

Novas governanças para as áreas metropolitanas. O panorama internacional e as perspectivas para o caso brasileiro

New governance for metropolitan areas.
The international scene and prospects for the Brazilian case

Jeroen Johannes Klink

Resumo

Neste artigo discutimos os arranjos institucionais que norteiam a organização, a gestão e o financiamento das regiões metropolitanas no Brasil. Argumentamos que não existe um modelo único, e que a própria trajetória institucional das áreas metropolitanas se insere numa dinâmica socioeconômica e política mais ampla. Desenvolvemos este argumento em três seções. Na primeira seção apresentamos um balanço do debate internacional, que privilegia a pactuação entre atores e escalas territoriais, o que transcende qualquer engenharia institucional. Na segunda, discutimos o caleidoscópio de arranjos institucionais existentes nas regiões metropolitanas brasileiras. Enfatizamos que esta pluralidade de arranjos não pode ser dissociada do processo de reestruturação de escalas, e de negociação de conflitos entre os atores que influem na produção coletiva do espaço metropolitano brasileiro. Na última seção, levantamos algumas hipóteses para serem exploradas nas pesquisas que tratam do tema da governança metropolitana no Brasil.

Palavras-chave: governança metropolitana; arranjos institucionais; reestruturação de escalas territoriais de poder.

Abstract

In this paper we debate the institutional arrangements that guide the organization, management and financing of Brazilian metropolitan regions. We argue that there is no single best model, and that the institutional trajectory of metropolitan areas is embedded within a broader socioeconomic and political setting. This argument is developed in three sections. In the first one, a synthesis of the international discussion is presented, emphasizing the restructuring process of territorial scales and actors, which goes beyond any analysis of institutional engineering. In the second section, the kaleidoscope of institutional arrangements existing in the Brazilian scenario is discussed. It is stressed that this diversity of the institutional architecture should be analyzed within a context characterized both by restructuring of scales, and by negotiation of conflicts among stakeholders that influence the collective production of the metropolitan space in Brazil. In the final section, some hypotheses are presented that should be explored in further research on metropolitan governance in Brazil.

Keywords: metropolitan governance; institutional arrangements; restructuring of territorial scales of power.

Introdução

O debate sobre as regiões metropolitanas aponta para um paradoxo: enquanto concentram importantes problemas e oportunidades, verificamos, ao mesmo tempo, que o arcabouço institucional que deveria nortear a organização, gestão e financiamento desses territórios não está à altura de lidar com os desafios e aproveitar as potencialidades. Não se trata de um fenômeno exclusivamente brasileiro; vários autores analisam a dinâmica socioprodutiva das cidades-região na economia internacional e apontam para o dilema da ação coletiva no espaço regional (Klink, 2008a; OCDE, 2001; Rojas et al. 2008). Ao mesmo tempo, no cenário internacional, os próprios gestores retomam o tema e desencadeiam um processo coletivo de busca pelo aperfeiçoamento dos modelos de gestão e financiamento das regiões metropolitanas. Consequentemente, testemunhamos um processo efervescente e diversificado de experimentação na gestão metropolitana no contexto internacional. Também no Brasil, presenciamos uma retomada da discussão e embriões de novas formas de gestão. Este artigo busca contribuir para o aprofundamento do debate sobre o aperfeiçoamento dos modelos de gestão e de organização das regiões metropolitanas brasileiras. A partir de um balanço preliminar da experiência internacional, argumentaremos que não existe um arranjo institucional único para a organização das regiões metropolitanas, e que os próprios modelos mudam no decorrer do tempo em função da dinâmica socioeconômica e política mais ampla da sociedade. Em seguida, analisaremos o cenário brasileiro e raciocinaremos que a pluralidade

de arranjos institucionais não pode ser dissociada de um processo contínuo de reestruturação de escalas e atores, que consubstancia as governanças metropolitanas e regionais no país. Na conclusão, exploraremos algumas implicações desta hipótese para a pesquisa teórica e o debate contemporâneo sobre os novos arranjos colaborativos nas áreas metropolitanas brasileiras.

Uma primeira amostra das experiências internacionais

A literatura depara-se com um desafio conceitual no sentido de como classificar e avaliar os diversos arranjos institucionais para a governança metropolitana (Klink, 2008a). No que se refere à classificação dos modelos, Rodríguez e Oviedo (2001) argumentam que os arranjos colaborativos podem ser agrupados em modelos supra ou intermunicipais. Como alega Lefèvre (2005), porém, este critério representa somente um entre vários recortes possíveis (setorial *versus* territorial; formal *versus* informal; arranjos que operam com autonomia financeira *versus* modelos caracterizados pela dependência financeira de transferências intergovernamentais, etc.). Outro recorte (imperfeito), utilizado por vários estudos da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE, 2001; 2007; 2008), baseia-se na diferenciação entre os arranjos chamados mais fortes e frágeis. Os primeiros caracterizam-se pela coincidência entre a área administrativa e a área funcional da região metropolitana, enquanto nos arranjos mais frágeis não encontramos esta convergência.¹ No tocante

aos critérios de avaliação dos arranjos institucionais, autores como Bourne (1999) sugerem utilizar os critérios tradicionais de avaliação de projetos, programas e políticas (eficiência, efetividade, equidade, etc.) para a análise de estruturas de governança metropolitana.

A experiência das comunidades autônomas espanholas em geral, e o caso específico da Comunidade Autônoma Madrilense, talvez representem o exemplo paradigmático do modelo que anteriormente rotulamos como forte. A comunidade é a esfera provincial no sistema espanhol (quase) federativo e fruto de um processo de descentralização incompleto, desencadeado após o regime do general Franco. As comunidades autônomas transformaram-se em atores-chave no sistema metropolitano espanhol. No caso específico da região metropolitana de Madrid, encontramos uma situação excepcional, de acordo com a qual a chamada região funcional coincidiu quase perfeitamente com a área administrativa/institucional (a esfera da comunidade autônoma). Isso acarretou bons resultados em termos de coordenação dos investimentos e de gestão das grandes redes de infraestrutura, aproveitando-se as economias de escala. Num período de tempo relativamente curto, a comunidade autônoma conseguiu ampliar de forma significativa o sistema de metrô e de transporte público, por exemplo.

Mais recentemente, contudo, a própria cidade de Madri reivindicou um espaço de interlocução maior na região metropolitana (OCDE, 2007). De certa forma, presenciamos um movimento de contestação num modelo de gestão forte por parte da cidade central, o que se reflete tanto na duplicação de iniciativas (particularmente em áreas como ciência, tecnologia, inovação e desenvolvimento

econômico), quanto na fragilização da coordenação de funções de interesse comum, como o planejamento do uso e ocupação do solo. Atualmente, o modelo madrilense encontra-se num ponto de inflexão, a partir do qual a cidade de Madri visa negociar a consolidação e o aprimoramento de um processo de descentralização mais firme no bojo do pacto espanhol (visto que a descentralização sobrecarregou as comunidades autônomas, mas não reforçou as cidades grandes). Sem mudanças, a cidade central e a sociedade civil continuarão reivindicando voz maior no processo de pactuação em escala metropolitana.²

O modelo norte-americano de gestão e organização das regiões metropolitanas pode ser caracterizado como um arranjo que anteriormente definimos como relativamente frágil. A evolução socioespacial e institucional das metrópoles norte-americanas culminou num sistema relativamente fragmentado e polarizado, tanto em termos raciais como espaciais. Não cabe aqui, no entanto, abordar a literatura específica, que aponta os motivos para esse padrão de evolução metropolitana (Stephens e Wikström, 2000). Uma legislação estadual de uso e ocupação do solo flexível, financiamentos subsidiados para a moradia suburbana da classe média, investimentos maciços no transporte rodoviário, governos locais relativamente fortes e com autonomia para legislar sobre o uso e ocupação do solo no município (produzindo, assim, um sistema de zoneamento que podia, de direito e de fato, excluir a população de baixa renda), foram elementos que contribuíram para uma rápida proliferação do número de governos, além de todos os tipos de autoridades locais. A região metropolitana de Nova Iorque, por exemplo, espalha-se por

3 estados, 31 condados, 800 municípios e mais de 1.000 distritos específicos voltados para a provisão de serviços setoriais de interesse comum (Yaro, 2000, p. 45).

Todavia, principalmente a partir de meados dos anos 1990, testemunhamos também nos EUA um ponto de inflexão no debate sobre as regiões metropolitanas (Rojas et al., 2008). As amplas evidências da intensa segregação racial e espacial e a polarização entre as áreas centrais e as cidades do subúrbio colocam em cheque a própria viabilidade econômica, social e ambiental das áreas metropolitanas como um todo (Wheeler, 2002). Principalmente em função das interdependências funcionais entre a cidade central (com os setores relativamente mais vulneráveis) e o subúrbio (que concentra os segmentos mais abastados), algumas lideranças começam a se conscientizar do fato de que esta polarização intrametropolitana ameaça a própria viabilidade da metrópole. Assim, um número crescente de autores e formadores de opinião voltou a inserir o tema da gestão e da organização das áreas metropolitanas na pauta do debate político nos EUA, seja sob o rótulo de crescimento compacto (*smart growth*), seja na linha dos autores que pertencem à vertente do chamado novo regionalismo, que prega, também, mecanismos de cooperação mais fortes entre o mosaico de atores e instituições na região metropolitana (Wheeler, 2002; Katz, 2000).

Entre estes dois extremos de arranjos fortes e frágeis encontramos uma gama de experiências de gestão metropolitana. Ainda conforme o levantamento da OCDE (2001) sobre o cenário internacional, é difícil vislumbrar um modelo institucional único e ótimo para

nortear a gestão e organização das regiões metropolitanas. As regiões metropolitanas são espaços de contestação e de negociação de conflitos, envolvendo um conjunto amplo de atores e de escalas territoriais de poder. De certa forma, conforme alegam também autores como Vainer (2002), as próprias escalas são construções políticas, frutos de processos de negociação entre agentes sociais com interesses frequentemente conflitantes.

Nesse contexto, o debate internacional sobre os arranjos institucionais para a gestão metropolitana assume novo sentido; não se trata de aplicar uma fórmula única (fetiche institucional), mas de buscar a melhor forma de se negociar os conflitos e conduzir um processo de repactuação mais abrangente, democrático e aberto entre os vários agentes e escalas de poder (Salet et al., 2003). Ao mesmo tempo, a discussão sobre os arranjos não pode ser dissociada do contexto socioeconômico, político, histórico e jurídico mais amplo de países e regiões.

As experiências internacionais mais recentes apontam para este papel estratégico da articulação e da pactuação entre os vários atores e escalas territoriais de poder em prol de um programa metropolitano, o que transcende qualquer engenharia institucional³ (Lefèvre, 2008). O resultado deste pacto metropolitano e o perfil dos arranjos institucionais não estão pré-definidos, mas evoluem em função de um processo mais amplo de negociação de conflitos entre atores e de reestruturação de escalas territoriais de poder (Vainer, 2002). Em seguida, exploraremos como este pano de fundo conceitual pode ser aplicado para compreender o cenário brasileiro.

O cenário brasileiro

A arquitetura institucional que norteia a gestão e a organização das regiões metropolitanas brasileiras caracteriza-se pela diversidade dos arranjos. Primeiramente, encontramos um arranjo que tem origem na legislação federal dos anos 1970, que criou nove regiões metropolitanas a partir de um conjunto de critérios uniformes. A maior parte dessas regiões era composta de capitais de estados, nas quais ocorrera o primeiro surto de industrialização. Na visão do regime militar, essas regiões desempenharam papel-chave na consolidação do processo de desenvolvimento do país. A legislação federal definiu de forma uniformizada os potenciais serviços de interesse, como o planejamento para o desenvolvimento econômico e social, o saneamento (água, esgoto, gestão de resíduos sólidos), o uso e ocupação do solo, o transporte e as estradas, a produção e distribuição de gás canalizado, a gestão de recursos hídricos e o controle de poluição ambiental. Também previu a criação de novos fóruns, particularmente os conselhos deliberativos e consultivos, para coordenar a articulação com os municípios.

Este arranjo estadualizado, que se configurou em pleno regime autoritário, teve um viés tecnocrata e um alto grau de centralização financeira e de tomada de decisões, com o principal órgão (o conselho deliberativo) dominado pelos representantes indicados pelo governo federal-estadual.⁴ Ao mesmo tempo, foi nessa fase que presenciamos a consolidação de vários órgãos estaduais de planejamento metropolitano, alguns dos quais ainda atuantes. Houve também fontes de financiamento setoriais relativamente estáveis e alocadas numa

escala metropolitana, principalmente ligadas a setores como habitação, saneamento básico e transporte. Vários dos organismos metropolitanos conseguiram captar financiamentos internacionais.

A crise fiscal, a redemocratização e o surgimento de novos atores sociais fizeram com que esse modelo de organização metropolitana enfrentasse um processo de esgotamento crescente nos anos 1980. Curiosamente, verificamos, mesmo assim, uma segunda onda de proliferação de arranjos institucionais estadualizados ao longo dos anos 1990.⁵

Paralelamente à crise e à reestruturação do nacional desenvolvimentismo, ao longo dos anos 1980 houve um desgaste do modelo de gestão metropolitana do regime militar. Elemento essencial nesse processo foi a própria crise fiscal do Estado nacional, que debilitou os fundos metropolitanos, um dos eixos centrais da política para as regiões metropolitanas. A redemocratização gerou também um clima no qual os prefeitos e os movimentos sociais começaram a questionar a estrutura fechada e pouco transparente da gestão metropolitana. Os novos atores sociais associaram o tema metropolitano ao regime militar e não o pautaram com a devida atenção e consistência no processo constituinte de 1988. Ao mesmo tempo, o governo federal se distanciou dessa área temática e delegou a responsabilidade de criação e organização das regiões metropolitana para a esfera estadual.

Na literatura, encontramos uma visão mais crítica acerca da *performance* do "modelo estadualizado" (Brasil, 2004; Spink, 2005; Garson, 2007; 2009). Com poucas exceções, as estruturas institucionais montadas pelos estados nas regiões metropolitanas limitam-se à função

de planejamento, com pouca capacidade de alavancar a efetiva execução de serviços de interesse comum. De acordo com Brasil (2005, p. 88):

Tanto em relação à sistemática de gestão das RMs instituídas nos anos 70, quanto das constituídas pelos estados, após 1988, permanecem entraves para a consolidação de modelos operacionais capazes de responder às necessidades da gestão compartilhada. A organização da gestão apoiada nos conselhos consultivos e deliberativos das leis anteriores não logrou operacionalidade, mesmo assim, muitas das novas legislações incorporaram disposições quanto a modelos similares. A estruturação de órgãos técnicos para planejamento e gestão metropolitana também deparou com limitações, de sorte que entre as primeiras RMs instituídas, poucas mantiveram seus entes em funcionamento, mesmo assim, precariamente.

A maior parte dos órgãos metropolitanos criados ao longo tempo tem penetração somente na esfera técnica dos municípios, o que limita sua efetividade. De acordo com Garson (2007, 2009, p. 114), na maioria das vezes a legislação estadual gerou regiões com um número grande de municípios heterogêneos, criando um desafio adicional para proporcionar uma cooperação voluntária.⁶ A abordagem embutida no modelo estadualizado, isto é, a de cooperação compulsória liderada pelo estado, estimulou contestação jurídica e um municipalismo autárquico. Por fim, a participação das esferas não governamentais nos órgãos colegiados de decisão ainda está limitada.

Além do modelo estadualizado, evidencia-se também um conjunto de arranjos horizontais de associativismo intermunicipal, cuja

escala cresceu no decorrer dos anos 1980, particularmente no bojo do processo mais amplo de descentralização e democratização. No estado de São Paulo, por exemplo, o primeiro governador eleito, Franco Montoro, enxergou na instituição do consórcio uma forma simples e eficaz de promover a colaboração entre as cidades, particularmente num ambiente institucional que ainda não disponibilizava recursos, nem reconhecia, juridicamente, os arranjos horizontais.

Enquanto os primeiros consórcios eram principalmente formas setoriais de articulação, nos anos 1990 também ocorreram, em algumas regiões, inovações no sentido de lançar mão de arranjos territoriais e multissetoriais. Ademais, em algumas poucas regiões a gravidade da crise econômica e do processo de reestruturação produtiva dos anos 1990 conscientizou os atores públicos e privados acerca da necessidade de criação de instituições alternativas de governança regional/intrametropolitana. Nessas experiências, uma série de arranjos informais (câmaras, agências de desenvolvimento, etc.) complementaram as estruturas existentes para a governança metropolitana e regional.⁷

Apesar da fragilidade macroinstitucional do cenário brasileiro, verificamos, ao mesmo tempo, uma série de iniciativas mais recentes que ocorrem no âmbito do processo de repactuação da Federação brasileira. A partir do ano de 2003, o governo nacional, por meio de uma articulação entre o Ministério das Cidades, o Ministério de Integração Nacional e a Subchefia de Assuntos Federativos da Casa Civil da Presidência da República reinseriu o tema da gestão metropolitana na pauta da agenda política do país, o que acarretou um avanço concreto na dimensão institucional

que norteia (indiretamente) as regiões metropolitanas. Após várias discussões polêmicas, o governo conseguiu criar e regulamentar a chamada Lei dos Consórcios Públicos (Lei nº 11.107, de 6 de abril de 2005). A referida lei representou um avanço, principalmente em função da precariedade jurídica dos consórcios existentes (de direito privado). Antes da lei, os consórcios estavam impossibilitados de prestarem garantias, de assumirem obrigações em nome próprio ou de exercerem atividades de fiscalização, regulação e planejamento. A lei ainda permite processos de repactuação e consorciamento entre vários entes federados. Isso quer dizer que o governo estadual pode fazer parte de um consórcio de municípios, desencadeando trajetórias potencialmente ricas de aprendizagem e contando com elementos de coordenação vertical e horizontal entre entes federados. O governo federal aperfeiçoou, também, o diálogo com os entes dos demais níveis de governo na busca de um processo de repactuação federativa. Nesse sentido criou, no ano de 2003, o Comitê de Articulação e Pactuação Federativa (CAF), composto por representantes do governo federal e das três entidades municipalistas do país.⁸ O objetivo do CAF é mobilizar os entes federativos, em geral, e os vários núcleos de poder dentro do governo nacional em torno de um processo de repactuação da agenda metropolitana. Com esse intuito, já foram organizadas várias reuniões técnicas pautadas no tema da gestão metropolitana.

Além da retomada pelo governo federal, presenciemos também um novo ativismo da esfera estadual em relação ao tema metropolitano, sob uma base metodológica diferente da dos anos 1970, buscando tanto mais

envolvimento dos atores locais, quanto um reconhecimento da heterogeneidade entre os municípios que compõem as regiões metropolitanas (Garson, 2007, 2009). Nas reuniões mais recentes do chamado Fórum das Entidades Metropolitanas, plataforma de articulação composta pelos organismos de planejamento metropolitano dos governos estaduais, foram discutidas as mais recentes iniciativas (a maioria ainda com resultados incertos e embrionários), particularmente as desencadeadas em Minas Gerais, Pernambuco e Paraná, entre outros exemplos.⁹

No estado de Minas Gerais verificamos, nos últimos anos, uma retomada do tema metropolitano, também impulsionada pela aproximação entre o governador e o prefeito da capital.¹⁰ Há um conjunto de reformas institucionais em andamento, que conta com apoio do governador e dos governos locais. A estrutura prevê uma assembleia metropolitana, um conselho deliberativo, uma agência de desenvolvimento e um fundo de desenvolvimento metropolitano. O arranjo institucional de Belo Horizonte é relativamente novo e seria ainda prematuro para avaliações mais afirmativas.¹¹ Conforme observamos, o protagonismo metropolitano ganha um impulso adicional em função da aproximação dos atuais governador e prefeito da capital. Essa convergência política, no entanto, gera a dúvida de vir a se transformar numa dependência ou, na pior das hipóteses, numa debilidade do próprio sistema. Há antecedentes de que esse papel positivo das lideranças pode se transformar num passivo e numa fragilidade do arranjo como um todo.¹² Um aspecto positivo do arranjo embrionário da Grande Belo Horizonte é a preocupação com o eixo territorial, principalmente por meio

da integração entre os vários planos diretores municipais e o plano integrado de desenvolvimento metropolitano. Reside aí uma possibilidade concreta de aglutinação de um conjunto de atores públicos e privados em torno da execução de programas e de projetos de integração metropolitana. Entretanto, ainda se trata de um exercício *ex-post* (*mesmo assim desafiador*), no qual os agentes buscam articular os diversos planos diretores locais à luz de um desenho metropolitano mais amplo. Resta saber se, num futuro próximo, o sistema será capaz de incorporar, *ex-ante* e no próprio processo de elaboração dos planos municipais, diretrizes em prol da eficiência coletiva no uso e ocupação do espaço metropolitano. Outra questão ainda aberta refere-se à capacidade efetiva do sistema de transformar o esforço de planejamento coletivo num conjunto de programas e projetos de transformação da realidade metropolitana de Belo Horizonte. Nesse sentido, o recém-criado fundo de desenvolvimento metropolitano terá de mostrar uma capacidade de alavancagem maior que o conjunto de fundos metropolitanos atualmente em vigor no cenário brasileiro.

O governo do estado de Pernambuco, em parceria com os municípios da Região Metropolitana de Recife, busca avançar na construção de um consórcio público interfederativo de transporte público. A região metropolitana de Recife, com uma população de 3,7 milhões de habitantes, está em pleno processo de modernização e ampliação do seu sistema de transporte público, prevendo a construção de onze novos terminais e a reforma de mais dois até o ano de 2010. O atual modelo de gestão caracteriza-se pela convivência entre a

Empresa Metropolitana de Transporte Urbano (EMTU) e os municípios, com pouca participação desses últimos. A relação contratual entre as cidades e a EMTU ocorre por meio de convênios, com pouca transparência para o usuário, e baixa capacidade de gerar um sistema mais integrado.

O novo modelo utilizará efetivamente a lei dos consórcios públicos para criar uma autarquia regional interfederativa, com participação do governo de estado e dos municípios como sócios. As quotas de participação acionárias (que se relacionam com o direito a voto) no órgão superior de deliberação (o chamado Conselho Superior de Transporte) são baseadas nas viagens geradas em determinado município, enquanto a participação financeira é definida no contrato social da nova empresa e baseada em índices que levam em consideração o tamanho do orçamento de cada cidade. A expectativa do governo do estado é de que o novo sistema esteja operando a partir do segundo semestre de 2010.

O governo do estado do Paraná está consciente do esgotamento do atual modelo de planejamento da Grande Curitiba e propõe, junto ao Banco Interamericano de Desenvolvimento e a outros parceiros, como o governo federal e os municípios da região metropolitana, a formatação de um programa de desenvolvimento metropolitano cujo eixo estruturante seria a retomada, sob bases mais amplas, de um sistema integrado de monitoramento e fiscalização do uso e ocupação do solo nas áreas mananciais, que fora elaborado anteriormente pela Coordenação da Região Metropolitana de Curitiba (COMEC), organismo de planejamento metropolitano (COMEC, 2002).

A parceria com o BID teria dois eixos. Primeiramente, o arranjo institucional para a região metropolitana deveria passar por um processo de reformulação. Nesse processo, o instrumento do consórcio público poderia, em princípio, desempenhar um papel útil, desde que fosse complementado por instrumentos de participação não governamental, por um fundo metropolitano de caráter interfederativo, com participação das três esferas do governo e alimentado de acordo com um plano de rateio específico. Em segundo lugar, o planejamento integrado do uso e ocupação do solo e a efetiva implantação do sistema de fiscalização e monitoramento das áreas mananciais, com base em uma rede de atores públicos e privados envolvidos e afetados pela deterioração da qualidade da água na Grande Curitiba, deveriam inverter um cenário caracterizado pela ameaça crescente ao abastecimento público de água na região metropolitana. Esse planejamento busca retomar um sistema mínimo de controle *ex-ante* da qualidade das águas da região metropolitana, proporcionando, ao mesmo tempo, habitação de interesse social acessível, bem localizada e de boa qualidade para os segmentos mais vulneráveis da região metropolitana.

Apesar da consciência do governo do estado da necessidade de uma estratégia metropolitana mais agressiva, a negociação com o Banco sobre o programa não prosperou, principalmente em função da dificuldade de equacionar os conflitos intensos entre o governo do Estado e a cidade-polo de Curitiba (Klink, 2008b).

Perspectivas recentes: as múltiplas governanças para as áreas metropolitanas brasileiras

Os debates mais recentes entre os formadores de opinião e gestores envolvidos na questão metropolitana tendem a apresentar certa dicotomia entre duas visões.¹³ Por um lado, uma vertente protagonizada principalmente pelos representantes dos órgãos de planejamento na esfera estadual, que defende um modelo com um viés estadualizado, de acordo com o qual a atribuição principal do planejamento, da gestão e da organização das regiões metropolitanas pertence à esfera estadual. De acordo com essa visão, a lei dos consórcios públicos proporciona, inegavelmente, um fortalecimento institucional e jurídico dos arranjos colaborativos horizontais existentes entre os municípios, mas não pode ser considerado um instrumento que substitui a prerrogativa da esfera estadual na matéria das regiões metropolitanas. A lei também não permitiria a delegação de funções de planejamento para o consórcio, limitando a aplicação desse instrumento ao domínio da execução de serviços de interesse comum. Por fim, os representantes dos órgãos de planejamento estadual receiam que a lei dos consórcios públicos também sirva para o governo federal intensificar cada vez mais o trânsito direto entre os ministérios e as cidades, esvaziando ainda mais as funções de planejamento da esfera estadual.¹⁴

Por outro lado, há uma vertente, que poderíamos rotular de *municipalismo regionalizado*, de acordo com a qual o consórcio público representa um embrião de um novo modelo institucional para a governança metropolitana. Nessa perspectiva, a flexibilidade e o grau de abertura da nova lei proporcionariam um ambiente favorável à experimentação e à aprendizagem, com novos arranjos mais amplos de colaboração interfederativa, mas sempre impulsionada pela vontade autônoma dos municípios.

O debate dicotômico mencionado ameaça produzir uma discussão, sem vencedores, sobre qual é o melhor arranjo institucional para as regiões metropolitanas. Ignora também a pluralidade de arranjos colaborativos existentes, que são moldados em função de um processo contínuo de negociação e reestruturação entre escalas e atores. Ademais, considerando o tamanho e a heterogeneidade do espaço brasileiro, o debate sobre os arranjos colaborativos para a governança metropolitana assume complexidade ainda maior.

Mesmo reconhecendo o vácuo institucional e a fragilidade dos arranjos que caracterizam as regiões metropolitanas brasileiras até hoje, presenciemos uma série de mecanismos diferenciados de governança colaborativa. Um dos exemplos mais emblemáticos, e amplamente estudado na literatura sobre arranjos colaborativos foi o caso do ABC paulista, onde os atores sociais construíram um conjunto de arranjos informais, mas com um forte embasamento social, para lidar com os efeitos da crise socioeconômica que se abateu sobre a região (Reis, 2008). Além disso, verificamos em diversas regiões metropolitanas uma proliferação de mecanismos de articulação

setorial/territorial. Cabe ressaltar, por exemplo, a existência de arranjos colaborativos em setores como o transporte coletivo (por meio de convênios entre os municípios e o Estado), os recursos hídricos (via comitês de bacia ou comitês específicos para gerenciar programas e projetos que contam com financiamento)¹⁵ e o desenvolvimento econômico local e regional (por meio de agências regionais, às vezes articuladas com participação ativa dos atores empresariais e de segmentos da sociedade civil). Em várias regiões surgiram, também, arranjos com certo grau de formalização – câmaras, fóruns e conselhos de desenvolvimento – para avançar no planejamento estratégico territorial, articulando setores como meio ambiente, a infraestrutura urbana e o desenvolvimento econômico, contando com participação ativa de atores não governamentais.¹⁶

No Quadro 1, adaptamos a classificação geral de arranjos colaborativos nas áreas metropolitanas de Rodríguez e Oviedo (2001), mencionada anteriormente e baseada na diferenciação entre modelos *supra versus* intermunicipais, para descrever a complexidade do cenário institucional brasileiro. Ao analisar o quadro, percebemos que os consórcios públicos e as regiões metropolitanas representam somente dois instrumentos dentro de um caleidoscópio complexo de arranjos colaborativos existentes nas áreas metropolitanas brasileiras. Classificamos esses arranjos de acordo com o perfil de articulação governamental (isto é, intermunicipal ou envolvendo várias escalas de poder), e segundo o critério da presença de atores não governamentais (um arranjo predominantemente governamental ou um mecanismo de articulação com presença importante de atores não governamentais).

Quadro 1 – Uma classificação de arranjos colaborativos nas áreas metropolitanas brasileiras

	Arranjo governamental de múltiplas escalas	Arranjo governamental intermunicipal
Arranjo predominantemente governamental		
Setorial	Consórcios públicos, convênios, grupo gestor interfederativo, contratos de gestão, financiamentos e repasse de recursos voluntários (transporte, habitação, saneamento, etc.)	Consórcios de direito privado de saúde, educação, resíduos sólidos, etc.; consórcios públicos; acordos e convênios intermunicipais
Territorial	Consórcio público, região metropolitana (regulamentada de acordo com as constituições estaduais)	Consórcios de direito privado para planejamento regional; consórcios públicos
Arranjo com presença importante de atores não governamentais		
Setorial	Comitê de bacias, câmaras setoriais, conselhos, fundos e fóruns setoriais (habitação, etc.), grupo gestor setorial, unidades de esgotamento, etc.	Agências de desenvolvimento econômico
Territorial	Câmaras, conselhos e fóruns regionais de desenvolvimento, grupo gestor de monitoramento e fiscalização de mananciais e bacias hidrográficas, etc.	Agências de reconversão territorial(*)

(*) Pouca presença no cenário institucional brasileiro.

Evidentemente, conforme também observam autores como Lefèvre (2008), esses recortes são relativamente aleatórios e incompletos. No caso brasileiro, por exemplo, outro critério importante refere-se ao grau de formalização do mecanismo de colaboração, pois vários arranjos informais podem desempenhar papel importante no processo de aprendizagem coletiva rumo às formas mais institucionalizadas de governança metropolitana.

O quadro serve, entretanto, para mostrar que a agenda metropolitana brasileira é mais complexa que aquela proposta pelo debate

institucional dicotômico sobre o melhor arranjo (seja o consórcio, seja o arranjo estadualizado). Conforme constatamos também para o cenário internacional, a arquitetura institucional que norteia a gestão e a organização das áreas metropolitanas é composta por um conjunto de arranjos colaborativos imperfeitos (*second best*), cuja construção coletiva é objeto de um processo político contínuo de negociação de conflitos entre escalas e atores. Na conclusão, exploraremos algumas implicações deste cenário para o debate contemporâneo sobre as regiões metropolitanas no Brasil.

Conclusão

O arranjo que norteia a gestão, a organização e o financiamento das áreas metropolitanas brasileiras é frágil. Neste artigo, argumentamos que não há um modelo ótimo e único de governança metropolitana e que os próprios arranjos institucionais mudam em função da dinâmica mais ampla da sociedade como um todo. Os convênios, contratos de gestão, comitês de bacias, agências e câmaras de desenvolvimento interfederativas, entre outros exemplos, são arranjos alternativos (e imperfeitos), cujo funcionamento, limites e potencialidades são raramente explorados nas pesquisas sobre governança regional e metropolitana. Nesse sentido, é possível vislumbrar processos dinâmicos de aprendizagem social, por meio dos quais os agentes desenham e executam uma série de programas colaborativos voltados à execução de serviços de interesse comum, enquanto, ao mesmo tempo, evoluem na direção de instituições e arranjos colaborativos enraizados numa cultura metropolitana mais forte? Cabem aqui dois blocos de observações.

Em primeiro lugar, as pesquisas sobre os arranjos colaborativos não podem cair na armadilha de uma engenharia social-institucional superficial, e precisam ser complementadas por um arcabouço teórico mais robusto para entender a dinâmica sociopolítica mais ampla que consubstancia as novas governanças metropolitanas. Nesse sentido, tanto no âmbito da teoria institucional (*path dependency*/trajetórias e rotas dependentes, custos transacionais, etc.) (Souza, 2003; Machado, 2007), como no da teoria política e estruturalista do federalismo (Fiori 1995; Oliveira, 1995), podemos encontrar

elementos valiosos para gerar hipóteses mais detalhadas sobre os motivos das fragilidades que caracterizam as estruturas de governança nas regiões metropolitanas brasileiras.¹⁷ Na análise anterior, trouxemos essencialmente a perspectiva de um verdadeiro caleidoscópio de *arranjos colaborativos imperfeitos*, com pontos de entrada diferentes (bacias hidrográficas, rios, favelas, sistemas de transporte, projetos de infraestrutura com grande impacto de vizinhança, etc.). De acordo com esse prisma, o debate sobre o aperfeiçoamento dos modelos de gestão e de organização nas regiões metropolitanas passa pela questão de como aumentar a eficiência coletiva, o funcionamento, o controle social e a equidade desses arranjos incompletos/*second best*, e de como induzir as várias escalas e agentes nesse processo de repactuação federativa em prol da melhoria das governanças metropolitanas.

Em segundo lugar, não existem respostas fechadas e fáceis para essas perguntas sobre a *melhor tática* para aperfeiçoar a gestão e a organização das áreas metropolitanas.¹⁸ Entretanto, a análise anterior permite gerar algumas hipóteses que podem ser exploradas em pesquisas posteriores.

No que se refere ao papel da esfera federal, ela deveria voltar a desempenhar um papel-chave nas áreas metropolitanas e induzir e mobilizar os agentes em torno de uma agenda de ações articuladas. Nesse sentido, vale um destaque para o tema do financiamento para as regiões metropolitanas. Conforme já observado por vários autores (Garson, 2009; Rezende, Oliveira e Araújo, 2007), o cenário é pouco animador, pois as discussões mais recentes sobre a reforma tributária basicamente ignoraram as necessidades das regiões

metropolitanas. E, para agravar a situação, desde a última reforma financeira de 1966, o federalismo fiscal evoluiu para um sistema relativamente rígido, com pouca margem de manobra dos governos subnacionais nas decisões de alocação de recursos, e com uma estrutura de transferências intergovernamentais de baixa capacidade de reação às mudanças no ciclo macroeconômico e em seus efeitos espaciais (Rezende, 2009, pp. 2-3).

Ao mesmo tempo, todavia, é inegável que o governo federal deixou de aproveitar um conjunto de instrumentos financeiros de fomento à pactuação metropolitana. O governo poderia, por exemplo, lançar mão de uma estratégia mais agressiva de indução de arranjos colaborativos, tanto integrando atores, escalas e ações, ou por meio de recursos voluntários e repasses negociados, quanto a partir da utilização das carteiras dos bancos de fomento, como a Caixa Econômica Federal, o Banco Nacional de Desenvolvimento e o Banco do Brasil. Outro tema delicado é a relativa rigidez de acesso dos governos subnacionais aos recursos nacionais e internacionais. Não somente inexistem mecanismos financeiros específicos para incentivar o acesso ao crédito de arranjos colaborativos interfederativos em geral, como também a regulamentação dessa questão para as novas instituições de governança em particular, como a dos consórcios públicos, deixou lacunas significativas.¹⁹

A atuação da esfera federal na arena metropolitana não pode, entretanto, acentuar um processo de crescente esvaziamento do governo estadual no pacto federativo em geral e nas suas atribuições de organizar as áreas metropolitanas em particular.²⁰ Se, por um lado, o arranjo cooperativo estadualizado, na sua forma tradicional das regiões metropolitanas, representa fragilidade, é preciso reconhecer o papel-chave reservado à esfera estadual na organização de arranjos colaborativos no espaço metropolitano.²¹

Existem instrumentos alternativos para avançar nesse processo de pactuação para reinserir a esfera estadual na agenda de organização e gestão territorial da área metropolitana. Nas várias áreas temáticas de responsabilidade compartilhada entre os entes federativos, por exemplo, a própria União poderia estimular a cooperação interfederativa em torno de programas e projetos de reconversão territorial de grande impacto territorial (portos, ferrovias, estradas, recuperação de bacias, programas de implantação de redes de infraestrutura energética, etc.). Nesse cenário, a reinserção da esfera estadual na agenda metropolitana surge no âmbito de um processo mais complexo e aberto de aprendizagem institucional e social entre os agentes, cujo contorno não é pré-definido, mas que evoluirá a partir de uma agenda de negociação de conflitos e de execução de programas concretos.

Jeroen Johannes Klink

Economista pela Universidade de Tilburg, The Netherlands. Doutor em arquitetura e planejamento urbano pela Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo. Professor, pesquisador universitário e coordenador do Núcleo de Ciência, Tecnologia e Sociedade da Universidade Federal do ABC (São Paulo, Brasil).
jeroen.klink@terra.com.br

Notas

- (1) Existem várias metodologias para determinar a área funcional de uma região metropolitana. Nos seus estudos territoriais, por exemplo, a OCDE costuma adotar uma definição com base na intensidade dos deslocamentos pendulares entre a área central e as cidades do entorno.
- (2) O fato curioso é que, conforme apareceu no diagnóstico territorial elaborado pela OCDE, a rivalidade entre a Prefeitura e a Comunidade Autônoma (CA) ocorre mesmo que o presidente da CA e o prefeito da cidade de Madri pertençam ao mesmo partido. O atual prefeito de Madri também já ocupou o cargo de presidente da comunidade autônoma.
- (3) Negri (2002) enfatiza o papel estratégico das forças sociais e políticas (o chamado “poder constituinte”) na construção coletiva de arranjos institucionais para a governança colaborativa.
- (4) Por exemplo, os municípios não dispunham de autonomia para deliberar sobre a decisão de entrar ou não no arranjo metropolitano.
- (5) O que chama a atenção é que a maioria dos arranjos segue o padrão institucional do modelo anterior, com a presença de conselhos deliberativos e consultivos, além de um fundo metropolitano. Na literatura institucional, este fenômeno de certa inércia institucional é analisado em termos do conceito de *path dependency* (trajetórias dependentes), isto é, as instituições de amanhã dependem parcialmente dos arranjos atuais e do passado. Ver North (1990).
- (6) No que se refere ao caso da RM de São Paulo, Figueredo e Marques (2001, p. 5) observam que: “o governo de estado de São Paulo, por sua vez, pouco ou nada fez para reavivar a gestão metropolitana, tanto pelo lado da política, quanto no que diz respeito à dimensão técnica. Em termos específicos, a Emplasa tem pouco poder, assim como baixíssima capacidade operacional. As duas últimas gestões pouco ou nada fizeram para mudar este quadro, ou dotar outra agência de capacidade de resolver a questão metropolitana”.
- (7) Neste sentido, o sistema de governança regional do Grande ABC, com um consórcio intermunicipal, uma câmara regional e uma agência de desenvolvimento (essas últimas duas instâncias contando com participação de empresas, sindicatos de trabalhadores e entidades não governamentais) representa um exemplo paradigmático. A respeito do caso do Grande ABC no contexto federativo, ver, por exemplo, Abrucio e Soares (2001) e Reis (2008).
- (8) A Frente Nacional dos Prefeitos (FNP), a Confederação Nacional de Municípios (CNM) e a Associação Brasileira de Municípios (ABM). Nesse primeiro momento, o comitê contou com nove representantes do governo central (escolhidos dentre os órgãos com maior incidência sobre as políticas de desenvolvimento local), além de três representantes de cada entidade municipalista.
- (9) Várias destas iniciativas foram discutidas numa reunião de 11 de novembro de 2008, organizada pelo Fórum em parceria com o Banco Interamericano de Desenvolvimento. Ademais, alguns membros do Fórum apresentaram novas iniciativas no seminário nacional de planejamento regional e governança metropolitana, organizado no dia 27 de novembro pelo estado de Pernambuco.

- (10) A reestruturação mais recente no sistema de governança metropolitana em Belo Horizonte foi amplamente discutida no seminário “Experiências internacionais e brasileiras sobre a governança metropolitana”, organizado no dia 10 de junho de 2009 pelas Universidades PUC-Minas e de British Columbia (UBC-Vancouver). O referido seminário ocorreu no âmbito de um projeto de cooperação técnica entre Brasil e Canadá em torno do tema de novas governanças metropolitanas. Para mais informações, ver o site: <http://www.chs.ubc.ca/consortia/events/eventsP-20090610.html>
- (11) Para uma comparação entre os arranjos da região metropolitana de Belo Horizonte e do ABC Paulista, ver Machado (2007).
- (12) Uma analogia pode ser feita com o caso do Grande ABC Paulista, onde o auge do planejamento estratégico regional ocorreu no âmbito da Câmara Regional do Grande ABC, em função da aproximação política entre o então governador Mario Covas e o engenheiro Celso Daniel, então prefeito da cidade de Santo André e presidente do Consórcio Intermunicipal. Sucessivas mudanças no quadro político, além da morte dessas lideranças, fizeram com que o planejamento e a execução de projetos regionais sofressem uma queda na qualidade e no ritmo de implantação.
- (13) Esse debate com certo viés dicotômico surgiu na reunião do Fórum das Entidades Metropolitanas de 11 de novembro de 2008, durante a qual um representante da Subchefia dos Assuntos Federativos (da Secretaria de Coordenação Política e Assuntos Institucionais da Presidência da República) apresentou o funcionamento da nova lei dos consórcios públicos.
- (14) Esse medo não é sem fundamento. Um conjunto crescente de estudiosos aponta para certo esvaziamento financeiro e institucional da esfera estadual no federalismo brasileiro no cenário pós 1988. Nesse sentido, ver, por exemplo: Abrucio e Miranda (2001) e Rezende, Oliveira e Araújo (2007). Vale lembrar, também, que na fase de negociação da lei dos consórcios públicos surgiu um conjunto de conflitos e polêmicas, principalmente em torno da questão da titularidade dos serviços de saneamento básico.
- (15) Ver, neste sentido, a experiência do Grupo Gestor da Bacia de Beberibe (na Grande Recife), composto por organismos do Governo do Estado de Pernambuco, os municípios de Camaragibe, Olinda e Recife e diversas entidades da sociedade civil, que foi criado para melhorar a gestão dos programas que contavam como financiamento externo (tanto os programas financiados pelo Plano de Aceleração do Crescimento (PAC), quanto os financiamentos internacionais). Para uma análise mais detalhada da experiência do comitê gestor de Beberibe, ver Denaldi, Klink e Souza (2009).
- (16) A Câmara Regional do Grande ABC, mencionada anteriormente, representa um exemplo de planejamento informal. Os chamados COREDES (Conselhos Regionais de Desenvolvimento), criados pelo governo de estado de Rio Grande do Sul ao longo dos anos 1990, representam um instrumento de planejamento territorial formalizado. A principal atribuição dos COREDES é elaborar os planos estratégicos de desenvolvimento regional e contribuir como instância de regionalização do orçamento do estado. Para uma avaliação mais detalhadas do papel dos COREDES no estado de Rio Grande do Sul, ver, por exemplo, Rorato (2009).

- (17) Souza (2003) aplica o conceito de *path dependency* para analisar a persistência de um quadro de fragilidade na governança das áreas metropolitanas brasileiras. Machado (2007) compara os custos transacionais associados à formação de arranjos colaborativos no caso do ABC Paulista e da Grande Belo Horizonte. Na visão de autores como Oliveira (1995) e Fiori (1995), a principal fragilidade do pacto federativo brasileiro refere-se à ausência de mecanismos de solidariedade e de cooperação entre os entes federados. Os ajustes liberais, provocados pela abertura macroeconômica dos anos 1990, reforçaram as forças centrífugas da globalização sobre o território brasileiro em geral e sobre as regiões metropolitanas em particular. Consequentemente, nos anos 1990 presenciamos um quadro generalizado de guerra tributária e de processos de desregulamentação competitiva e predatória entre estados e municípios. Na visão de Fiori (1995), nos anos 1990 a Federação brasileira transformou-se, gradativamente, num pacto de mercados, enquanto, no que se refere à guerra tributária, a relação entre governos e empresas configurou-se numa espécie de leilão invertido.
- (18) Conforme também alertam vários autores, considerando a inserção subordinada do Estado-nação brasileiro no processo de globalização, é preciso reconhecer que o debate sobre a governança metropolitana não pode se limitar à engenharia institucional-social. O caráter incompleto da formação do Estado brasileiro implica uma série de obstáculos estruturais que dificultam avanços mais significativos na questão metropolitana no Brasil. Neste sentido, ver Ribeiro e dos Santos Jr. (2009).
- (19) Reside aqui uma hipótese importante para verificar a baixa disseminação da figura do consórcio público.
- (20) Na época, as polêmicas em torno da aprovação e negociação da lei do consórcio público ilustraram a preocupação dos governos estaduais com a articulação direta entre União e governos locais. Ver Dias (2006).
- (21) Neste sentido e, mesmo que timidamente, o PAC corretamente reforçou o papel dos governos estaduais quando estimulou a criação dos Gabinetes de Gestão Integrada (GGIs).

Referências

- ABRUCIO, F. L. e SOARES, M. M. (2001). *Redes Federativas no Brasil: Cooperação intermunicipal no Grande ABC*. São Paulo, Fundação Konrad Adenauer.
- BOURNE, L. S. (1999). Alternative Models for managing metropolitan regions: The challenge for North American cities. In: INTERNATIONAL FORUM ON METROPOLITIZATION. Santa Cruz, Bolívia.
- BRASIL (2004). Congresso. Câmara dos Deputados. Comissão de Desenvolvimento Urbano e Interior. *A questão metropolitana no Brasil*. Brasília, Câmara dos Deputados, Coordenação das publicações.
- _____ (2005). *O Desafio da gestão das regiões metropolitanas em países federativos*. Relatório do seminário internacional, 30 e 31 de março de 2004. Brasília: Subchefia dos Assuntos Federativos da Secretaria de Coordenação Política e Assuntos Institucionais da Presidência da República.

- COMEC – COORDENAÇÃO DA REGIÃO METROPOLITANA DE CURITIBA (2002). Sistema Integrado de Monitoramento e Fiscalização do Uso e Ocupação do Solo das Áreas Mananciais da Região Metropolitana de Curitiba. Curitiba, Governo do Estado de Paraná..
- DENALDI, R.; KLINK, J. e SOUZA, C. de (2009). Moradia e Governança Regional nas Metrôpoles brasileiras. Texto apresentado na mesa redonda internacional “Governança Metropolitana Colaborativa para a inclusão social: lições do Brasil e do Canadá”. Belo Horizonte: Setembro 1 – 3 de 2009.
- DIAS, S. (2006). *Possibilidades jurídico-institucionais dos consórcios públicos*. Tese de Doutorado. São Paulo, Faculdade de Direito/Universidade de São Paulo.
- FIGUEIREDO, A. e MARQUES, E. C. (2001). Elementos e diretrizes políticas para uma estrutura de gestão metropolitana. In: SEMINÁRIO “A CIDADE DE SÃO PAULO E A REGIÃO METROPOLITANA. DESAFIOS PARA O SÉCULO XXI”. Prefeitura de São Paulo, 23 a 25 de outubro de 2001.
- FIORI, J. L. (1995). “O Federalismo diante do desafio da globalização”. In: AFFONSO, R. de B. A. e SILVA, P. L. B. (orgs.). *A federação em perspectiva. Ensaios selecionados*. São Paulo, Fundap.
- GARSON, S. (2007). *Regiões metropolitanas. Obstáculos institucionais a cooperação em políticas urbanas*. Tese de doutorado. Rio de Janeiro, UFRJ-IPPUR.
- _____ (2009). *Regiões metropolitanas: por que não cooperam?* Rio de Janeiro/Belo Horizonte, Letra Capital/Observatório das Metrôpoles, PUCMinas.
- KATZ, B. J. (ed.). (2000). *Reflections on Regionalism*. Washington, The Brookings Institution.
- KLINK, J. (2008a). “Recent perspectives on metropolitan organization, functions and governance”. In: ROJAS, E.; CUADRADO-ROURA, J. R. e GUELL, J. M. F. (orgs.). *Governing the metropolis. Principles and cases*. Washington, Interamerican Development Bank and David Rockefeller Center for Latin American Studies .
- _____ (2008b). Sistema Metropolitano de Curitiba Notas introdutórias sobre o uso e ocupação do solo, a moradia e os mananciais na Região Metropolitana de Curitiba. Relatório Interno sobre o SEMINÁRIO “SISTEMA METROPOLITANO DE CURITIBA: DESAFIOS E PERSPECTIVAS”, 28 e 29 de julho de 2008. Curitiba, BID e Governo do Estado de Paraná.
- LEFÈVRE, C. (2005). “Gobernabilidad democrática de las áreas metropolitanas. Experiencias y lecciones internacionales para las ciudades latinoamericanas”. In: ROJAS, E.; CUADRADO-ROURA, J. R. e GUELL, J. M. F. (orgs.). *Gobernar las Metropolis*. Washington, Banco Interamericano de Desarrollo e Universidade de Alcalá de Henares.
- _____ (2008). “Democratic governability of metropolitan areas: international experiences and lessons for Latin American cities”. In: ROJAS, E.; CUADRADO-ROURA, J. R. e GUELL, J. M. F. (orgs.). *Governing the metropolis. Principles and cases*. Washington, Interamerican Development Bank and David Rockefeller Center for Latin American Studies .
- LOSADA, P. (2007). *A Lei dos Consórcios Públicos. Uma estratégia de fortalecimento da federação brasileira para o desenvolvimento econômico e social do país*. Texto de Referência do curso para a Associação brasileira dos Municípios. Brasília, Comitê de Assuntos Inter-federativos.
- MACHADO, G. G. (2007). *O ente metropolitano. Custos de transação na gestão da Região Metropolitana de Belo Horizonte e no Consórcio do Grande ABC. Os modelos compulsórios e voluntários comparados*. Dissertação de Mestrado. Belo Horizonte, Departamento de Ciências Sociais Aplicadas/PUC-Minas Gerais.

- NEGRI, A. (2002). *O Poder Constituinte. Ensaio sobre as alternativas da modernidade*. Rio de Janeiro, DPA.
- NORTH, D. (1990). *Institutions, institutional change and economic performance*. Cambridge, Cambridge University Press.
- OCDE. (2001). *Cities for citizens. Improving metropolitan governance*. Paris, OCDE.
- _____ (2007). *OCDE Territorial Reviews: Madrid*. Paris, OCDE.
- _____ (2008). *OCDE Territorial Reviews: Western Cape*. Paris, OCDE.
- OLIVEIRA, F. de (1995). “A crise da federação: da oligarquia à globalização”. In: AFFONSO, R. de B. A. e SILVA, P. L. B. (orgs.). *A federação em perspectiva. Ensaios Selecionados*. Sao Paulo, Fundap.
- REIS, R. C. dos (2008). *Alternativa política no contexto federal. Integração regional no Grande ABC Paulista*. São Paulo, Blucher Acadêmico.
- REZENDE, F. (2009). Mimeo. *Planejamento e financiamento metropolitano no Brasil: Histórico, Atualidade e perspectivas*. Brasília, Documento apresentado ao Banco Interamericano de Desenvolvimento.
- REZENDE, F.; OLIVEIRA, F. e ARAÚJO, E. (2007). *O dilema fiscal: remendar ou reformar?* Rio de Janeiro, Editora FGV.
- RIBEIRO, L. C. de QUEIROZ e SANTOS JR., O. A. dos (2009). As grandes cidades e a questão social brasileira: reflexões sobre o estado de exceção nas metrópoles brasileiras. Texto apresentado na mesa redonda internacional GOVERNANÇA METROPOLITANA COLABORATIVA PARA A INCLUSÃO SOCIAL: LIÇÕES DO BRASIL E DO CANADÁ. Belo Horizonte: 1- 3 de setembro de 2009.
- RODRÍGUEZ, A. e OVIEDO, E. (2001). *Gestión urbana y gobierno de áreas metropolitanas*. Santiago, CEPAL, División de Medio Ambiente y Asentamientos Humanos.
- ROJAS, E, CUADRADO-ROURA, J. R. e GUELL, J. M. F. (orgs.). (2008). *Governing the metropolis. Principles and cases*. Washington, Interamerican Development Bank and David Rockefeller Center for Latin American Studies.
- RORATO, G. J. (2009). *Descentralização e planejamento: O caso dos conselhos regionais de desenvolvimento no Rio Grande do Sul*. Dissertação de mestrado. Porto Alegre, Faculdade de Arquitetura/ Universidade Federal do Rio Grande do Sul.
- SALET, W.; THORNLEY A. e KREUKELS, A. (2003). *Metropolitan governance and spatial planning. Comparative case studies of european city regions*. Londres e Nova York, Spon Press.
- SASSEN, S. (2000). *Cities in a world economy*. California, Sage Publications.
- SMITH, D. K. (2007). *Inter-municipal collaboration through forced amalgamation: A summary of recent experiences in Toronto & Montreal*. Texto de discussão preparado para o projeto “Novos Consórcios Públicos para a governança metropolitana”. Vancouver, University of British Columbia/ UBC.
- SOUZA, C. (2003). Regiões metropolitanas: condicionantes do regime político. *Lua Nova*, n. 59, pp. 137-58.
- SPINK, P. (2005). The intermunicipal consortia in Brazil: an institutional introduction. In: X CONGRESSO DEL CLAD SOBRE LA REFORMA DEL ESTADO Y DE LA ADMINISTRACIÓN PUBLICA. Santiago. Chile.

- STEPHENS, G. R. e WIKSTRÖM, N. (2000). *Metropolitan government and governance*. Nova York, Oxford University Press.
- TIEBOUT, C. (1956). A pure theory of local expenditures. *Journal of political economy*, v. 64, n. 1, pp. 416-24.
- VAINER, C. B. (2002). As escalas do poder e o poder das escalas: o que pode o poder local? *Cadernos IPPUR*, ano XV (ago-dez 2001/ano XVI (jan.jul 2002), pp. 13-32.
- WHEELER, S. M. (2002). The new regionalism: key characteristics of an emerging movement. *Journal of the American Planning Association*, v. 68, n. 3, pp. 267-278.
- YARO, R. D. (2000). "Growing and Governing Smart: a case study of the New York Region". In: KATZ, B. J. (org.). *Reflections on regionalism*. Washington, The Brookings Institution.

Texto recebido em 10/maio/2009

Texto aprovado em 19/jul/2009

