

Governança de Regiões Metropolitanas da América Latina¹

Eduardo Rojas²

Introdu o

A gestão metropolitana e um tema de interesse universal, já que muitas cidades estão crescendo rapidamente e se tornando áreas metropolitanas. Em um mundo essencialmente urbano, as cidades de hoje desempenham um papel central na expansão das economias e do bem-estar das popula es. A concentra o de popula es e atividades econ micas nas cidades produziu um notável progresso socioecon mico, já que a urbaniza o vem sempre acompanhada de um aumento na renda per capita. Ademais, as economias crescem mais rapidamente em países mais urbanizados, como resultado da maior produtividade de empresas e mão-de-obra. Da mesma forma, maiores oportunidades de emprego, maior potencial de ganhos e maior acesso a serviços propiciam às popula es urbanas condi es de vida melhores do que aquelas de suas contrapartes rurais.

Grandes áreas metropolitanas constituem infra-estrutura essencial e plataformas de serviço para a maioria das empresas que competem na economia global, bem como fontes de serviços essenciais para uma melhor qualidade de vida. Uma oferta eficiente desses bens e serviços requer uma boa gestão das áreas metropolitanas, o que representa um desafio para a maioria dos governos. Esse trabalho discutir  questões de boa governança metropolitana, com ênfase especial na América Latina e no Caribe, doravante denominados "América Latina". No entanto, a discussão e as conclusões têm maior abrangência na medida em que podem ser aplicadas a áreas metropolitanas em todo o mundo.

Urbaniza o e Desenvolvimento Metropolitano

¹ Esse texto foi originalmente preparado para ser apresentado no evento UrbanEdge, organizado pela *London School of Economics* em dezembro de 2008, São Paulo.

² As informa es e opiniões contidas no presente artigo são as do autor e não representam as políticas e opiniões do Banco Interamericano de Desenvolvimento e suas institui es afiliadas.

Uma característica marcante do desenvolvimento recente da América Latina   a urbanização da população e das atividades econ micas, bem como o surgimento de várias cidades com características de áreas metropolitanas. Em 2005, as cidades da região concentravam 75% dos 523 milhões de habitantes e respondiam por mais de 50% do crescimento econ mico. A composição do sistema de assentamentos urbanos mudou drasticamente nos últimos cinqüenta anos, com o surgimento de grandes cidades, cujos territórios se estendem além das fronteiras jurisdicionais da autoridade local responsável pela gestão da cidade original e cujos mercados de mão-de-obra e serviços abrangem vários municípios, freqüentemente localizados em diferentes províncias/estados.

Essas áreas metropolitanas são muito importantes para o desenvolvimento econ mico dos países da América Latina e possuem forte inter-relação com outras aglomerações nacionais e internacionais. Elas são importantes para o bem-estar de grandes populações e também concentram a maior parte dos problemas sociais: pobreza, exclusão e violência. A capacidade da instituição responsável pela gestão das áreas metropolitanas afeta a quantidade, a qualidade e a eficiência dos serviços prestados e a distribuição de custos entre os beneficiários. As capacidades mais críticas incluem o fornecimento eficiente de energia, transportes, água potável e esgoto, disposição de lixo, além de saúde e educação. Ademais, a estrutura de governo existente impacta a ligação do cidadão com seu governo, bem como a prestação de contas do governo aos seus cidadãos (Byrd, 2008).

Gestão da Metr pole: Questões de Governança e Opções

O estudo da gestão metropolitana na América Latina   moldado pelo rápido e amplamente disseminado processo de descentralização de funções do governo que vem ocorrendo na região (BID, 1997; Daughters e Harper, 2007). Esse processo   movido pelo objetivo de aumentar a competitividade e promover o crescimento da economia local. Para tanto, os governos nacionais tentam melhorar os serviços e as infra-estruturas, transferindo responsabilidades para níveis mais baixos de governo, os quais, segundo o princípio de subsidiariedade, são mais capazes de atender às necessidades das economias locais e de trabalhar com empresários e organizações da

sociedade civil locais.³ Essas entidades incluem províncias, regiões e municípios, além de empresas de serviços de utilidade pública estaduais, municipais e privatizados.⁴ A despeito dos avanços no processo de descentraliza o e na melhoria da governança local, a capacidade institucional, financeira e de coordena o desses governos subnacionais para enfrentar os desafios impostos pelas áreas metropolitanas ainda   insuficiente.

As dificuldades de gestão metropolitana têm origem, em grande parte, em estruturas obsoletas e ineficientes de rela oes intergovernamentais que definem a atribui o de responsabilidades e o acesso aos recursos correspondentes entre diferentes níveis de governo. Em muitos casos, as responsabilidades atribuídas aos níveis subnacionais de governo não são apoiadas por recursos suficientes (ou os incentivos para que governos locais gerem renda adequada são insuficientes), nem pelo desenvolvimento de capacidade e responsabiliza o institucionais efetivas na gestão da coisa pública. Nas áreas metropolitanas, as dificuldades para coordenar jurisdi oes diferentes na administra o de serviços e outros insumos públicos para promover o desenvolvimento da aglomera o, agravam o problema.⁵

Governança Política

Dificuldades de governança política são comuns em áreas metropolitanas, particularmente no que se refere   participa o dos habitantes nas decisões que os afetam. Na medida em que as atividades econ micas e as popula oes penetram em territórios sob a jurisdi o de várias autoridades locais, ocorre um desalinhamento entre os territórios representados por autoridades eleitas e as áreas afetadas por decisões de investimento e presta oes de serviços. Geralmente, não há órgãos eleitos para debater questões metropolitanas, o que cria uma situa o que Lef vre (2008) chama de "falta de voz". A prolifera o de arranjos de coordena o *ad hoc* e de institui oes especiais

³ O princípio da subsidiariedade sugere que a presta o efetiva de serviços requer que as decisões sejam tomadas pelo nível de governo mais próximo do cidadão (Barnett, 1997).

⁴Na América Latina há mais de 100 estados e províncias (também conhecidos como departamentos ou regiões) e mais de 14 mil municípios.

⁵ Um exemplo   o fornecimento de água potável, sistemas de esgoto e drenagem em áreas metropolitanas, que requer infra-estruturas em opera o nos territórios que transcendem a jurisdi o de um único município, obrigando vários governos locais a coordenar suas a oes. Da mesma forma, a gestão do transporte público e as questões ambientais em bacias hidrográficas e atmosféricas requerem a colabora o de diferentes jurisdi oes.

criadas para enfrentar questões metropolitanas tiram a capacidade decisória dos eleitores, o que, por sua vez, enfraquece a responsabiliza o (*accountability*).

Capacidade Institucional e Arranjos de Coordena o

A capacidade institucional de governos locais e as diferentes estruturas empregadas para lidar com suas inter-rela es, freqüentemente são insuficientes para gerir a complexa gama de serviços e infra-estruturas de que as áreas metropolitanas necessitam. Os arranjos de coordena o criados para prestar serviços apresentam tanto potencial como problemas. No **modelo monista** de gestão metropolitana, um governo local presta todos os serviços locais. Um exemplo desse modelo   a constitui o fragmentada de governos locais que, embora capazes de responder de forma mais efetiva às preferências locais do que as institui es da esfera inferior, carecem de capacidade para lidar com as complexidades inerentes   presta o de serviços a metr p les. Um outro exemplo   a estrutura centralizada de governo, que dispõe de capacidade institucional e de economias de escala significativas, mas enfrenta desafios para manter contato direto com os beneficiários e, portanto, tem capacidade limitada para atender a necessidades e preferências diversificadas. A primeira estrutura pode ser encontrada na maioria das áreas metropolitanas dos Estados Unidos, e exemplos bem sucedidos da última podem ser vistos na América Latina, como, por exemplo, no Município Metropolitano de Quito e no Município de Bogotá.

No **modelo dualista**, freqüentemente denominado “modelo metropolitano” (Lef vre, 2008) ou “modelo supramunicipal” (Klink, 2008), uma institui o de nível superior, um governo regional ou uma autoridade metropolitana com jurisdi o sobre uma vasta área geográfica co-existe com esferas inferiores de governo (municípios, cidades, aldeias, distritos municipais). O nível supramunicipal presta serviços com economias de escala e externalidades significativas em toda a região, e as esferas inferiores continuam responsáveis pelos serviços locais. Um exemplo interessante do sistema dualista   o caso da Greater London Authority, responsável por questões pertinentes a transportes, gestão de lixo, polícia, prote o contra incêndio, uso e planejamento da terra, qualidade do ar, biodiversidade, desenvolvimento econ mico, cultura e turismo. As esferas inferiores de governo continuam a prestar os demais

serviços urbanos: educação, habitação, serviços sociais, limpeza de ruas, coleta de lixo, manutenção de rodovias, planejamento local e a maioria dos serviços relacionados a artes e lazer. Um caso não tão bem sucedido, que será discutido mais adiante,   o de Santiago do Chile.

Os **arranjos de cooperação voluntária**, com uma estrutura menos formal para a gestão da coordenação necessária entre jurisdições em áreas metropolitanas, também são comuns. Esses arranjos se constituem em órgãos que cobrem toda a área, formados voluntariamente por governos locais na aglomeração, sem status institucional permanente, independente. Segundo Byrd (2008), arranjos de cooperação voluntária são atraentes por serem politicamente fáceis de serem criados e desfeitos e por oferecerem aos governos locais alguma forma de representação em seus conselhos de administração. Essas organizações geralmente cobram contribuições dos municípios, mas há casos em que cobram impostos ou taxas de usuário como pagamento pelos serviços. Hermann et al. (1999) discutem as diferentes formas que essas estruturas podem assumir, dentre as quais estão conferências metropolitanas (Bolonha, Itália), comunidades de comunas (França), autoridades intermunicipais conjuntas (Espanha e Bélgica) e órgãos públicos ou entidades conjuntas (Países Baixos). Esses modelos são capazes de prestar serviços no território da aglomeração, mas enfrentam problemas de responsabilização em virtude da multiplicidade de entidades envolvidas e da natureza voluntária de sua associação.

Os **distritos para fins especiais**, um outro modelo institucional comumente empregado em países com governos locais fortes, são criados para prestar serviços que transcendem as fronteiras municipais. Esses distritos, que Lef vre (2008) chama de "autoridades intermunicipais monossessoriais conjuntas", prestam serviços municipais semelhantes a diversos municípios ou administram serviços regionais com externalidades significativas, tais como educação, saúde e transportes. São eficientes no sentido de que: abordam as necessidades especializadas do território onde ocorre a transcendência; freqüentemente contam com financiamento dedicado por meio de taxas de usuário, impostos e transferências; e são capazes de envolver gestão profissional. No entanto, apresentam desvantagens, tais como aquelas destacadas por Byrd (2008): por serem entidades mono setoriais não permitem facilmente compensações entre despesas em diferentes serviços; o modelo ao desvincular a responsabilidade pelo financiamento (por exemplo, por meio de impostos cobrados pelo município) e a

prest o do serviço pelo distrito especial tem um impacto negativo na responsabiliza o e, em última análise, na eficiência; e a prolifera o dos órgãos de tomada de decisão e presta o de serviços cria uma propaga o de responsabilidade governamental na área metropolitana.

Financiamento do Desenvolvimento Metropolitano

O financiamento do desenvolvimento de áreas metropolitanas apresenta muitas complexidades, uma vez que geralmente há opiniões conflitantes sobre os tipos de atividades de governo que deveriam ser financiadas e sobre que nível de governo pode melhor desempenhar e financiar essas atividades. Impostos, taxas, transferências e débito podem ser usados em diferentes combina es para fins de financiamento. A atribui o de uma fonte específica a um serviço metropolitano tem ângulos técnicos e políticos. Impostos são bons para financiar serviços gerais (ilumina o pública, administra o local) e taxas de usuário são melhores para financiar serviços de utilidade pública (eletricidade, água potável, esgoto) em tanto que as transferências são melhores para financiar serviços com externalidades (saúde, educa o). Entretanto, outros fatores como desigualdades de renda e segrega o espacial de popula es de baixa renda em áreas metropolitanas, podem forçar o fornecimento de subsídios e outras transferências intergovernamentais, a fim de assegurar níveis minimamente aceitáveis de presta o de serviços no território. Na ausência de uma estrutura monista de governo ou de um distrito especial encarregado do fornecimento de uma determinada infra-estrutura, o financiamento de grandes investimentos indivisíveis requer arranjos de coordena o complexos, particularmente quando empréstimos são necessários.

O Desafio da Governança Metropolitana

As grandes cidades da América Latina enfrentam uma tarefa complexa para desenvolver estruturas de governança eficientes e democráticas, capazes de promover o desenvolvimento econ mico de suas áreas metropolitanas e, ao mesmo tempo, oferecer os serviços necessários   comunidade. Klink (2008) considera que boa gestão e governança metropolitanas envolvem o estabelecimento de procedimentos

participativos de tomada de decisão sobre bens coletivos, envolvendo os vários interessados, alem de uma gestão eficiente de externalidades e transcend ncias no território. Lef vre (2008) argumenta que a boa governança em áreas metropolitanas   sempre resultado de um processo político complexo, onde os cidadãos metropolitanos primeiro ganham voz, a seguir representa o e, gradualmente, desenvolvem capacidade institucional e fiscal para prestar serviços e resolver problemas metropolitanos. A implementa o bem sucedida de modelos eficientes de governança metropolitana requer reformas coordenadas nas áreas política, fiscal, institucional e financeira. Esses esforços requerem uma visão compartilhada de longo prazo e coragem política substancial de todas as partes envolvidas.

Não há uma única soluço para todos os casos, uma vez que estruturas jurídicas, história institucional e tradi es de governança variam entre países, e cada área metropolitana enfrenta desafios diferentes. Assim, o estudo de casos   um ponto de partida relevante para identificar solu es viáveis. A América Latina tem exemplos, com graus variados de sucesso, da maioria das formas de governança metropolitana mencionadas nesta se o: modelos monistas em Quito e Bogotá; um modelo dualista em Santiago, um modelo de coopera o voluntária limitada na Região do ABC em São Paulo, e órgãos para fins especiais em Buenos Aires (Klink, 2008). Alguns modelos podem ser excessivamente centralizados, quer por causa do domínio excessivo da cidade central (em Bogotá) ou do domínio excessivo do governo central (no Chile). Mas a maioria das regiões metropolitanas tem estruturas ruins – ou nenhuma estrutura – de governança, que são fragmentadas demais para a presta o eficiente de serviços.

Explora es na Prática do Governo Metropolitano na América Latina

Muitos governos latino-americanos, em semelhança a outros ao redor do mundo, adotaram medidas para enfrentar problemas metropolitanos. Klink (2008) documenta muitos esquemas de gestão metropolitana. Ainda assim, o que falta às metr p les latino-americanas   um processo adequadamente orquestrado (*a la* Lef vre), para o desenvolvimento de arranjos metropolitanos eficientes e sustentáveis.

As op es para estabelecer esquemas de gestão metropolitana viáveis são limitadas pelos arranjos jurídicos dos países. Em estados unitários, como o Chile e a Col mbia, há uma presença excessiva do governo central nos assuntos locais. Nos estados federados, como o Brasil e o México (que reconhecem a existência de tr s

níveis distintos de governo: a união federal, os estados e os municípios) há regras explícitas que proíbem a cria o de níveis intermediários de governo entre o estado e o município. Na Argentina, também um país federado, a Constitui o concede às províncias o direito de definir o regime municipal, o que leva   prolifera o de sistemas municipais, dos quais nenhum aux lia no estabelecimento de estruturas de governança metropolitana.

O processo de constru o de estruturas de gestão metropolitana adequadas provavelmente poderá gerar soluçoes subótimas, já que envolve negocia oes entre atores sociais com diferentes interesses.   aconselhável que se examinem experiências concretas, para que se tenha uma idéia dos desafios envolvidos e se identifiquem as oportunidades em situa oes específicas. Para sugerir possíveis cursos de a o, o restante deste trabalho examinará sucintamente experiências que se encaixam nos quatro tipos descritos e que pertencem a diferentes marcos jurídicos. Essas experiências envolvem as maiores áreas metropolitanas da região latino-americana, as megacidades de Buenos Aires, Cidade do México e São Paulo, cuja gestão ocorre no contexto de estruturas de governos federados, e as grandes áreas metropolitanas de Santiago, Bogotá, e Quito, cuja gestão se dá no contexto de governos unitários.

Modelos Monistas: Experiências Bem Sucedidas em Quito e Bogotá

O modelo monista encontrado em uma metrópole de porte médio, o município metropolitano de Quito,   provavelmente a experiência de gestão metropolitana mais bem sucedida na América Latina. A forte tradi o de um governo local eficiente em Quito e a quase completa equivalência entre os territórios da aglomera o metropolitana e aqueles sob a jurisdi o do município têm facilitado, em grande parte, o surgimento de uma boa estrutura de gestão metropolitana baseada na gestão, pelos distritos, da maioria dos serviços urbanos e na gestão, por empresas municipais, dos serviços de utilidade pública. Também merecem crédito os prefeitos, que reorganizaram o município para enfrentar os problemas metropolitanos que surgiram.

Na medida em que as áreas metropolitanas crescem, os arranjos de boa governança se tornam menos eficientes e requerem modifica oes. O município de Bogotá, que representa um caso de arranjo de governança monista eficiente para uma grande cidade (mais de cinco milhões de habitantes em 2008), pero que está

encontrando dificuldades para coordenar o crescimento econ mico e demográfico, bem como na presta o de serviços, a um mercado de trabalho integrado, que hoje abrange outros oito municípios. Assim,   necessário para a gestão do território do rico vale de Sabana - onde está localizado um dos maiores áreas metropolitanas na América Latina (com quase seis milhões de habitantes) - criar um processo sistemático de desenvolvimento de governança metropolitana. Em vista do peso econ mico e demográfico da área metropolitana no país, bem como da incidência esmagadora da cidade central de Bogotá na aglomera o,   improvável que o processo de governança metropolitana em desenvolvimento possa levar a uma estrutura de gestão metropolitana monista integrada. O mais provável   que as negocia es resultem no estabelecimento de arranjos de governança funcionais, que assumam responsabilidades por questões metropolitanas críticas. Há discussões em andamento para estender a experiência bem sucedida da Trasmilenio S.A., a empresa pública municipal que fornece transporte público em Bogotá,   área metropolitana. Essa experiência poderá ser replicada na presta o de serviços de saúde e educa o, onde a demanda da área metropolitana está tributando serviços no Município de Bogotá.

Arranjos Dualistas Complexos: A Experiência de Santiago

Arranjos dualistas podem lidar mais facilmente com o problema da expansão territorial, tornando o território jurisdicional da esfera superior de governo suficientemente grande para abranger toda a área metropolitana. No entanto, uma atribui o eficiente de responsabilidades e recursos entre as diferentes esferas de governo também   necessária, conforme mostrado pela experiência de Santiago. O governo regional (o segundo nível) financia investimentos municipais e coordena ministérios setoriais, mas carece de autoridade em questões metropolitanas críticas, tais como água e esgoto, que são gerenciadas por serviços de utilidade pública privados, regulados pelo governo central; transportes, controlados pelo Ministério dos Transportes; a rede viária estrutural, sob a responsabilidade do Ministério de Obras Públicas; e gestão ambiental, a cargo de uma comissão interministerial. Os governos municipais em Santiago (42 deles na área metropolitana) são responsáveis pelo uso e planejamento do solo, remo o de resíduos sólidos, educa o e assistência médica primária. Esse caso

demonstra as dificuldades para definir a atribui o correta de responsabilidades entre diferentes níveis de governo com jurisdi o sobre o mesmo território.

Ha avanços, entretanto em várias frentes. Os municípios assinaram acordos de associa o voluntária para a gestão conjunta dos serviços de remo o de resíduos sólidos. O Plano de Despolui o Ambiental para a área metropolitana   outro mecanismo de coordena o criado que une institui es do governo central, regional e local na implementa o, de forma coordenada, de interven es públicas para reduzir a polui o do ar na área metropolitana. A Transantiago, sistema de transportes públicos recentemente estabelecido (e bastante pol mico),   operada por uma parceria público-privada (o Operador Técnico), com jurisdi o sobre o sistema que serve a maior parte da área metropolitana e distribui pagamentos entre provedores privados que competiram “pelo mercado” em uma licita o internacional. No entanto, nessa metrópole em crescimento acelerado mais mecanismos institucionais efetivos são necessários para coordenar o planejamento do uso do solo com investimentos em infraestrutura e presta o de serviços, tais como conselhos de planejamento conjuntos e a redistribui o de responsabilidades entre os governos municipais e regionais, bem como a transferência de responsabilidades de entidades do governo central para governos regionais e locais. Em vista das tradi es de governo altamente centralizadas do Chile,   provável que isso venha a constituir um processo complexo e pol mico.

Arranjos Funcionais de Governança Metropolitana: A Experiência da Grande Buenos Aires

A Região Metropolitana de Buenos Aires (RMBA), como outras megacidades discutidas aqui, não tem existência como órgão político e administrativo. De uma forma imprecisa poderia ser definida como sendo a área de mercado econ mico incluída no território da Cidade Aut noma de Buenos Aires e seus 32 municípios adjacentes, com três e nove milhões de habitantes, respectivamente. Na virada do século, essa área urbana complexa gerava aproximadamente 52% do PIB da Argentina e concentrava 32% de sua popula o. A governança dessa área   resultado de um conjunto de intera es complexas entre vários atores, que incluem 32 governos locais (com autonomia

relativamente limitada sob um estatuto definido pela esfera superior de governo), o governo da província de Buenos Aires, a Cidade Aut noma federada de Buenos Aires (com status e estrutura de um governo provincial) e as institui es do governo central, com jurisdi o sobre questões metropolitanas que se sobrepõem aos dois governos provinciais.

As autoridades centrais e locais responsáveis pela presta o de serviços na área metropolitana, que carecem de mecanismos formais de coordena o nos estatutos do governo subnacional, recorreram a arranjos de coopera o voluntária, formalizados sob diferentes formatos institucionais permitidos pela legisla o: a Empresa do Mercado Central, empresa pública para operar os mercados alimentícios atacadistas; o Acordo de Coordena o Ecológica (CEASME), uma entidade tripartite (federal, provincial e municipal) para regular o fornecimento de água e a disposi o de esgoto; e o Comit  da Bacia de Matanza-Riachuelo, um comit  federal-provincial-municipal para executar e manter obras de drenagem em bacias de rios, administrar a disposi o de lixo e coordenar políticas ambientais. Obter uma coordena o metropolitana mais forte na Argentina e difícil devido   autonomia dos governos federal e provincial e a dependência dos municípios dos recursos e responsabilidades transferidos pelas províncias.

As ricas experiências de arranjos de coordena o específicos de setores e áreas fornecem a base para mecanismos mais integrados de gestão metropolitana. Os exemplos incluem oportunidades para estabelecer um comit  de parques (com a participa o dos governos nacional, provincial e municipal) para desenvolver e administrar parques para servir toda a área metropolitana, aproveitando as vastas terras do governo não utilizadas ou subutilizadas na área metropolitana; e criar um fundo de transferência compartilhado, sob gestão provincial e municipal, para promover o planejamento e o desenvolvimento conjuntos de uso da terra entre municípios, em conformidade com os objetivos e padrões de desenvolvimento no nível metropolitano. Esses instrumentos metropolitanos de gestão conjunta podem ser estabelecidos no curto prazo e têm boas chances de sucesso no cenário político altamente fragmentado da Argentina. As experiências podem oferecer um *insight* no que se refere a formas viáveis para estabelecer os complexos mecanismos de coordena o necessários para a gestão de transportes públicos metropolitanos e distribui o e tratamento de  gua.

Coordena o Fragmentada: A Experiência de São Paulo

A região metropolitana de São Paulo, que inclui a cidade de São Paulo e 38 municípios adjacentes, tem um total de aproximadamente 18 milhões de habitantes e gera mais de 1/3 do PIB e metade da produ o industrial do Brasil. A região carece de um sistema integrado de governança metropolitana. Os municípios são individualmente responsáveis pelo planejamento e desenvolvimento do uso do solo e pela presta o da maioria dos serviços urbanos (habita o, saúde, educa o), sem mecanismos de coordena o no nível metropolitano, enquanto a presta o de serviços metropolitanos cruciais –  gua e esgoto e transporte público – está nas mãos de empresas geridas pelo governo estadual, que não se coordenam com os municípios. A natureza compartimentalizada e competitiva da federa o brasileira impede o desenvolvimento de mecanismos para uma tomada de decisão compartilhada e permite guerras competitivas entre governos municipais e estaduais na atra o de investimento privado. O sistema de rela es intergovernamentais impõe restri es orçamentárias rígidas e promove responsabilidade fiscal para estados e municípios, mas também prejudica a constru o social de redes de políticas horizontais e verticais destinadas   governança metropolitana. A coopera o voluntária entre municípios   possível em conformidade com a legisla o, que permite a cria o de associa es de municípios e, hoje, algumas entidades de coordena o no nível estadual, existentes desde o final da década de 1960, ainda estão em funcionamento, embora não haja nenhuma na região metropolitana de São Paulo.⁶

Em São Paulo, há exemplos significativos de coordena o intermunicipal, que incluem o Programa de Gestão da Bacia Hidrográfica do Guarapiranga para coordenar a prote o ambiental; a gestão de uso do solo e a gestão da água no aq ifero que reabastece a área da região de São Paulo, com o envolvimento de vários municípios e órgãos estaduais; e a Câmara do ABC, um conselho público-privado, cujo objetivo   abrir as discussões de questões regionais entre a comunidade local, empresas, sindicatos de trabalhadores e os governos estaduais e locais no território dos municípios de Santo André, São Bento e São Caetano. Desde 1997, mais de 20 acordos de desenvolvimento econ mico, social e territorial foram assinados entre os municípios, o estado e o setor privado nessa região, incluindo a cria o da Agência de

⁶ São exemplos a Coordena o da Região Metropolitana de Curitiba (COMEC) no Estado do Paraná e o Conselho de Desenvolvimento Regional (CONDER) no Estado de Bahia

Desenvolvimento Regional para estimular e articular uma estratégia participativa de apoio   recupera o econ mica da região (Klink 2008).

A região metropolitana de São Paulo necessita de institui es para coordenar o planejamento e desenvolvimento do uso do solo, o transporte público metropolitano e a prote o ambiental. O esmagador peso demográfico, econ mico e político da cidade central (o Município de São Paulo abriga 11 dos 18 milhões de habitantes da região) impõe um obstáculo significativo. Os políticos e gestores municipais de São Paulo v em pouca utilidade em buscar coordena o nas decisões sobre investimentos e serviços que eles muito provavelmente terão que, majoritariamente financiar. Interven es no nível estadual também são de difícil implementa o em vista do peso político da estrutura municipal de São Paulo na política do estado. Esse impasse durou o suficiente e são necessárias solu es para coordenar o transporte público em uma área metropolitana, onde os trabalhadores gastam quase quatro horas diariamente nas deslocamentos de casa para o trabalho e de volta para casa. A cria o de uma agência pública metropolitana de transportes, de propriedade do Município de São Paulo do governo do Estado e dos municípios da região, operada por uma equipe de gestão profissional, constitui uma alternativa viável a um conselho municipal ou a uma institui o supramunicipal para operar serviços e investimentos metropolitanos, soluço que poderá não ser aceitável para a autoridade local da cidade central.

Uma Metr pole em Busca de Estrutura de Governo: A Experiência da Cidade do México

A Zona Metropolitana do Vale do México   uma das maiores metr p les do mundo e impõe desafios de gestão complexos, que resultam de suas dimensões geográficas, demográficas e econ micas, bem como da multiplicidade de entidades governamentais envolvidas em sua gestão. O território da aglomera o abrange 16 divisões no Distrito Federal da Cidade do México (DF), 58 municípios no Estado do México e o município de Tizayuca, no Estado de Hidalgo.⁷ A  rea metropolitana abriga a maior concentra o de atividade econ mica do país, que gera mais de 1/3 do PIB do M xico⁸.

⁷ A  rea metropolitana cresceu de 9 milhões de habitantes em 1970 para quase 18 milhões em 2000, e aumentou de 2.127 km² em 1970 para 4.902 km² em 1995. A maior parte desse aumento ocorreu no Estado do México, cujos municípios metropolitanos testemunharam um crescimento demográfico de 320% de 1970 a 2000. Em contraste, a popula o do DF aumentou

No México, a Constitui o proíbe explicitamente a forma o de um nível intermediário de governo entre os municípios e os estados, impedindo, assim, a estrutura o jurídica das mais de 100 áreas metropolitanas existentes no país. Na Cidade do México, as disputas políticas agravam as restri es jurídicas, uma vez que os diferentes níveis de governo com jurisdi o sobre o território ocupado pela Zona Metropolitana do Vale do México geralmente estão sob o controle de diferentes partidos políticos. O financiamento de investimentos metropolitanos e a presta o de serviços constituem uma questão contenciosa. Em um debate com forte carga política, o Estado do México argumenta que o DF explora muitos dos recursos do Estado, sem compensa o apropriada, e o DF sustenta que aqueles que vêm do Estado do México trabalham e consomem serviços na capital, sem contribuir financeiramente.⁹ Além disso, o governo federal, um importante financiador de projetos metropolitanos (por exemplo, o metrô), recentemente reduziu seu envolvimento na área metropolitana, arrastado pelas necessidades de outras regiões e compelido por problemas financeiros.

Essas restri es jurídicas, políticas e financeiras impediram a formula o de políticas coordenadas de desenvolvimento urbano na maioria das áreas nas quais o DF e o Estado do México interagem, tais como água, transportes e disposi o de resíduos sólidos. As tentativas de estabelecer mecanismos de coordena o no nível metropolitano são sistematicamente proteladas devido ao fraco apoio político das autoridades eleitas. Esse   o caso do Programa de Planejamento do Desenvolvimento da  rea Metropolitana do Vale do México concebido em 1998 pela Comissão Metropolitana de Assentamentos Humanos, um esforço conjunto dos Governos do DF, do Estado do México e da Secretaria de Desenvolvimento Social do Governo Federal. O Programa apresenta propostas de longo alcance para o crescimento urbano no vale e aborda algumas das preocupa es mais prementes, tais como congestão do tráfego e degrada o ambiental. O Programa não foi implementado por falta de mecanismos de coordena o institucionais. Esses problemas também impediram a expansão do metrô

apenas 35% no mesmo período de 30 anos. No momento, mais de metade da popula o vive no Estado do México (Iracheta, 2002).

⁸ Nos últimos 20 anos, em media, o DF gerou 23% do PIB do país, seguido pelo Estado do México, com 10%.

⁹ A maior parte da água consumida no DF vem do Estado do México. No setor de transportes, há uma diferença notável na qualidade dos serviços e infra-estrutura, que favorece o DF. Em termos de disposi o de resíduos sólidos, o Estado do México produz menos lixo do que o DF, mas recebe a maior parte do lixo do DF (Iracheta, 2002).

para fora do territ6rio do DF e outros munic6pios metropolitanos. Tamb6m h6 sucessos parciais, como o programa de despolui76o, que tem conseguido manter os n6veis de polui76o do ar inalterados nos 6ltimos anos, apesar do crescimento na 6rea metropolitana. Esse progresso ocorreu ap6s um esfor7o sustentado para coordenar as a76es de um bilh6o de entidades municipais, estaduais e federais movidas por um senso de urg6ncia impelido pelos altos n6veis de polui76o sob os quais a popula76o urbana estava vivendo.

Sugest6es para a Cria76o de Estruturas de Gest6o Metropolitana na Am6rica Latina

Apesar da import6ncia da boa governan7a de 6reas metropolitanas para a economia e o bem-estar de grandes parcelas da popula76o, a maioria dos governos centrais e estaduais na Am6rica Latina reluta em criar arranjos metropolitanos monistas ou supramunicipais. Os governos preferem estruturas de governo de coopera76o volunt6ria ou dualistas quando voltados para a melhoria da gest6o metropolitana. . Ironicamente, se a necessidade de melhor gest6o resulta da import6ncia econ6mica e pol6tica de 6reas metropolitanas, 6 esse mesmo significado econ6mico e pol6tico que impede as esferas superiores de governo de criar arranjos supramunicipais monistas.¹⁰ Arranjos dualistas existem na regi6o, mas necessitam de melhorias para atender 6s condi76es de boa governan7a discutidas aqui, tais como responsabilidades claramente definidas para cada esfera de governo envolvida na 6rea metropolitana; recursos suficientes (financeiros, organizacionais, for7a de trabalho) para cada esfera de governo, para que se desincumbam de suas responsabilidades em n6veis socialmente aceit6veis de desempenho; e mais voz e capacidade de supervis6o para interessados no processo de tomada de decis6o sobre quest6es e gastos metropolitanos. Essas condi76es s6o de dif6cil obten76o no 6mbito das estruturas locais de governo altamente fragmentadas e competitivas herdadas pelas metr6poles latino-americanas.

O exame de casos indica que a melhor op76o no longo e m6dio prazo 6 a cria76o de arranjos funcionais de governan7a metropolitana com a participa76o de todas as esferas de governo (local, estadual e central). Isso requer estruturas de

¹⁰ Os gestores dessas 6reas econ6mica e demograficamente poderosas podem facilmente competir com autoridades nacionais ou federais eleitas, no controle de governos de n6vel mais elevado.

governança que compensem o domínio econ mico, demográfico e fiscal dos municípios centrais, permitindo-lhes, ao mesmo tempo, influir suficientemente para não afastá-los da participação. Arranjos de governança com poder de voto baseados em ações qualificadas podem funcionar e também ser usados para criar empresas públicas, comissões ou comit s para operar infra-estruturas e serviços cruciais para água e esgoto, saúde, educação, transportes, gestão do uso do solo, proteção ambiental e habitação a custos acessíveis. Essas estruturas deveriam permitir o envolvimento total de interessados na tomada de decisão e ainda, como arranjos setoriais, deveriam impedir a concentração do poder fiscal e decisório inerente a uma entidade supranacional monista.

A construção de uma estrutura de gestão metropolitana tão pulverizada e ainda assim capaz, requer um bom nível de consenso político entre as instituições municipais, estaduais e federais envolvidas na gestão metropolitana, bem como a colaboração do setor privado com interesses no desenvolvimento da área no longo prazo. Esse consenso entre instituições do governo e a disposição do setor privado para contribuir, podem ser obtidos de forma mais positiva quando a instituição que desenvolve o processo conta com a ampla participação de todos os interessados.

  essencial para apoiar a tomada de decisão no nível metropolitano para fins de recomendações de políticas e programas possuir boa capacidade de análise de dados. Segundo Byrd (2008), estes dados são necessários para permitir analisar e discutir as relações entre cidades centrais e subúrbios, o setor público e privado em diferentes cidades, e os ricos e pobres das regiões metropolitanas. Especificamente, esses tipos de dados possibilitam avaliar o desempenho dos mecanismos de coordenação voluntária e fornecem evidências sólidas para promover melhorias. Esses dados possibilitam avaliar se as estruturas de associação voluntária representam um processo incremental de aprendizagem na direção de uma melhor coordenação metropolitana, por meio de instituições formais de governança metropolitana e mecanismos eficientes de coordenação intermunicipal que facilitam a acessibilidade, a responsabilização e a transparência.

Referências

- Barnett, Richard. 1997. Subsidiarity, Enabling Government, and Local Governance. In Hobson, Paul A.R. e France St-Hilaire, eds., *Urban Governance and Finance: A Case of Who Does What*. Montreal: Instituto de Pesquisa em Política Pública.
- BID (Banco Interamericano de Desenvolvimento). 1996 *Latin America After a Decade of Reforms*. Progresso Econ mico e Social na América Latina: 1997 Relat rio. Washington, DC: IDB.
- Byrd, Richard, e Enid Slack. 2008. Fiscal Aspects of Metropolitan Governance. In Eduardo Rojas, Juan R. Cuadrado Roura, e José Miguel Fernández G uell, eds., *Governing the Metropolis: Principles and Cases*. Washington, DC: IDB/DRCLAS-Universidade Harvard.
- Daughter, Robert, e Leslie Harper. 2007. Fiscal and Political Decentralization Reform. In Eduardo Lora, ed., *The State of State Reform in América Latina*. Washington, DC: BID.
- Hermann, Zolt n, M. Tam s Horv h, G bor Ungv ri. 1999 *Allocation of Local Government Functions: Criteria and Conditions –Analysis of Policy Proposals for Hungary*. Washington, DC: Iniciativa de Descentraliza o Fiscal para a Europa Central e Oriental.
- Iracheta, Alberto. 2002. Quien y para qué en la Zona Metropolitana del Valle de México: La Difícil relación entre el Distrito Federal y el Estado de México. N o publicado.
- Klink, Jeroen. 2008. Recent Perspectives on Metropolitan Organization, Functions, and Governance. In Eduardo Rojas, Juan R. Cuadrado Roura, e José Miguel Fernández G uell, eds., *Governing the Metropolis: Principles and Cases*. Washington, DC: BID/DRCLAS-Universidade Harvard.
- Lefèvre, Christian. 2008. Democratic Governability of Metropolitan Areas: International Experiences and Lessons for Latin-American Cities. In Eduardo Rojas, Juan R. Cuadrado Roura, e José Miguel Fernández G uell, eds., *Governing the Metropolis: Principles and Cases*. Washington, DC: BID/DRCLAS-Universidade Harvard.
- Rojas, Eduardo, Juan R. Cuadrado Roura, e José Miguel Fernández G uell, eds. 2008. *Governing the Metropolis. Principles and Cases*. Washington, DC: BID/DRCLAS-Universidade Harvard.