

**EXPERIÊNCIAS DE GOVERNANÇA METROPOLITANA INTERNACIONAL:
OS CASOS DA FRANÇA, ESPANHA, INGLATERRA E ALEMANHA*****Karla França**

Pesquisadora do Programa de Pesquisa e Desenvolvimento Nacional (PNPD) junto à Diretoria de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais (Dirur) do Ipea

O objetivo desta pesquisa é apresentar uma análise das experiências de governança metropolitana europeias, desde os aspectos de instituição das áreas metropolitanas até os desafios de fomento às políticas públicas cooperadas em realidades distintas. Em suma, as análises dos países europeus se constituem em uma aproximação para os estudos das práticas de governança no escopo do projeto Metropolização: caracterização, institucionalidades e indicativos de política pública.

Escolheu-se analisar as experiências de governança metropolitana de países desenvolvidos, neste texto, em decorrência de proposições pragmáticas com efetividade, desenvolvidas em países europeus, em especial da Europa Ocidental, para o enfrentamento da questão metropolitana. Destaca-se, entre tais proposições, a formulação de critérios para a instituição de regiões metropolitanas que viabilizem, em certa medida, ações e programas desenvolvidos no âmbito dos arranjos instituídos. Ao mesmo tempo, foram associados o viés acadêmico e as proposições de governos dos casos analisados, visando às soluções viáveis e aos conflitos de uma gestão compartilhada a partir da análise de documentos oficiais e da revisão bibliográfica das obras de Collin (2007), Klink (2005), Lefèvre (2009), OECD (2007) e Roja *et al.* (2005).

As reflexões buscam identificar e conhecer a formação desses arranjos. Para tanto, partem-se das seguintes perguntas: *i)* quais foram os benefícios ou dificuldades das ações cooperadas?; *ii)* quais são as estruturas de coordenação dos arranjos?; e *iii)* quais critérios são utilizados para a instituição das regiões metropolitanas?

Esses questionamentos podem contribuir para a definição de diretrizes de análises comparativas e

propositivas da problemática metropolitana brasileira. Com isso, é possível estabelecer as principais convergências e divergências da problemática metropolitana na esfera-mundo e as conexões viáveis na promoção de projetos de desenvolvimento no Brasil.

Esta pesquisa apresenta como procedimento de desenvolvimento a seguinte estrutura: *i)* o critério e/ou a tipologia para a definição das regiões metropolitanas; e *ii)* experiências de governança metropolitana.

As dificuldades de articulação das diversas esferas de governo na oferta adequada de serviços de interesse comum não são exclusividades de países em desenvolvimento. São dificuldades também de vários países federativos e não federativos que buscam por inovações e novos arranjos para o enfrentamento da questão metropolitana, além da superação de conflitos de legitimidade e competências. Nesse sentido, as análises europeias revelam a heterogeneidade de formatos institucionais de caráter institucional e voluntário que agregam agentes do setor público e privado na consolidação das ações de funções públicas de interesse comum para gerir o território metropolitano, além de incentivos da União Europeia para a cooperação de serviços comuns em espaços metropolitanos.

É possível resumir as principais ideias ao longo da pesquisa nas seguintes proposições.

- 1) Alemanha, França, Espanha e Inglaterra não possuem um único modelo de arranjo metropolitano. As experiências analisadas na Alemanha revelaram flexibilidade de composição para a instituição dos arranjos metropolitanos, coordenadas, em sua maioria, por ações voluntariadas em que a inserção do governo central é heterogênea a

* Estudo realizado no âmbito do Projeto Metropolização: caracterização, institucionalidades e indicativos de política pública.

depende da estrutura de governança metropolitana analisada. Por exemplo, no Internationale Bauausstellung Emscher Park (IBA), houve uma significativa participação do governo central, enquanto nas experiências de Rhine-Neckar que integram diferentes jurisdições o incentivo partiu efetivamente dos três Länder e do envolvimento da sociedade. As experiências francesas analisadas são significativamente permeadas por ações advindas das leis intermunicipais e dos mecanismos institucionais obrigatórios das Établissements Publics de Coopération Intercommunale (EPCIs) em cada comunidade para que seja possível o acesso a recursos do Estado. Assinale-se que o Estado francês possui importantes avanços na instituição de mecanismos que potencialize ações cooperadas nos espaços metropolitanos, com investimentos na área de habitação de interesse social e transporte metropolitano. Porém, apresenta fragilidades na efetividade de competência e financiamento destas ações.

- 2) A experiência paulista fomenta a cooperação e o compartilhamento de serviços comuns e formas de financiamento advindo majoritariamente dos serviços prestados, sendo o repasse do governo central e da União Europeia reduzido se comparado à própria capacidade de arrecadação de financiamento. Somadas a esta autonomia financeira da experiência paulista, as reformas legislativas garantiram novas fontes de financiamento advindo do imposto de renda e do imposto do valor adicional.
- 3) As experiências europeias mostram como os interesses são distintos entre as cidades-polos e as áreas suburbanas. Elas revelam conflitos de interesses nas ações de melhoria dos serviços, bem como estruturas econômicas desiguais. Para tanto, é necessária uma participação ativa dos respectivos conselhos metropolitanos instituídos – eleitos de forma direta ou indireta –, com base nas relações de poder instituídas, visando ao fortalecimento das estratégias metropolitanas.

Destaque-se que existem diferentes formas de participação da sociedade a partir dos mecanismos de elegibilidade dos modelos instituídos. Nas experiências analisadas, os arranjos com mecanismos de elegibilidade por sufrágio direto agregam mais participação da sociedade – por exemplo, os arranjos de Stuttgart e Londres.

- 4) As fontes de financiamento dos arranjos instituídos são distintas. Entretanto, provêm de quotas-impostos dos serviços prestados às municipalidades e repasses ou ações compartilhadas com o governo central. Apresentam diferenças na estrutura, nas fontes de financiamento e na participação dos incentivos federais. Na Espanha, é possível inferir uma autonomia de financiamento no arranjo de Madri; em Londres, existem incentivos significativos do governo central.

A análise deste texto está inserida em um movimento maior que está sendo desenvolvido em três direções, quais sejam, as experiências de governança metropolitana europeias – Alemanha, Espanha, França e Inglaterra –, objeto deste texto; as experiências canadense e norte-americana;¹ na terceira experiência, será analisada a questão metropolitana dos países em desenvolvimento a partir da reestruturação econômica que modificou o tecido urbano destes países. A análise versará sobre os países latino-americanos e membros dos BRICS – quais sejam: Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul. A partir destes três movimentos entre experiências em países desenvolvidos e em desenvolvimento, procura-se estabelecer as convergências e divergências que marcaram estes processos.

SUMÁRIO EXECUTIVO

1. Consultar o Texto para Discussão do Ipea número 1855, intitulado *Experiências de governança metropolitana internacional: os casos dos Estados Unidos e do Canadá*, que integra o conjunto de análises das experiências de governança metropolitana internacionais no âmbito do projeto Metropolização: caracterização, institucionalidades e indicadores de política pública. Disponível em: < http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=19376>.