



**OBSERVATÓRIO  
DAS METRÓPOLES**



**inct**  
institutos nacionais  
de ciência e tecnologia



**CNPq**  
Conselho Nacional de Desenvolvimento  
Científico e Tecnológico



C A P E S



**FAPERJ**  
Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado do Rio de Janeiro

## **OBSERVATÓRIO DAS METRÓPOLES: Território, coesão social e governança democrática.**

**Rio de Janeiro, São Paulo, Belo Horizonte, Curitiba, Porto Alegre, Salvador, Recife, Fortaleza, Belém, Natal, Goiânia e Maringá.**

**Coordenação Geral  
Luiz Cesar de Queiroz Ribeiro**

**Vice-coordenação  
Suzana Pasternak**

Rio de Janeiro, Julho de 2012

# **A Governação Metropolitana na Europa**

*João Seixas, ICS – Universidade de Lisboa*

*Rosa Branco, FCSH – Universidade Nova de Lisboa*

*e*

*Sol Garson, IPPUR-UFRJ*

*(relatora do relatório prévio do projecto OM/FAPERJ “A construção de projectos metropolitanos.*

*Experiências internacionais de sistemas de governança metropolitana” (2010))*

## **Índice**

### **A. Sumário**

### **B. Evolução da Governação Metropolitana Europeia**

B1. A evolução metropolitana

B2. A evolução dos espaços políticos metropolitanos na Europa

B2.1. O projecto metropolitano

B2.2. A evolução dos espaços políticos metropolitanos na Europa

B2.3. A evolução dos sistemas de acção nas metrópoles do Sul da Europa

### **C. Questões-chave da Governação Metropolitana na Europa**

C1. Questões-chave da governação metropolitana

C1.1 As bases do projecto político metropolitano

C1.2 Estruturantes metropolitanas Europeias

C2. Reflexões da Europa metropolitana

C2.1 A reestruturação dos espaços políticos da urbanidade Europeia

C2.2 Conclusões

### **D. Estruturas de Governação de 16 Regiões Metropolitanas Europeias**

D1. Elementos geográficos e socioeconómicos<sup>1</sup>

D2. Enquadramento Político-Institucional. Estruturas de representação, estruturas de competências, estruturas de financiamento.

D3. Estruturas de Planeamento e construção de Estratégias

D4. Redes de Governança, actores metropolitanos, fragmentação sociopolítica

---

<sup>1</sup> Os elementos geográficos e socioeconómicos das 16 fichas foram coligidos por Ana Roldão. Os autores do presente relatório agradecem o seu excelente contributo.

## A. Sumário

*'Is not the secret of the State (...) to be found in space?'*

Henri Lefévre, 1978

A “questão metropolitana”, sendo de base uma questão geográfica e socioeconómica, é levantada neste documento de trabalho nas suas vertentes e implicações institucionais e políticas. O documento elenca as principais problemáticas realçadas com a evolução dos territórios metropolitanos Europeus, focando-se nos diferenciais entre as forças e necessidades dos novos espaços e sistemas meta-urbanos, e os seus actuais e hipotéticos espaços de acção estratégica e política.

Os enfoques incidem quer em âmbitos globais de evolução das grandes urbes da Europa ocidental, quer nas actuais estruturas político-institucionais de 16 metrópoles concretas.

É sugerida uma tipologia de posicionamento e de evolução política metropolitana, bem como uma reflexão conjunta, integrada nas principais questões inerentes a hipotéticos, possíveis e necessários projectos sociopolíticos metropolitanos.

## B. A Evolução da Governação Metropolitana Europeia

### B1. A evolução metropolitana

Como escreveu Ortega Valcárcel num texto intitulado “A geografia para o século XXI” (2004), as áreas urbanas são agora *“os cenários sociais da competitividade internacional, suplantando os Estados. O urbanismo suplantou a indústria como motor de desenvolvimento capitalista, como cimento da sua expansão. O processo de urbanização é o novo indutor de industrialização, invertendo a relação clássica dominante nos séculos XIX e XX”*.

Este foi o resultado de um processo já relativamente visível desde os anos 1960, notavelmente analisado por pensadores como Lefébvre, Jacobs, Harvey, Castells. Hoje tornou-se claro que é nas cidades – e sobretudo, nas grandes metrópoles – que se estruturam os pólos vertebradores do planeta, os focos de irradiação cultural, os centros de inovação tecnológica, os motores das novas economias, os leit-motivs de ficção e de utopia, enfim os esteios de transformação social.

Os quadros, estruturas e dinâmicas de governação das grandes urbes, tornaram-se assim, hoje em dia, elementos centrais para a própria governação da sociedade e da economia. Definindo estas, em importante medida, parte essencial das futuras visões e modelos sociopolíticos de desenvolvimento, de progresso, da própria democracia. Na posição de esteio e simultaneamente de palco central das transformações e das reconstruções sociais, a cidade, entendida num sentido político, social, cultural e ainda económico, torna-se assim elemento charneira na evolução, tanto de sistemas tardios como de sistemas emergentes. Jameson apontara já em 1984 a elevada importância do espaço, e notavelmente do espaço urbano, como base de expansão do capitalismo tardio. E se por um lado tenderíamos a concordar com Harvey na sua assunção de que, face às transformações na tecnologia e nos padrões de mobilidade, *‘o tempo aniquilou o espaço’* (1990), por outro lado reconhece-se o renovado valor do espaço como elemento estruturador de novas formas de disputas e de oportunidades. Seguindo Edward Soja *“a profecia requer agora uma projecção geográfica, mais do que histórica; é o espaço e não o tempo que nos esconde as consequências”* (1999).

Desde pelo menos meados do século XX que as estruturas espaciais das cidades e metrópoles europeias se encontram em forte reconfiguração. A frenética produção urbana sustentada nos direitos de propriedade, no consumo de solo e em energia barata – e, em múltiplos territórios,

numa frágil regulação urbanística – tem feito com que as clássicas vantagens comparativas e externalidades positivas decorrentes de localizações e vivências centrais se tenham diluído – mas não eliminado – num pesado historial de mais de 5 décadas. Assim desapareceram as últimas muralhas (incluindo as mentais) classicamente delimitadoras dos entornos urbanos. Hoje em dia, a produção e a representação espácio-temporal de carácter urbano apresentam-se por sobre espacializações consideravelmente descontínuas, embora meta-ligadas (nos seus fornecimentos de bens e de energias essenciais, nas suas transacções, nas suas interdependências), longe indo já os tempos de configurações e percepções claras da cidade, bem como das velhas dicotomias cidade-campo ou urbano-rural. Aos processos de suburbanização e de peri-urbanização – já clássicos – têm-se sucedido nas metrópoles outros tipos de dinâmicas relativamente mais complexas, construindo distintas configurações morfológicas, funcionais e sociais.

A globalização económica, suportada por uma notável revolução tecnológica e informacional, permite agora uma amplíssima flexibilidade e modularidade nos investimentos e nas decisões de base económica (no espaço e no tempo), e por conseguinte na estruturação dos processos e cadeias de valor ligados aos sistemas de produção e à geração de mais-valias. Tal capacidade exponencia as mais-valias de determinadas cadeias de valor, hoje muito especialmente nos países ditos emergentes, onde se conjugam enormes expansões da procura com contínuos baixos custos sociais e ambientais.

Porém, ao mesmo tempo, este processo de âmbito planetário tem originado uma concentração dos elementos hierárquicos de liderança e de controlo económico do planeta, especialmente nas áreas de conhecimento e de acesso mais reservado como as áreas financeiras, de design, de investigação e desenvolvimento. Esta concentração sucede-se sobretudo em locais geo-nodais (infra-estrutural e culturalmente falando) e de características híper-centrais; ou seja, nas cidades ditas 'globais' (Sassen 1991 e 1994, Nel.lo 1995), como Nova Iorque, Londres, Tóquio, Paris. E, cada vez mais, megalópoles como Xangai, São Paulo, Moscovo, Nova Deli.

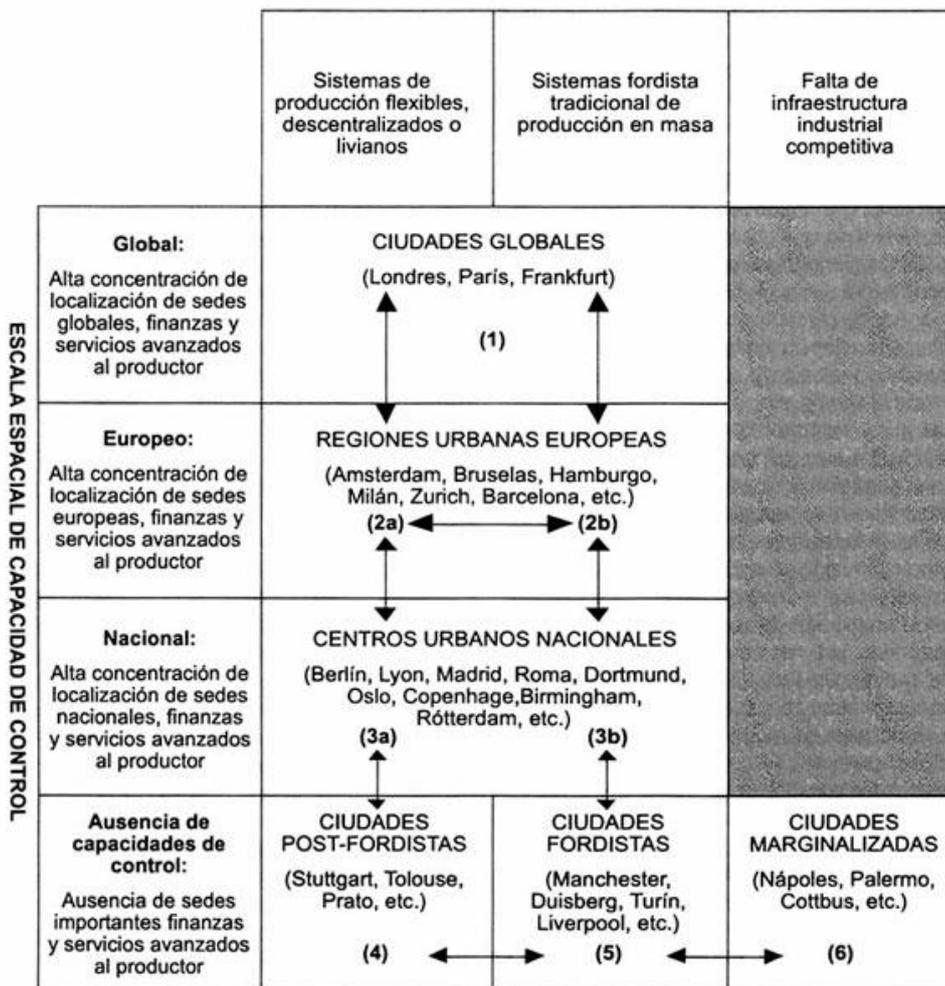
Como se pode verificar no esquema proposto por Brenner (2003), após adaptação do trabalho de Krake (1993), estas convulsões produzem resultados consideravelmente distintos nas diferentes cidades europeias. As principais variáveis de controlo urbano concentram-se na capacidade de geração de riqueza via o domínio das cadeias de valor, em sistemas de produção flexível e descentralizada. As hierarquias urbanas europeias, se bem que não surjam profundamente alteradas face às tendências históricas mais recentes, têm como base agora novas pautas. As grandes metrópoles consolidam o seu estatuto de cidades globais. Os meta-sistemas urbanos de

maior dinamismo, alicerçam-se. Os principais centros urbanos nacionais reforçam a sua posição, pelo menos interna. Mas a história é outra nos restantes sistemas urbanos, não necessariamente negativa face à capacidade de algumas urbes em estruturar sistemas socioeconómicos de cariz pós-fordista. Mas para além – ou melhor dito, para dentro – destes relativos realinhamentos globais e da respectiva evolução de cada metrópole, estas são dinâmicas globais com fortes impactos locais, que reajustam de forma ampla as estruturas sociais e económicas internas das diferentes metrópoles. A complexidade urbana é hoje outra, muito mais profunda e sobretudo muito mais diversa.

### Tendências mais recentes dos sistemas urbanos Europeus

Com base em Krakte (1993) e Brenner (2003)

Figura 1. La cambiante jerarquía urbana Europea (basada en Kräfte, 1995: 141).



Perante uma concentração de poder decorrente do maior controlo das cadeias de valor globais, e do próprio movimento de cadeias de imigração para os lugares centrais (uma sobrecentralização),

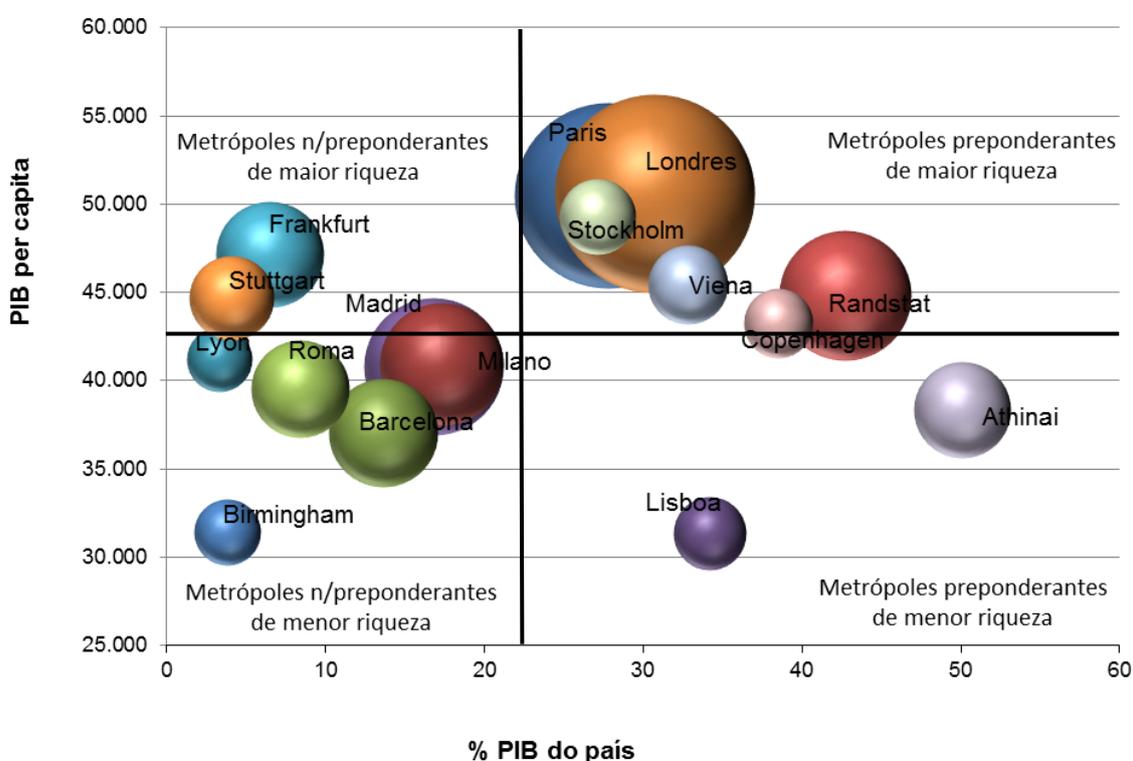
assistir-se-á igualmente a uma relativa desconcentração económica e territorial nas metrópoles (uma descentralização). Com diferentes resultados, dependentes de uma melhor ou pior capacidade de reacção por parte de cada região urbana, a verdade é que ambos os processos se retro-alimentam, de uma forma aparentemente paradoxal. Para muitos autores, parte significativa das áreas das regiões metropolitanas europeias estarão assim com uma inevitável tendência em se transformar em espaços de características semi-urbanas, de ocupação semi-compacta e semi-dispersa, com elevadíssimas dinâmicas de mobilidade e de interrelacionamento socio-territorial, e onde as antigas relações de dependência hierárquica são de certa forma substituídas por relações de complementaridade entre os diferentes sub-territórios (Dematteis, 1996 e 2000). Uma tendência, no fundo, muito similar às tendências de escala regional dos sistemas económicos, ou dos famosos distritos marshallianos (Bagnasco e Le Galés, 2000).

### Preponderância económica de metrópoles Europeias

#### Concentração Económica e Rendimento per capita

(o tamanho das bolas representa o PIB total de cada metrópole;

as linhas dividem o gráfico pelas respectivas médias dos valores das metrópoles representadas)



Ascher (1998 e 2009) chamou a atenção para estas profundas transformações geográficas, sugerindo a figura da *Metapolis*, aglomerado mais ou menos descontínuo mas com complexos

padrões de inter-relacionamento e difusos caracteres de centralidade e de periferia – mas podendo gerar, ao mesmo tempo, significativas mais-valias económicas em cenário de globalização. Na verdade, se já o é em significativa medida para grande parte dos *territoriantes* destas grandes regiões urbanizadas (Muñoz, 2004), o novo nome da grande cidade será hoje no mínimo a de *metrópole*; mas crescentemente a referida *metápole*, ou mesmo a *hiper-pole*, onde os inter-relacionamentos se conjugam por janelas de expressão social, económica, cultural, umas mais efémeras e outras mais estáveis, numa explosão da capacidade de desdobramento dos territórios e dos seus usos. Os exemplos europeus destas transformações são cada vez mais comuns: desde as múltiplas aglomerações vertebradas em rede ou em corredor, como as do Randstadt holandês ou do ReinRhur alemão (ambas, no *core* mais central de toda a Europa), às metápoles de características fortemente difusas e sem claras centralidades principais, tal como o Veneto italiano (Indovina, 1991), ou finalmente às híper-poles de formação ‘em nuvem’, não obstante alguma hierarquização espacial, tais como os complexos e dispersos sistemas regionais urbanos das regiões urbanas de Milão ou de Lisboa.



#### **Evolução da ocupação do solo na Região de Lisboa, entre 1987 e 2000**

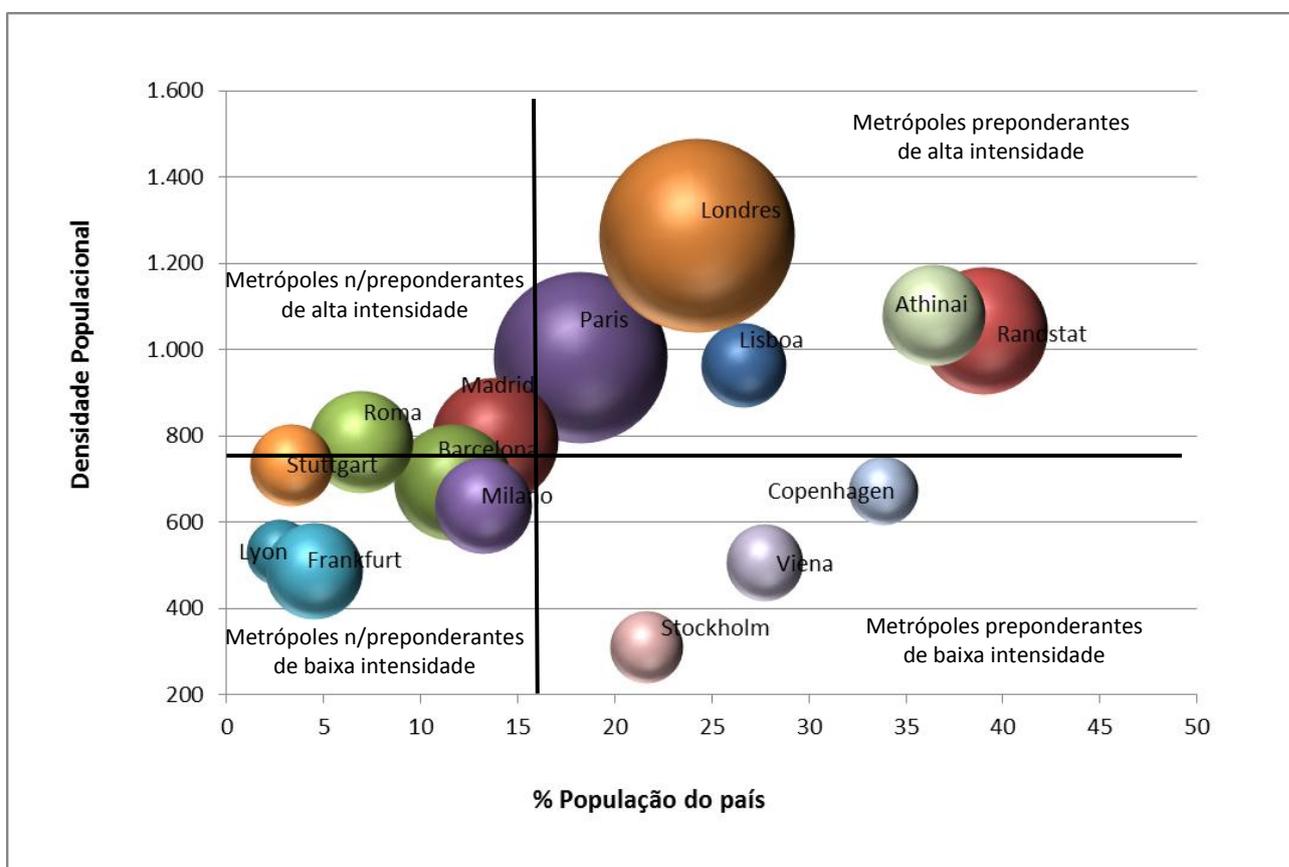
*(Fonte: Junta Metropolitana de Lisboa, Imagens Satélites PO-SAT1 e P-SAT2)*

Estas são, inegavelmente, formas paralelas de concentração e de desconcentração de complexas causalidades, bem como de complexas e importantes consequências nos mais variados domínios. Um dos domínios com mais significativas consequências é o domínio ambiental, pelas fortíssimas pressões que não têm ainda clara tendência de abrandamento, e pela continuada pressão espacial

e energética por sobre os presentes metabolismos e ecossistemas urbanos (Espuche e Rueda, 1999). Elementos como um contínuo aumento do consumo do solo (inclusive per capita, rácio que praticamente duplicou em vinte anos, em regiões metropolitanas como as de Barcelona ou Lisboa), bem como um exponencial da locomoção automóvel privada (com os consequentes aumentos de consumo de energias não renováveis e dos níveis de poluição) têm sido tendências pesadas, inclusive no âmbito das práticas e cognições (e como tal, direitos adquiridos de propriedade e de vivência, Monclús 1996).

### Concentração e Densidade Populacional

(o tamanho das bolas representa a população total de cada metrópole;  
as linhas dividem o gráfico pelas respectivas médias dos valores das metrópoles representadas)



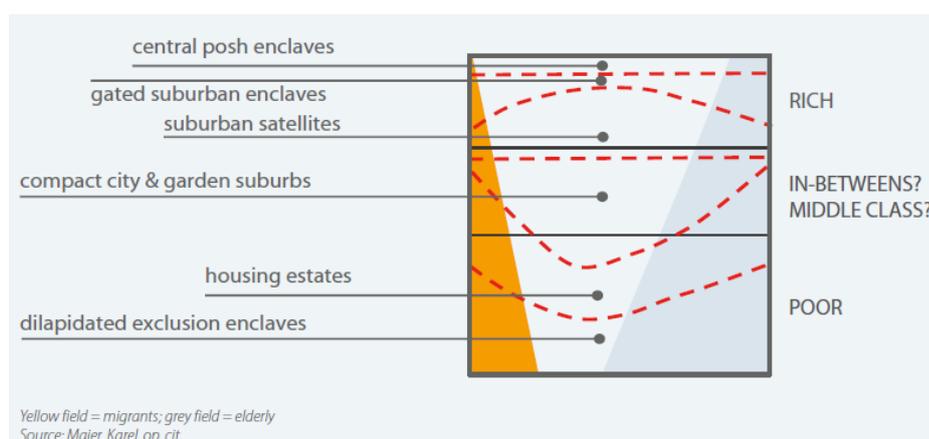
Hoje, num mundo de fortes mobilidades espaciais e funcionais, de crescentes interconectividades (incluindo virtuais) mas igualmente com crescentes escalas de produção espacial homogeneizadora (privada e pública), as dinâmicas de fomento da heterogeneidade social, da dialéctica e da oportunidade urbana, nomeadamente de base territorial, não resultam tão líquidas. Existem novas formas de segregação socio-espacial. Muito particularmente face à acessibilidade aos próprios espaços de habitabilidade, de empregabilidade e de usos da cidade, em cenários de

rendas urbanas fortemente segmentadoras dos espaços de vivência em comum. Uma realidade que parece, em simultâneo, perigosamente suspensa face à crise dos sistemas e das políticas de coesão e de inclusão social, do próprio Estado-providência ou de bem-estar. Mantendo-se bem actual a acuidade da afirmação de Engels, em meados do século XIX, em como a renda urbana é dos filtros mais poderosos de segmentação social – ou, inversamente, de inclusão social e diversidade urbana.

Os processos de produção liderados em grande medida pelo lado da oferta, em paralelo com perspectivas imagéticas sobre a cidade – da própria política sobre a cidade - mais simbólicas do que reais (factores em si mesmo fortemente segmentadores, condicionando inclusive o próprio planeamento urbano supostamente de carácter público e colectivo) têm originado importantes alterações na estrutura social das cidades, bem como das próprias metápoles em que estas se inserem. Por efeito das escalas e das formas de mercantilização da promoção imobiliária dos solos urbanos e urbanizáveis, potenciam-se tendências de segmentação social por via da conjugação de diferenciais de renda, com crescentes dependências dos rendimentos familiares, e respectivos créditos hipotecários, no usufruto de habitação<sup>2</sup>. Presentemente, uma grande parte das classes médias e médias-baixas das sociedades urbanas europeias, encontram-se consideravelmente restritas nos seus padrões de escolhas e de capacidade de autonomia espacial – uma realidade que entra não poucas vezes em choque com as sempre renovadas imagéticas políticas de reabilitação e de retorno à cidade.

## Dilemas das estruturas socio-espaciais nas cidades Europeias

Fonte: *Cities of Tomorrow*, Comissão Europeia, 2011



<sup>2</sup> Em diversas cidades europeias, a valorização dos preços de venda habitacionais tem chegado, nos últimos anos, a atingir 15% ao ano. Simultaneamente, tem diminuído a localização de investimentos num tipo de rentabilidade a médio/longo prazo ligada ao mercado de arrendamento, ao mesmo tempo que as prestações decorrentes das hipotecas bancárias foram diminuindo (tanto por efeitos de baixas taxas de juro, como por efeitos da ampliação dos prazos em dívida). Por conseguinte, as opções no mercado têm sido quase sempre orientadas - tanto por via da oferta como por via da procura - para a aquisição sob crédito hipotecário.

Em simultâneo, as novas tecnologias comunicacionais e relacionais permitem que diversos pontos de influência nas cadeias produtivas não se caracterizem necessariamente por ambientes de domínio económico-financeiro, assumindo estas diversas outras figurações de novo alcance, ligadas por sua vez ao fomento de valores mercantis quer de base cultural, quer de conhecimento e de inovação, por uma crescente relação de interdependência criativa no desenvolvimento de valor.

Uma série de espaços urbanos tendem a tornar-se, assim, locais de fomento de inovação e de criatividade por excelência, focos centrais de irradiação económica e cultural onde a troca de informação e a sua exponenciação por processos de criatividade se tornou elemento central na produção de valor acrescentado (Landry, 2002), sendo os nós verdadeiramente vertebradores do planeta, agora decididamente visto como um conjunto de múltiplas redes (como Veltz definiu em 1996, no desenvolvimento de uma *economia de arquipélago*). Personificam, neste movimento, a parábola central na presente mudança histórica de paradigma, instalando uma nova hierarquia de poder económico e criativo, hierarquia essa muito baseada na afirmação própria de cada cidade – incluindo imagética – e cada vez menos ligada a outras variáveis como os desempenhos dos territórios nacionais em que cada uma se insere.

Os efeitos contraditórios de dispersão com concentração, bem como de expansão e retracção da democracia, que uma globalização muito pouco regulada tem provocado, também se têm reflectido de forma notável na própria expansão e expressão da cidadania. Tal como para as dimensões económicas, também as anteriores bases socio-políticas e culturais de cada diferente território têm condicionado a evolução do respectivo cosmopolitismo e capital social. Mas por outro lado é inegável que poderosos efeitos como os da recomposição das mais-valias e a difícil entrada de muitos nos proveitos do desenvolvimento económico (num cenário de aumento das desigualdades em muitos territórios), bem como efeitos aparentemente mais laterais mas hoje fortemente instrumentais como as chamadas ‘redes sociais’, têm provocado um acentuar das percepções cívicas locais mas de estruturação global (Sassen 2010, Leontidou 2010). Assim, dos movimentos de libertação no mundo árabe às novas revoltas dos ‘indignados’ do mundo ocidental, é nas cidades e metrópoles que se está, de novo, a produzir história vital.

Porém, os desfasamentos entre as questões urbanas, e as correspondentes capacidades políticas, têm-se paradoxalmente acentuado. Face ao forte reposicionamento do papel da urbanidade, permanece uma ainda difícil, ou continuamente pouco definida, resposta política. Encontrando-se

grande parte das cidades de hoje perante o notável paradoxo sugerido por Nel.lo (1996, 2001): vivemos em ‘cidades sem confins’, mas que se encontram, afinal, ‘plenas de confins’: confins energéticos, confins funcionais, confins cognitivos, confins administrativos e políticos. Nesta última dimensão, os confins sentem-se tanto às escalas dos grandes sistemas urbanos, como às escalas mais pequenas e internas aos próprios núcleos, em cada bairro ou habitat. Para Nel.lo, *“a cidade europeia de hoje é, do ponto de vista administrativo, um espaço triturado, opaco e conflituoso (...) as evidências de como a fragmentação administrativa do território acompanha e favorece as divisões sociais poderiam ainda ampliar-se mais e mais: com os problemas que tal fragmentação comporta para o planeamento urbano integrado, com as dificuldades que coloca para a prática de políticas sociais redistributivas num mesmo espaço urbano, com as dinâmicas a imprimir às políticas locais, etc. A especialização funcional, a segregação social e a fragmentação administrativa alimentam-se mutuamente para levantar e reforçar um labirinto de confins à cidade sem confins”* (id. p. 46).

A alteração nas percepções e nas relações espaço-tempo e a maior autonomia do indivíduo, invocam a necessidade de uma cidade que saiba estar preparada para as novas formas de relacionamento e de construção económica e social, bem como para um novo tipo de eficácia nas suas respostas (Guerra, 2003). A própria inserção social dos cidadãos na sociedade urbana faz-se hoje em dia por formas bem mais variadas e instáveis do que nas anteriores eras modernistas. Estes novos cenários socio-espaciais, e os sérios desafios que se levantam com as fundas dificuldades decorrentes das difíceis percepções e do aumento do risco social e da financiarização da vida urbana, exigem processos de inserção e de qualificação da vida urbana amplamente diferentes. No fundo, seguindo o amplo espectro do *Direito à Cidade* colocado por Lefévre há mais de quarenta anos. Porém, paradoxalmente (e como já acima referimos), estes desafios apresentam-se quando as próprias políticas urbanas se encontram com maiores dificuldades na estruturação de respostas para a qualificação do quotidiano e da cidadania urbana. Não obstante, também aqui novas potencialidades se têm desenhado no eterno confronto dos homens com a sua história. A estas evidentes tendências de aumento dos riscos sociais e económicos tem-se não obstante contraposto um paralelo advento de novos canais de inovação social e política, de diferenciação e de emancipação social e humana – inclusive por via económica e tecnológica – criando-se assim novas possibilidades de afirmação democrática. Embora haja o risco de as tendências de diferenciação se darem muitas vezes sob bases ainda pouco sólidas e em espaços ainda demasiado virtuais, enquanto as tendências de segregação seguem afectando os espaços reais e também políticos, a verdade é que, embora nebuloso porque relativamente imberbe, o potencial é enorme.

## **B2. A evolução dos espaços políticos metropolitanos na Europa**

### **B2.1. O projecto metropolitano**

*Excertos dos documentos de introdução ao projecto; e do relatório “A construção de projectos metropolitanos. Experiências internacionais de sistemas de governança metropolitana”, Garson, IPPUR-UFRJ, 2010.*

*O avanço do processo de urbanização e a evolução dos territórios funcionais - em que se desenvolvem as atividades econômicas e sociais – colocou em discussão, particularmente em países da OCDE, a organização institucional das cidades, considerada um instrumento central para garantir sua governabilidade.*

*Nos últimos 50 anos, diversos países reformaram seu sistema institucional territorial. Os anos 60 e 70 registraram grandes mudanças: foram palco de experiências o Reino Unido, França, Holanda, Canadá, Estados Unidos, Escandinávia, entre outros. Após o retrocesso dos anos 80, em que foram abolidos os condados metropolitanos britânicos e as jurisdições de Rijnmond e Eindhoven, na Holanda, as mudanças foram retomadas nos anos 90. As reformas institucionais têm agora uma especificidade: não é mais o Estado, unitário ou federativo, quem decide sobre a reorganização. As mudanças são negociadas, não apenas entre as entidades públicas, mas também com os atores econômicos locais, públicos e privados. Diferentemente dos anos 60 e 70, assiste-se a uma mobilização sobre a questão institucional (JOUVE; LEFÈVRE, 1999, p.1-2).*

*O problema metropolitano foi definido como o problema da fragmentação política e institucional das áreas urbanas. A imposição de um governo metropolitano visava a eliminar essa fragmentação, seja por fusão ou por consolidação. Na Europa, as estruturas metropolitanas foram introduzidas, em geral, pelo governo central. A legislação era nacional e definia os territórios, competências e formas de governo de forma rígida, sem considerar as particularidades locais e sem a participação dos governos envolvidos. Além da rejeição natural pelos adeptos da escolha pública, as novas estruturas metropolitanas acabaram por sofrer diversas críticas. Por um lado, as políticas públicas foram de alcance reduzido, não correspondendo às demandas. Por outro lado, reclama-se de um déficit democrático das autoridades metropolitanas. Em alguns casos, os governos metropolitanos entraram em conflito com as comunidades, em outros, se omitiram, para evitar confronto. Os anos 80 e 90 iriam desafiar esta forma de abordar o governo urbano.*

*O avanço da urbanização e do processo de descentralização tornaram mais complexas as políticas públicas necessárias para lidar com a não coincidência entre o território funcional - o espaço metropolitano - e o institucional - as jurisdições aí inseridas.*

*As instituições incumbidas de gerir os serviços e as políticas eram consideradas, muitas vezes, pouco democráticas. A legitimidade política de seus dirigentes provinha, em geral, das jurisdições<sup>3</sup> que enviavam seus representantes aos conselhos de administração metropolitanos. A isto se juntava a pouca identificação dos cidadãos com o espaço metropolitano que ia além de sua jurisdição.*

*As autoridades metropolitanas não se constituíram em atores políticos capazes de responder aos problemas de seus territórios. Mudar este estado de coisas implicava em profunda redefinição de relações intergovernamentais, cujas possibilidades variavam muito de um país a outro, conforme sua organização federativa ou unitária e de acordo com o grau de descentralização e de autonomia dos governos locais.*

*Mas não apenas ao nível governamental se exigiam mudanças. O monopólio dos atores públicos na conduta das políticas foi posto em questão: o acento passou a recair sobre as noções de parceria, de negociação e de mobilização dos atores locais - passa-se da era do governo à da governança (JOUVE; LEFÈVRE, 1999, p. 20). As políticas públicas se tornaram cada vez mais o resultado de contratos entre o Estado e as coletividades locais, entre as autoridades públicas e seus parceiros. Ao mesmo tempo, elas eram objeto de procedimentos institucionalizados, que compreendiam a discussão de seu conteúdo, sua aprovação, implantação e avaliação.*

*A construção de uma boa governabilidade metropolitana implica em mudanças que têm forte conteúdo político e requerem o envolvimento das partes interessadas desde o início do processo (KLINK, 2005, p.136).*

*Para Lefèvre, a governança metropolitana deve ser entendida como o conjunto de novas modalidades de decisão e de fazer política, com destaque para o valor da negociação, parceria, participação e flexibilidade na constituição de novas estruturas. É uma idéia radicalmente diferente em termos de construção institucional, de longo prazo de implementação, porém com mais chance de sucesso, de vez que sua legitimidade vai sendo constituída pelos atores envolvidos.*

---

<sup>3</sup> Correspondendo em geral, no caso brasileiro, a municípios,.

\*\*\*

*A governança metropolitana é uma questão chave para a definição e implementação de políticas que garantam a competitividade desses territórios. Estruturas de governança devem buscar superar a fragmentação institucional – descasamento entre as fronteiras das jurisdições e a organização funcional e espacial das relações sociais e econômicas. Como um dos atores participantes num sistema de governança, cabe aos governos oferecer, entre outros bens e serviços, educação, infraestrutura de transportes e comunicações. Sua iniciativa poderá compreender ainda a atração de mão de obra qualificada, o desenvolvimento de clusters, entrelaçando setores econômicos e estes a universidades e centros de pesquisa. Efeitos perversos do processo de urbanização, o espalhamento urbano, a congestão, a poluição ambiental, o crescimento das desigualdades e a segregação espacial requerem também ações de abrangência metropolitana. A superação da fragmentação institucional exige que a distribuição de competências entre os diversos níveis de governo seja acompanhada pelo estabelecimento de arranjos de cooperação, que evitem o desperdício de esforços e permitam aproveitar economias de escala na provisão de bens e serviços públicos. Nesse processo, é importante identificar possíveis incentivos a serem oferecidos pelo governo central.*

*Modelos de governança metropolitana compreendem, de acordo com Lefèvre, as ferramentas, mecanismos, instrumentos e ordenamentos para que esses territórios sejam governáveis. Sua construção deve ser vista como o desenvolvimento de ação institucional coletiva que envolva não apenas as organizações de governo, mas também as redes de organizações engajadas na prestação de serviços locais e seus beneficiários - a sociedade civil. A estrutura de governo tem forte impacto sobre a estrutura de governança. Em países federativos, a discussão sobre a governança metropolitana requer que se considere não apenas os problemas e a forma de reação de cada governo local, mas também a forma como estes relacionam com as demais esferas de governo.*

*A gestão desses territórios requer, assim, a elaboração e implementação de um projeto metropolitano, identificado por Lefèvre como:*

*“o quadro estratégico, pelo qual a superação da fragmentação dos atores permite responder aos problemas colocados e orientar o comportamento dos atores na direção dos objetivos partilhados”.*

*O projeto metropolitano é, portanto, um orientador da ação coletiva que se desenvolve nesses territórios, construído a partir de elementos institucionais, financeiros e fiscais, políticos, geográficos e econômicos e elementos sociológicos e históricos.*

\*\*\*

*O avanço da urbanização e do processo de descentralização tornaram mais complexas as políticas públicas necessárias para lidar com a não coincidência entre o território funcional – o espaço metropolitano – e o institucional – as jurisdições aí inseridas. As instituições incumbidas de gerir os serviços e as políticas eram consideradas, muitas vezes, pouco democráticas. A legitimidade política de seus dirigentes provinha, em geral, das jurisdições que enviavam seus representantes aos conselhos de administração metropolitanos. A isto se juntava a pouca identificação dos cidadãos com o espaço metropolitano que ia além de sua jurisdição.*

*As autoridades metropolitanas não se constituíram em atores políticos capazes de responder aos problemas de seus territórios. Mudar este estado de coisas implicava em profunda redefinição de relações intergovernamentais, cujas possibilidades variavam muito de um país a outro, conforme sua organização federativa ou unitária e de acordo com o grau de descentralização e de autonomia dos governos locais.*

*Além disso, as mudanças exigidas não se restringiam ao nível de governos. A discussão, agora, voltava-se para definir os responsáveis pela condução do processo de mudança, que seria permeado pelas noções de parceria, de negociação e de mobilização dos atores locais – passa-se da era do governo à da governança (JOUVE; LEFÈVRE, 1999, p. 20).*

*As políticas de desregulamentação e de privatização impulsionaram as parcerias entre o Estado e outros atores. A parceria público-privada foi inicialmente concebida como uma solução que teria vantagens: além de aportar recursos financeiros, poderia dar mais eficiência às ações. A concepção sobre a importância da parceria evoluiu: os aspectos financeiros, sempre essenciais, cederam lugar a considerações sobre o papel de cada parte e sobre a forma de administrar o relacionamento.*

*Como corolários da parceria, multiplicaram-se procedimentos contratuais que implicam em negociação entre diversas instituições. Os conteúdos das políticas públicas, seus objetivos, foram discutidos. Sendo a parceria um elemento considerável da negociação, necessitava-se de bases para seu desenvolvimento: a contratualização e os procedimentos. As políticas se tornaram cada vez mais*

*o resultado de contratos entre o Estado e as coletividades locais, entre as autoridades públicas e seus parceiros. Ao mesmo tempo, elas eram objeto de procedimentos institucionalizados, que compreendiam a discussão de seu conteúdo, sua aprovação, implantação e avaliação.*

*A reforma da organização institucional das cidades e a transformação dos modos de produção da ação coletiva são considerados instrumentos da governabilidade. As discussões passam a se concentrar nas estruturas de governança, na estruturação da ação coletiva que garantisse a governabilidade das áreas metropolitanas. A construção de uma boa governabilidade metropolitana não se resume a mudanças rápidas, que visem implantar sistemas de planejamento e gestão metropolitanas com eficiência e equidade. As mudanças têm forte conteúdo político e requerem o envolvimento das partes interessadas desde o início do processo (KLINK, 2005, p.136).*

*Para Lefèvre, a governança metropolitana deve ser entendida como o conjunto de novas modalidades de decisão e de fazer política, com destaque para o valor da negociação, parceria, participação e flexibilidade na constituição de novas estruturas. Trata-se assim de discutir as ferramentas, mecanismos, instrumentos e ordenamentos para que esses territórios sejam governáveis, permitindo estruturar e implementar políticas públicas e ações coletivas para seu desenvolvimento (LEFÈVRE,2005).É uma idéia radicalmente diferente em termos de construção institucional, de longo prazo de implementação, porém com mais chance de sucesso, de vez que sua legitimidade vai sendo constituída pelos atores envolvidos. Para Klink, em lugar de reformas definidas de forma autoritária, a criação de redes de política horizontal e vertical implica em mudanças incrementais de baixo para cima.*

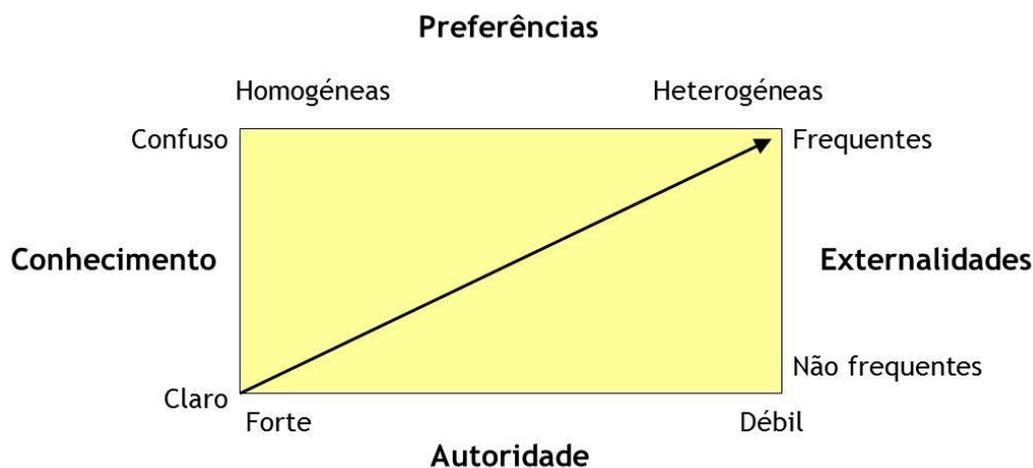
*Para o Novo Regionalismo, deve-se distinguir governo de governança. Enquanto governos são estruturas verticais e fortemente institucionalizadas, a governança é horizontal e flexível. Consideram o governo uma máquina que opera a partir de estruturas hierárquicas de autoridade política. Assim, iniciativas de governo metropolitano significam a multiplicação de estruturas compostas por órgãos executivos com sua burocracia e legislativos, compondo uma organização com poder de monopólio sobre o fornecimento e a produção de serviços públicos.*

*Já a noção de governança parte das instituições existentes, considerando que os governos locais podem ser chamados a cooperar voluntariamente. A noção de governança inclui a possibilidade de que os governos locais possam prestar serviços públicos sem, necessariamente produzi-los (Parks e Oakerson, apud Savitch e Vogel, 2000). Essas localidades podem contar com outros governos,*

*organizações sem fins lucrativos ou empresas privadas que se comprometem a produção e mesmo com a distribuição de serviços (Savitch e Vogel, 2000).*

## **B2.2. A evolução dos espaços políticos metropolitanos na Europa**

Num dos debates realizados em Lisboa no ano de 2009, a propósito da construção da Carta Estratégica da cidade, Joan Subirats (antigo director do IGOP, Instituto de Governo e de Políticas Públicas, na Universidade Autónoma de Barcelona) expôs num esquema simples aquelas que serão, no seu entender, as principais razões para as crescentes dificuldades, por parte dos governos (no caso os governos locais, mas evidentemente não só) em bem interpretar e governar as suas respectivas sociedades e territórios. No esquema, acima apresentado, alinham-se 4 ordens de tendências, de cariz estrutural, decorrentes das mudanças de paradigma nos múltiplos tabuleiros da terceira modernidade. As preferências dos cidadãos, sejam estas preferências da ordem da vida social, da vida privada e familiar, da cultura, do consumo, do pensamento, ideologia e religião, são hoje muito menos homogéneas e resultantes de produções e reproduções fordistas e em massa – como foram nas anteriores modernidades, e muito em particular na segunda modernidade – para serem cada vez mais heterogéneas e de cariz fortemente individual. As externalidades decorrentes das acções de cada agente social, económico ou cultural são cada vez mais amplas, frequentes e, por outro lado, difusas – tornando o próprio exercício da política, ou melhor, das políticas, menos claro e com resultados visíveis e directamente imputáveis. O conhecimento do mundo, perante a intensidade e o ritmo das transformações sócio-tecnológicas, bem como perante a heterogeneização dos percursos e escolhas e perante a fractalização das externalidades de cada acção e decisão, tornou-se mais confuso; de todo menor, mas sem dúvida mais disperso e menos claro. E o poder, ou a autoridade, de acção política e governativa, continuamente sustentado em estruturas clássicas, tem-se tornado como tal cada vez mais frágil.



### Panorama das Dificuldades de Governo das Cidades

Fonte: Joan Subirats (Universidade Autónoma de Barcelona), esquema apresentado nos debates da Carta Estratégica de Lisboa (2009)

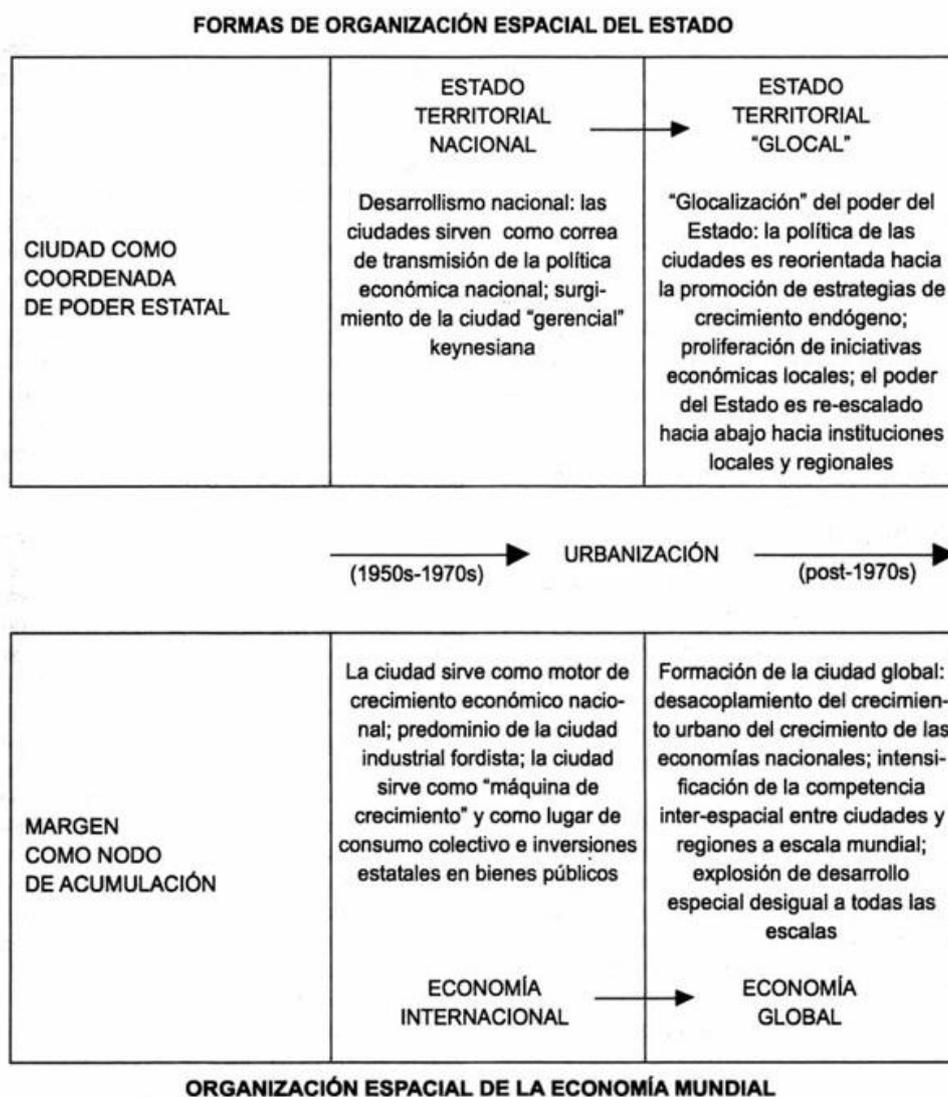
Crozier, Huntignton e Watanuki (1975) postulavam, há já quase quarenta anos, a chegada de uma crise de governabilidade das chamadas democracias trilaterais, crise manifesta sobretudo por aquilo a que chamaram de ‘sobrecarga das exigências democráticas’, por *inputs* quotidianos (alguns deles, paradoxalmente, via o aumento dos canais e exigências de democraticidade e de avaliação social) que transformavam paulatinamente o exercício da política numa constante pressão por reciprocidades em sede de grupos específicos (como as reciprocidades internas aos partidos políticos) e numa crescente atitude de navegação à vista, com grande enfoque na troca de interesses, na imagem e nos media. Desligando-se excessivamente os conteúdos e suportes de ordem mais estruturante: as estratégias públicas integradas, a boa gestão e administração (incluindo administração orçamental e financeira), a sustentabilidade (social, económica, ecológica) e o próprio aprofundamento democrático. E como tal, aumentando as dificuldades culturais para a construção de sistemas de acção colectivos e de desenvolvimento de correspondentes estruturas estratégicas. A governança, mesmo a local, tende assim, a conter menos de estratégia integrada e verdadeiramente pública; mesmo que se temos assistido a uma ênfase na colocação do actor no centro da observação e da estruturação das acções sociais e políticas, e por conseguinte a uma concomitante relevância na estruturação de modelos de gestão das interações entre os actores urbanos num dado sistema (Crozier e Friedberg, 1977, Friedberg, 1994, entre outros). Estes modelos, perspectivando diversas possibilidades nas estruturas e nos subsistemas de acção, não deixam no entanto de reconhecer um papel essencial de coordenação política por parte dos agentes eleitos e das respectivas instituições públicas.

Estas tendências não surgem, por sua vez, de qualquer ordem de inevitabilidade. Surgem, sobretudo, por uma considerável incapacidade por parte dos poderes políticos e das suas estruturas de reprodução (mormente os aparelhos partidários, mas também muitas das estruturas culturais), em se adaptar aos novos tempos.

Uma das escalas de maior evidência da disjunção entre escalas e problemas (e de oportunidades) e escalas políticas, encontra-se ao nível da chamada 'cidade-região'. Presentemente, muito poucas metrópoles europeias detêm um governo clara e politicamente concreto de escala metropolitana. A título de exemplo de enfoque, vejamos a parte sul deste vasto e complexo continente. No mundo mediterrânico, existem apenas as excepções da Comunidade Autónoma de Madrid, projectada de forma a evitar um 'Distrito Federal' para a cidade mas paradoxalmente resultando num forte governo de escala metropolitana; e o Município de Istambul que detém um considerável grau de autonomia mas que nem por isso deixa de estar em constante conflito com as autoridades centrais. Alguns metro-governos existiram em décadas anteriores mas foram abolidos, como por exemplo em Barcelona; enquanto outros, se estão na lei, são na verdade extraordinariamente débeis e quase não-existentes como entidades governativas, como nos casos das grandes metrópoles de Itália e de Portugal. Estes cenários metro-administrativos têm conduzido a sérias lacunas políticas e a enormes e bem concretas dificuldades de gestão integrada, em dimensões cruciais como o planeamento urbano, os transportes e a mobilidade, a energia urbana e o ambiente. Existem evidentemente várias formas e parcerias de cooperação, bem como o fomento de redes de intercomunalidade e de governança metropolitana, estas porém estão muito frequentemente sujeitas a doses consideráveis de comunitarismo político e a uma permanente falta de coordenação integrada. Estes constrangimentos acabam por afectar as próprias políticas de escala mais municipal e local, acabando por ampliar deficits de governação herdados e aumentando uma cultura de competitividade imperfeita e enviesada entre os municípios. A maioria dos recursos políticos e funcionais da administração pública são utilizados numa base de adaptação orgânica a esta fractalidade administrativa, configurando estruturas de governança altamente complexas, num panorama onde, na maioria das vezes, não se vislumbram bases claras de estratégia e de objectivos públicos e colectivos.

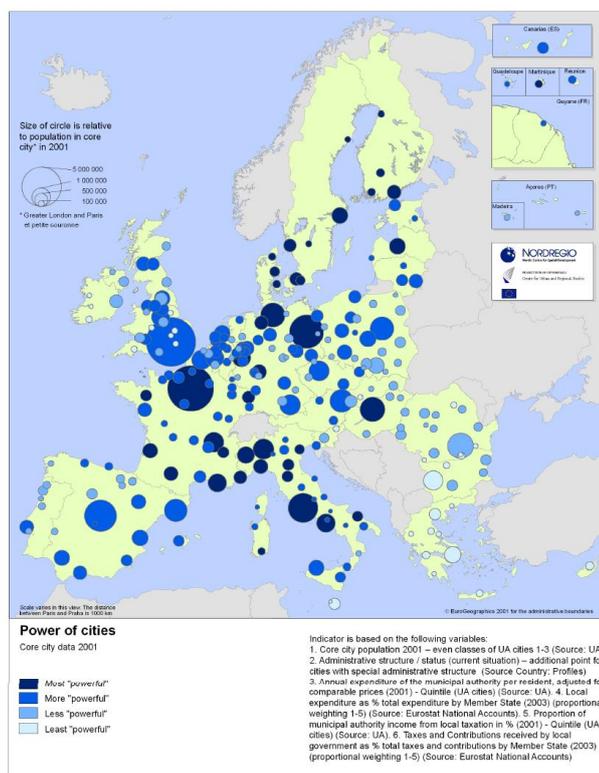
## Tendências das estruturas estaduais face à cidade (Brenner, 2003)

Figura 2. Urbanización, formas de Estado y la economía mundial, 1950-2000



Como novos agentes económicos e políticos, consideravelmente mais desligadas dos respectivos Estados-nação, situando-se numa base de considerável inconstância na capacidade de manutenção dos investimentos de capital e nos focos de geração de mais-valias, muitas cidades têm assumido posturas mais agressivas na busca e manutenção de investimentos. Autores como Brenner (2004) sustentam que muitas das estratégias de qualificação das cidades seguem hoje uma lógica primordialmente competitiva, mais preocupada com índices económico-financeiros e relegando muitas vezes outras dimensões de acção e programática política, como a qualificação e inclusão social ou a valorização ambiental, para segundo plano. Instalou-se mesmo uma importante relevância simbólica da perspectiva hierárquica (entre cidades) e dos chamados

*rankings* de competitividade – a maioria dos quais ligados a indicadores de potencialidade de retorno de investimentos financeiros. A imagem, a produção e a qualificação urbana tornaram-se elementos-chave nas decisões de investimento e de estruturação dos flexíveis processos produtivos de escala global, num efeito com significativos impactos económicos mas também políticos.



### O poder das cidades Europeias (2001)

O poder das cidades face a seis indicadores: Core city population; Administrative and autonomic structures (by competences); Municipal and regional expenditures per capita; M/R expenditures as % of total national; % of M/R income from own taxation; M/R taxation as % of total national

Fonte: State of European Union Cities Report, 2007, Comissão Europeia, DG Regio.

A maioria dos processos de politização metropolitana, na Europa, decorridos nos anos mais recentes, são processos plenos de escolhos e de antagonismos, continuando a levantar forte oposição nos mais diversos ambientes, sobretudo ao nível das elites e das administrações centrais, mas também em algumas administrações locais (Jouve e Lefèvre, 1999). Por um lado, a relutância na cedência de poder governativo por parte de classes normalmente ligadas aos corredores do poder central, é claramente manifesta perante os medos do potencial poder de grandes metrópoles. Tal demonstrando que os processos de metropolização institucional são, sem dúvida, substancialmente distintos dos processos de descentralização de âmbito mais local. Ao mesmo tempo, e não obstante todos os projectos e discursos de aumento da cooperação departamental, continua a revelar-se

difícil o fomento de uma cultura administrativa de parceria público-público, de práticas de efectiva subsidiariedade e de trabalho mais conjunto pelas distintas escalas e áreas de governo, tanto em sentido vertical como horizontal. A instauração de uma nova escala na administração pública exigiria, para além de um player muito poderoso, muito mais abertura e cooperação entre diferentes órgãos. Assim se tem assistido a uma continuada acção fragmentada por parte dos poderes políticos, quer dos órgãos desconcentrados do estado central, quer das autarquias locais, tendo estas por sua vez também reconhecidas limitações de acção, e fraca possibilidade de acção de âmbito regional. Resultando, apesar do aumento das responsabilidades e das pressões urbanas, uma contínua fragmentação política com fortes efeitos de desperdício de recursos e deseconomias de escala, tanto a nível político como social e económico. Com notórias excepções no panorama das metrópoles Europeias (Londres, Madrid, Viena, Istambul, algumas cidades francesas e alemãs), o actual contexto mostra que as capacidades de acção e de poder político para actuar nas metápoles contemporâneas, permanecem ainda pouco consolidadas (Brugué e Gomà, 1998).

Este panorama – de importantes constrangimentos evolutivos, não obstante diversos projectos e políticas de reforma e de reorganização político-administrativa de base territorial – pode também ser diagnosticado em relação aos processos de modernização organizacional e cultural das autarquias. Os esforços de reforma no sentido da transformação para uma *nova administração pública* têm esbarrado em várias formas de resistência por parte dos mais diversos grupos políticos, sindicais e socioprofissionais, todos ligados aos status-quo existentes. O que, perante uma ainda débil predisposição de muitos eleitos e das próprias elites urbanas para mudanças eventualmente pouco populares a curto prazo, tem condicionado diversos processos de reforma, congelando-os mesmo (mas não os discursos), ou então obrigando-os a suceder-se quase exclusivamente via processos de exteriorização de serviços públicos, por subcontratação, empresarialização externa ou mesmo privatização. Enviesamentos estratégicos que revelam, mais do que preferências ideológicas, insuficiências por parte dos poderes políticos, na capacidade de construção de reformas estruturais, bem como na capacidade de negociação e de construção de formas amplas de concertação.

O que também sucede é que uma parte significativa dos processos de reforma administrativa e organizacional tem sido conduzida por formas muito sectorializadas, baseadas em face de realidades parciais de cada determinada área ou escala da administração pública. A dificuldade de accionamento de estratégias de reforma de âmbito mais integral, que envolvam os diferentes níveis do Estado e permitam projectos de carácter mais multisectorial e multiescalar, faz com que, também aqui, permaneçam os riscos de uma contínua fragmentação da acção pública.

Para uma parte relevante das estruturas político-institucionais urbanas, o que sucede hoje traduz-se, como muito bem escreveu Lorrain (2000), numa assimetria crescente entre, por um lado, uma cultura administrativa que se mantém rígida e muito condicionada por interesses e corporações diversas e, por outro lado uma crescente dinâmica de projectização e de empresarialização. Embora existam obviamente muitas boas razões para a abertura da acção pública a uma maior cultura de parceria com outros agentes das sociedades urbanas, a uma maior eficiência, e a uma mais evidente objectivação em projectos concretos, o problema é que, em muitos sistemas políticos urbanos, acaba por se suceder uma coexistência de dois subsistemas consideravelmente distintos – uma administração clássica e fordista, e uma empresarialização efficientista – com quase nenhuma conexão entre si, consumindo ambos preciosos recursos públicos e não necessariamente garantindo o melhor provisionamento e a melhor qualificação da cidade.

\*\*\*

Estes são os maiores constrangimentos, mesmo, ou sobretudo, em tempos de crise política e económica. Esta é uma evolução que tem assim exigido a construção de novas pautas conceptuais e metodológicas, para novas formas de acção política e programática. E, nestes âmbitos, as linhas de trabalho têm procurado não se limitar a exercícios de desconstrução do que parece, desde há já algum tempo, desconstruir-se por si mesmo. Como escreveu Isabel Guerra, *“hoje, as críticas às políticas e programas de ‘produção de cidade’ parecem ser mais sobre o seu accionamento do que sobre a sua concepção”* (2003, p.248). Assim, e a par das efectivas dificuldades de afirmação de novos projectos integrados de governação urbana, em muitíssimas cidades europeias as transformações têm sido de âmbito bastante considerável, com base num elevado empenho político e mesmo colectivo, gerando por sua vez dinâmicas motivacionais e de capital social suficientes para uma cultura de criatividade, de inovação e de pluralidade. O que, a par com as novas potencialidades de afirmação e de flexibilidade glocal, tem permitido uma significativa qualificação urbana – e política – de muitas cidades.

Sujeitos a pressões das mais variadas ordens, constantemente procurando uma maior autonomia e responsabilidade política, crescentemente actuando em contextos de acção local face a dinâmicas de influência global, os agentes e os responsáveis pela governação das metrópoles têm desenvolvido significativas transformações nos seus quadros e estruturas de acção. Não obstante a considerável fractalidade de parte significativa das tendências evolutivas, têm-se proposto caminhos para novos paradigmas de governação urbana. Propõe-se assim uma listagem por sete grandes vectores de

recomposição, das dimensões por onde as políticas urbanas europeias têm evoluído nos últimos vinte anos, face a um contexto de glocalização.

Vectorios de recomposição	Escalas principais de acção	Linhas operacionais de acção
A. Descentralização Político-administrativa	Nacional, Regional e Local	Regionalização (descentralização nacional) Metropolização (descentralização nacional) Distritos urbanos e bairros administrativos (descentralização municipal) Mecanismos de subsidiariedade e de cooperação vertical
B1. Modernização Organizacional e Cultural da Administração Pública	Local e Regional	Projectos de reorganização e de modernização administrativa Maior flexibilidade na gestão e no planeamento urbano Mecanismos de cooperação pública horizontal Maior proximidade com o munícipe
B2. Empresarialização / Privatização de estruturas e Serviços Públicos	Local e Regional	Empresarialização municipal Gestão partilhada de serviços públicos Out-sourcing de serviços públicos Privatização de determinadas áreas de serviços públicos Alienação de posições municipais para promoção privada
C. Planeamento Estratégico	Regional e Local	Planos estratégicos de cidades Planos estratégicos de desenvolvimento e de ordenamento regional/metropolitano Contratualização estratégica entre actores
D1. Projectos Catalisadores	Local e Nacional	Grandes projectos de promoção temática e urbanística (Jogos olímpicos, Exposições internacionais, Capitais de cultura, etc.) Projectos de inovação e de demonstração urbana (City Challenge, URBAN, POLIS, etc.)
D2. City Marketing	Local	Promoção da imagem da cidade Desenvolvimento de estilização imagética para os mercados empresarial e turístico
E. Participação e Cooperação	Local e Regional	Parcerias público-privadas e multipartidas Conselhos e órgãos participativos ou colegiais Processos cívicos participativos Processos cívicos deliberativos Agendas XXI Locais

Grandes vectorios de recomposição nas políticas urbanas europeias dos últimos vinte anos (décadas de 1990 e de 2000)

A. Tanto como reacção à considerável crise do Estado-nação europeu, como em resposta ao aumento das exigências de actuação em escalas locais, tem-se sucedido desde pelo menos os anos 1970 e 1980 uma clara tendência de recomposição das estruturas do Estado via processos de **descentralização político-administrativa**. Linhas de reescalamento e de reterritorialização das fronteiras de acção política e pública (Le Galès, 1995, Jouve e Lefèvre 1999, Brenner, 2004), onde várias áreas de acção governativa (e de correspondente responsabilidade política e eleitoral) têm sido reestruturadas por lógicas de subsidiariedade entre os diferentes níveis da administração pública. Os processos de descentralização visam o reforço das responsabilidades

políticas dos governos regionais e locais (com os governos das cidades e metrópoles a assumirem uma especial preponderância nas exigências autonómicas) e o concomitante desenvolvimento de novas formas e instrumentos de coordenação vertical, têm acentuado a necessidade de uma maior maleabilidade nas estruturas estaduais (Jessop 2002), o que por sua vez exige alterações culturais de importante impacto (Sharpe 1993). Situam-se nesta linha processos de recomposição pública, alguns de carácter já verdadeiramente histórico, como é o caso do processo de descentralização/regionalização operado em França desde 1982 – um Estado tradicionalmente centralista mas onde, perante algumas leis fundamentais recentes, são já diversos os que o começam a intitular como Estado descentralizado (Jouve, 2004).

As principais linhas da tradição histórica de governação local e urbana europeia apresentam, na verdade, um padrão de considerável autonomia face às atitudes e decisões políticas que afectam directamente cada cidade ou região. Não obstante, estes padrões históricos mostram uma menor relevância nos governos de escala regional, com notáveis e históricas excepções, por razões óbvias de sobrelevação dos poderes absolutos reais e, mais tarde, dos Estados-Nação. A forte tradição localista Europeia provém, em parte central, das estruturas político-administrativas do império romano, e ainda da Igreja, muito vincada na Idade Média, e com uma estrutura por sua vez subsidiária da romana. Em ambas imperava um dos princípios centrais da subsidiariedade: o que pode ser descentralizado, assim deve ser. A sobrevivência secular destas duas estruturas mostra que os sistemas baseados na subsidiariedade implicam a existência de organizações político-institucionais bem oleadas, numa conjugação entre uma considerável autonomia (incluindo financeira) e uma grande capacidade de comunicação e de colaboração às diferentes escalas.

Reconhecendo-se que em diversas áreas de política e de gestão, as competências dos governos locais europeus se podem considerar significativas (tanto em termos históricos como actuais), existem obviamente diferentes matizes e desequilíbrios, sob diferentes âmbitos e processos históricos nacionais, que têm provocado evoluções muito distintas em cada caso. Em certo sentido, também Portugal detinha um poder local relativamente autónomo, paulatinamente mitigado desde pelo menos a regência centralista de Pombal, e sem dúvida até ao, e inclusive, Estado Novo. Hoje, quase 40 anos após a instauração da 3ª República, que colocou aliás no reforço do poder local um dos seus maiores pilares de afirmação democrática, vive-se uma situação consideravelmente híbrida. Contendo importantes desfasamentos entre as competências políticas do poder local, e as suas reais necessidades e capacidades; com estruturas fiscais, normativas e administrativas de suporte local ainda extraordinariamente

pouco sólidas, muito designadamente nos territórios urbanos, onde as realidades extravasaram há muito as capacidades administrativas e as fronteiras territoriais. Entre estes desequilíbrios, um dos mais exemplares, e com efeitos constantemente perniciosos, situa-se no elevado desajustamento entre a capacidade de regulação da produção sobre o solo urbano (actividade pública sujeita a grandes pressões) e as significativas deficiências e dependências financeiras das autarquias.



**A grande região da Île-de-France, com cerca de oito milhões de habitantes, constante palco de batalha política entre as facções regionalistas e centralistas**

A Europa urbana ia entretanto reconhecendo a escala metropolitana como a mais primordial para o planeamento e as acções territoriais de cariz estruturante. Como tal em diversas metrópoles sucederam-se medidas para a constituição ou reforço de governos, de coligações e de contratualizações de escala metropolitana (Borja e Castells, 1997). Entre os mais notáveis exemplos, situa-se a reconstituição do *Greater London Council*, extinto nos anos Thatcher e reactivado no final do século; e a constituição das *Communautés Urbaines* e dos *Contracts d'Agglomération* nas principais metrópoles francesas.

Por s eu lado, no seguimento destes contextos de reconfiguração institucional e organizacional, e reconhecendo-se igualmente a necessidade de uma acção governativa de maior proximidade e simultaneamente eficaz, os processos de descentralização também se têm sucedido em escalas muito locais e intra-urbanas, reforçando-se por sua vez o papel político dos bairros e dos distritos urbanos de micro-escala. Como exemplo muito interessante, cita-se o processo de consolidação política e administrativa, em cerca de uma década, dos dez distritos urbanos da cidade de Barcelona.

Dada a sua grande influência, são ainda de referir as principais linhas de orientação política, de desenvolvimento regional e urbano, e de coesão, por parte das instituições e das políticas da União Europeia. Esta tem sido, indubitavelmente, um importantíssimo actor na evolução dos quadros de governação dos territórios urbanos e regionais europeus. Igualmente empenhada nos processos de descentralização, a UE tem valorizado o reforço sistemático das componentes de acção política em escalas mais regionais e, crescentemente, locais e mais especificamente urbanas<sup>4</sup>. Orientações europeias com uma carga política abrangente e que, além de consubstanciarem o reconhecimento da crescente relevância das cidades como dimensão política concreta, têm pressionado e promovido processos nacionais de descentralização e de desconcentração, processos notavelmente históricos em países com tradição política mais centralista.

- B. Uma outra dimensão de transformação coloca a tónica nas **reformas das estruturas organizacionais, administrativas e culturais do sector público**, no sentido de as melhor adequar às necessidades e exigências contemporâneas. Processos de reforma interna que, tal como os processos de descentralização acima referidos, devem ser entendidos nos contextos mais vastos de modernização e de esforço de re-legitimação do próprio poder político e administrativo (Mozzicafreddo, 2001). Desta dimensão, como parece óbvio, têm surgido dos mais significativos desafios colocados quer aos decisores políticos quer às próprias estruturas administrativas existentes – estruturas administrativas, lembremo-nos, construídas e consolidadas não há assim tanto tempo mas certamente em contextos político-culturais e socioeconómicos consideravelmente distintos dos actuais, e em grande medida enquadradas em sistemas estáveis de organização política e social (incluindo os sistemas corporativo e sindical).

As diferentes lógicas e processos de reforma administrativa, embora tendo por base premissas relativamente similares, têm assumido as mais variadas formas e os mais distintos carizes, sendo como tal susceptíveis de diferenciação tipológica. Seguindo Mozzicafreddo (id.) uma primeira linha que procura ir no sentido de uma *nova administração pública*, baseia-se nas reformas organizacionais dos modelos de administração weberianos, mantendo a perspectiva base da condução directa dos serviços públicos e, como tal, preocupando-se com linhas de acção como os projectos de modernização, de reestruturação e de motivação internos, as reestruturações no sentido da flexibilização de processos, os processos de desconcentração das administrações dos

---

<sup>4</sup> A este propósito, vejam-se os documentos base da Comissão Europeia (Orientações Estratégicas Comunitárias da Política de Coesão, Comissão Europeia, 2005) e do Conselho da Europa (Princípios que Guiam o Desenvolvimento Espacial Sustentável do Continente Europeu, CEMAT, 2003). Veja-se ainda a Carta de Leipzig (2007) e a Declaração de Toledo (2010).

serviços públicos excessivamente centralizados, o desenvolvimento de mecanismos de cooperação público-público, e ainda com uma maior proximidade entre a administração e o cidadão. Uma segunda linha, mais apensa ao que se poderá denominar como uma *nova gestão pública*, atrai-se sobretudo por lógicas de gestão que sublinham sobremaneira as perspectivas de eficiência gestonária, como tal susceptível de decisões de delegação e de devolução de competências para actores mais eficientes. Daqui as contínuas tendências de empresarialização (mesmo que permanecendo nos universos públicos, mas tendencialmente de direito e acção privada), de gestão partilhada de serviços públicos por diferentes actores, de recurso ao *outsourcing*, da privatização com regulação generalista de determinadas áreas de gestão colectiva, e ainda da alienação de outro tipo de posições municipais para a produção urbana privada (nomeadamente, e nos casos das autarquias urbanas, de propriedades e de direitos de construção).

Em importante medida, as acções de reforma da administração pública têm ido no sentido de diminuir a burocracia, as disfuncionalidades e a própria inadaptabilidade de diversas áreas dos sistemas administrativos clássicos, através de processos de modernização organizacional e cultural. Procurando desenvolver-se, no seio das instituições de governo da cidade, uma cultura organizacional mais dinâmica, mais flexível, mais pró-activa. E, como tal, com maiores qualificações, e com um renovado sentido de responsabilidade pública aos mais diferentes (e novos) níveis e escalas, o que também inclui o desenvolvimento de mecanismos e de capacidades de cooperação, de interligação e de subsidiariedade entre os diferentes actores públicos (Stoker e Young, 1993). Dão-se também novas abordagens à construção dos instrumentos de gestão e de regulação pública (por exemplo, em alguns planos urbanísticos), reduzindo a excessiva rigidez e fomentando uma maior flexibilidade e pragmatismo, inclusive, precisamente, no fomento de processos negociados e contratualizados com outros actores da sociedade urbana (Healey, 1992 e 1997, Gaudin e Novarina, 1997). Estes são, não obstante, caminhos que comportam sérios riscos, na eventualidade de estruturas políticas não preparadas ou não propensas a uma efectiva estratégia e liderança pública. Pode suceder-se a queda das estruturas de acção pública, para modelos de gestão urbana fragmentados, hipoteticamente perdendo objectivos globais. Tal passagem de uma estrutura consideravelmente rígida para lógicas mais flexíveis implica uma grande atenção em relação aos poderes processuais, e simultaneamente à construção de formas mais substantivas de estratégia integrada, de avaliação e de controlo (Healey e Williams, 1993). Os exemplos nestas áreas são inúmeros, e é seguramente muito redutor enunciar apenas um par de casos. Os

universos organizacionais e processuais dos governos das cidades europeias têm sido sujeitos às mais variadas transformações, indo estas desde alterações muito concretas em âmbito processuais e burocráticos (licenciamentos rápidos, gestão personalizada, autonomias organizacionais), a amplas reformas institucionais reconfigurando inteiros universos administrativos (Bagnasco e Le Galès, 2000).

Nestas lógicas de prossecução do aumento da eficiência e da pró-actividade na gestão e administração urbana, e também resultado de uma fusão entre correntes político-ideológicas e de uma crescente interesse por parte do sector privado na gestão de diversas áreas de provisão pública urbana, tem-se igualmente afirmado uma tendência no sentido da **empresarialização** e mesmo de **devolução e privatização** de múltiplas estruturas e serviços públicos na cidade. Hoje em dia, em praticamente todas as cidades europeias, os universos de administração local contêm múltiplas formas assumidamente empresariais e mesmo privadas de gestão urbana, em áreas que vão desde a gestão de resíduos e do estacionamento automóvel, aos processos de reabilitação e à própria planificação urbanística e estratégica. Diferentes formas empresariais com, por sua vez, distintos posicionamentos, diferentes culturas, consoante se trate de uma empresarialização funcional de determinados sectores da administração local; de parcerias público-privadas, de parcerias público-comunidades; da autonomização institucional, com a criação de empresas exclusivamente públicas (embora fora do universo público convencional); ou de empresas mistas (os casos mais numerosos, onde o Estado pode ser maioritário ou minoritário, resultantes de contratualizações com entidades privadas especializadas em determinado sector); ou finalmente de empresas exclusivamente privadas, sejam novas ou resultantes de processos de privatização (normalmente sujeitas a enquadramentos de regulação). Com grande tradição em países como o Reino Unido<sup>5</sup> (de onde provém, nomeadamente, grande parte da reflexão epistemológica, como por exemplo em relação às famosas QUANGO<sup>6</sup>), a empresarialização e a privatização local (ou municipal) tem tido uma quota-parte crescentemente relevante na recomposição dos quadros da acção pública nas cidades europeias.

- C. Uma terceira importante linha de reestruturação no panorama da governação das cidades tem salientado o papel do **planeamento estratégico**. Como resposta à crescente complexidade dos territórios urbanos, perante ambientes de limitados recursos, face a maiores exigências de

---

<sup>5</sup> O famoso relatório Rogers (1997) incide parte importante das suas recomendações no sentido da criação de empresas de regeneração urbana, precisamente no sentido de estimular o investimento em áreas críticas de revitalização da cidade.

<sup>6</sup> Acrónimo de *Quasi-Autonomous Non-Governmental Organisation*.

eficiência e de orientação, muitos governos locais têm procurado diminuir a perda de visão sistémica, e de uma inevitável fragmentação da acção pública, desenvolvendo matrizes de diagnóstico e de acção suportadas em exercícios de prospectiva. Matrizes debatidas, discutidas e elaboradas, muitas vezes – mas não sempre – em âmbitos alargados e com múltiplos agentes de cada cidade, não só para uma melhor compreensão do todo, mas também para a facilitação de consensos e de compromissos para a partilha e realização das acções propostas decorrentes (Guell, 1997, Esteve, 1999). Estes são exercícios, portanto, sobretudo de confronto e de partilha, criando motivações entre os diferentes actores da cidade, co-responsabilizando as estratégias parciais, as direcções, as escolhas e os projectos, fomentando movimentações colectivas, numa base cultural. Procurando interligar políticas muitas vezes de aparente sinal contrário, como as políticas ambientalistas e as políticas de desenvolvimento económico.

As metodologias para o desenvolvimento destas matrizes estratégicas urbanas surgiram sobretudo a partir dos anos 1970 e 1980, no seguimento das metodologias de construção estratégica das escolas empresariais e de racionalização de activos. A primeira cidade a desenvolver o seu plano estratégico foi San Francisco, em 1975, a que se seguiu uma série cada vez maior de outras cidades, direccionando esforços, recursos e acções, sobretudo no mundo ocidental. Como referiu Padioleau (1989), racionalizando a acção pública, posicionando cada acção num enquadramento global mais integrado e mais prospectivo. A construção de planos estratégicos, desejadamente *projectos de cidade*, tornou-se, a partir do início dos anos 1990 (e muito particularmente perante o sucesso das primeiras experiências europeias ainda nos anos 1980, como foram os casos de Amesterdão ou de Barcelona), um elemento comum em cidades que desejavam orientar as suas actuações, resolvendo problemas e procurando melhorar a sua condição. Assim sucedeu igualmente com Lisboa, que construiu e fez aprovar o seu Plano Estratégico em 1992. Sendo ou não lançados por efeito catapulta de grandes projectos de transformação, ou por movimentos de mudança partidária e ideológica, os planos estratégicos têm, na verdade, permitido melhores enfoques de motivações e de energias em muitas urbes e metrópoles, fomentando assim, por sua vez, uma aproximação cívica e identitária entre os cidadãos, os agentes económicos e sociais, e a cidade. E permitindo, por sua vez, o desenvolvimento de dinâmicas complementares de expressão da cidadania.

Em conjunto com o aumento de responsabilidade e de autonomia, a elaboração dos planos estratégicos obrigou muitos governos e administrações urbanas a tornarem-se mais abertos e profissionais e, sobretudo, politicamente mais adultos. A conjugação de conseguir deter uma capacidade de efectuar planeamento estratégico em termos ‘semi-empresariais’, ao mesmo

tempo mantendo ou reforçando a ética pública e os compromissos públicos, orquestrando a diversidade urbana, a capacidade de ‘pensar estrategicamente’ em conjugação e com a participação de outros agentes urbanos (promotores imobiliários, associações cívicas, empresas de distribuição de serviços públicos, associações comerciais, etc., etc.), obriga não só a uma certa redefinição de princípios, de culturas e de estruturas instituídas no seio da administração, como também a uma capacidade de liderança política de sentido muito vivo e esclarecido. Elementos não muito simples de encontrar, ainda hoje.

- D. O quarto grande vector de transformação situar-se-á, numa primeira abordagem, entre os factores formadores das correntes de planeamento estratégico, acima brevemente descritas. Embora num cunho bem mais operacional do que conceptual, não deixando no entanto de ser um importante vínculo de recontextualização política e cultural. Refiro-me à alavancagem cultural das dinâmicas de transformação urbana. Sucedendo-se tal alavancagem cultural sobretudo por via de dois grandes eixos, que por sua vez se têm inter cruzam de forma assaz vertiginosa: os **grandes projectos ou eventos catalisadores**, e o **city marketing**. Os grandes projectos, normalmente de escala elevada face aos projectos normais numa cidade, envolvem significativas acções de *city marketing*. A sua magnitude imagética e as suas características exemplares, ao atrair recursos públicos e privados, têm a perspectiva – ou a esperança – de transmitir o fomento de externalidades e de efeitos demonstradores e transformadores a territórios, a sectores e às mais variadas escalas urbanas, das mais amplas às mais pequenas.

Embora Hall (1988 e 1998) nos recorde que na cidade sempre existiram projectos de referência (começando talvez com as manifestações de opulência na Roma Antiga, e passando pelos projectos urbanísticos racionalistas dos séculos XVIII e XIX), é manifesto que, até recentemente, e ainda hoje em dia, especialmente (não por acaso, justamente por efeito) nos países emergentes como o Brasil ou a África do Sul, muitos políticos e planeadores pensavam, como Ferreira (2005), que *“a realização de grandes eventos (eventos ‘marcantes’) constitui – quando devidamente programada e integrada numa estratégia ambiciosa – uma oportunidade para desencadear profundas transformações nas cidades e nos sistemas territoriais”* (p. 170).

Em parte não menosprezável como materialização da vontade dos governos locais para, com autonomia acrescida e, justamente, com forte imagética e liderança política, se comportarem como verdadeiros governos; por sua vez seguidos quase sempre pelos

governos centrais, numa rara e curiosa aliança e envolvimento partilhado e comprometido, assim se têm proposto e desenvolvido projectos urbanos de grande escala e de forte simbolismo. Muitas vezes ligados a *grandes eventos*, a reconhecidas manifestações culturais ou desportivas, como os Jogos Olímpicos, as Exposições Universais, as Capitais de Cultura ou as Grandes Regatas. As lógicas têm sido irresistíveis para muitas cidades, por combinarem o forte interesse dos agentes políticos, com os objectivos de agentes económicos de produção urbana, nas áreas do imobiliário, do urbanismo, da arquitectura. Tomando assim forma em espaços de significativo valor paisagístico ou identitário (talvez as frentes de água sejam os exemplos mais recorrentes) e em projectos de profunda estruturação funcional e multimodal, tais como novos aeroportos ou estações de comboio de alta velocidade.

Os exemplos são já inúmeros: as Docklands de Londres ainda nos anos 1980, os Jogos Olímpicos de Barcelona em 1992, o Fórum das Culturas na mesma cidade em 2004, o EuraLille no final do século, a Expo 98 de Lisboa<sup>7</sup>, a Potsdammer Platz em Berlim, o Museu Guggenheim em Bilbao, as Docklands de Dublin, a Rive Gauche de Paris, etc etc etc. Projectos normalmente contratualizados entre grandes instituições públicas e privadas, quase sempre ligados a impactantes operações mediáticas, ligados a uma produção urbana de forte pendor imobiliário, de carácter e valoração arquitectónica contemporânea e demonstrativa, implicando avultadíssimos níveis de investimento financeiro, e de correspondentes expectativas de retorno. Elementos que se têm feito repercutir, por sua vez, em igualmente elevadíssimos impactos financeiros na própria cidade, seja por via dos valores das rendas de venda e/ou ocupação do edificado, seja através de endividamento privado e público, dos quais estamos hoje, helás, a melhor perceber o seu alcance.

Porque na verdade muitos dos grandes projectos que foram desenvolvidos nas últimas duas décadas, surgiram e foram construídos não tanto como decorrentes de pensadas e cuidadas estratégias urbanas, mas sobretudo como impulsos mediático-populistas. Como Jordi Borja e Manuel Castells já avisavam em 1997, é necessária uma série de condições – preexistentes ou a desenvolver – para que estes projectos possam resultar numa efectiva qualificação da cidade. São as seguintes as condições definidas por estes eminentes pensadores urbanos: i) estarem integrados num projecto global de cidade (plano estratégico); ii) desenvolverem-se como efectiva oportunidade para a cidade; gerarem uma boa mistura de impactos positivos

---

<sup>7</sup> Os ambiciosos efeitos urbanos decorrentes do desenvolvimento da Expo 98 em Lisboa (de acordo com Ferreira, 2005) eram: a criação de uma nova centralidade urbana com qualidade urbanística e arquitectónica, a requalificação da frente ribeirinha do rio Tejo, o carácter exemplar de reconversão de uma área industrial decadente, a reconversão sócio-urbanística de um bairro problemático adjacente como Chelas, a construção de equipamentos âncora de escala regional, o desenvolvimento de acessibilidades locais e regionais (p.174).

em diferentes sectores e áreas; iii) serem bem integráveis na malha urbana envolvente e na cidade como um todo; iv) criarem, se possível, uma nova centralidade; v) deterem um excelente design urbanístico; vi) e, muito particularmente, desenvolverem-se no âmbito de um modelo de gestão exigente e muito orientado para os objectivos.

Os ainda defensores dos grandes projectos como catalisadores da mudança e da dinâmica urbana referem que desta ordem de componentes se verificará o sucesso ou insucesso de cada caso. Ferreira, por exemplo (2005), lista as razões porque o primeiro programa POLIS (um outro exemplo de intervenções catalíticas desenhadas para a maioria das cidades portuguesas), apesar das suas componentes de inovação, acabou por não originar os resultados desejados: a falta de integração estratégica territorial, as barreiras burocráticas, a falta de recursos financeiros e a complexidade dos sistemas administrativos dos projectos.

Tem sido no âmbito dos grandes projectos que, em significativa medida, se tem contextualizado o grande desenvolvimento do *city marketing*. Muito ligado à afirmação competitiva das cidades, na busca de atracção de notoriedade e de investimentos, procura-se desenvolver uma determinada estilização imagética, essencialmente virada para os mercados empresarial e turístico, existindo, efectivamente, uma relação muito directa entre o desenvolvimento de grandes projectos e a *marketização* da cidade em que estes se inserem. É paradigmático o caso de Barcelona e a realização dos Jogos Olímpicos de 1992 quando, reconhecidamente, e para além do projecto urbano de cidade como um todo, se viu esta alcandorada para um primeiro plano do mapa simbólico planetário, posição que exigiu e que tem exigido da cidade, simultaneamente, um elevadíssimo esforço de não excessiva cedência a determinadas lógicas de capitalização e de mediatismo – esforço esse sem garantia de ter sido conseguido, como se comprovou nas significativas diferenças nos processos e nos resultados referentes a outro grande evento realizado na cidade doze anos depois, o Fórum das Culturas (Albet, 2004).

- E. A quinta dimensão por onde se têm sucedido importantes transformações nas políticas urbanas europeias nos últimos vinte anos, levanta questionamentos políticos de ordem central, ao reequacionar o papel da própria cidadania, na governação estratégica e quotidiana da cidade. Esta é uma linha que tem procurado aprofundar a participação de outros actores, para além dos clássicos do Estado e dos principais actores de concertação económica e social, e como tal a busca de ***novas formas e instrumentos de participação, de cooperação e de pluralismo na política urbana***. Como vimos em ponto anterior, as tónicas numa maior eficiência têm levado a uma abertura, mesmo cedência, de vários serviços e provisionamentos públicos para entidades

desejavelmente menos burocráticas e mais flexíveis. Mas a crescente inclusão de outros actores nos processos políticos da cidade tem outro tipo de fundamento, mais cultural e estruturante. Por um lado, as novas culturas políticas na cidade, e a afirmação do glocal, têm feito emergir exigências cívicas, predisposições de acção local, e um crescente e real envolvimento, por parte quer de indivíduos quer dos mais distintos grupos, em espaços, problemáticas, processos e projectos de cariz urbano. Por outra parte, a necessidade de resolução de problemáticas de espectro complexo, incluindo a própria complexidade dos agentes em questão, tem também conduzido a uma busca de novas formas de diálogo e de compromisso entre vários tipos de actores (Lipietz, 1994). Atendendo-se, também por esta via, ao refrescar da própria administração com novos valores e práticas. Num sentido, assim, que mostra deter uma base de justificação considerável, desenvolvem-se a nível local várias formas de descentralização do poder, e de uma maior responsabilização social (Subirats 2003). E assim se desenvolvendo, por conseguinte, novas formas de legitimidade da própria acção pública (Gomes, 2001).

É nestes âmbitos que tem sido crescentemente evocado o conceito de *governança urbana*. Um conceito, portanto, ligado a formas de regulação e de condução política da sociedade em ambientes de maior diálogo, de maior colaboração e de co-responsabilização entre diversos actores da cidade (Dunleavy 1980, Jouve e Lefèvre 1999). E enquadrando-se, como tal, em perspectivas de acção política mais inclusivas e mais dinâmicas, mais abertas a cenários de gestão da diversidade, do conflito e do confronto, e implicando transformações nos contextos de acção pública. Com grande relevância nos quadros actuais das políticas urbanas, bem como nas suas ainda importantes incertezas e complexidades, aprofundaremos as reflexões em torno da governança, em capítulo seguinte.

Os territórios da cidade são particularmente férteis para o desenvolvimento destas dimensões de debate, de inclusão e de construção de compromisso político, gerando, em si mesmos, múltiplas possibilidades. Como é óbvio, nestas dimensões de maior partilha e de co-responsabilização nos desígnios da cidade e dos seus projectos têm-se registado múltiplas experiências - na partilha de conhecimento, em processos de diálogo, na reconfiguração de competências e de responsabilidades entre diferentes actores da cidade. Múltiplas experiências que, num sentido obviamente não menosprezável, têm também procurado fomentar uma ética e uma motivação mais colectiva na cidade e nas suas diferentes dimensões de acção e envolvimento. Os exemplos, mais uma vez, são vastos: desde a miríade de novas formas de parceria público-privado, ou ainda público-público nos mais variados campos e sectores de acção; às práticas de contratualização entre instituições diversas em processos de planeamento urbano ou de desenvolvimento e

accionamento de políticas urbanas, nos mais variados sectores (Healey, 1997); à consolidação de novas responsabilidades de gestão democrática local como, por exemplo, via assembleias, conselhos e centros cívicos com interligações relativamente fluidas com os aparelhos político-administrativos instituídos; ao desenvolvimento de parcerias com o chamado *terceiro sector* para projectos concretos de trabalho partilhado em co-responsabilidade, em áreas como a acção social, o fomento de emprego ou o tratamento de espaços públicos; enfim às experiências de construção de estratégias e de formatação de políticas públicas por formas mais participadas pela população – onde, entre os exemplos mais paradigmáticos, se coloca evidentemente o orçamento participativo e o famosíssimo caso da cidade brasileira de Porto Alegre (Fedozzi, 1997, Abers, 1998, Genro e Souza, 1998), cujo modelo tem sido mimetizado, nos últimos anos em já centenas de cidades por todo o globo.

Se o sector privado parece assumir com considerável empenho o envolvimento em sectores da acção urbana que lhe têm trazido potenciais benefícios; a sociedade civil, por sua vez, também ela em significativa mutação, encontra-se presentemente em reconfiguração das suas principais formas de expressão social e cívica. A crise tem sido, e será, um profundo indutor de mudança, e certamente ao nível das formas de expressão e de acção cívica. No redesenho dos posicionamentos dos agentes sociais, as motivações e as energias de expressão da cidadania urbana – ou do capital social da cidade, seja num bairro ou numa metrópole inteira – parece residir sobretudo na própria cultura e na tradição cívica de relacionamento social, de crítica e de participação existentes numa sociedade. Mas também nos contextos de conhecimento e de informação existentes, bem como nas oportunidades e nas aberturas construídas e desenvolvidas em cada contexto político-institucional (Mayer 2003, Putnam 2000). O que é certo é que todos estes elementos estão, presentemente, e tal como as estruturas e dinâmicas económicas, em franca reconfiguração.

Assim, é por demais evidente que nesta linha de transformação se encontram dos maiores desafios às estruturas políticas e administrativas das cidades. Embora pluralismo, diálogo e parceria sejam desde há muito lugares-comuns nos discursos de muitos, a realidade muitas vezes não transparece tanta clareza e efectividade. A necessária fluidez no desenvolvimento desta ordem de transformações não reside exclusivamente nas urgências ou nas supostamente naturais tendências de evolução. A grande capacidade de mudança está, também e sobretudo, muito dependente de alguns elementos-chave afinal existentes nos próprios sistemas de governação e da cidadania urbana: nos sistemas de liderança, nas redes de capital social e

relacional existentes, na própria disponibilidade dos poderes políticos e administrativos em se abrirem e adaptarem para diferentes formas de partilha e aprofundamento de poder.

### **B2.3. A evolução dos sistemas de acção nas metrópoles do Sul da Europa**

Dadas as múltiplas similitudes socioculturais e políticas com o Brasil, considerou-se relevante neste relatório desenvolver um enfoque específico à evolução política do mundo urbano do sul da Europa.

Como anteriormente detalhado, o hiper-posicionamento das novas geografias urbanas com os objectivos, dilemas, quotidianidades e jogos de poder inerentes às nossas sociedades, traz um conjunto novo de desafios para a política na cidade. Os riscos de uma contínua fragmentação socio-política, as diversas tendências de reconfiguração das culturas e estruturas de governação urbana, e as alterações decorrentes nos sistemas e regimes sociopolíticos de acção, têm aberto uma série de novidades e de potencialidades; mas também de incertezas. Nestes âmbitos, olhemos de forma mais particular para as cidades do sul da Europa, de óbvia relevância para o Brasil (Seixas e Albet 2010, Seixas 2012). Em primeiro lugar, devido a uma série de factores geográfico-culturais comuns a estas, nomeadamente pelo facto de grande parte delas serem efeito da combinação da produção de centros urbanos fortemente mercantis (com impactos e cais de chegada diferentes, é certo) e historicamente muito compactos; com ricos hinterlands que lhe deram igual carácter e recursos; e em regiões hoje extraordinariamente urbanizadas e com uma cultura de ordenamento do território consideravelmente débil, configurando territórios metro ou meta-politanos altamente fragmentados. Em segundo lugar, pela existência nelas de sociedades urbanas que detêm complexas e semi-orgânicas estruturas de estratificação social, decorrentes por sua vez de uma profundíssima complexidade cultural erigida ao longo de séculos e com notáveis actores principais, sobretudo de ordem política e religiosa. Em terceiro lugar, por uma história recente relativamente similar, desde a existência de regimes autoritários à entrada democrática e à integração em blocos económicos e culturais mais globais.

Recordando uma frase expressa por Lila Leontidou no início do seu livro 'A cidade mediterrânea em transição' (1990, p.2): "As mais marcantes similitudes entre as cidades do sul derivam sobretudo da coexistência de uma 'modernidade' com uma 'informalidade' (não o mesmo que 'tradição') nos mais diversos campos, mesmo quando as suas estruturas de classe se aproximam do capitalismo tardio, e que o emprego de subsistência permanece comum; gestores e executivos coexistem com artesãos, lojistas e profissionais liberais; na localização das actividades económicas, à medida que os CBD são

regenerados com edifícios de escritórios, permanecem amplos terrenos sem utilização; na habitação, à medida que modernos blocos de apartamentos são erigidos, a auto-construção continua a surgir como cogumelos; enfim, no desenvolvimento urbano, coexistem estratégias públicas e privadas, formais e informais, afectando os sistemas de produção e de reprodução urbana”.

Assim, encontram-se estas sociedades urbanas europeias, ocidentais e em simultâneo meridionais, conscientes dos ritmos de mudança em curso, e de seus respectivos impactos, ou a maioria das suas percepções culturais e sociopolíticas permanece consideravelmente alheada dos riscos e das potencialidades contemporâneas? Por seu lado, estão as reestruturações em curso nos seus regimes e sistemas de acção urbana, a ser feitas através de processos transparentes, participados e democráticos, ou pelo contrário existem fragilidades e desequilíbrios significativos neste processo evolutivo?

Reinventar a política urbana, hoje, poderá significar sobretudo saber construir dinâmicas instrumentais e motivacionais para a acção colectiva, em estruturas de compromisso e de responsabilidade partilhada, com o suporte de base dos correspondentes agentes institucionais; num movimento urbano de cariz eminentemente social, capaz de saber expandir e distribuir a riqueza humana, cultural e relacional da cidade, melhorando assim de forma contínua os seus capitais sociais e cívicos (Subirats, 2001). O entendimento das cidades como ‘sociedades locais’ (Bagnasco e Le Galés, 2000) é extremamente relevante. E é no equilíbrio entre a sua enorme complexidade sociocultural, a sua profunda fractalidade geográfica e espacio-política, e o desenvolvimento de novos princípios e processos de governação e de exigência cívica, que se coloca todo o potencial para romper inércias e particularismos, sustentando propostas efectivamente inovadoras e responsáveis. E centrífugas. Como alguns pesquisadores propõem, a fractalidade da urbanidade contemporânea pode afinal revelar-se como um dos elementos metabolicamente mais interessantes para as novas oportunidades sociopolíticas (Rhodes 1997, Kooiman 2003).

Diante de cenários complexos e ainda consideravelmente opacos na sua própria percepção, será importante desenvolver novas perspectivas conceptuais e analíticas, tanto na interpretação das novas atitudes e reestruturações políticas em curso nas cidades, como na própria capacidade científica para os projectar. As pesquisas científicas têm trabalhado, nos últimos anos e como temos visto, vários campos de análise: o lugar e o alcance da política na cidade, a economia política e suas projecções urbanas; a governança urbana, o capital social e o capital cultural, as estratégias de actores, os regimes e os sistemas sociopolíticos urbanos.

A interessante evolução governativa que se tem dado em diversas cidades europeias meridionais, tais como em Barcelona e Sevilha, Toulouse e Lyon, Bologna e Turim – referindo apenas algumas cidades de países mais próximos a Portugal – mostram, e não obstante as críticas de âmbito sobretudo local, à sua evolução mais recente, que pode sem dúvida suceder-se uma evolução consolidada de estratégias e de activas redes de acção colectiva, através de processos de capacitação plurais e democráticos. Existem, obviamente, em cada uma destas cidades, características culturais e políticas muito específicas, que lhes conferem determinadas bases para consolidar um capital social que ou é muito apenso a elevadas percepções de identidade territorial e de autonomia regional (como é o caso da capital da Catalunha), ou é fortemente dirigido para uma estratégia muito discutida e amplamente divulgada (como em Bolonha), ou se sustenta em complexas redes locais de governança e de interesses correlativos (como no caso de grande parte das cidades francesas). Estes são, justamente, casos cuja evolução das suas culturas, estruturas e dinâmicas, deve ser muito bem analisada e interpretada, à luz de uma governança urbana possível e desejável para as particularidades de cada cidade.

A especificidade sociopolítica de cada cidade é muito relevante. Seria obviamente naïf propor generalizações para estes campos da evolução política urbana, mais particularmente quando estamos perante realidades culturais e políticas tão diversas, em territórios que vão de Lisboa a Istambul. Alguns dos mais relevantes enquadramentos sociopolíticos presentemente existentes na região de Lisboa – desde a sua enorme dependência de um Estado extremamente centralista, às características muito próprias da sua sociedade metropolitana e das suas elites – diferem substancialmente de enquadramentos paralelos em cidades como Barcelona, Marselha, ou Tessaloniki (continuando a falar somente de cidades meridionais da Europa). Não obstante a afirmação do glocal, e a evidência das mais variadas influências globais, a evolução dos sistemas de acção e dos regimes urbanos de cada cidade são obviamente muito dependentes das potencialidades, limitações, forças internas e dilemas próprios, subjacentes às estruturas socioculturais, políticas e administrativas aí existentes. O que mostra, sem margem para dúvidas, que o futuro de cada cidade, por mais diferente que seja e por mais integrada que esteja no mundo global, depende sobremaneira de si própria, ou da sua própria sociedade.

É com base nestas reflexões que nos pontos seguintes se procura sistematizar o que poderão ser elementos relativamente comuns que se colocam à evolução dos sistemas de acção nas cidades Europeias, e sobretudo nas suas cidades mais meridionais:

- a) Grande parte das cidades do sul da Europa debate-se com uma limitação secular da sua autonomia, dos seus poderes e dos seus recursos. A relativa debilidade das administrações locais acentua-se não só pelas crescentes responsabilidades e problemáticas urbanas, mas também perante uma identidade sociocultural que histórica e culturalmente coloca um forte capital simbólico nas municipalidades das grandes cidades<sup>8</sup>. Com debilidades crónicas nos âmbitos políticos e orçamentais, bem como na gestão de dimensões-chave de fomento urbano como os transportes ou a habitação, os constrangimentos da autonomia local são condicionadores, por sua vez, de formas enviesantes de empoderamento e de governança a nível local. O peso considerável da administração central na vida destas cidades não demonstra, muitas vezes, um efectivo aumento de infra-estruturas, de equipamentos ou de serviços urbanos, de tal forma que o Estado-Providência tem sido muitas vezes pouco expressivo nas escalas urbanas e, hoje, metropolitanas.
- b) Nos últimos 30 anos, quase todos os países europeus, incluindo do sul, desenvolveram amplos processos de descentralização e de reestruturação das estruturas de governação territorial, quer de âmbito regional quer de âmbito mais especificamente urbano. Inquestionavelmente, as escalas regionais e locais passaram a deter muito mais enfoque político e sociocultural. Não obstante, uma parte ainda considerável destes processos ainda não atingiu uma expressão politicamente mais vinculativa. Por um lado, mantêm-se dificuldades na afirmação de novas estruturas políticas para novas escalas de poder, nomeadamente à escala metropolitana, mas também por exemplo às escalas dos bairros ou micro-locais. Por outro lado, as cidades permanecem ainda demasiado nas margens da concepção das principais políticas socioeconómicas e de desenvolvimento, nacionais e europeias, não obstante o seu crescente reconhecimento como espaços vitais para a coesão e a competitividade. Porém, por outro lado ainda, alguns ‘modelos’ de governação urbana conseguiram consolidar visíveis processos de empowerment, tornando-se até referências demonstrativas quer para outras cidades, quer mesmo para outras escalas de governação (como Barcelona, Bolonha ou Toulouse).
- c) A União Europeia tem tido, sem margem para dúvidas, um papel central no reposicionamento das cidades nos cenários geopolíticos, incluindo nacionais. Pela primeira vez, estratégias nacionais de países como a Grécia e Portugal reconheceram de forma objectiva as cidades com um dos seus principais activos de desenvolvimento, de competitividade e de sustentabilidade,

---

<sup>8</sup> Veja-se, a título de exemplo, os papéis de grande relevo na evolução política e cultural nacional e Europeia, de municipalidades como a Câmara Municipal de Lisboa (que vai do apoio à causa do Mestre de Aviz na crise de 1383, à instauração da República em 1910); ou da Mairie de Paris (local central de momentos históricos como as revoltas medievais do século XIV, a Comuna de 1871, o Maio de 1968); ou do Ajuntamento de Barcelona, de sede do Consell de Cent da Catalunha e Aragon medievos, a centro da contestação republicana na Guerra Civil de Espanha.

aumentando-lhes como tal a relevância, se nem sempre política, decerto simbólica. Esta é, obviamente, uma tendência já consolidada em países como a regionalizada Espanha ou a territorialmente muito politizada França – justamente os dois países cujos ritmos de diferenciação territorial e de consolidação de redes de governança urbana são dos mais notáveis. Estas reflexões, tais como as anteriores, realçam a grande relevância do Estado e das suas perspectivas de reestruturação política e administrativa, como actor claramente principal para o futuro dos regimes urbanos e das suas culturas políticas.

- d) As políticas nacionais (e as da União Europeia) colocaram como ponto central das suas agendas (desde o início dos anos 1990) o combate às despesas públicas consideradas excessivas em múltiplas áreas da administração. Uma administração pública eminentemente keynesiana, cuja despesa aumentara de forma consistente nas décadas passadas, em função das crescentes necessidades colocadas perante os princípios de acção do Estado-providência europeu<sup>9</sup>. A partir do início da última década do século XX, a ansiedade para reduzir os défices públicos, atitude politicamente muito vincada através de instrumentos como o Pacto de Estabilidade e de Crescimento (PEC) da UE, tem resultado em fortíssimas pressões para os diferentes níveis de governo – incluindo naturalmente os governos locais e das cidades (Parkinson, 2001). Mas estas pressões têm sido pouco acompanhadas por processos de efectiva e ampla reforma das estruturas organizacionais e administrativas públicas, mormente em áreas-chave como as políticas e estruturas de pessoal, antes se arregimentando as diversas frentes de acção. Assim, as margens de manobra da acção pública na cidade têm-se tornado consideravelmente menores, por entre a manifestação de conflitos de responsabilidade entre diferentes agências públicas e níveis de administração, e a cedência de posições e de recursos perante para outro tipo de interesses. Isto perante, paradoxalmente, claros aumentos

---

<sup>9</sup> Os diferentes sistemas de administração e de regulação social ocidentais do pós-guerra foram analisados e sistematizados por Esping-Andersen (1990), que sugeriu três modelos de regulação social: primeiro, os modelos de bem-estar social-democratas, mais típicos dos países escandinavos, com a existência de vastos e bem implantados sistemas de justiça redistributiva vertical, com base na providência pública e em processos de concertação e de contratualização com os actores sociais; segundo, os modelos mais dependentes de uma regulação feita essencialmente através dos mecanismos de mercado, típicos dos Estados Unidos da América e no Reino Unido, tomando-se a acção do Estado eminentemente como agente catalítico (na linha das escolas de pensamento liberal, modernamente sustentadas pela escola de Viena e pelo pensamento do economista Friedrich Hayek); terceiro, os modelos de regulação social de base mais conservadora, centrados na segurança social e normalmente ligados a países com a Alemanha, a França ou a Holanda. É de referir que Esping-Andersen não inclui na sua análise modelos de regulação social de base primordialmente informal, onde elementos sociais como a família detêm um papel vital na regulação e no suporte social - modelos mais típicos dos países da Europa meridional. Em países como Portugal, Espanha e Grécia, a consolidação de um Estado-providência de base democrática só sucede verdadeiramente após o final dos respectivos regimes autoritários, na década de 1970 (ao contrário da maioria dos países da Europa ocidental, onde o processo de consolidação das bases e do corpo da administração pública vem pelo menos desde o final da Segunda Grande Guerra). Naturalmente, as diferentes características destes modelos de regulação social encontram-se reflectidas, por sua vez, na própria postura e acção dos diferentes executivos locais. Nesse âmbito, a crise manifestada hoje pela redução do papel do Estado, por um lado, mas também dos laços sociais e suportes sociais e informais de apoio, por outro lado, é particularmente visível nos sistemas conservadores e também nos sistemas do sul da Europa (Sousa Santos, 1994). Será assim neste tipo de sistemas (mais 'clássicos' por um lado, mais informais por outro), que as deficiências de apoio, de regulação ou de intervenção, por parte dos governos locais, mais se estarão a fazer sentir (embora por razões bem distintas).

nas necessidades de envolvimento público e de liderança política. Todo este panorama acentuou a própria crise do Estado, colocando-o uma duplicidade na urgência e na importância da sua reforma: administrações verdadeiramente eficazes para o seu papel de defesa e sustentação do bem público e colectivo; e decisões de reforma em sentido mais estratégico, mais sustentável e, obviamente, menos cego do que tem sucedido.

- e) A considerável fragmentação socio-espacial das cidades mediterrâneas, causada em importante medida pelos jogos de poder entre as comunidades políticas e económicas das suas próprias sociedades, e pelas correspondentes pressões para uma produção urbana em crescendo; na ausência de padrões de identidade metropolitana, parece estar paradoxalmente a fragmentar as próprias redes instituídas de governança e de reciprocidade, e as estruturas de stakeholding locais e territoriais. O que, na falta de reformas integradas, pode estar não só a contribuir para o aumento dos desfasamentos entre a cidade e a política, como também para o desmembramento dos regimes urbanos classicamente instituídos. No fundo, à desestruturação da cidade real, sucede a desestruturação da cidade política. Por outro lado, a evidência de tal efeito está a incitar as elites de algumas cidades – mas ainda de muito poucas – a construir novas estruturas de governação, de administração e de participação, inclusive às escalas metropolitanas. É porém ainda uma incógnita, em quase todos os territórios urbanos, saber que tipo de regimes urbanos, e sob que princípios, estarão efectivamente a emergir. Não obstante o lugar da cidade para o futuro, a profunda crise, as pesadas respostas de ordem neoliberal presentemente em curso, e a reduzida margem de capacidade prospectiva politico-económica a médio prazo, dificultam sobremaneira tal exercício.
  
- f) Mantêm-se assim importantes incertezas em relação às direcções desencadeadas pelas reestruturações das redes de governança urbana. Confirmando a ideia que o aprofundamento das redes de interdependência não conduz, necessariamente e por definição, a uma qualificação democrática. Este aviso é particularmente verdadeiro em sociedades urbanas como as do sul da Europa, onde o capital social e cultural sempre foi complexo e consideravelmente fractal, e onde as comunidades políticas se têm constituído, na maioria das vezes, por redes de poder e projectos específicos, e por formas altamente personalizadas ou mesmo populistas, não tanto orientadas por princípios de meritocracia ou pela procura de projectos e de objectivos verdadeiramente colectivos.

- g) Finalmente, é essencial reconhecer como as sociedades do sul da Europa se encontram em profunda mutação de ordem sociocultural desde há pelo menos duas décadas. O paulatino aumento das capacidades económicas (agora em sério desgaste) e dos níveis educacionais de vastas camadas da população, a par dos efeitos locais e das revoluções tecno-informacionais, tem feito com que estas sociedades se tenham tornado cada vez mais cosmopolitas – e não somente, como sempre sucedeu, a uma minoria muito selectiva das suas elites. Estas transformações são perceptíveis nas paisagens quotidianas das cidades meridionais, quer nos seus centros quer nos seus vastos subúrbios, e através por exemplo dos consumos culturais, mas também dos igualmente crescentes níveis de exigência política e de participação cívica. Esta é uma evolução que, segundo Leontidou (2010), tem paulatinamente desconstruído a tradicional divisão Norte-Sul (e diversos outros dualismos, como convirá recordar sobretudo hoje) mas que, ao mesmo tempo "amplia a imaginação geográfica na Europa" (id., p. 1197). Culturas e expressões cívicas que, mesmo ou talvez sobretudo em períodos de crise socioeconómica, se encontram em franca evolução, sobremaneira nos jovens mas não só, por formas apesar de tudo essencialmente orgânicas e não massificadas. O que parece seguro é que este panorama cívico e cultural, muito dinâmico, está sem margem para dúvidas a estruturar uma nova cultura política; que terá, por conseguinte, uma profunda influência no desenvolvimento das estruturas e dos sistemas de governança e de governação das cidades do sul da Europa.

## C. Questões-Chave da Governação Metropolitana Europeia

### C1. Modelos de governação metropolitana

A evolução dos modelos de governação metropolitana, nomeadamente os Europeus e Norte-Americanos, pode ser analiticamente estruturada em torno de três tipos de modelos, cada um no âmbito de uma fase histórica distinta – embora todos eles reconhecendo ‘a questão metropolitana’.

Cada um destes modelos tem concepções distintas da questão metropolitana, muito especialmente no âmbito do que significa a governação de um sistema poliédrico e não unívoco – incluindo as suas bases políticas e democráticas (Tomás, 2009).

- A. A escola da reforma** (*reform school*) incidiu sobretudo na década de 1960, até meados da década de 1970. Baseava-se na elevada capacidade do Estado em controlar e regular as principais questões metropolitanas, notavelmente as de planeamento e de redistribuição, e com base nos princípios de igualdade e de eficiência de serviço público no território, qualquer que ele fosse. É claramente uma escola de base de ‘governo’ e ‘institucionalista’, criando-se estruturas metropolitanas autónomas, com amplas competências e forte legitimidade política, preferencialmente de eleição directa pelos cidadãos. Não abolindo a escala do governo local, ou do município, mas reforçando as capacidades territoriais da escala de acção política metropolitana – a chamada solução two-tier. Embora bastante compreensível, este foi um modelo muito atacado quer pelos governos centrais quer pelos governos locais, ambos vendo nas novas entidades, um sério concorrente ao seu protagonismo político.
  
- B. A escola da escolha pública** (*public choice school*) desenvolve-se na década de 1980. Baseia-se na premissa que uma lógica de competitividade entre os diferentes territórios e municípios de um dado sistema urbano, produzirá não só uma qualificação dos serviços públicos proporcionados, mas também uma forma mais clara de escolha de cada cidadão face ao território por si preferente. Dito de outra forma, defende-se neste modelo a fragmentação institucional como elemento virtuoso de qualificação dos territórios, para além do enaltecimento das escolhas individuais. Nestas lógicas, não tem qualquer sentido a existência de autoridades metropolitanas, pugnando por princípios de igualdade de serviço público e de

solidariedade institucional. Os municípios ganham muito mais autonomia e competências quase absolutas de gestão territorial. Poderão não obstante constituir-se autoridades metropolitanas ou inter-municipais, para a resolução de determinadas problemáticas comuns e de evidente gestão conjunta – mas tal deve ser decisão colegial e voluntária dos próprios municípios, em possíveis acordos de geografia variável. Este modelo foi amplamente defendido por sistemas valorizadores da democracia liberal. Mas originou com o tempo importantes dilemas: em questões de investimento público excessivo e disperso, não estrategicamente integrado; em questões ambientais como as do consumo do solo, da forte urbanização e do urban sprawl; enfim em questões socioeconómicas ligadas a alguma guettização de problemas sociais ou fortes externalidades negativas derivadas da fragmentação das actividades e mobilidades humanas.

**C. A escola do novo regionalismo** (*new regionalism school*) consolida-se a partir de 1990, e até hoje. Procura integrar as virtudes dos modelos de reforma institucional com as dos modelos de public choice. Face à profunda complexificação dos sistemas metropolitanos, dá-se o reconhecimento relativamente amplo do crescente policentrismo destes, bem como de uma crescente interdependência entre os diferentes territórios intra-metropolitanos, por conseguinte da necessidade de estratégias integradas de planeamento e de acção, em determinadas escalas e prioridades. Esta nova visão apela à instauração de mecanismos flexíveis de coordenação vertical (agencias sectoriais, por exemplo) bem como de estruturas de colaboração horizontal (parcerias, estruturas de planeamento estratégico, etc.), sem deixar de dar relevância à proximidade política. O novo regionalismo procura ser não demasiado centralista como era o modelo de reforma, nem demasiado autonomista como era o modelo de public choice; procura incluir os diferentes actores, em formas de acção e colaboração mais complexas mas também mais consensuais, cooperantes e multi-responsáveis. É um modelo que defende assim o primado de um novo conceito sociopolítico: a governança (Jouve e Lefèvre, 1999). Em permanente construção, necessita como tal de atenta monitorização, ou de instrumentos de accountability. Será esta a sua principal área de questionamento: como estruturar eficazes e abertos instrumentos de accountability em regimes flexíveis e de primado da governança.

Para além dos períodos históricos concretos em que cada um destes três modelos teve a preponderância, o mais relevante para os dilemas levantados à questão metropolitana contemporânea, coloca-se no que cada um deles representa (Tomás, id.). A perspectiva reformista defende instituições metropolitanas com fortes competências e de eleição directa. As perspectivas da

Public Choice defendem que a cooperação não se pode forçar e que a fragmentação institucional é positiva. O ‘novo regionalismo’ reconhece a necessidade de reformas institucionais, sobretudo para as escalas supramunicipais, em franca necessidade de pensamento integrado e estratégico; mas por outro lado defende soluções flexíveis e adaptáveis, em processos semi-institucionalizados.

Estes três modelos são obviamente ‘modelos idealizados’ ou teóricos. Os mais diversos processos de reforço das capacidades e escalas de acção desenvolvidos nas diferentes áreas metropolitanas Europeias, embora se possam ter baseado mais num modelo do que noutra, têm tido sobretudo processos mistos, relativamente adaptados consoante as evoluções dos processos ideológicos e de negociação.

## **C2. Dimensões principais na construção política metropolitana**

### **C2.1 As bases do projecto político metropolitano**

São de diversa índole as grandes dimensões definidoras das bases de um projecto político metropolitano. Garson (2010) no seu relatório prévio para este projecto, enumerou quatro dimensões principais:

1. As escalas e os territórios de acção;
2. Os modelos institucionais e as competências;
3. As equações fiscais;
4. As redes de coordenação, de colaboração e de governança.

Dado o bom trabalho feito a propósito, é com base nas premissas e reflexões deste relatório (id.), em grande medida sustentadas nas próprias estruturas das áreas metropolitanas Europeias, que se apresenta seguidamente esta secção.

\*\*\*

*Excerto do relatório “A construção de projectos metropolitanos. Experiências internacionais de sistemas de governança metropolitana”, Garson, IPPUR-UFRJ, 2010.*

### **1. As escalas para as políticas metropolitanas**

*A teoria econômica e, em particular a teoria do federalismo fiscal, apresenta farta literatura sobre a escala apropriada à prestação de um serviço. Em princípio, pode-se supor que a maior proximidade dos cidadãos possibilitaria escolhas mais eficientes, que refletissem suas preferências. As grandes aglomerações metropolitanas, como observado, deslocam as fronteiras urbanas. Em conseqüência, decisões sobre a oferta de bens públicos restrita às fronteiras das jurisdições que as compõem se tornam ineficientes: ações sobre o inteiro território podem se beneficiar de ganhos de escala na oferta. A discussão sobre a escala apropriada à prestação de um serviço envolve identificar a forma de organização governamental mais adequada a assumi-lo. A escolha da escala deve considerar os aspectos espaciais – distribuição espacial de custos e benefícios, os aspectos econômicos – ligados à eficiência, aqui entendidos no sentido de minimizar custos. Outros critérios a considerar são a escala financeira - a adequação da capacidade financeira à assunção de encargos e a escala político-institucional, que considera os aspectos de competência legal para assumir encargos, de representatividade e capacidade de controle do ente público pela sociedade. (REZENDE, 2001).*

*O desenvolvimento de regiões metropolitanas requer alguma capacidade de administrar o território como um todo. A gestão do território funcional metropolitano sugeriria a necessidade de uma autoridade responsável ou, ao menos, coordenadora das ações na totalidade desse espaço. No entanto, o estabelecimento formal desse poder decisório poderia contrariar as instituições vigentes, de forma antidemocrática, uma vez que as determinações constitucionais dizem respeito, em geral, a jurisdições bem delimitadas. Além disso, a instituição de uma autoridade dificilmente é assimilada pelos cidadãos das diversas localidades compreendidas pelo território funcional. Em geral, os diversos níveis de governo tenderão a rechaçar essa idéia. As autoridades de governos locais podem acreditar que perderão autonomia e os governos provinciais/ estaduais/ regionais podem crer que ganharão um competidor. Além disso, para o governo central, essa nova autoridade pode adquirir poderes que desafiem suas orientações, tanto para a gestão específica desses territórios, como para a forma de relacionamento internacional.*

*A dificuldade de ajustar a dimensão dos territórios legais a sua dinâmica funcional evidencia a fragmentação institucional, responsável pela falta de coordenação no planejamento espacial e na implementação de políticas para o desenvolvimento econômico, implicando, entre outras dificuldades, em aumento de custos de infra-estrutura.*

*Em casos raros, como o da Comunidade Autônoma de Madri, há uma coincidência entre o nível legal, nesse caso o regional e a área funcional metropolitana. Em França, o processo de descentralização reforçou o poder dos governos regionais. A Região de Ile-de-France, cuja área corresponde*

*aproximadamente à área metropolitana de Paris, assumiu a elaboração do novo Plano Diretor Regional (em lugar do governo central), ao qual deverão se subordinar os governos locais. A diferença é que a Comunidade Autónoma de Madri está mais aparelhada para desempenhar o comando efetivo das ações metropolitanas. Diferente é o caso da Suécia, onde os governos intermediários são fracos, contrastando com a forte autonomia dos governos locais. Isso impediu que o Condado de Estocolmo assumisse o governo sobre a área metropolitana.*

*Os modelos funcionais geralmente seguem a tradição dos reformistas metropolitanos, que consideram a fragmentação como principal obstáculo à eficiência e equidade na prestação de serviços públicos e, por outro lado, os governos de grande escala como sendo fundamentais para a produção de economias de escala e internalização de externalidades. (Newton, 1982, apud OECD, 2006). Já a cooperação voluntária em larga escala identifica-se com o Novo Regionalismo (Savitch e Vogel, 2000). Ao contrário da Escola da Escolha Pública e dos reformistas metropolitanos, o Novo Regionalismo não concorda que a regulação política só deva ser organizada por órgãos públicos. Em vez disso, a governança metropolitana é vista como organizada por sistemas estáveis, mais ou menos formais, de diferentes atores, envolvendo redes de cooperação entre agentes públicos e privados e uma institucionalização relativamente fraca (Walter-Rogg, 2006, apud OECD, 2006).*

*Lefèvre (2004) destaca a importância de elementos político-institucionais - a conjunção de elementos que compõem o ambiente institucional da metrópole - para as possibilidades de adoção de uma escala apropriada à gestão metropolitana. Até que ponto, e em que sentido, a forma de organização do Estado - unitário ou federativo - incentiva a cooperação, essencial ao projeto metropolitano? Da mesma forma, qual a influência da forma de organização dos governos locais - em quantos níveis eles se organizam e com que grau de autonomia jurídico-institucional? Qual o peso institucional da cidade núcleo? As metrópoles mais fragmentadas institucionalmente - França, Itália, Espanha - seriam mais propícias ao conflito, dificultando a emergência de um projeto metropolitano? Ou essa construção seria mais fácil em metrópoles menos fragmentadas, como na Inglaterra?*

*Para Wilson et al (2010), a forma de organização do estado - unitário ou federativo - traz elementos importantes para a análise de alternativas de construção de um projeto metropolitano. A princípio, estados unitários teriam maior poder para criar arranjos que facilitem a governança metropolitana: eles podem delegar poderes a governos regionais - de uma área metropolitana, por exemplo e retomá-los sem necessidade de mudanças constitucionais. Por outro lado, sistemas federativos oferecem mais facilmente a possibilidade de estados e governos locais, gozando de maior autonomia, participarem de arranjos de cooperação voluntária.*

*Em diferentes graus, os estudiosos reconhecem também a importância da configuração do sistema político – seu grau de coesão/fragmentação – para a estruturação de um projeto metropolitano. Para Lefèvre (2004), um sistema muito fragmentado – em que o poder está pouco concentrado – pode jogar contra a estruturação de um projeto metropolitano, dificultando o surgimento de lideranças estáveis. No caso de Roma, a cidade núcleo é favorável ao projeto metropolitano, mas a região do Lácio o rejeita, alimentada pela ferrenha oposição partidária ao núcleo metropolitano.*

*Mas determinados aspectos, ligados às bases democráticas e representativas das estruturas de governança política, permanecem centrais. Wilson et al (2010) recordam como os partidos políticos dificilmente advogam a favor da criação de estruturas formais de governança metropolitana. Políticos eleitos, mesmo que de um mesmo partido, não se desgastariam lutando por estruturas formais, o que explica a predominância de estruturas voluntárias de cooperação metropolitana.*

*A distribuição de competências entre os diversos níveis administrativos e, particularmente, com poder político pode produzir cooperação ou conflito. Lefèvre (2004) destaca que, no caso da Itália, não há clareza sobre a distribuição de competências entre os diversos níveis territoriais. Já na Alemanha, o federalismo integrado destaca as competências concorrentes, com participação das unidades constitutivas no processo de tomada de decisões. Há casos em que existem níveis administrativos legalmente instituídos, cujas competências dão cobertura à área funcional metropolitana. Esses níveis podem assumir o comando das ações sob a ótica metropolitana. Isso dependerá, não apenas de suas competências executivas, mas também das legislativas e da capacidade fiscal.*

*No que diz respeito à escala espacial e econômica, Lefèvre (2004) destaca a importância dos elementos espaciais que configuram a metrópole: a estrutura monocêntrica - Berlim, Madri, Milão - ou policêntrica da metrópole. Segundo o autor, Lisboa e Manchester, de estrutura policêntrica, são mais equilibradas. A existência de uma cidade núcleo impacta as possibilidades de cooperação. Poder-se-ia considerar que a ausência da cidade núcleo evitasse conflitos com a periferia, facilitando a cooperação. No entanto, elimina-se uma liderança, que poderia conduzir o projeto metropolitano. Entre os exemplos de regiões dominadas pela cidade núcleo, encontram-se Berlim, Montreal, Roma e Toronto. Já Londres não dispõe de cidade núcleo.*

## 2. Os Modelos institucionais

*A caracterização dos diversos modelos de governança metropolitana varia entre autores, conforme os atributos destacados. Klink parte dos critérios usuais na teoria econômica— eficiência e equidade – e agrega o atributo de voz (voice) para comparar experiências, distinguindo estruturas governança metropolitana fragmentadas<sup>10</sup> das consolidadas. As estruturas consolidadas seriam adotadas, caso predominassem os critérios de eficiência e equidade, uma vez que permitiriam captar economias de escala e minimizar externalidades, além de distribuir os ônus e benefícios da provisão de serviços públicos por toda a área metropolitana. As estruturas fragmentadas propiciariam voz aos cidadãos, pela maior transparência e prestação de contas. (KLINK, 2005, p.137-8).*

*Lefèvre (2005, p.200) diferencia os modelos de governança pela capacidade de dotar as áreas metropolitanas de ferramentas, mecanismos, instrumentos e ordenamentos para que estes territórios sejam governáveis. Distingue duas grandes categorias de governança: a que se produz a partir da construção institucional e a governança por meio de arranjos em que, embora não se constituindo como unidades de governo, formalizam-se através de procedimentos precisos e instrumentos específicos de cooperação.*

*Os modelos de governança por construção institucional podem compreender arranjos supra-municipais, normalmente com a instituição de um novo escalão de governo, independente das unidades locais. É o caso, por exemplo, de governos metropolitanos em que as estruturas de governança são reconfiguradas, de forma a se aproximarem da área funcional. Alternativamente, podem se constituir arranjos intermunicipais, com a criação de uma instituição que não é um novo escalão de governo e depende, para seu funcionamento e financiamento, das unidades de governo existentes - normalmente os municípios.*

*Os arranjos supra-municipais – com uma autoridade metropolitana - podem ser avaliados (Sharpe, apud Lefèvre) de acordo com a legitimidade política desta - que resultaria de sua escolha mediante eleições diretas - e com sua legitimidade funcional. Além disso, uma característica fundamental para a força do arranjo é sua capacidade para obter recursos financeiros próprios e dispor de recursos humanos para planejar e executar políticas, de forma a garantir substancial autonomia tanto em relação aos governos superiores quanto aos poderes locais.*

---

<sup>10</sup> Pra o autor, “fragmentada” é utilizado em contraposição a estruturas consolidadas para todo o território metropolitano, ainda que convivam com os governos locais.

*O território jurisdicional sob comando da autoridade metropolitana deve se aproximar do território funcional, onde a organização metropolitana acumula a competência nas áreas impactadas pelo fenômeno metropolitano (planejamento estratégico territorial, administração de redes de transporte, água, esgoto e disposição de lixo, entre outros). Ter legitimidade funcional e não ter legitimidade política pode resultar em conflito de competências. Em 1963, como resultado dos estudos de uma comissão especial, foi instituído o governo metropolitano Greater London Council - GLC, que tinha jurisdição próxima à área funcional de Londres - o Condado da Grande Londres, incluindo 32 condados e a Cidade de Londres, dispunha de recursos próprios, além de financiamento do governo central. A Greater London Authority – GLA foi criada em 2000<sup>11</sup> com mesma jurisdição, mas a área funcional de Londres se expandiu. Além disso, não dispõe de recursos e de pessoal em níveis adequados. O GLC tinha legitimidade funcional, mas não política. Com a GLA, cujo Prefeito é eleito diretamente, ocorre o inverso.*

*Em países da OCDE, é comum a fragmentação institucional, mas encontram-se exemplos de cidades centrais com porte tão significativo, que acabam sendo, de fato, o governo metropolitano. Busan /Coréia e Istambul/Turquia estão neste caso. Na Coréia, as cidades metropolitanas ganharam status similar aos de províncias, a partir de 1995, assumindo novas competências. Já Istambul passou a ser governada por um Município Metropolitano desde 1984. Em 2004, estenderam-se suas fronteiras legais, triplicando a área e conferindo-lhe novas responsabilidades. Apesar disso, problemas persistem: apesar de suas responsabilidades quanto ao planejamento urbano da região, sob sua responsabilidade, encontra dificuldade de implementação, face à insuficiência de capacidade fiscal e à relação conflituosa com os governos locais.*

*Elementos sociológicos e históricos podem facilitar ou dificultar a emergência de um projeto metropolitano. A história das relações entre a cidade núcleo e a periferia da metrópole pode ser foco de dificuldades, por resultarem em situações de desconfiança e mesmo de conflitos - Berlim sempre dominou sua área metropolitana e inspirou desconfiança nas comunidades locais. Na região de Roma, as pequenas comunidades olham com preocupação as reformas institucionais, assim como em Milão. (LEFÈVRE, 2004).*

*Os arranjos intermunicipais, outra modalidade de governança por construção institucional, são os mais freqüentes. Podem se constituir, segundo Lefèvre, pela cooperação voluntária ou obrigatória,*

---

11

O GLC foi extinto em 1986, durante a gestão de Margaret Thatcher.

*não se instituindo como novo nível de governo e dependendo, para suas operações e financiamento, dos municípios constituintes. Compreendem 3 modalidades. A primeira - as autoridades conjuntas intermunicipais com sentido metropolitano - são arranjos mais completos, porém mais limitativos para os municípios. São muito próximas do modelo de governo metropolitano, salvo que o corpo que as administra não é eleito diretamente. Têm legitimidade funcional, capacidade para obter recursos financeiros próprios, responsabilidade e competências relevantes e recursos humanos para planejar e executar políticas e ações. As *communautés urbaines* e as *communautés d'agglomération* se distribuem por todo o solo francês, administrando quase todas as 150 áreas urbanas definidas pelo Instituto Nacional de Estatísticas - INSEE. As *communautés urbaines* compreendem áreas com população superior a 500.000 habitantes e as *communautés d'agglomération* administram comunidades com população entre 50.000 e 500.000 habitantes. São dirigidas por conselhos eleitos indiretamente, uma vez que seus membros são representantes dos municípios. A cooperação se dá de forma obrigatória, sendo responsáveis por funções relevantes, como o transporte público, meio ambiente, habitação social, planejamento, desenvolvimento econômico, esgoto e coleta de lixo, cultura, entre outros. Para financiar suas atividades, dispõem de imposto próprio e recebem transferências do governo central e dos municípios (LEFÈVRE, 2005, p.208-9).*

*A segunda modalidade compreende as autoridades conjuntas intermunicipais infra-metropolitanas, que têm jurisdição limitada a uma parte da área metropolitana. Como exemplo temos a Agência de Desenvolvimento do Norte de Milão.*

*Por fim, as autoridades conjuntas intermunicipais mono-setoriais, embora se constituam com foco em setores específicos, podem evoluir, expandindo sua competência. É o caso das mancomunidades, na Espanha e dos distritos de propósito especial, nos EUA. As Federações de Trânsito, em quase todas as grandes áreas urbanas da Alemanha, mas também na Áustria e Suíça, são um caso interessante: agrupam diferentes níveis de governo e cobrem a área metropolitana funcional. São responsáveis pelo planejamento e gestão do transporte público na área metropolitana, fixando tarifas e administrando subsídios. Além do controle do trânsito público e privado, alguns administram estacionamentos e participam do planejamento do uso do solo urbano, com poderes para vetar licenças de construção e para assentamentos aos quais fosse difícil, ou caro, prover transporte público.*

*A segunda categoria de modelos de governança – os modelos de governança não institucional - busca melhorar a coordenação de políticas em diferentes setores e com sentido local. Esses arranjos se formalizam através de procedimentos precisos e instrumentos específicos, compreendendo também*

duas modalidades. A primeira lida com estruturas existentes em áreas metropolitanas em que não há instituição metropolitana, sendo as políticas públicas desenvolvidas por órgãos mono ou pluri-setoriais, mas infra-metropolitanos. A cooperação visa superar estas limitações. Este é o caso de quase todas as grandes áreas metropolitanas britânicas. Desde a década de 80, as cidades britânicas ficaram cobertas por estruturas de associações público-privadas. Isto implica em grande fragmentação, pois em geral são mono-setoriais e de alcance espacial limitado (LEFÈVRE, 2003, p.18). A segunda modalidade compreende instrumentos específicos, desenvolvidos por diferentes países, para a coordenação de políticas e para a cooperação entre atores públicos. São acordos formalizados com restrições setoriais e alcance espacial limitado. É o caso dos *Accordi di Programma*, na Itália, para facilitar a cooperação entre as autoridades públicas e destas com o setor privado. Outro exemplo é a cooperação entre a Cidade - Estado de Berlim e o Estado de Brandemburgo, para o planejamento do espaço. Eles criaram um departamento de planejamento conjunto, que apresentou um plano diretor em 1998, que obriga os municípios.

A solução de governança metropolitana varia de um país para o outro, em função de sua história e cultura. Em países como França, Alemanha, Itália, Canadá, pensa-se em construção institucional – estabelecimento de autoridades metropolitanas, enquanto, nos EUA e na Inglaterra, a preferência recai sobre ordenamentos de cooperação ou associação. É consenso que cada estrutura de governança metropolitana tem características próprias, pois “embora as questões a tratar pareçam universais, as respostas são invariavelmente específicas para o contexto em que se inserem”. (BIRD;SLACK, 2005, p.267).

Bird e Slack analisam, sob a perspectiva fiscal, as diferentes formas sob as quais se estruturam as áreas metropolitanas no mundo. Discutem como estes modelos se desenvolvem sob os aspectos da eficiência, da equidade e da transparência. Quanto à eficiência, além de verificar de que forma cada modelo permite coordenar a provisão de serviços na área metropolitana, captando economias de escala e minimizando externalidades, observam como se comportam os custos de provisão de serviços quando se passa de uma situação a outra. Para Bird e Slack:

“[...] A forma de financiamento do gasto público afeta diretamente a viabilidade de qualquer proposta de desenvolvimento ou objetivo de prestação de serviço e, por isto, é sempre uma questão chave em qualquer estratégia de cidade ou área metropolitana. A experiência sugere, em particular, que a capacidade de ‘autofinanciamento’ – quer dizer, estar livre, até certo ponto, em relação aos caprichos e desejos de terceiros – torna-se um fator crítico na determinação de que instituições metropolitanas vivem e prosperam e quais

*desaparecem ou morrem pela disputa entre os mantenedores financeiros em luta”. (BIRD; SLACK, 2003, p.265)*

*Os autores destacam a governança por construção institucional, como em Lefèvre, especificando modelos de um nível, de dois níveis e o de cooperação intermunicipal voluntária. Finalmente, os “distritos de propósito especial”, usuais nos Estados Unidos, caracterizam-se como “autoridades conjuntas intermunicipais mono-setoriais”, de Lefèvre.*

*Para Bird e Slack, o “modelo metropolitano” de Lefèvre seria uma forma de organização eficiente, na medida em que os gastos regionais do nível superior permitam internalizar externalidades e gerar economias de escala. Quanto à equidade, a redistribuição se faria a partir de uma combinação da estrutura tributária com a alocação espacial dos gastos. Impostos com alíquotas uniformes implicam em que cada município contribui para a instância de nível superior de acordo com sua base fiscal. Através do gasto, distribuído de acordo com a necessidade das jurisdições, se promove a equidade. Para isto, o nível superior de governo - um governo regional ou uma área metropolitana institucionalizada que se estende por ampla área geográfica - deve ser responsável por ampla gama de serviços de âmbito regional, enquanto municípios ou estruturas menores se responsabilizariam por serviços de natureza local, seguindo o princípio da subsidiariedade<sup>12</sup>. Quanto à transparência, pode ser mais difícil para o cidadão identificar responsabilidades. Cabe observar que a existência de serviços tipicamente metropolitanos - sujeitos a economias de escala e a externalidades - exige que os cidadãos tenham clareza quanto ao fenômeno metropolitano.*

*Segundo estudo de Bahl e Linn de 1992, citado por Bird e Slack, os governos consolidados de um único nível seriam mais eficientes. A maior coordenação de serviços lhes permite aproveitar economias de escala e a área territorial ampliada torna possível internalizar externalidades. Quanto à equidade, a base fiscal mais ampla confere mais flexibilidade. Do ponto de vista estritamente financeiro, os modelos de um só nível têm maior capacidade fiscal e para contratar empréstimos. Quanto à transparência, a ampliação da jurisdição pode aumentar a burocracia e reduzir a prestação de contas e o acesso à informação. Quanto ao aspectos de custos, é importante observar que a constituição de governos de um nível pela fusão de unidades não necessariamente implicaria em redução de custos, uma vez que se pode adotar, para a nova unidade territorial, o padrão de custo mais alto que prevalecia em algumas das áreas reunidas.*

---

12

De acordo com o qual a tributação, despesa e regulação devem ser competência dos níveis mais baixos do governo.

*Para Bird e Slack (2005, p.280-282), a cooperação voluntária apresenta, como vantagem, o fato de manter a autonomia municipal. Além disso, por não terem um status legal permanente, são mais fáceis de criar e de dissolver. Quanto à eficiência, os municípios cooperados conseguem economias de escala e internalização de externalidades. Acordos intermunicipais podem ter sucesso na coordenação de serviços específicos, mas podem não ser efetivos para uma coordenação sustentável de toda a região. A equidade não fica garantida, até mesmo pelo pouco formalismo que prevalece em alguns casos. Também a transparência pode ser prejudicada quando serviços são oferecidos por outro município.*

*A cooperação voluntária varia entre os países, podendo tomar a forma de consórcios, agências conjuntas, organizações públicas em geral. Na Espanha e na Bélgica, desenvolveram-se como autoridades intermunicipais conjuntas. Na Itália, firmou-se, em 1994, o Accordo per la Città Metropolitana, reunindo 48 municípios e a província.*

*Para Bird e Slack (2005, p.286-288), o modelo voluntário depende muito da conjuntura política - funciona bem quando os formuladores de política têm os mesmos objetivos. A cooperação normalmente implica em negociação e alguns municípios metropolitanos podem não ter muito o que negociar. As áreas metropolitanas latino-americanas têm problemas de tal magnitude - concorrência global, disparidades fiscais - que levam a crer na necessidade de estruturas de governança que incluam governos com status legal institucional permanente. Apesar disso, a cooperação voluntária pode ser uma opção válida, dada a rigidez da estrutura legal que prevalece em muitos países.*

### *3. A equação fiscal*

*A elevada necessidade de recursos das regiões metropolitanas requer capacidade de mobilização por parte dos governos locais ou de outros níveis de comando sobre a região. O atraso ou a insuficiência em prover tais recursos resulta em deterioração e perda de atratividade. Tal fato pode se agravar no caso de falta de autonomia para arrecadar recursos e para definir o uso mais adequado para estes. Além disso, por constituírem, em geral, os territórios mais ricos, essas regiões podem ter que contribuir financeiramente para o resto do país (OCDE,2006).*

*O sistema de financiamento das coletividades locais difere quanto à forma de organização do Estado – unitário/ federativo e quanto ao grau de descentralização. Diferentes sistemas podem induzir a competição ou, ao contrário, a cooperação. É importante verificar que características do sistema de*

*financiamento incentivam conflitos ou, ao contrário, a cooperação. Vale observar que, da mesma forma que em países unitários, não há um único padrão de constituição das 28 federações atualmente existentes<sup>13</sup>, podendo variar de acordo com a história e a cultura de cada nação. Embora se possa afirmar que os países federativos tendam a ser mais descentralizados, encontram-se países unitários mais descentralizados que federações. Wilson et alli (2010) assinalam a forte centralização das questões urbanas na federação venezuelana, enquanto Anderson (2009) chama a atenção para a delegação de poderes em países unitários, como na Itália, Colômbia e Japão, com fortes governos regionais ou na França, que tem conferido significativos poderes a governos regionais eleitos.*

*Os desafios específicos das regiões metropolitanas requerem uma visão urbana das finanças municipais – os governos de regiões metropolitanas, normalmente, devem oferecer uma variedade de produtos/serviços mais ampla, o que demanda correspondência com sua estrutura de financiamento, o que dificilmente ocorre. Muitas vezes, a cidade núcleo deve arcar com custos, não apenas da provisão de bens e serviços a seus cidadãos, mas também a cidadãos dos municípios vizinhos, que para lá se deslocam para trabalho ou estudo, pagando seus impostos, ou parte deles, no local de moradia. O sistema de financiamento local deve levar em consideração, portanto, o descasamento das fronteiras legais – onde os recursos são arrecadados – em relação às necessidades de gastos – que se distribuem por toda a região metropolitana.*

*A autonomia fiscal é um atributo importante para que a região metropolitana trilhe um caminho de maior competitividade. Em alguns países, como na Coreia, os governos sub-nacionais no âmbito metropolitano desfrutam de maior autonomia fiscal que os outros governos subnacionais.*

*Do lado da despesa, a alocação de funções deve seguir o princípio da subsidiariedade, que supõe que as instâncias de governo tenham liberdade para decidir sobre gastos. A maior eficiência decorreria, no caso de governos locais, de poder oferecer os bens que melhor atendem aos gostos dos cidadãos, que poderiam avaliar melhor seus custos e o preço a pagar ( impostos). Serviços como coleta de lixo podem ser locais, mas aqueles que geram externalidades, como controle de poluição do ar e distribuição e tratamento de água, deveriam ficar com o nível metropolitano, ou com uma entidade com abrangência maior que a local.*

*Do lado da receita, pode-se argumentar que as regiões metropolitanas deveriam ter autonomia para instituir tributos. Alguns tributos diretamente relacionados a problemas metropolitanos – sobre*

---

<sup>13</sup> Entre os 192 países das Nações Unidas, 28 são federações, comportando mais de 40% da população mundial. (ANDERSON, 2009)

*congestão e ambientais – seriam adequados. As cidades também contam também com transferências de outros níveis de governo. Há transferências que, de fato, têm a característica de receitas próprias – são as devoluções tributárias, em que parte da receita tributária arrecadada por um nível de governo é “devolvida” à região em que essa receita teria sido gerada<sup>14</sup>.*

*Complementarmente à arrecadação própria, o sistema de transferências deveria, entre outras motivações, considerar as externalidades desses territórios metropolitanos para o país. As transferências deveriam também ser desenhadas de forma a incentivar a cooperação. Além disso, parcerias público – privadas poderiam ser outra forma de alavancar recursos.*

*Uma parcela importante das receitas de uma região metropolitana vem de impostos locais. Em países da OCDE, os impostos mais comumente encontrados são os que incidem sobre a propriedade, a renda, as vendas. Em 13 dos 27 países da OCDE, os governos locais cobram impostos sobre a renda. Na Suécia, eles são a única fonte de receita própria desses governos. Os governos locais com responsabilidades sobre serviços ligados à propriedade, como a rede de esgotos e a gestão de resíduos sólidos são geralmente financiados por um imposto sobre a propriedade, enquanto aqueles com mais responsabilidades no campo da assistência social tendem a se financiar prioritariamente por imposto de renda local (Bird e Slack, 2004).*

*Muitas áreas metropolitanas se utilizam também de taxas. Elas são mais indicadas no caso de serviços divisíveis, em que se pode identificar o beneficiário e estimar o custo do serviço. Mais de 10% das receitas de Toronto e Melbourne vêm dessa origem. No caso de Atenas, a participação alcança 40%. A vantagem das taxas é que eles criam uma ligação direta entre o serviço prestado e seu preço, aumentando a eficiência e a transparência. Quando as taxas são aplicadas em larga escala, no entanto, pode surgir uma dificuldade de acesso aos serviços públicos para os grupos desfavorecidos, uma vez que as taxas tendem a ser regressivas e guardam, em geral, pouca relação com o nível de renda do contribuinte.*

*Diversos países da OCDE impõem restrições fiscais a seus governos sub-nacionais, com o objetivo de garantir disciplina fiscal. No extremo, como na Turquia, os governos locais não têm competências tributárias. Limites demasiado rígidos podem levar a uma relação de dependência entre os governos central e os locais, como observado, em alguns casos, na Itália, no Reino Unido e na Noruega. Há*

---

<sup>14</sup> No Brasil, um exemplo é a transferência de 50% do IPVA estadual aos municípios onde os veículos foram licenciados. Também o rateio de 75% da parcela destinada pelos estados a seus municípios de acordo com o valor adicionado fiscal (25% da arrecadação, após deduzida a parcela do Fundeb) se insere nessa categoria.

*exemplos onde limites fiscais rígidos, combinados com insuficiência de transferências levam a um sub-financiamento da região, como observado em Montreal. Os governos centrais impõem, em alguns casos, regras sobre pessoal. Não só há limites nacionais para os salários, como para o número de funcionários. Isso pode dificultar a atração de recursos humanos suficientes e qualificados. Embora a competitividade possa ser estimulada num ambiente de disciplina fiscal dos municípios, limites para pessoal podem ser prejudiciais à competitividade, como foi o caso em Busan e Seul, onde esses limites foram eliminados.*

*Uma abordagem da importância crescente para o financiamento de grandes projetos públicos num ambiente de austeridade fiscal é o das parcerias público-privadas (PPPs), através de arranjos contratuais entre um órgão público e uma empresa privada, por meio dos quais se compartilham habilidades e recursos para a prestação de um serviço. Da mesma forma, partilham-se riscos e possíveis recompensas. Para o setor público, as PPPs permitem alavancar recursos, minimizando o uso de recursos fiscais. Além disso, dividem os custos e riscos de projetos, explorando a especialização e as economias de escala disponíveis ao sector privado, que raramente são exploradas pelo setor público.*

*Atenção especial deve ser prestada a certos riscos, que exigem garantias adequadas para proteger o interesse público. Em particular, pode haver assimetrias de informação e de compromisso entre as diferentes partes dos acordos. O setor público deve definir as prioridades de projetos de infraestrutura e realizar estudos de viabilidade antes da decisão sobre a forma de sua implementação. Ao invés do apoio direto (transferências), sujeitos ao risco moral, os governos estão cada vez buscando o apoio financeiro indireto e/ou apoio institucional à captação de recursos para investimentos pelo setor privado. Uma iniciativa importante pode ser a regulação do mercado de capitais, que facilite ao empresário privado a captação de recurso, o desenvolvimento de mercados secundários de capitais para investimentos privados em infra-estrutura, entre outros. Se os parceiros privados esperam o apoio do governo, eles poderão ser negligentes em termos de esforços para aumentar sua competitividade. Ou seja, o apoio deve se concentrar na criação de ambientes propícios aos negócios.*

*No dimensionamento do uso das PPPs e na escolha dos setores, deve-se estar atento para evitar que se perca o controle sobre o processo decisório. Nos países da OCDE, os governos tendem a reter a maioria dos riscos. Um sistema de regulação bem articulado e operante é fundamental, para que tornem transparentes direitos e obrigações de ambas as partes.*

*A questão-chave para avaliar a utilização de PPPs é se a eficiência e eficácia têm aumentado. A Coreia e, particularmente, Seul, têm buscado soluções criativas para alavancar recursos, de forma a expandir a oferta de bens públicos a partir de um pequeno setor público, com baixa carga tributária (24,6% em 2006).*

*A correspondência entre atribuições de gasto e sua estrutura de financiamento deve considerar as desigualdades fiscais intra-metropolitanas, buscando instrumentos para compensação de eventuais brechas horizontais – descasamento entre responsabilidades e recursos. O desenho de sistemas de equalização inclui o uso de transferências redistributivas e de partilha de bases tributárias, que permitem ratear custos de serviços cujo benefício se estende a toda a área metropolitana, evitam escolhas locacionais ineficientes, orientadas por diferentes bases tributárias.*

*Algumas áreas metropolitanas de substancial porte, representadas por um governo local como Seul, Tóquio e Istambul têm regimes de compensação intra-metropolitanas que permitem redistribuir recursos entre distritos autônomos com substanciais responsabilidades. O Governo metropolitano de Seul aloca 14% da despesa para seus distritos autônomos. Nos Estados Unidos, em Minnesota, uma parte do imposto sobre a propriedade na área de cidades gêmeas de Minneapolis-Saint-Paul é alocada a um fundo especial, que redistribui esses recursos com base na capacidade fiscal. Os municípios recebem, também, transferências do Estado, com base em medidas de necessidade fiscais – idade da infra-estrutura e redução de população (que aumentaria o custo per capita de prestação de serviços).*

*Em França, a criação de órgãos supra-municipais é acompanhada pela provisão de recursos para equalização intra-metropolitana, a Dotation de Solidarité Communautaire. Esses recursos adicionais estimulam a cooperação inter-municipal e permitiram alcançar um nível eficiente de prestação de serviços.*

*Sistemas de equalização drenam recursos de localidades mais ricas para as mais pobres, podendo ter efeitos perversos. É muito difícil definir parâmetros para a equalização que considerem todos os fatores que afetam custos de prestação de serviços. Em particular, dever-se-ia considerar, no caso da cidade núcleo, até que ponto esta arca com o ônus da centralidade. Um cálculo inadequado pode afetar a competitividade das localidades mais ricas, enquanto se estimula um baixo esforço de arrecadação das mais pobres. Além disso, as transferências de equalização podem ser dimensionadas com base em critérios políticos, em lugar de parâmetros econômicos, desincentivando a busca por desenvolvimento, uma vez que, quanto mais ricos eles fiquem, menos receberão. Por fim, caso não*

*seja claro, para os cidadãos, o alcance dos serviços que lhe são prestados - se de caráter estritamente local ou metropolitano - perde-se a correspondência entre os custos e benefícios de serviços públicos que lhe são disponibilizados, dificultando que eles tomem decisões informadas.*

*Além da compensação intra-metropolitana, um problema comum em debates cobre a distribuição de ônus e de competências fiscais diz respeito aos sistemas nacionais de equalização. Eles geralmente redistribuem recursos das regiões mais ricas para as regiões mais pobres, ou de regiões com menores necessidades para regiões com maior demanda por serviços públicos, sendo vistos como um ônus para regiões metropolitanas, que podem afetar sua competitividade.*

*Entre os sistemas de equalização, destacam-se os que tomam por base diferenças de custos e/ou de capacidade fiscal. A capacidade fiscal de uma cidade pode ser calculada pelo montante de receitas per capita que a cidade pode arrecadar, usando uma alíquota média sobre toda a base tributária estimada. A capacidade fiscal de uma região metropolitana tende a se situar acima da média, mas elas, em geral, também têm maiores desafios sociais e de infra-estruturas. Em geral, no entanto, as regiões metropolitanas contribuem com outras áreas do país.*

*A medida dessa transferência depende dos fatores tomados em consideração nos esquemas de equalização. Estocolmo tem maiores custos de mão-de-obra, mas não é compensado por isso. Helsinque tem custos mais elevados de uso do solo, mas isso também não é considerado. Seul tem enormes custos de transporte, mas o regime de compensação não usa esse parâmetro. Pode haver outros elementos que não trazem incentivos a um comportamento responsável em áreas metropolitanas. Um exemplo é a sistema de equalização do Japão, onde o serviço da dívida é considerado entre os parâmetros de necessidade. Isso tem contribuído para a enorme dívida municipal no Japão.*

#### *4. Redes de governança e relacionamentos intergovernamentais*

*O relacionamento entre autoridades metropolitanas e governos locais que compõem as regiões metropolitanas com os governos de nível superior – central/federal, e regional/estadual/ provincial desempenha importante papel na possibilidade de sucesso de arranjos metropolitanos. Autoridades/órgãos metropolitanos podem entrar em conflito com os governos estaduais, em países federativos e /ou nacionais, porque buscam poderes pertencentes aos dois níveis, ou porque querem*

*desenvolver políticas que confrontam com a orientação dessas esferas de governo. Estas, por sua vez, não querem abrir mão do controle das grandes cidades.*

*O posicionamento do governo central/federal, em particular, pode ter um papel decisivo na construção de um projeto metropolitano: ele pode ter, por exemplo, estratégias territoriais que conflitem com a emergência desse projeto, evitando a constituição de um rival político.*

*Níveis mais altos de governo são fundamentais para estimular a cooperação metropolitana. Em países da OCDE, o governo central de países unitários e os governos provinciais/ estaduais de países federativos estão crescentemente envolvidos na promoção da cooperação entre os governos locais, utilizando instrumentos fiscais e legais. Processos que envolvem reestruturação administrativa e descentralização raramente são impulsionados pelos governos locais: a iniciativa tem sido dos governos centrais/ federais. De fato, nesses países, as estruturas de governança metropolitana raramente foram criadas apenas por inspiração local. Uma base legal pode ser um primeiro passo para facilitar a cooperação entre as autoridades locais da região metropolitana, como na Itália, em 1990, com a lei de criação das Città Metropolitana e na França, com as Comunidades Urbanas e Comunidades de Aglomeração. A edição de uma lei, apenas, pode não levar a resultados concretos: a estrutura de incentivos incluída nessas leis é determinante para o sucesso. Na Itália, embora a referência às Cidades Metropolitanas conste da Constituição, elas ainda não se constituíram de fato, por falta desses incentivos. Já na França, foram instituídos incentivos fiscais – uma transferência específica, ainda que acompanhados pelo compromisso das cidades de adotarem um sistema único de tributação sobre negócios e de transferirem algumas de suas competências ao órgão supra-municipal então criado. Em geral, as leis nacionais que instituem autoridades metropolitanas se aplicam a todo o país. Diferente foi o caso de Portugal, que passou uma lei exclusiva para as cidades do Porto e de Lisboa. Na Itália, em 1990, a Lei nº 142, criou uma nova coletividade territorial para as dez maiores áreas urbanas italianas: a Città Metropolitana, constituindo uma autoridade metropolitana diretamente eleita, com diversas competências, que incluem o planejamento estratégico e a gestão de redes de serviços (JOUVE, LEFÈVRE, 1999).*

*Uma base legal pode também legitimar o processo, como ocorreu com a Coreia e com o Quebec/Ontário, no Canadá. A reformas da estrutura de governança metropolitana na Coreia conferiu às cidades metropolitanas, por lei nacional, status semelhante ao das províncias. Na Finlândia, onde é forte a autonomia local, uma iniciativa do Ministério responsável pelo desenvolvimento regional de forçar a colaboração na Região de Helsinque, apesar de não ter sucesso completo, estimulou a discussão e o surgimento de iniciativas de cooperação entre os 14 municípios,*

*nas áreas de habitação, uso do solo, transportes. Já no caso do Canadá, os governos provinciais de Ontário e do Quebec determinaram a fusão de municípios.*

*Autoridades públicas autônomas em nível regional e metropolitano podem, por outro lado, manter relações conflituosas com o governo central, uma vez que as primeiras podem reivindicar poderes especiais ou agir em desacordo com a orientação política nacional. O governo central também pode se sentir ameaçado pela possibilidade de essa nova autoridade reivindicar devolução de poderes ou praticar políticas em desacordo com a orientação central. Em países com governos regionais, ou com níveis federativos autônomos, a situação pode ser mais complexa.*

*A regra geral é que o governo central se responsabilize pela condução dos processos de reforma territorial. No Reino Unido, os Conselhos dos Condados Metropolitanos foram abolidos pelo governo Thatcher, em 1986. Ainda no Reino Unido, os governos locais foram convidados a cooperar na provisão de serviços públicos em nível metropolitano, a partir de parcerias público-privadas. À exceção de Londres, o Governo Blair confiou ao nível regional a tarefa de promover o desenvolvimento urbano, adotando uma postura empresarial, a partir das Agências de Desenvolvimento Regional. Nos Estados Unidos, o governo federal, embora sem prerrogativas explícitas sobre questões urbanas, aloca recursos diretamente para os conselhos regionais. Esses conselhos atuam como fóruns metropolitanos para a definição de uma visão estratégica regional e para a negociação dos investimentos mais importantes (Collin, Léveillé e Poitras, 200, apud OCDE,2006).*

*Segundo a OCDE (2006), a postura ativa dos governos centrais pode traduzir sua preocupação com regiões metropolitanas que concentram parcelas substanciais da população e da atividade econômica nacional. Isso explica os limites institucionais, políticos e fiscais a órgãos metropolitanos, mesmo nos modelos de governança em que existe um governo metropolitano ou uma estrutura supra-municipal que atua de forma multissetorial. Os órgãos metropolitanos de Londres, Stuttgart e Montreal são exemplos, dispondo de limitada capacidade fiscal.*

*Já em países com forte autonomia local, o governo central pode atrair a desconfiança de outros níveis, que temem perder poder e recursos. Um exemplo foi o fracasso dos referendos propondo a fusão de Roterdã e Amsterdã, vítima da oposição dos municípios envolvidos. Em países federativos, o governo federal pode apoiar a criação de um nível metropolitano que permita que ele se relacione diretamente com os municípios, sobrepondo-se aos governos provinciais / estaduais, que reivindicam o controle da situação.*

*A colaboração vertical tem se dado cada vez mais através de pactos de concertação, que substituem a abordagem intervencionista anterior. Duas áreas têm sido objetos preferenciais dessa forma de atuar: a recuperação de áreas urbanas degradadas e a reconversão de zonas industriais urbanas. Cada vez mais, concorda-se em transformar essa colaboração num processo cooperativo que leve em conta as especificidades locais. Esse processo deve compreender ações a serem desenvolvidas em toda a área metropolitana, de acordo com um planejamento que envolva os diferentes níveis de governo, a partir de uma abordagem multissetorial, que integra relações público-público e público-privadas. Os compromissos devem resultar em ações que se estendem por prazos mais longos, com objetivos claros, calendário preciso, sistema de monitoramento e indicadores para de avaliação. Para isso, deve haver incentivos à participação da sociedade.*

*De acordo com a OCDE (2006), vários países da região têm utilizado esse tipo de mecanismo para implementar a sua política regional. Os contratos entre o governo central e as regiões na França e os pactos territoriais e contratos-programa na Itália são exemplos. Alguns países têm adotado essa abordagem para o desenvolvimento urbano, definindo tarefas comuns e a responsabilidade para cumpri-las. No Canadá, o governo federal desenvolveu, nas províncias do leste, Acordos de Desenvolvimento Urbano (UDA), para coordenar atividades dos governos federal, provincial e municipal, referentes a problemas específicos de cada cidade, evitando desperdício de recursos. Embora tenha, alcançado sucesso, essas iniciativas têm seu alcance sujeito à disponibilidade de recursos, o que ameaça sua continuidade. Na França, os municípios assinaram os Contratos de Cidade com o governo central, para projetos em áreas degradadas. Na Suécia, os acordos de desenvolvimento local (LDAs) são o principal instrumento para a implementação de políticas metropolitanas, elaborados pelo governo central, pelos municípios e pelos distritos, mas implementadas principalmente pelos municípios. As avaliações destes acordos sugerem sucesso no aumento do emprego e redução na dependência de benefícios sociais, mas, como com os UDAs no Canadá, a incerteza quanto à continuidade do financiamento pelo governo central ameaça as atividades.*

*Além de contratos de cidades, valiosos para resolver problemas específicos, já existem exemplos de parcerias e contratos de âmbito metropolitano, celebrados com autoridades metropolitanas recém-criadas, predominando ainda as parcerias setoriais ad hoc. O governo central francês assinou contratos de aglomeração, envolvendo o governo central, a região e as instâncias inter-municipis referentes às com as Comunidades Urbanas e às Comunidades de Aglomeração.*

*Também em nível horizontal, a forma de relacionamento entre entes federativos afeta a construção de projetos metropolitanos. Governos locais com interesses não identificados, ou mesmo contrários aos da cidade núcleo, podem se opor a um projeto metropolitano (Kreises versus pequenos municípios em Stuttgart).*

*Há sistemas políticos que contam com instrumentos de regulação que facilitam a cooperação. Lefèvre (2004) cita o caso de cidades italianas, onde se desenvolveram programas e procedimentos – a Programação Negociada – que fizeram emergir uma cultura de cooperação. Em Manchester, a AGMA, constituída em 1986, permitiu a cooperação, mesmo num sistema fragmentado e competitivo. Já em Barcelona, a fragmentação entre a cidade núcleo e a Generalitat dificultou fortemente a emergência de uma liderança em nível metropolitano.*

## **C1.2 Estruturantes metropolitanas Europeias**

Incide este ponto numa análise mais sistémica dos principais desafios colocados à construção dos projectos metropolitanos na Europa, com base quer no trabalho anteriormente desenvolvido no âmbito deste projecto (Garson 2010), quer pelas novas reflexões deste relatório e acima expostas, e quer ainda das diferentes dimensões estruturantes colocadas nas 16 fichas metropolitanas Europeias (veja-se ponto D deste relatório).

O elemento mais central a uma possível análise conjunta é o da diversidade. A Europa é, não obstante relevantes elementos comuns e de união, como parte significativa da sua própria história, a alta cultura ou a União Europeia, profundamente diversa. Veja-se, a título exemplar, a enorme diversidade face a um elemento de primeira importância para o que aqui nos interessa interpretar: a despesa pública sub-nacional, em cada estado-membro da EU (quadro abaixo). Para o ano de referência de 2008, na Dinamarca as escalas sub-nacionais de governação eram responsáveis por 64% da despesa pública total, enquanto na Grécia aos poderes regional e local apenas lhes competia pouco menos que 6%. Esta é uma diversidade que conduz a muito diversos caminhos, capacitações regionais e metropolitanas profundamente distintas, e a diversos caminhos de construção dos espaços políticos de cada metrópole, mesmo no seio de cada país. Verificámos essa diferença em relação aos países do sul da Europa, por exemplo – mas por sua vez, cada um destes com evoluções consideravelmente separadas. Como escreveu Garson (id) no relatório anterior *“elementos sociológicos e históricos condicionam, de alguma forma, as iniciativas dos atores locais, subordinados*

a um processo path dependent. Ou seja, eles têm dificuldade em promover mudanças radicais na trajetória da metrópole”.

### Despesa Pública Sub-Nacional (dados de 2008)

Fonte: DEXIA / CEMR (Council of European Municipalities and Regions)

	€ billion	€/capita	% of GDP	% public expenditure
<b>Austria</b>	49.6	5 925	18.1	34.5
Local sector alone	22.5	2 687	8.2	15.7
<b>Belgium</b>	76.6	7 098	22.6	41.7
Local sector alone	24.8	2 296	7.3	13.5
<b>Germany</b>	495.4	6 051	20.7	43.5
Local sector alone	186.4	2 277	7.8	16.4
<b>Bulgaria</b>	2.9	381	8.2	20.3
<b>Cyprus</b>	0.4	460	2.2	4.7
<b>Czech Republic</b>	17.1	1 624	12.4	27.1
<b>Denmark</b>	83.5	15 122	37.4	63.9
<b>Estonia</b>	1.6	1 177	11.4	25.2
<b>Finland</b>	39.0	7 297	22.7	40.6
<b>France</b>	228.5	3 543	12.0	21.4
<b>Greece</b>	7.3	644	3.1	5.8
<b>Hungary</b>	11.1	1 110	12.0	23.7
<b>Ireland</b>	12.5	2 791	7.8	16.0
<b>Italy</b>	253.1	4 200	16.6	32.1
<b>Latvia</b>	2.4	1 049	12.8	29.1
<b>Lithuania</b>	2.8	843	10.6	24.3
<b>Luxembourg</b>	2.0	4 047	5.3	12.5
<b>Malta</b>	0.0	89	0.6	1.5
<b>Netherlands</b>	100.5	6 080	17.6	34.2
<b>Poland</b>	45.5	1 193	14.7	33.0
<b>Portugal</b>	11.9	1 121	7.1	14.7
<b>Romania</b>	11.7	543	10.1	24.5
<b>Slovakia</b>	4.5	833	7.2	17.2
<b>Slovenia</b>	3.6	1 750	10.1	20.6
<b>Spain</b>	257.9	5 614	24.5	53.4
<b>Sweden</b>	77.0	8 244	26.3	47.9
<b>United Kingdom</b>	225.5	3 650	14.4	27.9
<b>TOTAL EU 27</b>	2 023.6	4 044	17.2	33.8
Local sector alone	1 635.7	3 269	13.9	27.3

As estruturas de governação metropolitana existentes variam assim consideravelmente, conforme os quadros institucionais de cada país, e conforme a capacidade reivindicativa e de estruturação do capital sociocultural de cada grande urbe, face ao ‘projecto metropolitano’. Entre os elementos centrais de diferenciação, colocam-se os níveis de descentralização, bem como os contextos muito próprios de âmbito local e regional. Garson (id.) referiu como “países como França, Alemanha, Itália, províncias do leste do Canadá, em geral, tomam por base modelos mais formalizados, enquanto nos

*países nórdicos, nos Estados Unidos e no Reino Unido prevalecem arranjos de cooperação (...) em países federais como a Alemanha, há modelos fortemente formalizados, como Stuttgart, Frankfurt e Hanover, mas também se adoptaram soluções como estruturas flexíveis de propósitos especiais e de planeamento governamental, como Berlim (OCDE, 2006). Da mesma forma, em países unitários porém com estruturas na prática federativas, como a Espanha, constituiu-se, em Madrid, um governo metropolitano forte, enquanto Barcelona optou pelo desenvolvimento de coalizões de diversos atores da sociedade civil com as autoridades locais e regionais (Tomas em Heinelt e Kübler, 2005, apud OCDE 2006). A França conta com legislação que favorece a cooperação metropolitana, mas o sucesso das experiências varia entre regiões”.*

1. Sucederam-se importantes **reformas institucionais**, algumas de âmbito muito largo. Reformas institucionais que redefiniram estruturas territoriais e funcionais, inclusive em termos de legitimidade democrática. Mas tais processos podem não ter reforçado um determinado poder metropolitano. Retomando as reflexões de Garson (id): *“para Lefèvre (2004), não é claro, no entanto, se a constituição de autoridades metropolitanas facilitaria ou dificultaria a elaboração e implantação de um projecto metropolitano. Para o autor, um aspecto crucial para a construção de um projecto metropolitano é a constituição de uma identidade no nível do território da metrópole, a partir da qual o projecto metropolitano ganhe legitimidade. Isso parte do reconhecimento da existência prévia de identidades territoriais mais ou menos fortes como produto da história, com as quais o território metropolitano deverá se confrontar (...) essas identidades existentes sobre fracções do território, em geral, acabam sendo foco de dificuldades para a constituição do projecto metropolitano”.*

Entre as cidades estudadas, existem vários exemplos de coordenação vertical a partir de instituições pré-existentes, seja por um único âmbito de governo (Madrid, Viena, Paris) seja pela conjugação dos âmbitos local, regional e estatal (Roma). Mesmo nas metrópoles que implementaram reformas com vista a reforçar a componente institucional, a história do relacionamento institucional e as dinâmicas de governação metropolitana revelaram-se factores cruciais para o seu sucesso. Em particular, quando os esquemas de financiamento estão dependentes de transferências de outras instituições, a resistência às estruturas metropolitanas dispõe de um meio de bloqueio que tem sido utilizado com frequência (é o caso, por exemplo, de Lisboa).

Encontramos, assim, diferentes resultados nas iniciativas de estabelecer quadros legais com vista à consolidação de um novo poder metropolitano. Lyon constitui um exemplo de construção de um projecto metropolitano a partir de uma base associativa, com evidentes ganhos de eficiência e

eficácia na gestão desse território e com um papel muito importante na construção de uma nova identidade, através da projecção de uma imagem e da liderança de projectos estratégicos. Em Milão, a inexistência de um verdadeiro projecto metropolitano – ou sequer de colaboração intermunicipal consolidada – foi um dos principais factores do fracasso da implementação da instituição metropolitana prevista na legislação do Governo Central. Também em Frankfurt, a reforma da instituição metropolitana pelo governo regional num sentido indesejado pelos municípios tem limitado a expansão da sua acção para além do planeamento estratégico e territorial.

Em alguns casos (Roma, Atenas, Lisboa), o protagonismo excessivo do município central da metrópole constitui um sério entrave à construção da base de identidade metropolitana que antecede qualquer projecto em comum. No extremo oposto, encontramos Birmingham, onde tal como noutras metrópoles do Reino Unido cujas autoridades foram extintas na década de 1980, as instituições actuais resultam da adaptação dos actores metropolitanos a profundas alterações do contexto político-administrativo. Trata-se de uma demonstração de resistência da construção metropolitana em condições políticas adversas.

2. Verifica-se, não obstante, **um predomínio da escola do novo regionalismo**. Na verdade, têm-se multiplicado as estruturas de geografias para-institucionais, de carácter flexível e semi-formal. Voltando ao relatório anterior (Garson, id.), *“associações e redes de governos locais com flexibilidade para entrar e sair dos arranjos permitem que se constitua um processo progressivo de cooperação, mais adequado às especificidades e cultura das diversas localidades. Esse poderia, inclusive, ser um estágio preliminar a arranjos mais formalizados (...) Um ponto a considerar é o grau de homogeneidade entre os governos locais. Nos casos em que há grande desigualdade intra-metropolitana, pode-se tornar difícil a cooperação voluntária. Paris, um dos municípios mais ricos da Região de Ile-de-France, tem evitado participar dos arranjos territoriais franceses - comunidades urbanas ou comunidades de aglomeração. Caso semelhante, Milão não está ligada à Agência de Desenvolvimento Metropolitano (Lefèvre, 2004) (...) Outro elemento fundamental para a governança metropolitana é a estrutura de incentivos à cooperação, partindo de níveis de governo mais altos. Estruturas de cooperação vertical e horizontal podem contribuir para a elaboração e implementação de projetos metropolitanos. Incentivos fiscais e financeiros explicam grande parte do sucesso da política francesa para as comunidades urbanas e de aglomeração.*

Um exemplo de evolução das formas de cooperação flexível no sentido de um projecto mais abrangente é Barcelona, onde a formalização da Área Metropolitana de Barcelona, em 2011, sucede

a uma vasta experiência de cooperação integrada em estruturas com competências e geografias variáveis (uma associação de municípios, duas entidades sectoriais e a associação dinamizadora do Plano Estratégico). No caso de Copenhaga, assistiu-se, em 2007, a uma reestruturação da instituição metropolitana de um modelo mais clássico para uma estrutura com competências focadas nas componentes de estratégia e de concertação, transferindo para municípios e para agências independentes tarefas de gestão.

Acompanhar a multiplicação de estruturas para-institucionais passa pelo aprofundamento da função de concertação metropolitana, nomeadamente através de:

- Reconhecimento e valorização dos diferentes actores;
- Desenvolvimento de uma cultura colaborativa e aberta à participação, não só em âmbitos sectoriais onde as competências são partilhadas, mas através do envolvimento em estruturas de participação e concertação de interesses de cariz estratégico;
- Gestão da articulação entre os actores institucionais dos diferentes níveis implicados no desenvolvimento da metrópole.

**3. Uma forte liderança** afigura-se elemento central para a afirmação do projecto metropolitano. Para Garson (id.), “a criação de novos órgãos metropolitanos tem mais chances de sucesso quando apoiada por um líder forte ou por uma coalizão de interesses. A liderança política geralmente depende de existir um prefeito eleito com capacidade real de liderança. Isso explica o sucesso das Comunidades de Lyon e Bordeaux, em comparação com outras regiões da França. Da mesma forma, a resistência das lideranças locais pode bloquear o processo, como em Rotterdam e Amsterdam, invertendo-o, como na cisão em Montreal, ou sendo indiferente a qualquer incentivo financeiro e fiscal, como Paris, em relação à Região da Ile-de-France”.

No conjunto das cidades estudadas, além do citado caso de Lyon, poderíamos apontar Barcelona como bom exemplo do envolvimento de uma liderança municipal no projecto metropolitano. Num modelo de legitimação directa do governo metropolitano, o caso de Londres é representativo do impulso à governação metropolitana imprimido pela eleição de um líder carismático.

Segundo Tomàs (2009), a eleição directa resulta geralmente de uma questão da vontade de dar visibilidade e legitimidade às instituições metropolitanas. Sendo mais favorável à emergência de uma liderança, terá ainda a vantagem de melhorar a transparência e a prestação de contas aos cidadãos. No entanto, a liderança não significa necessariamente a institucionalização de um novo nível de

poder político. Os casos de Lyon e de Barcelona demonstram que as estruturas de coordenação vertical ou horizontal com legitimação indirecta podem funcionar, embora sejam muito mais exigentes do ponto de vista do compromisso dos actores políticos envolvidos com o projecto metropolitano.

**4. O planeamento territorial** é uma das competências fundamentais da governação metropolitana, funcionando em muitos casos como uma experiência de reflexão catalisadora de dinâmicas de reclamação de poder. Por outro lado, a clareza com que as escalas de planeamento se articulam na metrópole e a eficácia da implementação dos instrumentos são um excelente indicador de boa governação. O planeamento estratégico, em concreto, é um elemento central da construção do projecto metropolitano: a existência de um instrumento que concretize a visão partilhada para a metrópole e que tenha uma influência profunda nas políticas e nos projectos da metrópole é sinal de uma governação dinâmica e mobilizadora. Como refere Güell (2007), o esforço envolvido no lançamento de um plano estratégico deve ser ponderado e contraposto ao seu efeito positivo como instrumento que potencia o capital social, o planeamento intersectorial e a cultura colaborativa das metrópoles.

O processo de planeamento pode mesmo fundir-se com a construção da governação metropolitana: no caso de Barcelona, o plano estratégico da cidade foi essencial para a tomada de consciência da necessidade de uma nova governação metropolitana e a elaboração de um plano estratégico metropolitano desencadeou a evolução do modelo de governação existente para uma instituição única de concertação, a Área Metropolitana de Barcelona.

Experiências de planeamento funcional abertas e participadas desencadearam, em muitos casos, dinâmicas de reflexão metropolitana mais profundas, embora com graus de sucesso variáveis no médio prazo. De facto, estando ausentes outros factores de afirmação metropolitana, esta componente não é suficiente para a consolidação da governação. No caso de Atenas, a experiência dos Jogos Olímpicos de 2004 levou à realização de um plano estratégico de desenvolvimento metropolitano e a reforma administrativa posterior consagrou a coordenação vertical metropolitana numa instituição regional. Também em Milão se procurou dinamizar um projecto metropolitano a partir da reflexão estratégica do projecto *Cittá di Cittá*, esbarrando na referida ausência de liderança e fragmentação institucional. As metrópoles onde a coordenação é exercida verticalmente e por uma instituição de âmbito mais alargado revelam maior dificuldade na construção de uma visão orientadora do planeamento: é o caso de Paris e de Madrid, cujos instrumentos estratégicos têm um

foco regional e têm tido processos de revisão e actualização longos e atribulados (embora em Madrid esta seja uma complexidade facilitada pela existência da Mancomunidade de Municípios e Governo Regional); ou de Viena, onde o planeamento estratégico está desenvolvido à escala da cidade central, mas que para o caso funciona como entidade metropolitana por ser um município excepcionalmente vasto.

Boas experiências de exercício da competência de planeamento são os casos, por exemplo, de Estocolmo ou de Estugarda, onde a tradição de planeamento era uma valiosa base de partida, à qual se juntou uma atenção particular a questões como:

- Clarificação das sobreposições de competências entre atores institucionais;
- Articulação da diversidade de instrumentos de planeamento no território da metrópole;
- Limitação da componente política e conjuntural dos instrumentos de planeamento estabilizando uma visão de desenvolvimento a longo prazo;
- Promoção de consensos e articulação das escalas local e metropolitana numa perspectiva colaborativa.

5. Um outro elemento, decerto mais estruturante, para a capacitação metropolitana – tal como realçado no enfoque feito à Europa do Sul, em ponto acima – coloca-se nas **transformações da cultura política das sociedades urbanas**, e muito designadamente nas suas camadas mais jovens. Seguindo de novo o relatório prévio deste projecto: o *“O carácter democrático da governança metropolitana não se limita à participação dos cidadãos através do voto e à possibilidade de responsabilização dos detentores de poder decisório, mas também inclui a participação de organizações não-governamentais no processo decisório (Kübler e Heinelt, 2005, apud OCDE 2006). A OCDE regista várias experiências de participação. Um problema, no entanto é o fraco conhecimento da população sobre as instâncias supra-municipais, que reduz a participação e dificulta a constituição de uma identidade regional metropolitana. Além disso, há uma preocupação com a medida em que atores não-governamentais possam ter legitimidade para representar a população local. Este é especialmente o caso das grandes empresas e do setor privado em geral”*.

A eleição directa de governos metropolitanos não tem, segundo Tomàs (2009), uma elevada taxa de votação, não superando os 50% na média dos casos estudados nessa publicação. A abertura das instituições à partilha de responsabilidades e ao estabelecimento de parcerias em iniciativas concretas implica, necessariamente, a inclusão de actores não institucionais na condução das

políticas. Em resultado desta transformação, todas as metrópoles estudadas têm experiências de concertação entre instituições e organizações para-públicas e não-governamentais. Em alguns casos existem fóruns de divulgação e reflexão, mas a participação directa dos cidadãos está frequentemente limitada aos processos de planeamento.

## C2. Reflexões da Europa metropolitana

### C2.1 A reestruturação dos espaços políticos da urbanidade Europeia

A questão metropolitana, sendo de base uma questão geográfica e socioeconómica, tornou-se hoje em dia um elemento central de muitas agendas políticas. É com essa relevância que o 'projecto metropolitano' é levantado neste documento: a justificação para o seu posicionamento como questão principal para as agendas políticas de reescalonamento da acção do estado, e das próprias perspectivas de mudança nas estratégias de desenvolvimento socio-territorial.

Este documento elenca as problemáticas realçadas com a dupla evolução dos territórios e dinâmicas urbanas, bem como dos espaços políticos metropolitanos Europeus; focando-se não só nos principais elementos conceptuais de ambos, mas também nos seus diferenciais. Ou seja, nos desfasamentos e complementaridades entre as necessidades dos sistemas meta-urbanos, e as suas possibilidades de evolução na acção estratégica e política.

O enfoque empírico incidiu nas grandes urbes da Europa ocidental, apresentando-se aqui as estruturas político-institucionais de 16 metrópoles Europeias. Neste sentido, será neste ponto sugerida uma tipologia de posicionamento e de evolução política metropolitana, reflexão integrada face às questões inerentes a hipotéticos, possíveis e necessários projectos sociopolíticos metropolitanos.

Os processos de estruturação política de cada área metropolitana têm elementos comuns. São estes, em simultâneo, de carácter inevitável – dado o enorme reforço do carácter urbano das transformações da terceira modernidade, incluindo a própria re-territorialização do papel e acção do Estado – mas também de carácter crescentemente complexo – dado o aprofundamento das externalidades e da carência de análise e discussão em sede democrática. Como escrito em relatório anterior a este projecto (Garson, 2010), *“a construção de um projeto metropolitano envolve uma multiplicidade de elementos: institucionais, financeiros e fiscais, políticos, geográficos e económicos e elementos sociológicos e históricos. A forma de conjugá-los em arranjos de governança pode variar bastante, apresentando consideráveis trade offs em termos de custos e benefícios”*. Coloca-se assim um terceiro elemento central na construção dos projectos metropolitanos, para além do seu carácter de inevitabilidade e de complexidade: a necessidade de uma forte e ampla base de justificação cultural e, para a sua efectiva afirmação, de stakeholding sociopolítico.

Como vimos anteriormente, e a par com as amplas transformações operadas com os processos de globalização e de flexibilização das formas de produção e de reprodução económica, social e cultural, têm-se sucedido importantes reformulações nos processos de espacialização do Estado. De acordo com Brenner (2004, veja-se quadro-resumo da página seguinte), as reformulações das influências políticas sobre os territórios – ou, como Lefèvre diria (2010), as reformulações operadas nos *espaços políticos*, existentes e potenciais, de cada escala de acção e de reprodução socioeconómica – são sobretudo resultado de processos socioculturais e de confrontações políticas.

### Elementos chave nos processos de espacialização do Estado (Brenner, 2004)

<p><b>THE STATE SPATIAL PROCESS</b></p> <p>The spaces of state power are not simply "filled," as if they were pregiven territorial containers. Instead, state spatiality is actively produced and transformed through sociopolitical struggles at various geographical scales. The geography of statehood must therefore be viewed as a presupposition, arena and outcome of evolving social relations.</p>	
<p><b>STATE SPACE IN THE NARROW SENSE</b></p> <p>This refers to the state's distinctive form of spatial organization as a discrete, territorially centralized, self-contained and internally differentiated institutional apparatus.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Territoriality / bordering:</b> the changing configuration of state territoriality and the evolving role of borders, boundaries and frontiers in the world interstate system.</li> <li>• <b>Internal territorial differentiation:</b> the subdivision of state territories among various jurisdictional units. This occurs through the establishment of (a) intergovernmental hierarchies and (b) place- and region-specific institutional forms.</li> </ul>	<p><b>STATE SPACE IN THE INTEGRAL SENSE</b></p> <p>This refers to the territory-, place- and scale-specific ways in which state institutions are mobilized to regulate social relations and to influence their locational geographies.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Spatial targeting:</b> the mobilization of state policies, public investments and/or financial subsidies to modify or transform social conditions within specific jurisdictions and at particular scales.</li> <li>• <b>Indirect spatial effects:</b> the unintended, unevenly distributed sociospatial consequences that flow from apparently aspatial state policies. This occurs through (a) the role of hidden geographical "selectivities" within ostensibly generic state policies and (b) the interaction of national state policies with locationally specific subnational conditions.</li> </ul>
<p><b>STATE SPATIAL SELECTIVITY</b></p> <p>Each historical formation of state institutions and policies tends to privilege particular spaces, locations and scales within a given national territory and to neglect, marginalize or exclude others (Jones 1999). Such selectivities emerge and are continually modified as inherited formations of state spatial organization interact with emergent political strategies oriented towards the creation of new geographies of state policy and political-economic life (Brenner 2004).</p>	
<p><b>STATE SPATIAL RESTRUCTURING</b></p> <p>Inherited patterns of state spatiality are rarely, if ever, completely destroyed through processes of state spatial restructuring. Rather, during periods of systemic change, newly projected spatial arrangements are superimposed upon entrenched patterns, morphologies and scales of state spatial organization. Consequently:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• The organization of state space at any historical conjuncture represents a multilayered territorial mosaic in which political geographies established at different moments of historical time are densely intermeshed.</li> <li>• The evolution of state spatiality is strongly path-dependent insofar as many of its characteristics may be reproduced, reinforced and even locked in during the process of historical evolution.</li> </ul> <p>Despite this path dependency, systemic transformations of state spatiality may occur when inherited forms of spatial selectivity are modified significantly enough to create qualitatively new geographies of state territorial organization and state regulatory activity.</p>	

Para o caso Europeu, e dada a sua profunda diversidade sociocultural, uma possível fotografia contemporânea das suas estruturas metropolitanas ficará obviamente muito longe de qualquer possibilidade de interpretação homogénea. Não obstante, precisamente por tal diversidade, torna-se possível e mesmo estimulante o desenvolvimento de uma análise de cariz tipológico, quer nos seus modelos de base, quer nos seus processos evolutivos, quer enfim nos seus presentes dilemas.

A Europa, e notavelmente a europa urbana, está presentemente num momento de encruzilhada. Em cima da mesa encontra-se a própria direcção do possível federalismo Europeu, por entre as profundas políticas de austeridade a serem prosseguidas por grande parte dos seus governos e instituições – trazendo riscos de novas convulsões e de atualizações sociopolíticas – e o redesenho de políticas de crescimento e de smart-growth, por entre as perspectivas de input-base (recepção de recursos), ou mais de output-base (exportação de recursos); e ainda por entre o reposicionamento quer dos seus novos sistemas urbanos, e uma mais profunda cultura cívica e política das suas populações, em franco e crescente confronto com estruturas políticas clássicas claramente em ‘crise de inteligência’ e de capacidade de mudança de paradigma (Crozier, 1995).

### **Grandes reptos para as cidades Europeias**

*(Fonte: Cities of Tomorrow, Comissão Europeia, 2011)*

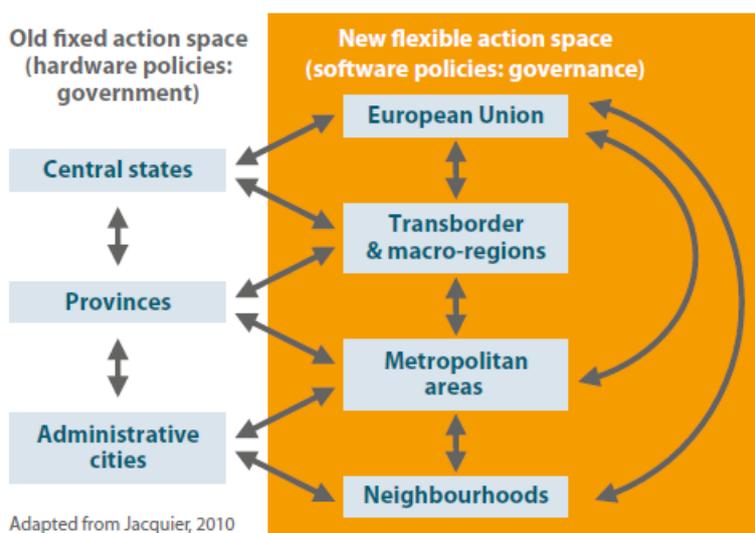
- ❑ **Cities are key to the sustainable and territorial development of Europe**
- ❑ **The European model of sustainable urban development is under threat**
- ❑ **There are opportunities to turn the threats into positive challenges**
  - Sustainable, inclusive and resilient local economies
  - Potential of social and ethnic diversity
  - Combating spatial exclusion
  - Holistic approaches to environment and energy
  - Thrive SM cities
  - Qualify public spaces
- ❑ **New forms of governance are essential**
  - Integrated, holistic and evolving governance models
  - Shared and compromised strategies
  - Multisectoral / politically variable geography
  - Citizens empowerment, social and informal innovation
  - Foresight and monitoring (in ‘managing transition’)

As cidades na Europa são, hoje, actores, palcos e cenários principais destes dilemas. Como dantes, os espaços políticos e os regimes sociopolíticos das cidades e metrópoles da Europa marcarão tendências estruturantes, de um keynesianismo espacial a um empreendedorismo urbano-liberal, ao predomínio de *regimes estaduais de competitividade glocal* (como Brenner definiu, 2004), hoje mitigados pela força da crise financeira mas, seguramente, também estes em reescalonamento. Dão-se igualmente fortes pressões político-culturais, marcadas por novos elementos nas agendas como a Ecologia Urbana e o próprio direito à cidade. As reformas sociopolíticas metropolitanas em curso são marcadamente mais profundas do que as anteriores reformas institucionais e legalistas, até ao início do novo século: de novas capacitações estratégicas (notáveis na sua amplitude, em metrópoles como Bolonha, Copenhaga, Barcelona ou Paris); a reformas político-administrativas de carácter misto, e ainda de alcance desconhecido (como em Lyon e em Copenhaga, ou mesmo nas reformas compulsivas de Atenas e de Lisboa, provocadas por exigência dos credores das suas dívidas supostamente soberanas); enfim ao advento de uma ‘nova cidadania europeia’ (bem visível nas transformações em curso em Estocolmo, Birmingham, ou mesmo em Bari e Nápoles, cidades da ‘ingovernável’ Terceira Itália, o que bem revela da profundidade do seu alcance).

### De fronteiras fixas a flexíveis: de governo para governança

(Fonte: *Cities of Tomorrow*, Comissão Europeia, 2011)

#### From fixed to flexible boundaries; from government to governance



Fonte: *Cities of Tomorrow*, 2011

Tais são as perspectivas levantadas em duas das mais relevantes assembleias urbanas e regionais Europeias; o Comité das Regiões, reunido em Janeiro de 2012, e o Urban Forum, em Fevereiro do

mesmo ano. Ambos enalteceram as cidades e metrópoles Europeias como veículos absolutamente centrais para a saída da crise, e de fomento de um novo tipo de smart growth. Realçaram ainda a necessidade de se entenderem as cidades como amplos sistemas territoriais, como vastas regiões funcionais, necessitando de uma maior autonomia e poder de coordenação e de decisão. No sentido, justamente, de melhor tipificar e interligar estratégias, agentes, eixos temáticos e abordagens integradas; construindo de forma colectiva processos e respostas activas para grandes questões como o emprego, a inclusão, o urban sprawl e as alterações climáticas.

As próprias instituições para-nacionais parecem dirigir-se nestes sentidos, não obstante a crise global de capacitação política. Na preparação das estratégias inerentes ao próximo quadro comunitário 2014-2020, a Comissão Europeia propôs já um claro reforço das políticas urbanas<sup>15</sup>, bem como, nesse sentido, o estabelecimento de acções e mecanismos mais transversais e flexíveis, face à futura necessidade de se combinarem distintas políticas e programas, fundos no âmbito de projectos obrigatoriamente mais integrados. Este é um processo de largo espectro, que obrigará a um reforço dos modelos de multi-governança, ou seja a um maior envolvimento de actores regionais e locais na concepção, implementação e monitorização de programas e políticas urbanas, e mesmo na própria preparação dos contractos e acordos de parceria com agentes estaduais centrais, nomeadamente os Estados-Nação e a própria União Europeia.

### **Principais desafios das cidades Europeias face à crise**

*Fonte: URBACT Cities facing the crisis, 2010*

#### **Urban Employment Policies**

1. Promoting the smart, the green and the good
2. Working on the demand side with diversified “jobs rich” industries
3. Investments to increase the quality of life and long-term attractiveness of the city

#### **Governance Policies**

1. Focusing on strategic priorities
2. Strengthening city partnerships - with other levels of government - and with other local public and private stakeholders
3. Exploring new financial instruments and exploiting low land prices and interest rates
4. Involving users and local stakeholders in rethinking fundamental problems and solutions

---

<sup>15</sup> Em propostas já consensualizadas tais como com o estabelecimento de 5% da totalidade dos fundos regionais para acções integradas de desenvolvimento urbano sustentável; o estabelecimento de uma ‘Plataforma de Desenvolvimento Urbano’, ou uma Selecção de cidades ITI listadas em contractos de parceria; e ainda a definição de 0,2% dos fundos regionais para acções urbanas inovadoras (projectos-piloto e de demonstração).

Veja-se, a título exemplificativo, como o governo regional da Catalunha definiu os cinco maiores desafios para a regeneração urbana: 1. a transversalidade das actuações; 2. a cooperação intra e inter-administrativa; 3. o envolvimento dos cidadãos; 4. a formação de consensos; 5. a avaliação de resultados. São estes desafios, marcadamente índole sociopolítica – e só depois de índole técnica.

Existem assim, presentemente, fortes motivos para um reforço da capacitação sociopolítica dos grandes sistemas urbanos Europeus. Porém, se e como esse reforço se dará, parece depender também de dois outros elementos, relativamente externos às pressões e justificações acima enunciadas: as estruturas políticas já existentes em cada metrópole – ou, se quisermos, a capacidade prévia de construção do projecto metropolitano de cada grande urbe, numa perspectiva de path-dependency –; e as tendências globais da própria União. Se o segundo destes pontos, sendo obviamente central, não é objecto de análise global neste relatório; o primeiro é-o. Ao longo do documento procurou-se detalhar a evolução metropolitana europeia, e a seu par, as propostas de reforma e de re-escalamentos governativos, em particular a possível consolidação de projectos metropolitanos, no sentido de aumentar a proximidade entre as escalas das principais problemáticas dos sistemas urbanos, e correspondentes sistemas sociopolíticos e de governação. No ponto seguinte propõe-se uma sistematização tipológica do presente quadro sociopolítico metropolitano Europeu.

## **C2.2 Conclusões**

Henri Lefébvre propôs no final do seu livro sobre a revolução urbana (1970), três leis negativas e três leis positivas:

- A. Leis negativas: a) Quebrar as barreiras que dividem e separam o conhecimento e a acção sobre a cidade; b) Acabar com as lógicas de separação e de segregação de pessoas, de funções, de códigos – em suma, acabar com as formas de separação que bloqueiam o desenvolvimento qualitativo; c) Ultrapassar os elementos que provocam a opacidade nos relacionamentos. Subentendem-se, nestas três leis negativas, as fortíssimas críticas de Lefébvre ao urbanismo morfo-funcional da sua época (e em grande medida ainda de hoje), bem mais do que ao facto de este poder ser visto como simples estrutura científico-tecnocrática de suporte às dinâmicas liberais ou neo-liberais – para exigir que a promoção do urbano deixe de ser puramente quantitativa, para se tornar eminentemente qualitativa.

- B. Leis positivas: a) Substituir, no entendimento e na acção sobre a cidade, a primazia da perspectiva de bem, pela primazia da perspectiva de contrato; b) Assegurar a reapropriação da cidade pelas pessoas; c) Promover a produção e a gestão urbana por novas fórmulas sociais e novas unidades espacio-temporais. Nestas propostas, por sua vez, subentende-se o entendimento da condição e da sociedade urbana, mais como dinâmica ou vida urbana, privilegiando a atenção aos processos dialécticos, aos intercâmbios e às reciprocidades.

Como vimos nos pontos anteriores, uma miríade de processos, de iniciativas, de políticas, acções e programas tem sido desenvolvida, nas mais variadas metrópoles. A abertura de novas áreas e dimensões de actuação pública e cívica sobre a cidade; o reordenamento institucional de estruturas de responsabilização e de *accountability*; o incremento de processos de planeamento urbano e de planeamento estratégico, a várias escalas, por formas mais integradas, mais envolventes e mais co-responsabilizantes; a descentralização de responsabilidades, políticas e programas; o redesenho e reorientação de estruturas normativas e jurídicas; processos de reflexão e de decisão política mais participativos ou mesmo deliberativos; enfim por novas experiências de responsabilização comunitária.

A escola do novo regionalismo, em lento desenvolvimento desde os anos 1990, tem procurado interligar as premissas de um reescalonado e reforçado aparelho institucional nas metrópoles, com as virtudes das redes flexíveis de governança e de maior responsabilização da própria cidadania. A interligação entre estas diferentes perspectivas, perante campos de acção e de programática política bem concreta (interligando as redes de governança com o desenvolvimento contratualizado de planeamento estratégico metropolitano, como por exemplo foi conseguido recentemente em Barcelona) parece ajustar-se muito bem às propostas conceptuais de entendimento sistémico das metrópoles, e às próprias teorias sociológicas de acção colectiva.

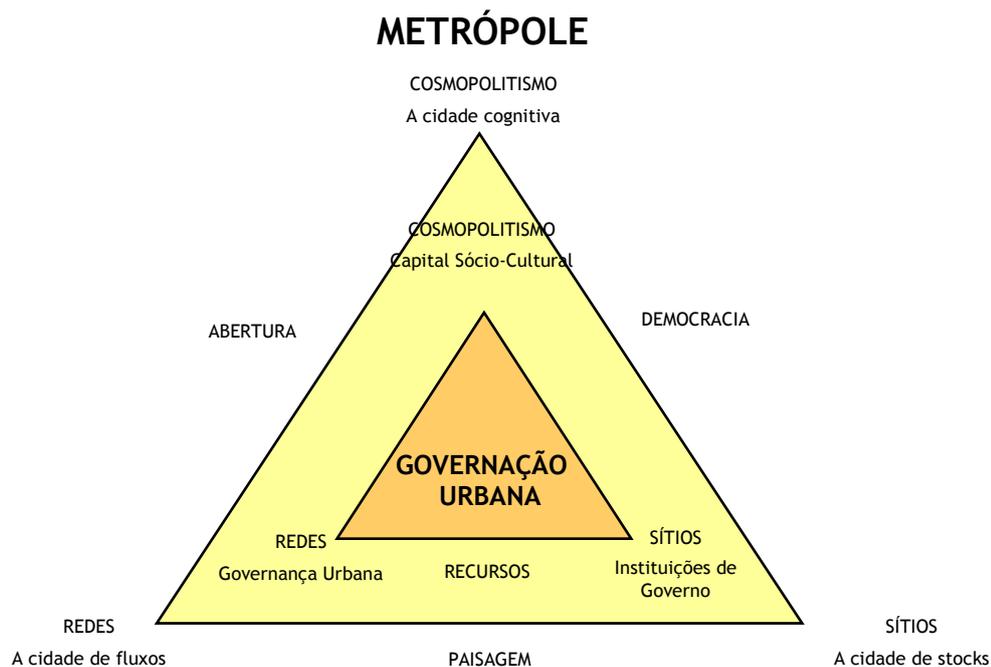
As exigências são, assim, de vária ordem. Como escreveu Garson no relatório prévio deste projecto (2010), “o estudo das diferentes estruturas de governança metropolitana evidenciou, por um lado, a baixa popularidade de governos metropolitanos e, por outro, as fragilidades de modelos mais flexíveis, em particular o risco que apresentam de não se apreender a problemática da região sob uma visão estratégica. A proliferação de arranjos intermunicipais, por outro lado, pode afetar a transparência e responsabilização. A escolha de formas adequadas de arranjos metropolitanos que respondam aos problemas e orientem o comportamento dos atores na solução de problemas comuns dependerá da possibilidade de conjugar, em cada região, os elementos institucionais,

financeiros e fiscais, políticos, geográficos e econômicos e os elementos sociológicos e históricos que constituem um projeto metropolitano”.

A exigência do alargamento dos universos de inteligibilidade e das dinâmicas de acção política na cidade, particularmente no âmbito da construção de novos quadros de acção colectiva, obriga-nos, também aqui, a uma revisão de algumas estruturas de pensamento. Procurar-se-á aqui, para tal, desenvolver uma estruturação conceptualmente sistémica e integrada da acção socio-política na e sobre a cidade, em torno de um conceito-síntese, mais abrangente do que os de governo, de governabilidade, de regulação ou ainda de governança: a *Governança Urbana*.

José Reis (2005), numa análise crítica aos modelos de governação regional em Portugal, elucida desta forma o conceito: *“É útil entender por governação o modo como se coordenam instâncias de planeamento, níveis de decisão e lógicas de aplicação das políticas públicas, como se mobilizam a administração e os actores que participam nas políticas públicas, e como se perspectivam os resultados dessas políticas no plano da evolução do conjunto do sistema socio-económico, tudo isto no quadro de um modelo institucional formado através de decisões explícitas e voluntárias”* (p.41).

A governação pode ser assim epistemologicamente suportada no âmbito de uma conceptualização de sentido integrador e sistémico, colocando-se numa posição de conceito-síntese. E o ‘projecto colectivo de cidade’ – ou, para o que aqui nos preocupa, ‘o projecto colectivo de metrópole’ – é obviamente um projecto de carácter político e, como tal, emergente do seu sistema de governação.



## O contexto da Governação Urbana na Metrópole

*(baseado em Seixas 2008, e em Ferrão 2003)*

Por entre as estruturas institucionais, as redes de governança (que não é sinónimo de governação), e as bases do capital sociocultural de uma metrópole, o sistema de governação metropolitana deve situar os valores da paisagem sociopolítica, da abertura e da democracia:

- a. *A Paisagem* na governação urbana enquadra a cidade das instituições de governo e a cidade da governança. Uma boa paisagem de governação necessitará do adequado suporte de *recursos* e de *instrumentos* políticos e programáticos, directa ou indirectamente afectos ao governo e à gestão da cidade. Entre estes recursos e instrumentos, deverão encontrar-se tanto elementos simbólicos e normativos basilares tais como pautas de valores e de princípios, como elementos mais operacionais (embora igualmente fundamentais) tais como estruturas de planeamento estratégico e estruturas de competências, bem como adequados recursos humanos e financeiros.
- b. *A Democracia* na governação urbana é fundada nas pautas culturais dos seus valores cívicos e colectivos, e consolida os panoramas institucionais do governo urbano. O cosmopolitismo político da cidade permite, e sustenta, o desenvolvimento de respostas governativas e democráticas - aprofundando-as, se necessário - para as suas problemáticas e para os seus anseios.

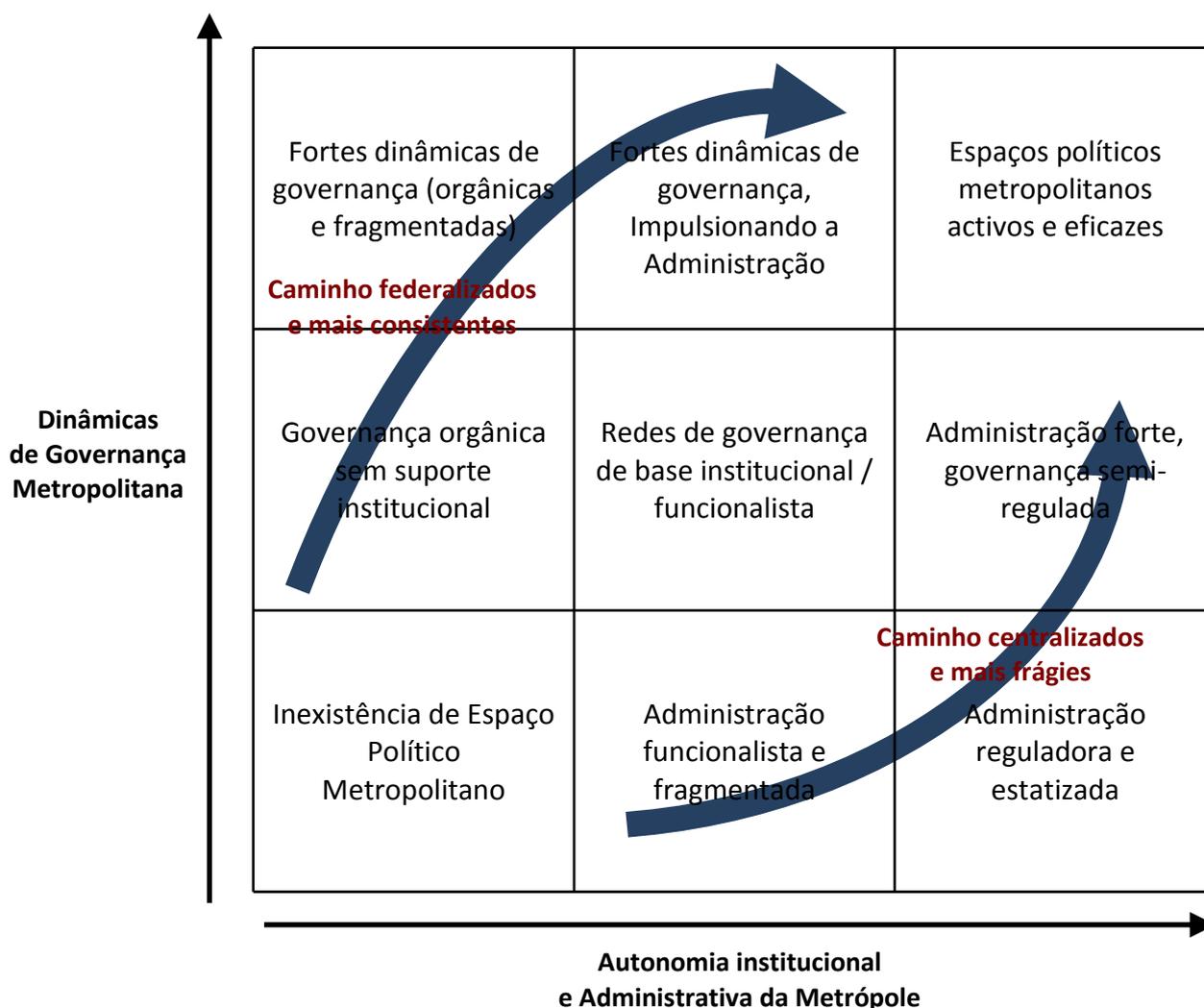
- c. *A Abertura* na governação urbana interliga as redes de participação e de governança com as estruturas do capital social e cultural da cidade. Uma governação sustentada numa postura de considerável abertura, proximidade e conectividade nas suas redes e espaços de diálogo e de decisão permitirá uma capacitação dos actores urbanos para um mais aprofundado exercício da cidadania. Consolidando, como tal, *os espaços públicos da política na cidade*.

Reafirmaríamos aqui, de novo, o essencial papel dos órgãos eleitos, dos governos urbanos e em geral do Estado, nesta ordem de expectativas de evolução. Em primeiro lugar, e muito simplesmente pelo facto de que, em período de carência de respostas numa série de áreas concretas, o Estado se mantém como principal símbolo e garante - mesmo que em alguns casos, meramente em potência - da estruturação normativa e socio-política, e da construção e realização de políticas, na sociedade. E em segundo lugar, pela premente necessidade de avançar - politicamente - por direcções que implicam consideráveis doses de iniciativa e de pró-actividade pública, tais como o maior envolvimento da participação cívica nos processos de reflexão e de decisão; o desenvolvimento de mais alargados sistemas de governança e de partilha de poder; a reconfiguração de estruturas técnico-legais de base (tais como as estruturas normativas de planeamento e de gestão do território ou ainda as estruturas de incidência fiscal sobre a produção e a especulação urbanas); ou, ainda, a reorganização institucional dos próprios sistemas de governo e de administração pública. Tais direcções implicam, ao contrário do que para algumas simplisticamente poderá parecer, uma elevada exigência do papel dos órgãos de governo e do Estado em geral. Na verdade, e em paralelo com o movimento 'do governo das cidades para a governança urbana' (como Le Galés intitulou, 1995), há também que estar muito atento ao pendular 'da governança urbana para o governo das cidades' (como Jouve e Lefèvre igualmente sublinharam, três anos depois, 1999).

Assim, e não obstante a basilar relevância do capital sociocultural - ou do cosmopolitismo de base metropolitana - na construção política; será através das duas dimensões mais 'racionalistas', ou seja por entre as estruturas institucionais e as redes de governança, que se propõe de seguida uma sistematização dos modelos 'regionalistas' de governação metropolitana na Europa.

Os estados mais federalistas (Alemanha, Escandinávia, Espanha) ou de tendência regionalista (como é já reconhecidamente o caso da França, com a relativa excepcionalidade de Paris), com fortes dinâmicas de cooperação de base territorial, têm fortalecido as suas estruturas de governação metropolitana sobretudo por meio de uma consolidação ou quando necessário de reestruturação ou reinvenção das suas redes de governança de base intra-regional e inter-municipal. Se hoje detêm governos regionais consideravelmente autónomos - e, em alguns casos mas não em todos, interessantes dinâmicas de governação metropolitana - tal deve-se antes de tudo a uma tradição histórica de redes regionais activas. São os modelos mais consolidados, mesmo ou sobretudo no âmbito do novo regionalismo vigente.

### Tendências de incremento da governabilidade metropolitana sob a perspectiva do 'novo regionalismo'



Por outro lado, os estados de tradição mais centralista (Grécia, Portugal, em certo sentido a Itália apesar da sua matriz de Estado consideravelmente fragmentado) e de mais difícil estruturação de redes de governança regional, procuram fazer um caminho, ainda demasiado ténue e de difícil suporte político, baseado sobretudo nas reformas institucionais. Comprovadamente, este tem-se revelado um caminho mais frágil, quer face a possíveis retrocessos de ordem ideológica – como presentemente se podem configurar, face aos aggiornamenti financeiros e corporativos perante a profunda crise económica Europeia – mas quer sobretudo face aos riscos de reconfiguração dos próprios processos de domínio por parte de determinados agentes locais, em processo a que Brenner chamou de um terceiro reescalamento dos Regimes Estaduais de Competitividade (*Rescaled Competition State Regimes*, ou RCSR, 2004).

## Tendências de incremento da governabilidade metropolitana sob a perspectiva do ‘novo regionalismo’

<b>Dinâmicas de Governança Metropolitana</b>	Fortes dinâmicas de governança (orgânicas e fragmentadas) <b>Randstat</b>	Fortes dinâmicas de governança, impulsionando a Administração <b>Frankfurt, Estugarda, Barcelona, Estocolmo, Lyon, Copenhaga</b>	Espaços políticos metropolitanos activos e eficazes <b>Viena, Madrid</b>
	Governança orgânica sem suporte institucional <b>Birmingham</b>	Redes de governança de base institucional / funcionalista <b>Paris</b>	Administração forte, governança semi-regulada <b>Londres</b>
	Inexistência de Espaço Político Metropolitano <b>Milão</b>	Administração funcionalista e fragmentada <b>Roma, Lisboa</b>	Administração reguladora e estatizada <b>Atenas</b>
	<b>Autonomia institucional e Administrativa da MetrÓpole</b>		

Um aspecto muito interessante é que, e talvez de forma relativamente surpreendente, as propostas da Comissão Europeia no sentido de constituição de ITIs (estruturas integradas territoriais), exigindo fortes redes de governança territorial interdependentes nos seus diversos interesses, para o próximo quadro 2014-2020; poderá valorizar uma consolidação mais democrática e estruturante dos ‘projectos metropolitanos’ Europeus. Nestes âmbitos, os maiores desafios situam-se claramente nos países e metrópoles de tradição mais centralista, exigindo-se aqui, e não apenas pelas forças paradigmáticas da terceira modernidade, reformas sociopolíticas e sobretudo culturais (para os âmbitos territoriais) de largo espectro. Notavelmente, na que é hoje, de forma por demais evidente, a principal escala dos sistemas urbanos: a escala metropolitana.

\*\*\*

## POSTFÁCIO

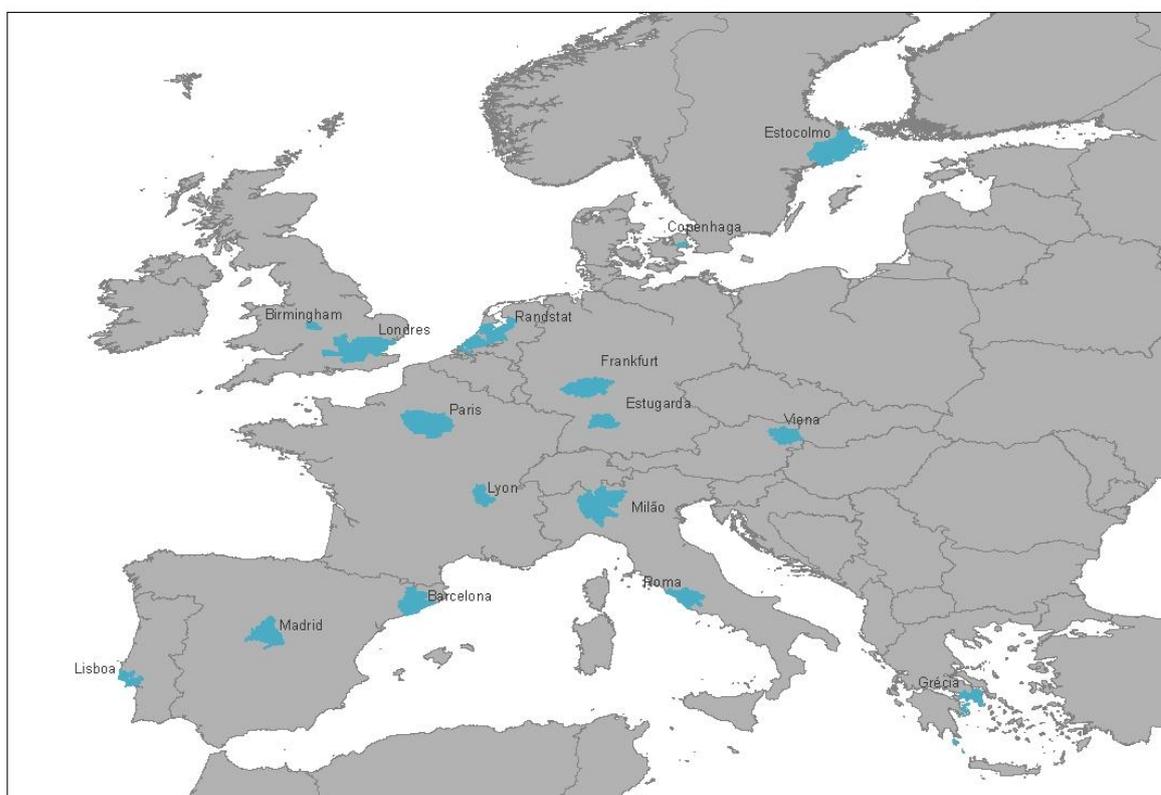
Pela sua relevância para o Brasil metropolitano, e como complemento final deste documento, deixamos a listagem do que, para Rolnik e Somekh (2002), serão os seis elementos essenciais para a construção de uma gestão democrática metropolitana:

1. A visão tecnocrática impressa no planejamento e na estrutura de gestão metropolitana dos anos 1970, só poderá ser superada se efetivamente for incorporada a variável política. Nesse sentido, deverá ser criado, em primeiro lugar, um espaço institucional de negociação e acordo político, no qual as representações municipais estejam contempladas, respeitando proporcionalidades numéricas e político-partidárias e articulações territoriais. Nesse sentido, um Parlamento metropolitano poderia ser um elemento para formalizar esse espaço.
2. É impossível existir uma política metropolitana sem uma política nacional e estadual de desenvolvimento regional que evite a guerra fiscal e estabeleça um fundo específico para financiar as prioridades estratégicas da região. A destinação e gestão desses recursos é que deverá ser objeto de negociação e acordo. Por essa razão, o modelo político-institucional deve superar a informalidade dos exemplos atuais.
3. O modelo de gestão, além de horizontal e não hierarquizado, deve incluir a sociedade em suas representações regionais. O controle social da destinação dos recursos, bem como dos processos decisórios são importantes campos específicos para a participação dessas entidades no modelo de gestão. Dessa forma se valoriza a construção de um capital social que permita o estabelecimento de uma governança urbana, essa última entendida como um processo de gestão que supera o âmbito restrito ao poder público e que envolve os diversos atores de forma compartilhada.
4. Cada sistema urbano (água, transporte, drenagem, saúde, etc.) não só se espacializa de maneira distinta como também necessita, por parte dos municípios envolvidos com cada problema e dos agentes e mecanismos de gestão implicados, de alternativas institucionais distintas. Cada um dos sistemas urbanos e suas partes possui lógica própria e se distribui no território metropolitano de modo particular. Isso quer dizer que nem todo problema metropolitano é um problema de todo

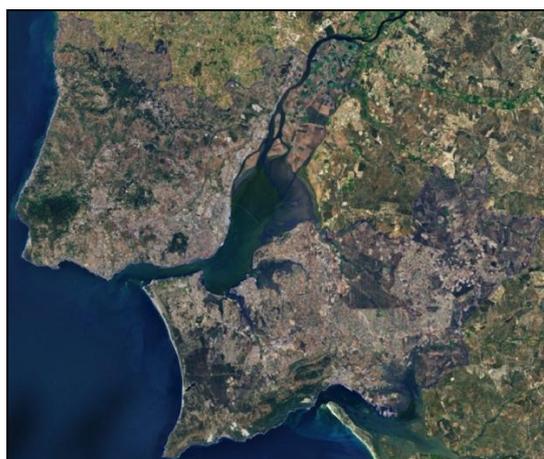
município metropolitano. Necessita-se considerar esse fenômeno para que se permita ajustar formas de gestão específicas a cada sistema urbano ou projeto a ser implementado.

5. A construção de uma institucionalidade metropolitana não pode invalidar as formas de articulação e associações supramunicipais existentes. Pelo contrário, como não se trata de reconstruir uma entidade tecnocrática abstrata, as articulações políticas e técnicas estabelecidas devem ser respeitadas, valorizadas e incorporadas.
  
6. Finalmente, embora a construção de uma instância político institucional metropolitana signifique uma recentralização, essa não deve ser entendida como um retrocesso nos processos de fortalecimento da democracia e do poder local. Pelo contrário, uma intervenção econômico territorial que seja capaz de interferir concretamente no desenvolvimento só poderá ser delineada de maneira global e coordenada, valorizando a cooperação em detrimento do individualismo localista.

## D. Estruturas de Governação de 16 Regiões Metropolitanas Europeias



## 1. LISBOA



### PERFIL GEO-DEMOGRÁFICO

Superfície	2.935 km <sup>2</sup>	3,2% do total nacional
População total (2010)	2.830.867 hab	26,6% do total nacional
PIB em milhões de US dólares (2007)	87.849	34,2% do total nacional
Densidade populacional (2010)	965 hab/km <sup>2</sup>	Valor nacional: 116 hab/km <sup>2</sup>

### PERFIL PESSOAS

Variação da população (2005-2010)	2,5%	Valor nacional: 1,0%
Índice de dependência de jovens (2007)	23,2	Valor nacional: 23
Índice de dependência de idosos (2007)	24,7	Valor nacional: 25,6
Camas de hospital disponíveis por mil habitantes (2003-2006)	4,9	
Proporção de famílias monoparentais (2004)	3%	
Proporção de famílias que vive em habitação própria (2004)	64%	

### PERFIL ECONOMIA

PIB <i>per capita</i> em US dólares (2007)	31.360	Valor nacional: 24.201
Taxa de desemprego (2007)	8,9%	Valor nacional: 8,9%
Taxa de atividade (2007)	75,8%	Valor nacional: 79,4%
Pedido de patentes por 1 milhão de habitantes (2007)	17	

### PERFIL TERRITÓRIO

Proporção de área de espaços verdes (2003-2006)	18% (263 km <sup>2</sup> )
Proporção de viagens para o trabalho de carro (2004)	42%
Tempo médio de distância casa-trabalho (2004)	31 minutos

## Organização Institucional

### Estrutura Institucional

Portugal é um Estado unitário, com Administração Central, Administração Local (308 municípios subdivididos em freguesias) e regiões apenas nos arquipélagos dos Açores e da Madeira (onde existe autonomia alargada, incluindo legislativa).

Foi criada uma instituição à escala da metrópole em 1991, a Área Metropolitana de Lisboa (AML), sob a forma de associação de municípios. No entanto, as funções desempenhadas por este organismo estão muito aquém do previsto na última revisão do seu regime jurídico, de 2008.

Os órgãos da AML são: a Assembleia, com funções deliberativas e formada por eleitos das assembleias dos municípios participantes; a Junta Metropolitana, órgão executivo, formado pelos 18 presidentes de câmara que elegem entre si um presidente e dois vice-presidentes. Existe ainda a Comissão Executiva Metropolitana, designada pela Junta, cuja função é implementar as decisões políticas, e um Conselho Consultivo, de formação facultativa, integrando representantes da Administração e dos interesses económicos e sociais da metrópole.

No entanto, é um organismo da Administração Central - a Comissão de Coordenação do Desenvolvimento Regional (CCDR-LVT) - que exerce o essencial das tarefas de planeamento e coordenação estratégica de políticas para o território metropolitano, embora intervenha sobre um território mais alargado.

### Distribuição de Competências

As atribuições próprias da Área Metropolitana de Lisboa previstas na lei incluem:

- Participação na elaboração dos planos e programas de investimentos públicos, na gestão de programas de apoio ao desenvolvimento regional e na definição de redes de serviços e equipamentos de âmbito metropolitano;
- Promoção do planeamento e a gestão da estratégia de desenvolvimento económico, social e ambiental;
- Articulação dos investimentos municipais de carácter metropolitano;
- Planeamento da atuação de entidades públicas de carácter metropolitano.

É atribuída à AML a função de coordenar atuações entre os municípios e os serviços da Administração Central em diversas políticas. A AML pode ainda exercer outras atribuições transferidas pela Administração Central e pelos municípios e deve designar os representantes municipais em entidades públicas ou empresariais de natureza metropolitana.

A CCDR tem competências para:

- Contribuir para a definição das bases gerais da política de desenvolvimento regional;
- Executar, avaliar e fiscalizar, ao nível regional, as políticas de ambiente, de conservação da natureza, de ordenamento do território e de cidades;
- Garantir a elaboração, acompanhamento e avaliação dos instrumentos de gestão territorial e assegurar a sua articulação com o Programa Nacional da Política de Ordenamento do Território;
- Coordenar os serviços de âmbito regional, nos domínios do planeamento, ordenamento do território, coordenação estratégica e desenvolvimento económico, social e ambiental;
- Assegurar as responsabilidades de gestão no âmbito da política europeia de coesão;
- Dinamizar a cooperação inter-regional e transfronteiriça e assegurar a articulação entre as diferentes instituições;
- Apoiar tecnicamente as autarquias locais e as suas associações.

### Elementos fiscais e financeiros

Orçamento global da AML em 2011<sup>16</sup>: 3,5 milhões €.

Orçamento global da CCDR em 2011<sup>17</sup>: 10,6 milhões €.

Principais fontes de financiamento da AML: Transferências do governo central (59%); Transferências dos municípios (39%).

Principais fontes de financiamento da CCDR-LVT: orçamento do Estado Central (86% do orçamento de funcionamento e 53% do investimento); fundos europeus (4,5% do orçamento de funcionamento e 47% do investimento).

### Principais desafios da organização institucional

- Organização vertical do governo central sobrepõe-se à lógica territorial, bloqueando uma descentralização de competências equilibrada;
- Falta de legitimidade política da AML, em resultado da lógica colegial dos seus órgãos;
- Competências de natureza metropolitana atribuídas aos municípios, que permanecem sem concertação (por exemplo, quanto a planeamento ou equipamentos).

<sup>16</sup> Fonte: *Relatório e Contas 2011*, disponível em: [www.aml.pt](http://www.aml.pt) (consultado em 25/06/2012).

<sup>17</sup> Fonte: *Plano de Actividades 2011*, disponível em: [www.ccdr-lvt.pt](http://www.ccdr-lvt.pt) (consultado em 25/06/2012).

## Elementos de Planeamento e Estratégia Metropolitana

### Instrumentos e dinâmicas de planeamento estratégico

O primeiro Plano Regional de Ordenamento do Território (PROT) foi aprovado apenas em 2002, após a proposta apresentada em 1992 ter sido inviabilizada por estar em conflito com a decisão ministerial de localização da nova ponte sobre o Tejo. Dados os planos para novos investimentos estruturantes na região (designadamente, um novo aeroporto internacional, uma linha ferroviária de alta velocidade e uma nova travessia rodoferroviária sobre o Tejo), iniciou-se em 2008 a revisão do plano, mas o governo, ao cancelar esses investimentos em resultado da crise financeira, ditou o adiamento indefinido da proposta apresentada em 2009.

O planeamento estratégico regional tem sido assumido pela CCDR-LVT, visando sobretudo enquadrar os financiamentos da União Europeia, primeiro para a região de Lisboa e Vale do Tejo (1998) e mais tarde para a AML (2006). Outras experiências intermunicipais são o Plano Estratégico para o Desenvolvimento da Península de Setúbal (2004), elaborado pela Associação de Municípios do Distrito de Setúbal e o Plano Estratégico do Projecto do Arco Ribeirinho Sul (2009), iniciativa da administração central ligada ao projeto de renovação de um conjunto de espaços industriais desactivados, em parceria com os municípios.

### Estruturas e instrumentos de ordenamento do território

O Plano Regional de Ordenamento do Território da Área Metropolitana de Lisboa é o instrumento que define o modelo territorial da metrópole, sendo elaborado pela CCDR-LVT. Os municípios estão representados na Comissão de Acompanhamento do governo central da elaboração do plano, composta também por representantes da administração central e representantes de interesses. Essa Comissão emite um parecer que acompanha a proposta quando esta é submetida à aprovação pelo governo central. O PROT segue as orientações nacionais estabelecidas no Programa Nacional de Política de Ordenamento do Território, quanto aos grandes sistemas territoriais e objetivos estratégicos, e nos Planos Especiais de Ordenamento do Território, quanto ao uso do solo em áreas específicas (tais como zonas costeiras, de estuário ou de elevado valor ambiental). O conteúdo do PROT é vinculativo para os planos de âmbito municipal.

Os Planos Directores Municipais (PDM) são elaborados pelas câmaras municipais e definem o modelo de ocupação e uso do solo nos 18 municípios. A elaboração dos PDM é acompanhada por uma Comissão nomeada pelo ministério que tutela o ordenamento do território, na qual estão representados os serviços da administração central e outras entidades públicas relevantes. A proposta de PDM está sujeita a um parecer desta comissão e a uma fase de concertação das questões suscitadas; a versão final recolhe um parecer da CCDR e requer a ratificação pelo Governo, sem a qual não tem eficácia legal. A lei prevê a elaboração de planos intermunicipais em áreas que necessitam de uma coordenação integrada, seguindo um procedimento semelhante ao dos PDM, mas não existem exemplos nesta área.

### Principais desafios do planeamento metropolitano

- Fraca capacidade de liderança da entidade actualmente responsável pelo planeamento metropolitano, visível na ineficácia dos instrumentos de planeamento estratégico e ordenamento do território;
- Falta de participação da associação de municípios metropolitana (Área Metropolitana de Lisboa) nas dinâmicas de planeamento metropolitano;
- Predomínio da escala local como âmbito das iniciativas de planeamento, sendo este inadequado para resolver as ineficiências que resultam da falta de articulação do território metropolitano.

## Elementos de Governança Metropolitana

### Mapeamento e caracterização dos principais atores

No governo na metrópole intervêm 18 municípios, individualmente e através de associações, com destaque para a Área Metropolitana de Lisboa, que possui atribuições e competências à escala metropolitana, sendo dotada de órgãos deliberativos e executivos colegiais. Existem ainda entidades com natureza jurídica mista que actuam à escala supramunicipal, designadamente: empresas públicas constituídas por conjuntos de municípios e, em alguns casos, com participação da administração central, através do sector empresarial do Estado (abastecimento de água, tratamento de resíduos) e ainda empresas públicas tuteladas pela administração central (portos, aeroporto internacional, transportes públicos urbanos e interurbanos).

O Estado Central (ministérios e seus serviços regionais) tem uma presença muito relevante, destacando-se a CCDR-LVT, pelas competências no âmbito do planeamento e das políticas de desenvolvimento regional. Apesar de ter uma reduzida autonomia face ao ministério da tutela, a CCDR-LVT é um dos principais atores do desenvolvimento metropolitano, tendo uma assinalável capacidade de influenciar a ação dos municípios e sobrepondo-se à AML como interlocutor entre a Administração Central e Local.

A maioria das organizações representativas de interesses (sindicatos, ordens profissionais, associações empresariais) organiza-se segundo os distritos ou regiões mais alargadas. Encontram-se organizações que ultrapassam as fronteiras municipais sobretudo no tema da mobilidade, nomeadamente associações cívicas que reúnem utilizadores de infra-estruturas de transportes.

### Instrumentos de cooperação, participação e mediação

A cooperação institucional no âmbito da AML tem tido poucos resultados: as competências previstas não foram plenamente assumidas e os projetos concretizados destinaram-se sobretudo a retirar benefícios da escala resultante da ação dos municípios em conjunto (por exemplo, uma central de compras comum). A cooperação intermunicipal, quando existiu, privilegiou outras formas, nomeadamente as associações de municípios para fins específicos, que foram decisivas para a resolução de questões ambientais, como o tratamento de resíduos, o saneamento e o abastecimento de água. Neste caso, com participação voluntária dos municípios, por vezes, em conjunto com empresas públicas participadas pela Administração Central, foi possível implementar estruturas eficazes com modelos de governança inovadores.

À escala local, os vários exemplos de orçamentos participativos e os processos de implementação da Agenda 21 Local são exemplos de abertura à participação cívica. A experiência da comissão de acompanhamento da construção da ponte Vasco da Gama, dinamizada em resultado da pressão de ONG e onde se reuniam representantes de todos os atores envolvidos nesse projeto, é um exemplo de concertação de interesses em que a protecção ambiental defendida por actores não institucionais prevaleceu.

### Principais desafios da governança metropolitana

- Polarização da área metropolitana pela cidade central, que além de dominante na região é a capital nacional;
- Intervenção direta do Estado Central nos assuntos metropolitanos sem mediação por uma entidade regional com autonomia;
- Forte resistência a ceder competências para outras escalas de governança;
- Inoperância da Área Metropolitana existente, em virtude da falta de legitimidade própria e da incapacidade de assumir competências numa lógica metropolitana;
- Fratura política resultante do domínio da esquerda comunista nos municípios a sul do Tejo.

## 2. MADRID



### PERFIL GEO-DEMOGRÁFICO

Superfície	8.028 km <sup>2</sup>	1,6% do total nacional
População total (2010)	6.335.807 hab	13,8% do total nacional
PIB em milhões de US dólares (2007)	250.575	17,3% do total nacional
Densidade populacional (2010)	789 hab/km <sup>2</sup>	Valor nacional: 91 hab/km <sup>2</sup>

### PERFIL PESSOAS

Variação da população (2005-2010)	8,8%	Valor nacional: 6,9%
Índice de dependência de jovens (2007)	21,6	Valor nacional: 21,1
Índice de dependência de idosos (2007)	20,8	Valor nacional: 24,2
Camas de hospital disponíveis por mil habitantes (2003-2006)	3,6	
Proporção de famílias monoparentais (2004)	48%	
Proporção de famílias que vive em habitação própria (2004)	82%	

### PERFIL ECONOMIA

PIB <i>per capita</i> em US dólares (2007)	40.938	Valor nacional: 32.233
Taxa de desemprego (2007)	6,3%	Valor nacional: 8,3%
Taxa de atividade (2007)	76,7%	Valor nacional: 72,5%
Pedido de patentes por 1 milhão de habitantes (2007)	56	

### PERFIL TERRITÓRIO

Proporção de área de espaços verdes (2003-2006)	-	
Proporção de viagens para o trabalho de carro (2004)	54%	
Tempo médio de distância casa-trabalho (2004)	33 minutos	

## Organização Institucional

### Estrutura Institucional

A metrópole de Madrid tem um baixo grau de fragmentação institucional: o município de Madrid resulta de fusões de municípios entre 1948 e 1954 e tem cerca de metade da população metropolitana e, por outro lado, a Comunidade de Madrid assume simultaneamente as competências de província e de região, desde a sua criação em 1983.

A representação política regional é feita através da eleição por voto direto dos deputados da Assembleia de Madrid. Este órgão designa o Presidente da Comunidade que forma o Conselho de Governo, exercendo assim a função executiva.

O território da Comunidade abrange 179 municípios, cujo Conselho é eleito diretamente pelos cidadãos, designando um presidente (Alcaide) que forma a Junta de Governo para exercer funções executivas e preside ainda ao Conselho Municipal.

Existem ainda numerosas associações de municípios constituídas com vista à gestão supramunicipal de serviços públicos, sobretudo por municípios de menor dimensão. Embora a aglomeração metropolitana seja inferior ao território da região, o crescimento urbano é generalizado a praticamente toda a região e a Comunidade acabou por assumir a coordenação das principais políticas metropolitanas.

### Distribuição de Competências

A Comunidade de Madrid desempenha a competência provincial de coordenação entre os municípios e ainda competências próprias nos seguintes âmbitos:

- Ordenamento do território e urbanismo
- Habitação
- Obras públicas
- Rodovias e caminhos-de-ferro
- Transportes
- Portos
- Recursos hídricos
- Segurança pública

Em parceria com o Estado Central intervém no planeamento económico, indústria, segurança, educação e saúde.

### Elementos fiscais e financeiros

Orçamento global da Comunidade de Madrid para 2011<sup>18</sup>: 18 768 milhões €.

Principais fontes de financiamento da Comunidade de Madrid:

- Taxas e impostos: 80%
- Transferências do âmbito de governo superior: 20%

### Principais desafios da organização institucional

- Descentralizar competências para aumentar a eficácia de algumas políticas públicas.
- Melhorar a coordenação entre os dois níveis de governo na área do desenvolvimento económico, para evitar sobreposição de atuações.

<sup>18</sup> *Presupuestos 2011 - Resumen de ingresos e gastos*, disponível em <http://www.madrid.org> (consultado em 21/06/2012).

## Elementos de Planeamento e Estratégia Metropolitana

### Instrumentos e dinâmicas de planeamento estratégico

O enquadramento estratégico do desenvolvimento metropolitano foi explicitado no Plano Estratégico Regional (1996), liderado pela Comunidade Autónoma. Este plano define ainda os principais elementos estruturantes do território da metrópole (rede viária, espaços verdes, habitação, infra-estruturas) de forma sectorial e com pouca participação dos atores locais.

### Estruturas e instrumentos de ordenamento do território

O Plano de Ordenamento Regional, da responsabilidade da Comunidade, data de 1997 e vincula os planos municipais de escala local. O sistema de articulação sujeita o planeamento local ao controlo pela Comunidade, o que reduz as discrepâncias, mas também retira algum incentivo ao diálogo e ao desenvolvimento de um modelo de desenvolvimento territorial partilhado.

A falta de um instrumento de planeamento territorial sólido é apontada como um fator negativo para a construção de uma metrópole articulada e coesa. Os mecanismos informais e as soluções pontuais para problemas de ordenamento retiram eficácia e transparência ao planeamento territorial atual.

### Principais desafios do planeamento metropolitano

- Atualizar os instrumentos de planeamento, ajustando-os ao novo contexto de desenvolvimento da metrópole;
- Construir dinâmicas de reflexão estratégica envolvendo as diferentes escalas institucionais e abertas à participação cívica;
- Elaborar um plano de estrutura resultante de uma visão partilhada do território, que permita maior eficácia na sua implementação.

## Elementos de Governança Metropolitana

### Mapeamento e caracterização dos principais atores

A Comunidade Autónoma de Madrid é o principal ator institucional metropolitano, com um vasto leque de competências e autonomia financeira. Ao desempenhar o papel de facilitador e mediador dos interesses metropolitanos, tem conseguido estabelecer parcerias público-privadas para o desenvolvimento de grandes projectos.

A descentralização em Espanha não beneficiou em muito a escala local: o município de Madrid, apesar da sua dimensão e relevância como unidade da cidade central, não tem um peso político correspondente no âmbito da metrópole. Tem vindo a observar-se uma tentativa de aprofundar as competências municipais dentro do âmbito legal, mas o processo de descentralização para a escala local tem sido pouco abrangente.

Entre os atores não-institucionais, também existe uma tradição de organização à escala da Comunidade comum à Câmara de Comércio e Indústria, Confederação Industrial e aos dois principais sindicatos. Em 2011, foram extintas 19 empresas públicas da Comunidade, num esforço de racionalização financeira e melhor articulação de competências metropolitanas.

No entanto, o exemplo da Madri+d, que reúne as universidades e os principais centros de conhecimento da metrópole, com vista à promoção da inovação e da transferência de conhecimento, ilustra a capacidade de reunir os principais atores em torno de um projecto metropolitano e de criar dinâmicas abrangentes.

### Instrumentos de cooperação, participação e mediação

O Plano Regional de Investigação Científica e Inovação Tecnológica, desenvolvido pelo Governo da Comunidade, tem a sua quarta edição para 2005-2008, tendo sido elaborado com ampla participação. Os 20 grupos de trabalho temáticos consultados desenvolveram as suas actividades no âmbito da Madri+d, que reúne 45 importantes atores do ensino superior e investigação e dinamizou o fórum de debate sobre a política de investigação e desenvolvimento da metrópole.

A Comunidade presta assistência técnica aos municípios, especialmente os de menor dimensão, e tem um papel na resolução de divergências intermunicipais. Outros instrumentos de cooperação incluem a cooperação na prestação de serviços (sobretudo de natureza social); o estabelecimento de acordos, contratos e consórcios para a provisão de serviços públicos (foi o caso do Plano Barajas para a extensão do aeroporto); a criação de instituições intergovernamentais (com destaque para o Consórcio Regional de Transportes de Madrid, que gere todos os transportes públicos da metrópole e reúne a Comunidade, os municípios e os operadores).

A candidatura aos Jogos Olímpicos de 2012 foi uma iniciativa importante para criar pontes de articulação entre os diferentes níveis de governo a partir de uma iniciativa municipal, liderada pela cidade de Madrid.

### Principais desafios da governança metropolitana

- Melhorar a participação local nas políticas metropolitanas;
- Concretizar a descentralização municipal de competências e valorizar o papel dos atores locais na implementação de políticas.

### 3. BARCELONA



#### PERFIL GEO-DEMOGRÁFICO

Superfície	7.728 km <sup>2</sup>	1,5% do total nacional
População total (2010)	5.352.034 hab	11,6% do total nacional
PIB em milhões de US dólares (2007)	196.475	13,6% do total nacional
Densidade populacional (2010)	693 hab/km <sup>2</sup>	Valor nacional: 91 hab/km <sup>2</sup>

#### PERFIL PESSOAS

Variação da população (2005-2010)	5,5%	Valor nacional: 6,9%
Índice de dependência de jovens (2007)	21,2	Valor nacional: 21,1
Índice de dependência de idosos (2007)	24,2	Valor nacional: 24,2
Camas de hospital disponíveis por mil habitantes (2003-2006)	4,8	
Proporção de famílias monoparentais (2004)	-	
Proporção de famílias que vive em habitação própria (2004)	-	

#### PERFIL ECONOMIA

PIB <i>per capita</i> em US dólares (2007)	37.071	Valor nacional: 32.233
Taxa de desemprego (2007)	6,6%	Valor nacional: 8,3%
Taxa de atividade (2007)	76,8%	Valor nacional: 72,5%
Pedido de patentes por 1 milhão de habitantes (2007)	79	

#### PERFIL TERRITÓRIO

Proporção de área de espaços verdes (2003-2006)	-	
Proporção de viagens para o trabalho de carro (2004)	72%	
Tempo médio de distância casa-trabalho (2004)	24 minutos	

## Organização Institucional

### Estrutura Institucional

Barcelona está integrada na Comunidade Autónoma da Catalunha, uma das regiões de Espanha que goza de maior autonomia.

As áreas metropolitanas são criadas pelas Comunidades, existindo regulação nacional apenas sobre o associativismo municipal (*Mancomunidades*). Resulta que se verifica uma grande diversidade de modelos de governança nas metrópoles espanholas e, no caso de Barcelona, a *Mancomunidad* coexistiu com entidades metropolitanas sectoriais criadas pela Comunidade até Julho de 2011. Nessa data, o parlamento regional aprovou a criação da Área Metropolitana de Barcelona (AMB) com vista ao reforço de competências e à diminuição da fragmentação institucional metropolitana.

A região metropolitana alargada abrange 164 municípios, um território inferior à província, enquanto a AMB abrange os 36 municípios metropolitanos que já estavam associados. Os municípios estão representados no órgão executivo (Conselho Metropolitano), através dos seus presidentes e de um número de conselheiros definido de forma proporcional à população de cada município. A AMB tem ainda como órgãos: o Conselho Especial de Contas; o Presidente, responsável pela representação institucional e eleito pelo Conselho com o mínimo de dois terços dos votos; e a Junta Metropolitana, composta por membros do Conselho e que tem a função de auxiliá-lo no exercício das funções executivas.

### Distribuição de Competências

Competências da Área Metropolitana de Barcelona:

- Ordenamento do território (participação na elaboração dos planos de responsabilidade da Comunidade e elaboração de planos no âmbito do seu território);
- Urbanismo e Habitação (planos diretor e urbanístico do território metropolitano, sujeito a aprovação pela Comunidade, e possibilidade de assumir competências por delegação dos municípios, em matérias como habitação ou verificação da conformidade com as regras urbanísticas);
- Transportes e Mobilidade (definição de redes, planos de mobilidade, gestão e prestação de serviços de transportes);
- Água e resíduos (abastecimento, saneamento, tarifas e planeamento, em conjunto com os municípios, quando aplicável);
- Ambiente;
- Infra-estruturas de interesse metropolitano;
- Desenvolvimento económico e social;
- Coesão social e territorial.

### Elementos fiscais e financeiros

Orçamento global da AMB em 2012: 559 milhões €

Principais fontes de financiamento da AMB<sup>19</sup>:

- Impostos directos e taxas (40%)
- Transferências correntes da Comunidade Autónoma e dos municípios (55%)

### Principais desafios da organização institucional

- Implementar a redefinição das competências em função da nova entidade metropolitana;
- Gerir as tensões resultantes do reforço da escala metropolitana face à Comunidade, sobretudo em matéria de planeamento;
- Garantir consensos alargados num sistema de representação que favorece os maiores municípios, com ampla capacidade de determinar posições por parte da cidade de Barcelona.

<sup>19</sup> Fonte: *Presupuesto 2012*, disponível em [www.amb.cat](http://www.amb.cat) (consultado em 25/06/2012).

## Elementos de Planeamento e Estratégia Metropolitana

### Instrumentos e dinâmicas de planeamento estratégico

A existência de um plano de estrutura (Plano Geral Metropolitano, de 1976) realizado ainda na fase de vigência da *Corporación Metropolitana de Barcelona*, que permitia a reestruturação funcional de edifícios obsoletos, a existência de uma reserva de solo público de estruturas descentralizadas com capacidade de concertação a liderar planos e programas criaram as condições de sucesso para o planeamento físico e estratégico na cidade de Barcelona. O projecto dos Jogos Olímpicos foi o catalisador do primeiro Plano Estratégico de Barcelona (1990), instrumento inovador, que contextualizou as intervenções perante os objectivos económicos, sociais e culturais e materializou uma estratégia global mobilizadora para a cidade.

O Plano Estratégico Metropolitano de Barcelona, que define a estratégia para o território metropolitano, é dinamizado pela Associação do Plano Estratégico Metropolitano de Barcelona, organização privada não-lucrativa fundada em 1988, e que envolve actores institucionais e não institucionais da área metropolitana. O primeiro Plano Estratégico Metropolitano, aprovado em 2003, surgiu, assim, em resultado do sucesso do planeamento estratégico urbano. Atualmente está em vigor o Plano Visão 2020, documento aprovado em 2010, que vai muito além de uma revisão do plano de 2003 e consolida o papel central da AMB como ator decisivo nas políticas metropolitanas.

### Estruturas e instrumentos de ordenamento do território

As regras de planeamento físico para a região da Catalunha, incluindo o território metropolitano, são definidas no Plano Geral de Ordenamento. A elaboração deste plano é da responsabilidade do governo da região (*Generalitat*), segundo um processo que prevê a participação das restantes autoridades da administração, incluindo a municipal. Os planos sectoriais e de ordenamento municipal e intermunicipal devem conformar-se com o documento aprovado.

Existem ainda planos supramunicipais de iniciativa da região e aplicáveis para tipologias de espaços específicas (por exemplo, áreas urbanas intermunicipais ou áreas de montanha). Os municípios elaboram planos de ordenamento para o conjunto do seu território. A recém criada Área Metropolitana será responsável pela elaboração de um Plano Director e de um Plano de Ordenamento para o território da metrópole.

### Principais desafios do planeamento metropolitano

- Manter as características fundamentais responsáveis pelo prestígio do modelo de planeamento urbano de Barcelona que, a partir do final da década de 1980, fez escola num conjunto de outros países: qualidade das intervenções urbanísticas e arquitectónicas, privilegiar o projecto e o planeamento estratégico e o projecto sobre o planeamento físico e aposta na resolução de carências em equipamentos e espaços públicos;
- Adaptar essa abordagem baseada na participação alargada e focada nas necessidades da população local à pressão de um sector imobiliário forte, cada vez mais especulativo e com uma grande presença de capitais estrangeiros, no sentido de objectivos mais economicistas;
- Difundir as boas práticas do centro da cidade para o conjunto do território metropolitano.

## Elementos de Governança Metropolitana

### Mapeamento e caracterização dos principais atores

A primeira instituição metropolitana – a *Corporación Metropolitana de Barcelona* – foi criada em 1974, com um âmbito de 27 municípios, mas foi dissolvida pelo Parlamento da Catalunha em 1987, tendo sido criadas em substituição as entidades metropolitanas do ambiente e dos transportes. Em paralelo, um conjunto de municípios decidiu associar-se voluntariamente, em 1988, na Associação de Municípios (*Mancomunidad*), com vista ao exercício em comum de outras funções.

Assim, a Área Metropolitana de Barcelona abrange hoje 36 municípios que pertencem a pelo menos uma das três associações com propósitos específicos que substituiu em 2011: *Mancomunidad*, associação de municípios com competências em várias áreas; *Entidad Metropolitana del Transporte*; e *Entidad Metropolitana del Medio Ambient*. Os órgãos das três entidades metropolitanas actuais são eleitos a partir dos municípios, que estão representados proporcionalmente à população residente e com garantia de proporcionalidade das forças políticas face ao número de votos na totalidade do território.

A *Comarca Barcelonès*, que reúne o município de Barcelona com os quatro municípios vizinhos, desempenha o papel de coordenação de políticas nessa primeira coroa urbana, sobretudo procurando economias de escala para os municípios de menor dimensão. A província de Barcelona actua na provisão de serviços, sobretudo em conjunto com os municípios e suprimindo necessidades dos municípios da segunda coroa metropolitana. O Governo da Catalunha tem um amplo conjunto de competências em matéria de organização do território (sobretudo no planeamento) e uma forte capacidade de influenciar o modelo de governança, através do seu poder legislativo.

A Associação do Plano Estratégico Metropolitano de Barcelona, organização privada não lucrativa fundada em 1988, é a entidade dinamizadora do planeamento estratégico.

### Instrumentos de cooperação, participação e mediação

A grande tradição da escola do urbanismo crítico e a forte identificação com a cidade são fatores favoráveis à estruturação da governança local e metropolitana. A luta pela autonomia foi muito importante para a união das elites locais, que identificam a sua capital como um dos símbolos da cultura nacional catalã. A tradição empreendedora e industrial está presente também na existência de um forte associativismo local.

O Conselho Geral da Associação do Plano Estratégico Metropolitano de Barcelona reúne actualmente mais de 300 membros (empresas privadas, instituições públicas e entidades governamentais locais e metropolitanas), constituindo o principal fórum de discussão dos problemas metropolitanos.

### Principais desafios da governança metropolitana

- Equilibrar a posição de força do município da cidade central nas estruturas de governança metropolitana;
- Gestão da tensão entre os actores institucionais metropolitanos e o governo regional, manifestada na dissolução da *Corporación* em 1987;
- Afirmar a nova estrutura metropolitana com o objectivo de ultrapassar a fragmentação institucional, sobretudo nas competências que não foram atribuídas às entidades sectoriais.

## 4. PARIS



### PERFIL GEO-DEMOGRÁFICO

Superfície	12.012 km <sup>2</sup>	2,2% do total nacional
População total (2010)	11.797.021 hab	18,2% do total nacional
PIB em milhões de US dólares (2007)	587.699	27,8% do total nacional
Densidade populacional (2010)	982 hab/km <sup>2</sup>	Valor nacional: 118 hab/km <sup>2</sup>

### PERFIL PESSOAS

Variação da população (2005-2010)	3,1%	Valor nacional: 3,1%
Índice de dependência de jovens (2007)	28,7	Valor nacional: 28,4
Índice de dependência de idosos (2007)	18,1	Valor nacional: 25,1
Camas de hospital disponíveis por mil habitantes (2003-2006)	5,7	
Proporção de famílias monoparentais (2004)	5%	
Proporção de famílias que vive em habitação própria (2004)	44%	

### PERFIL ECONOMIA

PIB <i>per capita</i> em US dólares (2007)	50.508	Valor nacional: 33.144
Taxa de desemprego (2007)	8,2%	Valor nacional: 8,4%
Taxa de atividade (2007)	72%	Valor nacional: 67,4%
Pedido de patentes por 1 milhão de habitantes (2007)	210	

### PERFIL TERRITÓRIO

Proporção de área de espaços verdes (2003-2006)	-	
Proporção de viagens para o trabalho de carro (2004)	-	
Tempo médio de distância casa-trabalho (2004)	-	

## Organização Institucional

### Estrutura Institucional

A metrópole de Paris está inserida na região administrativa Île-de-France, que abrange oito departamentos, um dos quais corresponde à cidade de Paris e acumula as funções do nível local da administração. A aglomeração metropolitana corresponde a uma primeira coroa composta pelo departamento de Paris e três departamentos circundantes, sendo o restante território da região menos urbanizado, mas fortemente articulado com a metrópole.

O Conselho Regional é eleito por votação directa e é composto por: Assembleia, com 209 representantes eleitos; Executivo, eleito pela Assembleia e composto pelo presidente e 15 vice-presidentes, e Comissão, constituída por representantes dos partidos políticos representados na Assembleia.

O município da cidade de Paris dispõe de um presidente (*Maire*) e de um Conselho Municipal, também eleito. À escala intra-urbana, existem os *arrondissements*, que no município de Paris são 20.

Paris é uma excepção ao modelo de governação metropolitana francês, assente em estruturas de cooperação entre municípios (as comunidades urbanas, no caso das metrópoles), pois a coordenação de políticas a essa escala é assegurada pela região.

### Distribuição de Competências

- A Região Île-de-France desempenha um conjunto de funções descentralizadas do governo central, nomeadamente de coordenação e planeamento, sendo as suas decisões vinculativas para os departamentos e municípios. Áreas de atuação: transportes públicos e rodovias, ordenamento do território e urbanismo, desenvolvimento económico, habitação, ensino superior, investigação e formação profissional, ambiente, cultura, desporto e turismo.
- As competências de gestão cabem, em geral, aos departamentos e aos municípios. Os municípios podem associar-se em estruturas de cooperação intermunicipal (EPCI) que têm exercem competências supramunicipais, nomeadamente de planeamento e podem financiar-se através de fiscalidade própria. Embora existam várias EPCI no território da região, nenhuma abrange a totalidade da metrópole de Paris.

### Elementos fiscais e financeiros

Orçamento global do Conselho Regional em 2011<sup>20</sup>: 4 670 milhões €

Principais fontes de financiamento do Conselho Regional:

- Transferências do Estado: 25%
- Impostos e taxas da região: 21%
- Outros impostos e taxas: 27%

### Principais desafios da organização institucional

- Elevada fragmentação da escala administrativa local;
- Região com um âmbito territorial demasiado abrangente para desempenhar com eficácia as competências de coordenação metropolitana;
- Ausência de um nível intermédio com legitimidade para assumir essas funções.

<sup>20</sup> Fonte: *Le panorama de l'action du conseil regional*, disponível em [www.iledefrance.fr](http://www.iledefrance.fr) (consultado em: 25/06/2012).

## Elementos de Planeamento e Estratégia Metropolitana

### Instrumentos e dinâmicas de planeamento estratégico

O *Schéma Directeur Regional de la région Île-de-France* (SDRIF), instrumento de ordenamento do território da responsabilidade da região metropolitana, é orientado por princípios constantes da visão estratégica metropolitana para 2030, dinamizada pelo Conselho Regional.

### Estruturas e instrumentos de ordenamento do território

A região Île-de-France tem competências de coordenação na área do planeamento, sendo as suas orientações vinculativas para os municípios. Em matéria de planeamento urbano, a administração local eleita define regulamentos de acordo com as orientações regionais, mas com total autonomia de elaboração e implementação.

Em termos de instrumentos de planeamento metropolitano, destaca-se o SDRIF, instrumento de ordenamento do território da responsabilidade da região metropolitana, cuja versão actual foi aprovada em 2008 e ratificada pelo governo central apenas em 2011.

Não existe em Paris a figura do *Schéma de coherence territorial* que a lei francesa prevê para definir estruturas territoriais e grandes projectos em aglomerações urbanas, elaborado por iniciativa das comunas ou estruturas de cooperação intermunicipal.

O Plano Local de Urbanismo é o instrumento de planeamento municipal que define o modelo territorial da cidade de Paris, estando em vigor o documento aprovado em 2006. Este plano contém, além das regras de uso do solo, orientações estratégicas a 10-15 anos e um plano de gestão sustentável para a cidade.

### Principais desafios do planeamento metropolitano

- Definir orientações estratégicas especificamente metropolitanas e que resultem de uma maior participação local, não só do município de Paris, como das restantes comunas metropolitanas;
- Resolver a lacuna da ausência de um instrumento de ordenamento do território específico para o conjunto da metrópole, que comprometa os atores das diferentes escalas.

## Elementos de Governança Metropolitana

### Mapeamento e caracterização dos principais atores

O Conselho Regional da Île-de-France, organismo eleito diretamente no âmbito da região, desempenha o papel de coordenação política em toda a região, incluindo o território metropolitano.

O município tem um peso muito elevado na região (e um orçamento superior mesmo ao do Conselho Regional). Existem numerosas estruturas de cooperação intermunicipal (EPCI), que integram municípios para o desenvolvimento de projectos intermunicipais de variados temas, mas sem uma integração comparável à das comunidades urbanas. Com a formação do *Paris Métropole*, em 2009, a capacidade de concertação foi em muito aumentada.

O Conselho Económico e Social Regional, organismo consultivo formado por representantes dos sindicatos, empresas e sociedade civil, tem um papel importante na promoção de reflexões sobre o desenvolvimento da região e produz recomendações.

Existem *Syndicats*, com geometrias variáveis, que exercem as competências de gestão e articulação em diferentes áreas, nomeadamente, abastecimento de água, tratamento de resíduos, saneamento e transportes. Por exemplo, o *Syndicat de Transports de l'Île de France* que depende do presidente do Conselho Regional, é responsável pela organização e financiamento do sistema regional de transportes públicos (metropolitano, comboios suburbanos e regionais e operadores privados de autocarros).

Sob iniciativa do presidente da República, nasceu em 2007 o projeto *Grand Paris*, que a partir de 2010 começou a desenvolver a sua actividade na construção de grandes projectos de infra-estruturas e no desenvolvimento de pólos de atracção.

### Instrumentos de cooperação, participação e mediação

Em matéria de reflexão e animação da governança metropolitana, destaca-se hoje em dia o *Syndicat mixte d'études "Paris-Métropole"*, que reúne os oito departamentos da região (incluindo Paris), 142 municípios, 42 estruturas de cooperação intermunicipal e o Conselho regional, sendo uma organização resultante do trabalho da Conferência Metropolitana que funcionou como fórum de reunião dos atores locais desde 2006. Tem como objectivo reflectir sobre a cooperação metropolitana e, embora seja um órgão consultivo, pode vir a gerar dinâmicas de cooperação entre estas entidades. A sua génese é local e pretende funcionar como sede de dinamização de projectos multilaterais de escala metropolitana, imprimindo actualmente grande dinamismo à discussão sobre a governança metropolitana.

No entanto, a Região Île-de-France prevalece como entidade com competência para articular o território metropolitano. A visão estratégica desenvolvida pelas autoridades regionais resultou de debate com os departamentos, comunidades de aglomeração, parques naturais regionais, as comunas mais importantes, as EPCI com competências em matéria de ordenamento ou urbanismo e ainda representantes das atividades económicas e sociais.

### Principais desafios da governança metropolitana

- A Região tem a legitimidade institucional para promover a concertação regional; no entanto, o município de Paris tem um peso dominante na região e grande influência sobre a condução das políticas, o que conduziu a um maior dinamismo da escala local nas reflexões metropolitanas e à competição pela liderança metropolitana.

## 5. LYON



### PERFIL GEO-DEMOGRÁFICO

Superfície	3.249 km <sup>2</sup>	0,6% do total nacional
População total (2010)	1.721.999 hab	2,7% do total nacional
PIB em milhões de US dólares (2007)	69.384	3,3% do total nacional
Densidade populacional (2010)	530 hab/km <sup>2</sup>	Valor nacional: 118 hab/km <sup>2</sup>

### PERFIL PESSOAS

Variação da população (2005-2010)	4,0%	Valor nacional: 3,1%
Índice de dependência de jovens (2007)	28,4	Valor nacional: 28,4
Índice de dependência de idosos (2007)	22,4	Valor nacional: 25,1
Camas de hospital disponíveis por mil habitantes (2003-2006)	7,7	
Proporção de famílias monoparentais (2004)	5%	
Proporção de famílias que vive em habitação própria (2004)	48%	

### PERFIL ECONOMIA

PIB <i>per capita</i> em US dólares (2007)	41.226	Valor nacional: 33.144
Taxa de desemprego (2007)	7,0%	Valor nacional: 8,4%
Taxa de atividade (2007)	70,1%	Valor nacional: 67,4%
Pedido de patentes por 1 milhão de habitantes (2007)	245	

### PERFIL TERRITÓRIO

Proporção de área de espaços verdes (2003-2006)	-	
Proporção de viagens para o trabalho de carro (2004)	70%	
Tempo médio de distância casa-trabalho (2004)	22 minutos	

## Organização Institucional

### Estrutura Institucional

A metrópole de Lyon é a segunda maior de França e está inserida na região Rhône-Alps, composta por oito departamentos e 2879 municípios.

Existe uma estrutura de cooperação intermunicipal que abrange o território da metrópole criada em 1966 e que tem o estatuto de Comunidade Urbana (designada *Grand Lyon*). A sua principal função é garantir coesão das políticas e instrumentos de planeamento num território muito fragmentado do ponto de vista institucional.

Trata-se de uma entidade com legitimidade indirecta, com um Conselho de Comunidade constituído por representantes dos 58 municípios membros, em número proporcional ao seu número de habitantes e designados pelos respectivos conselhos municipais. O Executivo é composto por um Presidente e um Comité, com mandato de seis anos coincidente com as eleições locais. As suas competências são transferidas pelos municípios, de acordo com o enquadramento da lei nacional sobre as estruturas de cooperação intermunicipal. As suas decisões são vinculativas para os municípios e a definição concreta das competências requer apenas a aprovação dos municípios que representem mais de metade da população da comunidade.

### Distribuição de Competências

Competências obrigatórias da *Grand Lyon* (às quais acrescem competências transferidas voluntariamente pelos municípios):

- Desenvolvimento económico, social e cultural;
- Ordenamento do território;
- Habitação social;
- Dinamização e revitalização urbana;
- Gestão dos serviços comuns;
- Ambiente.

### Elementos fiscais e financeiros

Orçamento global da *Grand Lyon* para 2012<sup>21</sup>: 1939 milhões €

- Fiscalidade própria: 29%
- Transferências do Estado: 23%
- Outras taxas e impostos: 15%

### Principais desafios da organização institucional

- Gerir a fragmentação institucional, de forma a que o desempenho de competências não afecte a autonomia dos municípios mais pequenos;
- Assegurar a sustentabilidade financeira da comunidade urbana.

<sup>21</sup> Fonte: Budget Grand Lyon, disponível em <http://www.grandlyon.com> (consultado em 21/06/2012).

## Elementos de Planeamento e Estratégia Metropolitana

### Instrumentos e dinâmicas de planeamento estratégico

A *Grand Lyon* desenvolveu, a partir de 2005, a *Vision Lyon 2020*, documento que constrói a visão estratégica para o desenvolvimento da metrópole. Na continuidade dessa reflexão foi implementada uma Agenda 21 para a metrópole, cujo plano de acção é actualizado cada dois anos, mediante um processo de avaliação e discussão onde são envolvidos os municípios, os cidadãos e os atores metropolitanos.

Em 2012 foi criada uma nova instituição de concertação estratégica, que liga a metrópole de Lyon às metrópoles de Saint-Etienne, Vienne e Porte de l'Isère, um espaço fortemente integrado com cerca de 2 milhões de habitantes, no qual se pretende desenvolver projectos de interesse comum que permitam projetá-lo como uma metrópole de dimensão internacional.

### Estruturas e instrumentos de ordenamento do território

O *Plan Local d'Urbanisme* é o instrumento que define as regras de planeamento físico do território da Comunidade, contendo também um projecto de ordenamento e desenvolvimento sustentável. As suas regras têm um carácter cariz vinculativo para os municípios e seguem as orientações regionais sobre o ordenamento do território, que também enquadram a contratualização de programas com o Estado Central, tendo um valor indicativo para os municípios.

A *Grand Lyon* elabora ainda o *Schéma de coherence territoriale* (SCOT) que abrange o território da comunidade urbana, no qual se estabelece o quadro de referência para as políticas setoriais relacionadas com o habitat, a mobilidade, o comércio e a organização espacial. As políticas municipais estão vinculadas a este documento, pelo que é obrigatória a compatibilidade dos PLU elaborados ou revistos após a sua aprovação, em 2010. Existem outros SCOT em vigor no território da metrópole, resultantes da cooperação intermunicipal.

A *Grand Lyon* elabora ainda planos sectoriais no âmbito das suas principais competências, nomeadamente, transportes, habitat e desenvolvimento económico.

### Principais desafios do planeamento metropolitano

- Articular a diversidade de instrumentos de planeamento no território da metrópole.

## Elementos de Governança Metropolitana

### Mapeamento e caracterização dos principais atores

A Região de Rhône-Alps tem um papel mediador face ao governo central e participa nas iniciativas da comunidade urbana como parceiro, sem uma função de coordenação vertical.

A comunidade urbana *Grand Lyon* é o ator mais influente no território metropolitano, apesar de ser uma instituição de eleição indirecta que emana da administração local. Além das competências previstas na lei, tem dinamizado com sucesso actividades em parceria com outros atores locais e regionais.

Os 58 municípios que integram a comunidade urbana têm um perfil muito diversificado, existindo outras estruturas de cooperação intermunicipal além da comunidade urbana (comunidades de comunas, *syndicats*).

A *Agence d'Urbanisme pour le Développement de l'Agglomération Lyonnaise* é uma instituição que reúne colectividades territoriais, Estados e Câmaras Consulares, inicialmente confinada à aglomeração urbana, mas actualmente integrando já atores ligados à metrópole e à região. A sua missão consiste sobretudo na harmonização das políticas de planeamento, na produção de análises, propostas e estudos e na realização de iniciativas de animação e de comunicação com os cidadãos, mediante solicitações dos vários parceiros.

A *Agence pour le développement de la région Lyonnaise* (Aderly) é um dos principais atores metropolitanos na promoção do desenvolvimento económico, fundada em 1974 tendo a Grand Lyon como uma das instituições fundadoras. Reúne, entre outros, representantes das câmaras de comércio e indústria, da administração local e regional e empresas.

### Instrumentos de cooperação, participação e mediação

Um dos projectos desenvolvidos pela agência de urbanismo de Lyon é a concertação dos diferentes SCOT da comunidade urbana, através de uma estrutura com papel consultivo na componente técnica e que desenvolve iniciativas de animação da discussão sobre a concertação dos instrumentos de planeamento territorial.

O Conselho de Desenvolvimento da *Grand Lyon*, criado em 2000, é um organismo consultivo para a definição dos projectos da aglomeração urbana e funciona como um importante fórum de encontro entre cidadãos, atores económicos, institucionais e associativos para promover a reflexão sobre a estratégia de desenvolvimento do território.

## Principais desafios da governança metropolitana

- Operacionalizar a concertação de um número muito elevado de atores;
- Garantir a inteligibilidade do papel dos vários atores institucionais com vista a simplificar a participação individual dos cidadãos.

## 6. LONDRES



### PERFIL GEO-DEMOGRÁFICO

Superfície	11.875 km <sup>2</sup>	4,9% do total nacional
População total (2010)	15.010.295 hab	24,2% do total nacional
PIB em milhões de US dólares (2007)	668.543	30,7% do total nacional
Densidade populacional (2010)	1.264 hab/km <sup>2</sup>	Valor nacional: 255 hab/km <sup>2</sup>

### PERFIL PESSOAS

Variação da população (2005-2010)	15,4%	Valor nacional: 3,3 %
Índice de dependência de jovens (2007)	26,7	Valor nacional: 26,6
Índice de dependência de idosos (2007)	19,4	Valor nacional: 24,1
Camas de hospital disponíveis por mil habitantes (2003-2006)	-	
Proporção de famílias monoparentais (2004)	7%	
Proporção de famílias que vive em habitação própria (2004)	64%	

### PERFIL ECONOMIA

PIB <i>per capita</i> em US dólares (2007)	50.595	Valor nacional: 35.735
Taxa de desemprego (2007)	5,8%	Valor nacional: 5,3%
Taxa de atividade (2007)	76,6%	Valor nacional: 76,2%
Pedido de patentes por 1 milhão de habitantes (2007)	127	

### PERFIL TERRITÓRIO

Proporção de área de espaços verdes (2003-2006)	-	
Proporção de viagens para o trabalho de carro (2004)	-	
Tempo médio de distância casa-trabalho (2004)	37 minutos	

## Organização Institucional

### Estrutura Institucional

A metrópole de Londres é dotada desde 2000 de uma estrutura supramunicipal única no contexto do Reino Unido, a *Greater London Authority* (GLA). Esta entidade é legitimada por eleição directa, retomando o conceito de governo metropolitano abolido pelo governo de Margaret Thatcher, na década de 1980, e abrange a parte central da grande aglomeração metropolitana que se estende por três regiões de Inglaterra. O presidente da GLA tem o poder executivo e a direcção política, sob supervisão do Conselho (*London Assembly*), formado por 25 membros também eleitos directamente.

O seu território é composto por 32 municípios (*boroughs*) e pela *City* (subdivisão que corresponde ao centro da cidade), sendo as suas decisões vinculativas para as autoridades locais abrangidas. Os municípios delegam competências estratégicas e de gestão na autoridade metropolitana, conservando a sua autonomia.

### Distribuição de Competências

Competências da *Greater London Authority*, exercidas através de quatro autoridades sectoriais:

- Transportes, incluindo as redes de transportes públicos e a gestão do tráfego na rede viária (agência *Transport for London*);
- Desenvolvimento económico e promoção internacional (*London Development Agency*);
- Prevenção e combate a incêndios e protecção civil (*London Fire Prevention Planning Authority*);
- Polícia e segurança pública (*Metropolitan Police Authority*).

Permanecem nas autoridades locais os serviços públicos de carácter local, nomeadamente e educação, limpeza urbana, gestão de resíduos, planeamento urbano local, cultura e lazer.

### Elementos fiscais e financeiros

Orçamento global para 2011/2012<sup>22</sup>: 16 622 milhões €

Fontes de financiamento da *Greater London Authority*:

- Transferências dos âmbitos de governo superiores (75%)
- Transferências dos municípios (20%)
- Taxas e impostos (5%)

### Principais desafios da organização institucional

- Garantir maior autonomia de financiamento face ao governo central;
- Assumir competências de concertação em políticas críticas, como o planeamento territorial e estratégico.

<sup>22</sup> Fonte: *The Greater London Authority Consolidated Budget and Component Budgets for 2011-12*, disponível em: <http://www.london.gov.uk>. Nos anos mais recentes, a realização dos Jogos Olímpicos teve um impacto significativo no investimento previsto no orçamento anual e, em termos de financiamento, implicou um maior contributo dos impostos locais face ao apresentado.

## Elementos de Planeamento e Estratégia Metropolitana

### Instrumentos e dinâmicas de planeamento estratégico

A *Greater London Authority* elabora um Plano Estratégico com objetivos para cada área de acção em função de linhas de orientação política definidas pelo executivo.

Embora aberto a comentários, não é um documento de estratégia territorial no sentido estrito, pois não resulta de um processo participado, concertando diferentes perspetivas sobre o desenvolvimento do território dos vários atores que nele intervêm.

Trata-se de um documento com um horizonte de dois anos, sob a forma de programa de acção, contendo as iniciativas e projectos para cada uma das linhas estratégicas. No momento atual o plano está focado em potenciar a oportunidade dos Jogos Olímpicos, na questão da segurança e nos objetivos genéricos de melhorar a qualidade de vida na metrópole e apostar na população jovem.

### Estruturas e instrumentos de ordenamento do território

O planeamento no Reino Unido é uma função das autoridades locais, cabendo ao governo central, no caso da Inglaterra, elaborar planos de desenvolvimento regional e verificar a conformidade dos planos locais. Não existem um plano de ordenamento para a totalidade da metrópole de Londres e as orientações de desenvolvimento territorial para a capital têm sido fortemente influenciadas por decisões do governo central.

Ao nível dos municípios (*boroughs*) existem planos de ordenamento local com uma componente estratégica que segue as orientações do plano estratégico da GLA e documentos de planeamento urbano, planos de acção e esquemas de participação e monitorização dos resultados.

### Principais desafios do planeamento metropolitano

- Moderar a componente política e conjuntural dos instrumentos de planeamento de forma a estabilizar uma visão de desenvolvimento;
- Alargar a participação na elaboração dos instrumentos de planeamento e dos elementos de estratégia de natureza metropolitana.

## Elementos de Governança Metropolitana

### Mapeamento e caracterização dos principais atores

O forte peso político do *Mayor* da GLA traz grande impacto mediático às iniciativas da estrutura metropolitana. Por outro lado, o passado de interferência do governo central é uma forte condicionante à consolidação desta estrutura.

As quatro agências que implementam as políticas da GLA têm grande autonomia e desenvolvem a maioria das iniciativas de planeamento, numa lógica sectorial.

Quanto aos municípios, têm um peso muito importante na governança metropolitana, pois as suas competências são abrangentes, embora exercidas num âmbito territorial bastante limitado.

Os processos de decisão em projectos estratégicos são claramente *top-down*, como ficou patente no caso dos Jogos Olímpicos, em que a resistência local e a oposição de uma parte substancial da população foram irrelevantes para o avanço do projecto.

### Instrumentos de cooperação, participação e mediação

Um exemplo de processos de concertação envolvendo as escalas metropolitana e local são as *Borough Partnerships*, dinamizadas pela agência *Transport for London* (TfL). A TfL possui uma estrutura encarregue de concertar o planeamento, o financiamento e a gestão dos transportes entre a agência e os *boroughs*, que intervêm no sector dos transportes através de competências locais, como por exemplo, as reparações de vias ou a gestão do estacionamento. Através do *Local Implementation Plan* (LIP) desenvolvem uma abordagem participada às regras de financiamento e articulam o planeamento dos transportes com os instrumentos de planeamento local (*Local Plans*).

## Principais desafios da governança metropolitana

- Fortalecer a concertação entre os atores institucionais das diferentes escalas;
- Complementar os processos de participação sectoriais com estruturas de participação e mediação de políticas de desenvolvimento e ordenamento do território metropolitano.

## 7. BIRMINGHAM



### PERFIL GEO-DEMOGRÁFICO

Superfície	803 km <sup>2</sup>	0,3% do total nacional
População total (2010)	2.332.629 hab	3,8% do total nacional
PIB em milhões de US dólares (2007)	72.250	3,3% do total nacional
Densidade populacional (2010)	2.905 hab/km <sup>2</sup>	Valor nacional: 255 hab/km <sup>2</sup>

### PERFIL PESSOAS

Variação da população (2005-2010)	1,9%	Valor nacional: 3,3%
Índice de dependência de jovens (2007)	30,0	Valor nacional: 26,6
Índice de dependência de idosos (2007)	23,8	Valor nacional: 24,1
Camas de hospital disponíveis por mil habitantes (2003-2006)	-	
Proporção de famílias monoparentais (2004)	9%	
Proporção de famílias que vive em habitação própria (2004)	78%	

### PERFIL ECONOMIA

PIB <i>per capita</i> em US dólares (2007)	31.421	Valor nacional: 35.735
Taxa de desemprego (2007)	8,3%	Valor nacional: 5,3%
Taxa de atividade (2007)	71,4%	Valor nacional: 76,2%
Pedido de patentes por 1 milhão de habitantes (2007)	38	

### PERFIL TERRITÓRIO

Proporção de área de espaços verdes (2003-2006)	67% (1.072 km <sup>2</sup> )
Proporção de viagens para o trabalho de carro (2004)	-
Tempo médio de distância casa-trabalho (2004)	28 minutos

## Organização institucional

### Estrutura Institucional

A metrópole de Birmingham compreende essa mesma cidade e um conjunto de seis aglomerados com 200 a 300 mil habitantes, que formaram entre 1974 e 1986 o *West Midlands Metropolitan Council*.

No território destes sete municípios não existe uma instituição regional ou metropolitana com autonomia administrativa. As tarefas de natureza metropolitana são desempenhadas por agências sectoriais desde a dissolução do Conselho Metropolitano. Dessas três agências, duas são geridas por um conselho de representantes dos municípios, em número proporcional à sua população, enquanto a entidade responsável pela segurança tem um cariz policial e é administrada por oficiais de polícia das respetivas sub-regiões.

Os municípios são entidades administrativas eleitas, com um Conselho e um órgão executivo, liderado pelo presidente (*Mayor*). Os líderes dos municípios metropolitanos reúnem-se num Conselho (*West Midlands Councils*), no âmbito do qual concertam posições sobre assuntos de interesse comum, embora as decisões do Conselho não sejam vinculativas.

### Distribuição de Competências

- *West Midlands Passenger Transport Executive*: promover e coordenar os serviços de transportes públicos (autocarros, comboios e metro);
- *West Midlands Police*: garantir a segurança pública e prevenção da criminalidade;
- *West Midlands Fire Service*: proteção, prevenção e intervenção em casos de incêndio ou emergência.

### Elementos fiscais e financeiros

Orçamento global das agências metropolitanas<sup>23</sup> para 2011: 466 milhões €

Principais fontes de financiamento das agências metropolitanas:

- Transferências dos municípios: 50%
- Subvenções do Estado Central: 30%
- Taxas e serviços: 20%

### Principais desafios da organização institucional

- Capacitar a estrutura de concertação política, de forma a permitir a sua atuação eficaz na articulação das diferentes políticas de natureza metropolitana, incluindo aquelas que são abrangidas pelas agências setoriais.

<sup>23</sup> Fontes: Elaboração própria a partir dos relatórios de monitorização financeira das entidades *West Midlands Passenger Transport Executive* - <http://www.centro.org.uk>, *West Midlands Police* - <http://www.west-midlands.police.uk>, *West Midlands Fire Service* - <http://www.wmfs.net> (consultados em 21/06/2012).

## Elementos de Planeamento e Estratégia Metropolitana

### Instrumentos e dinâmicas de planeamento estratégico

As iniciativas de reflexão estratégica na metrópole de Birmingham têm sido implementadas sobretudo à escala local. A reforma local de 2011 aboliu as estratégias regionais, documentos que promoviam a concertação intermunicipal, e reforçou a concentração das competências de planeamento na escala local.

A cidade de Birmingham, por exemplo, dinamiza desde 2001 uma Parceria Estratégica que envolve o município e atores da comunidade local. Essa parceria é responsável por iniciativas em várias temáticas, sob a orientação de um documento estratégico com o horizonte de 2026 cujo plano de implementação (*Local Area Agreement*) foi aprovado pelo governo central.

### Estruturas e instrumentos de ordenamento do território

As competências de planeamento estão concentradas nas autoridades locais que elaboram planos locais.

No caso da cidade de Birmingham o documento de planeamento para o conjunto do município estabelece o quadro de referência para os planos de detalhe e as políticas urbanas sectoriais e está a ser revisto com vista à sua substituição por um documento estratégico genérico, detalhado em planos.

### Principais desafios do planeamento metropolitano

- Criar instrumentos orientadores do ordenamento do território à escala metropolitana;
- Ultrapassar a lacuna da ausência de uma visão estratégica de desenvolvimento metropolitana.

## Elementos de Governança Metropolitana

### Mapeamento e caracterização dos principais atores

As agências metropolitanas setoriais são as principais entidades em atividade à escala metropolitana, sendo dotadas de competências e recursos próprios.

Os municípios têm um leque de competências alargado e são a escala privilegiada pelo governo central no processo de descentralização de competências. Além de um papel decisivo na condução das políticas à escala local e urbana, têm demonstrado pro-atividade na promoção da concertação intermunicipal, através da participação no Conselho que reúne os municípios metropolitanos.

Além de liderar processos participativos, os municípios estabeleceram parcerias público-privadas bastante abrangentes. Um exemplo é a *Veolia Environment Services Birmingham Ltd.*, empresa privada encarregue da recolha, tratamento e reciclagem dos resíduos da cidade de Birmingham.

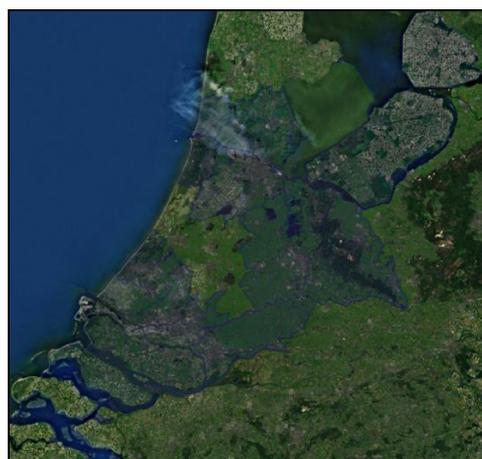
### Instrumentos de cooperação, participação e mediação

O *West Midlands Councils (WMC)* promove a concertação dos interesses locais com o objetivo de acrescentar valor na resolução de questões de natureza supramunicipal, nomeadamente: saúde, desenvolvimento económico, financiamento europeu, migrações. Esta organização disponibiliza também um centro para a localização de empresas na região e proporciona serviços de apoio à elaboração de candidaturas para fundos europeus.

## Principais desafios da governança metropolitana

- Valorizar os atores metropolitanos, de forma a construir espaços de debate que vão além da lógica intermunicipal.

## 8. RANDSTAT



### PERFIL GEO-DEMOGRÁFICO

Superfície	6.193 km <sup>2</sup>	14,9% do total nacional
População total (2010)	6.465.448 hab	39,0% do total nacional
PIB em milhões de US dólares (2007)	285.183	42,7% do total nacional
Densidade populacional (2010)	1.044 hab/km <sup>2</sup>	Valor nacional: 399 hab/km <sup>2</sup>

### PERFIL PESSOAS

Variação da população (2005-2010)	2,8%	Valor nacional: 1,7%
Índice de dependência de jovens (2007)	26,6	Valor nacional: 26,8
Índice de dependência de idosos (2007)	20,3	Valor nacional: 21,5
Camas de hospital disponíveis por mil habitantes (2003-2006)	3,6	
Proporção de famílias monoparentais (2004)	8%	
Proporção de famílias que vive em habitação própria (2004)	-	

### PERFIL ECONOMIA

PIB <i>per capita</i> em US dólares (2007)	44.840	Valor nacional: 40.735
Taxa de desemprego (2007)	3,4%	Valor nacional: 3,6%
Taxa de atividade (2007)	79,1%	Valor nacional: 79,5%
Pedido de patentes por 1 milhão de habitantes (2007)	153	

### PERFIL TERRITÓRIO

Proporção de área de espaços verdes (2003-2006)	58% (1.257 km <sup>2</sup> )
Proporção de viagens para o trabalho de carro (2004)	53%
Tempo médio de distância casa-trabalho (2004)	30 minutos

## Organização Institucional

### Estrutura Institucional

A Randstad é uma grande aglomeração metropolitana constituída pelas 4 maiores cidades da Holanda: Amesterdão (a capital), Roterdão (cidade onde se localiza o maior porto europeu), Haia (sede do governo central) e Utreque (importante cidade universitária). Trata-se de uma estrutura policêntrica, constituída por cidades complementares e sem domínio expressivo de qualquer delas, com um território entre elas designado de “Coração Verde”, que está protegido da expansão urbana.

Não existe uma estrutura institucional própria para este espaço, mas o governo central tem promovido iniciativas de consolidação desta estrutura. Os restantes atores institucionais no terreno são as províncias (4, parcialmente abrangidas pela metrópole) e os municípios (122 ou, segundo a OCDE, 147).

Os municípios têm um Conselho eleito directamente e um representante da coroa proposto pelo ministro do Interior (Burgomestre), que preside ao Conselho Municipal apesar de não ser membro de direito. Existem numerosas associações de municípios, nomeadamente entre as cidades e os municípios envolventes e numa lógica de tarefas específicas. Existe ainda a figura dos Conselhos da Água, entidades locais independentes, que reúne membros eleitos democraticamente e designados por associações de interesses. Esta entidade é encarregue do controlo das cheias, da quantidade e qualidade da água e do tratamento das águas residuais. O seu âmbito geográfico é determinado pelas bacias hidrográficas e são financiados por impostos e taxas ligados à gestão da água.

As províncias são governadas por um comissário nomeado pela coroa e dispõem de um Parlamento eleito. As quatro províncias da metrópole estão associadas na associação Regio Randstad, no âmbito da qual desenvolvem projectos em parceria ligados ao desenvolvimento metropolitano.

### Distribuição de Competências

- As províncias têm poderes administrativos e exercem a interligação entre o governo central e os municípios;
- Os municípios têm as competências de planeamento do uso do solo e das infraestruturas, que viram reforçadas na última reforma administrativa.

### Elementos fiscais e financeiros

Orçamento global da Regio Randstad<sup>24</sup>: 0,6 milhões €.

Principais fontes de financiamento: Transferências das províncias (100%).

### Principais desafios da organização institucional

- Traduzir a integração metropolitana numa organização institucional que responda às necessidades de coordenação e formulação de políticas comuns.

<sup>24</sup> *Werkplan 2012*, disponível em: [www.randstadregion.eu/](http://www.randstadregion.eu/) (consultado em 25/06/2012).

## Elementos de Planeamento e Estratégia Metropolitana

### Instrumentos e dinâmicas de planeamento estratégico

A Estratégia Nacional de Planeamento Espacial, definida pela Administração Central em 2006 é o documento que apresenta orientações estratégicas e enquadra a intervenção do governo central em grandes projetos, o que tem acontecido na metrópole da Randstad com alguma frequência.

A Regio Randstad desenvolveu uma visão estratégica de enquadramento à sua atuação de promoção internacional muito orientado, portanto, para a resposta às prioridades da política europeia de desenvolvimento espacial.

Uma experiência exemplificativa da reflexão estratégica à escala local, é a visão estratégica para o desenvolvimento da zona de Zuidplaspolder, uma área de 4500 ha entre Roterdão, Zoetermeer e Gouda e que era considerada, em 2002, a zona de expansão urbana futura do sul da Randstad. Esta visão resultou da cooperação entre vários atores institucionais e de uma participação local muito alargada, tornando-se uma referência para a criação de parcerias público-privadas e mantendo-se até à data como fórum de avaliação e reformulação de propostas, em função da evolução das necessidades de desenvolvimento.

### Estruturas e instrumentos de ordenamento do território

Os municípios elaboram planos locais de ordenamento da totalidade do seu território e as províncias elaboram planos regionais vinculativos para o planeamento local.

O ordenamento do território é objecto de coordenação através da Agência Nacional para o Planeamento Territorial, dependente do governo central, que elabora um documento de orientação com as grandes linhas de planeamento vinculativos para os municípios.

A Comissão Interministerial de Planeamento Territorial é o organismo da administração central responsável por coordenar as políticas públicas com incidência territorial.

### Principais desafios do planeamento metropolitano

- Concertar interesses, por vezes competitivos, das diferentes cidades;
- Construir dinâmicas de reflexão estratégica para o conjunto do território.

## Elementos de Governança Metropolitana

### Mapeamento e caracterização dos principais atores

Os municípios possuem autonomia, capacidade financeira e um leque de competências que os posicionam como principais atores da transformação do território. Através de sucessivas reformas, o número de municípios na metrópole foi sendo reduzido e os seus poderes reforçados. A coordenação intermunicipal prevaleceu sobre o modelo de criação de cidades-região, que chegou a ser submetido a referendo em Amesterdão e Roterdão nos anos 1990 e rejeitada pela população.

O Conselho para o Ambiente e Infraestruturas (RLI), criado em 2012 em resultado da fusão de quatro agências específicas (para o espaço rural, para obras públicas e água, para o desenvolvimento espacial, habitação e ambiente e para os riscos naturais) é o ator da Administração Central com a competência de promover a concertação de políticas territoriais na qual se inclui a escala da metrópole.

### Instrumentos de cooperação, participação e mediação

A cooperação intermunicipal está muito desenvolvida na região. Existem estruturas que associam os municípios das quatro principais cidades com a respetiva envolvente, conforme a delimitação definida pela província e o conjunto de competências obrigatórias destas estruturas. Esta escala de concertação tem tido graus de sucesso variáveis, em função da convergência de interesses dos municípios em favor de uma visão supramunicipal.

Desenvolveram-se ainda outros âmbitos de cooperação voluntária, em subáreas da Randstad mas combinado várias cidades, com projectos implementados, nomeadamente na área dos transportes.

A cooperação para a totalidade da Randstad tem resultado sobretudo de iniciativas dos municípios, por vezes em parceria com privados. Um exemplo é a Associação Metrôpoles do Delta, uma fundação público-privada criada em 1998 e que foi crescendo para integrar além dos responsáveis provinciais pelo planeamento, as câmaras de comércio, conselhos da água, associações e empresas de transportes públicos, num grupo que promove sinergias e discussão de ideias inovadoras para o desenvolvimento.

Outro caso é o da *Regio Randstad*, uma associação que reúne as quatro províncias da metrópole, as quatro grandes cidades e as respectivas estruturas de cooperação intermunicipal, criada em 2002. Esta organização é administrada por um conselho de 12 membros e um comité executivo com 5 elementos, que reúne mensalmente. A sua acção desenvolve-se nas áreas da qualidade de vida e da competitividade e possui uma representação em Bruxelas, onde exerce a sua actividade de *lobbying*.

## Principais desafios da governança metropolitana

- Reduzir a fragmentação institucional, sem comprometer as dinâmicas colaborativas horizontais desenvolvidas como estratégia de concertação metropolitana.

## 9. ROMA



### PERFIL GEO-DEMOGRÁFICO

Superfície	5.285 km <sup>2</sup>	1,8% do total nacional
População total (2010)	4.154.684 hab	6,9% do total nacional
PIB em milhões de US dólares (2007)	159.588	8,4% do total nacional
Densidade populacional (2010)	786 hab/km <sup>2</sup>	Valor nacional: 200 hab/km <sup>2</sup>

### PERFIL PESSOAS

Variação da população (2005-2010)	9,1%	Valor nacional: 3,2%
Índice de dependência de jovens (2007)	21,1	Valor nacional: 21,3
Índice de dependência de idosos (2007)	29,1	Valor nacional: 30,2
Camas de hospital disponíveis por mil habitantes (2003-2006)	6,3	
Proporção de famílias monoparentais (2004)	11%	
Proporção de famílias que vive em habitação própria (2004)	67%	

### PERFIL ECONOMIA

PIB <i>per capita</i> em US dólares (2007)	39.529	Valor nacional: 32.056
Taxa de desemprego (2007)	5,8%	Valor nacional: 6,1%
Taxa de atividade (2007)	66,6%	Valor nacional: 63,4%
Pedido de patentes por 1 milhão de habitantes (2007)	55	

### PERFIL TERRITÓRIO

Proporção de área de espaços verdes (2003-2006)	-	
Proporção de viagens para o trabalho de carro (2004)	60%	
Tempo médio de distância casa-trabalho (2004)	32 minutos	

## Elementos de organização institucional

### Estrutura Institucional

Na metrópole de Roma, as competências de natureza metropolitana estão repartidas pelos três níveis da administração italiana: a região de Lazio, a província de Roma e os municípios abrangidos pela metrópole.

O município (*Comune*) de Roma é o maior do país, tanto em área (comparável à da província de Milão) como em população, estando subdividido em 20 unidades administrativas de proximidade (*Municipi*).

O território metropolitano ultrapassa o município de Roma e é quase coincidente com o da província. Roma é a maior das cinco províncias da região de Lazio e a mais influente na condução de políticas. É ainda a entidade mais próxima do âmbito territorial metropolitano e que desenvolve maiores esforços de concertação de políticas.

Os presidentes e o Conselho de cada um destes níveis são eleitos directamente, com excepção do presidente da região, que é designado por maioria simples do Conselho Regional.

### Distribuição de Competências

- Município: planeamento local, cultura, transportes, habitação e urbanismo, desenvolvimento económico, abastecimento de água e de energia, ambiente e educação.
- Província: saúde pública, higiene e saneamento, segundo ciclo de educação, estradas e transportes, caça e pesca, protecção os espaços naturais, controlo da qualidade da água, do ar e do solo, conservação e gestão dos recursos energéticos, planeamento territorial e coordenação intermunicipal nas políticas ambientais e de desenvolvimento económico.
- Região: urbanismo, obras públicas e infra-estruturas de interesse regional, turismo, agricultura, saúde, segurança pública, protecção social, protecção e planeamento ambiental, protecção civil, transportes (planeamento e gestão dos sistemas de transportes públicos)

### Elementos fiscais e financeiros

Orçamento geral da província para 2012<sup>25</sup>: 539 milhões €

Principais fontes de financiamento:

- Município de Roma: Subvenções do Estado (47%), Impostos e taxas (40%)
- Província: Impostos (49%), Subvenções do Estado (41%)
- Região: Impostos (42%), Subvenções do Estado (42%)

### Principais desafios da organização institucional

- Criar uma estrutura que reflecta a escala metropolitana e permita ultrapassar a fragmentação de competências;
- Simplificar a distribuição de competências, optimizando a gestão nos diferentes sectores.

<sup>25</sup> Fonte: *Bilancio e Finanze* - Província de Roma, disponível em <http://www.provincia.roma.it> (consultado em 20/06/2012).

## Elementos de Planeamento e Estratégia Metropolitana

### Instrumentos e dinâmicas de planeamento estratégico

A Província de Roma é a entidade que atualmente dinamiza a reflexão estratégica sobre a organização da metrópole. Em 2009, lançou o projecto estratégico *Capitale Metropolitana*, que se encontra em fase de discussão da visão estratégica entretanto apresentada e que inclui uma análise das necessidades de reorganização da governança metropolitana. A elaboração deste projecto estratégico integrou contributos das instituições locais, parceiros sociais, associações de representantes de interesses e cidadãos. O documento foca sobretudo a transição para um modelo de desenvolvimento sustentável, a coesão social e territorial e as transformações na governança metropolitana.

### Estruturas e instrumentos de ordenamento do território

A província exerce as competências de planeamento através do *Piano Territoriale Provinciale Generale* (PTPG), cuja versão em vigor foi aprovada em 2010. Este plano especifica as orientações de planeamento para o seu território, configura objetivos, estratégias e modelos de uso do solo e promove a coordenação entre o planeamento local e a programação geral e sectorial nas áreas de competência da província. As normas estabelecidas no PTPG revestem a forma de directivas, que orientam o restante planeamento e a programação financeira da província como dos municípios, e produz ainda prescrições e vínculos, que prevalecem sobre quaisquer instrumentos de planeamento provincial ou municipal.

Cabe aos municípios, em sede do *Piano Regolatore Generale Comunale* (PRGC), precisar as directivas de planeamento para a escala local, bem como a tarefa de certificar a conformidade com o PTPG. O plano local em vigor para o município de Roma data de 2008.

### Principais desafios do planeamento metropolitano

- Gestão da diversidade do território metropolitano e dos seus valores patrimoniais e culturais.

## Elementos de Governança Metropolitana

### Mapeamento e caracterização dos principais atores

Durante muito tempo, a expansão urbana esteve confinado ao município de Roma, pelo que a necessidade de uma estrutura de governança metropolitana é relativamente tardia.

Assim, o município tradicionalmente lidera as políticas metropolitanas, com intervenção também dos dois outros níveis institucionais: Província, em primeiro lugar, e Região.

Existem outras entidades envolvidas nas áreas de atuação de natureza metropolitana, nomeadamente, os transportes. Um exemplo é a agência *Atac SpA* gere os transportes públicos urbanos do município de Roma, os transportes interurbanos e algumas linhas metropolitanas.

### Instrumentos de cooperação, participação e mediação

Além de promover o debate entre os vários atores metropolitanos, integrado no projeto estratégico que lidera, a Província de Roma é também responsável pelo desenvolvimento de uma Agenda 21 Local para o seu território, orientada para a integração da sustentabilidade na ação da instituição e pela abertura à participação local. Iniciado em 2006, o respetivo plano de ação foi definido por um fórum permanente de participação e implementação dos projetos.

## Principais desafios da governança metropolitana

- Alterar uma organização institucional fortemente enraizada que deu resposta às necessidades metropolitanas até recentemente, e que se baseava no município da cidade capital.



### PERFIL GEO-DEMOGRÁFICO

Superfície	12.521 km <sup>2</sup>	4,2% do total nacional
População total (2010)	7.994.706 hab	13,2% do total nacional
PIB em milhões de US dólares (2007)	318.916	16,8% do total nacional
Densidade populacional (2010)	639 hab/km <sup>2</sup>	Valor nacional: 200 hab/km <sup>2</sup>

### PERFIL PESSOAS

Variação da população (2005-2010)	4,4%	Valor nacional: 3,2%
Índice de dependência de jovens (2007)	20,5	Valor nacional: 21,3
Índice de dependência de idosos (2007)	29,8	Valor nacional: 30,2
Camas de hospital disponíveis por mil habitantes (2003-2006)	4,7	
Proporção de famílias monoparentais (2004)	9%	
Proporção de famílias que vive em habitação própria (2004)	68%	

### PERFIL ECONOMIA

PIB <i>per capita</i> em US dólares (2007)	40.807	Valor nacional: 32.056
Taxa de desemprego (2007)	3,6%	Valor nacional: 6,1%
Taxa de atividade (2007)	70,6%	Valor nacional: 63,4%
Pedido de patentes por 1 milhão de habitantes (2007)	99	

### PERFIL TERRITÓRIO

Proporção de área de espaços verdes (2003-2006)	-
Proporção de viagens para o trabalho de carro (2004)	60%
Tempo médio de distância casa-trabalho (2004)	27 minutos

## Organização Institucional

### Estrutura Institucional

A metrópole de Milão está inserida na província de Milão e na região da Lombardia. Ambas as estruturas têm estatuto político-administrativo que implica eleições diretas. A região da Lombardia assumiu importantes competências da Administração Central, no âmbito do processo de descentralização implementado em Itália a partir dos anos 1990, ao passo que as suas províncias (num total de 12) têm um protagonismo muito menor.

A Província de Milão tem actualmente 134 municípios e desempenha competências definidas por uma lei regional. Dado que não existe uma instituição específica e o âmbito territorial da província é o mais próximo da área metropolitana, esta instituição assume algumas das funções metropolitanas.

Os municípios têm autonomia administrativa e são responsáveis pela implementação de um vasto conjunto de políticas definidas pela região, cabendo ao Governo Central garantir as regras mínimas de coerência nacional.

### Distribuição de Competências

- A região da Lombardia desempenha funções à escala metropolitana nos seguintes domínios: saúde, planeamento urbano, formação profissional, cultura e turismo, transportes públicos regionais, ambiente e habitação.
- As competências da Província incidem, sobretudo, em: educação, cultura e proteção ambiental. Desempenha funções de concertação intermunicipal e de participação nas iniciativas de planeamento de âmbito municipal e presta assistência técnica aos municípios.
- Os municípios têm competências nas seguintes áreas: habitação, serviços sociais, transportes públicos locais, rede viária municipal, construção e gestão dos equipamentos de educação básica, planeamento urbano.

### Elementos fiscais e financeiros

Orçamento total da Província para 2011<sup>26</sup>: 790 milhões €

- Impostos e taxas (34%)
- Transferências correntes e contribuições (13%)

Orçamento total do Município para 2011<sup>27</sup>: 9279 milhões €

- Impostos e taxas (7%)
- Transferências de outros organismos do Estado (8%, dos quais 6% provenientes do Governo Central)

### Principais desafios da organização institucional

- Resolver as sobreposições de competências, que estão muito dispersas em alguns casos (por exemplo, na educação e saúde, o planeamento e a gestão estão em entidades diferentes, levando a grande dificuldade de coordenação).
- Criar um âmbito de concertação metropolitana nas competências locais que tenham uma natureza que ultrapassa claramente os municípios.

<sup>26</sup> Fonte: *Quadro generale riassuntivo*, disponível em: [www.provincia.milano.it](http://www.provincia.milano.it) (consultado em 25/06/2012).

<sup>27</sup> Fonte: *Bilancio di previsione 2011*, disponível em: [www.comune.milano.it](http://www.comune.milano.it) (consultado em 25/06/2012).

## Elementos de Planeamento e Estratégia Metropolitana

### Instrumentos e dinâmicas de planeamento estratégico

O *Piano Intercomunale Milanese* (1961) foi uma importante iniciativa de cooperação intermunicipal na área do planeamento estratégico, por iniciativa dos municípios, que chegou a juntar 94 municípios e a província para discutir em conjunto projetos de desenvolvimento para a metrópole. Antagonismos políticos e o irrealismo de algumas propostas levaram a que esta organização perdesse influência, tendo alguns municípios saído desta organização.

O *Projeto Estratégico Città di Città*, lançado em 2005 pela Província, em colaboração com a Milano Metropoli e o Instituto Politécnico de Milão, procurou recuperar alguma dinâmica de reflexão estratégica. Este novo fórum de discussão tem promovido ações de animação, capacitação de actores, concursos de ideias e apoio a projectos inovadores.

### Estruturas e instrumentos de ordenamento do território

A província elabora o *Piano Territoriale di Coordinamento Provinciale*, que define os elementos estruturantes do ordenamento do território, devendo os planos municipais conformar-se às suas regras.

A região estabelece, no entanto, linhas de orientação e objectivos de desenvolvimento no *Piano Territoriale Regionale*.

À escala municipal, o planeamento físico é concretizado em detalhe, tendo como documento global de política o *Piano Regolatore Generale*. O município de Milão lidera os grandes projetos urbanos metropolitanos, como por exemplo a Expo 2015, que será enquadrada por um plano elaborado pela autoridade local, embora com participação da região e da província na definição dos seus princípios.

Este sistema de planeamento está regulado por uma lei regional de 2005, sendo a própria região da Lombardia que supervisiona a conformidade dos planos provinciais e municipais com as suas orientações.

### Principais desafios do planeamento metropolitano

- O âmbito local permanece como principal fórum de definição do modelo territorial da metrópole, fruto de uma tradição de intervenção urbana de qualidade dinamizada por conceituadas universidades e liderança dos municípios na reconstrução da metrópole após a Segunda Guerra Mundial;
- Grande protagonismo da cidade central, embora os maiores desafios ao planeamento ocorram nas zonas industriais da periferia em transição socioeconómica.

## Elementos de Governança Metropolitana

### Mapeamento e caracterização dos principais atores

Milão corresponde a um município (cidade central) e a uma província, inseridos na região da Lombardia. A indefinição de uma estratégia nacional de descentralização e a força do poder municipal, que teve um papel muito activo na reconstrução da cidade após a 2ª Guerra Mundial, levaram a que nunca se tenha conseguido organizar uma estrutura de governo adaptada à expansão metropolitana (OCDE, 2006).

A lei nacional que previa a criação da figura da *Cittá Metropolitana* falhou em Milão devido à oposição do município à proposta da província que defendia uma área metropolitana coincidente com o território provincial.

Actualmente, o nível mais beneficiado com a descentralização é a região, mas é a província que tem um papel mais activo na coordenação dos assuntos metropolitanos.

Em 2005, a Província criou a Milano Metropoli, uma agência de desenvolvimento metropolitano onde participam também a Câmara de Comércio, a *Finlombarda* (holding financeira da região da Lombardia), a *ComuneImprese* (agência de desenvolvimento que associa 11 municípios), 4 municípios individuais e empresas privadas.

### Instrumentos de cooperação, participação e mediação

A *Milano Metropoli* ampliou a experiência da *Agenzia di Sviluppo Nord Milano*, criada em 1996 com o objectivo de gerir a desindustrialização da parte Norte da área metropolitana e promover o empreendedorismo em sectores inovadores, e actualmente dinamiza projectos de desenvolvimento territorial, promove o investimento em sectores estratégicos e apoia o desenvolvimento de projectos especiais de desenvolvimento industrial e urbano.

Existem exemplos de cooperação intermunicipal, no formato estritamente público de *convenzione* (exemplo: associação de municípios da área de Vimercate para a colaboração no domínio do Desenvolvimento Sustentável e implementação de uma Agenda 21 Local em parceria com a Província); e como *consorzio* entre entidades públicas e privadas (exemplo: consórcio para a gestão da deslocalização da fábrica da Alfa Romeo na área de Arese, com a participação de cinco municípios, Câmara do Comércio, Província, Fiat e entidades financeiras).

Existe um grande número de actores participativos na comunidade local, nomeadamente, empresas, sindicatos, universidades e organizações não-governamentais.

### Principais desafios da governança metropolitana

- Liderança fragmentada, nomeadamente devido à sobreposição de competências dos diferentes níveis administrativos e ao historial de conflitos entre eles;
- Pressão de desagregação activa em partes do território metropolitano (que originou, por exemplo, a criação da província de Monza e Brianza, em funcionamento desde 2009 em território que pertencia à província de Milão)

## 11. FRANKFURT



### PERFIL GEO-DEMOGRÁFICO

Superfície	7.567 km <sup>2</sup>	2,1% do total nacional
População total (2010)	3.674.355 hab	4,5% do total nacional
PIB em milhões de US dólares (2007)	191.189	6,5% do total nacional
Densidade populacional (2010)	486 hab/km <sup>2</sup>	Valor nacional: 229 hab/km <sup>2</sup>

### PERFIL PESSOAS

Variação da população (2005-2010)	0,6%	Valor nacional: -0,8%
Índice de dependência de jovens (2007)	21,3	Valor nacional: 21,0
Índice de dependência de idosos (2007)	27,5	Valor nacional: 29,9
Camas de hospital disponíveis por mil habitantes (2003-2006)	5,3	
Proporção de famílias monoparentais (2004)	7%	
Proporção de famílias que vive em habitação própria (2004)	34%	

### PERFIL ECONOMIA

PIB <i>per capita</i> em US dólares (2007)	47.158	Valor nacional: 35.558
Taxa de desemprego (2007)	6,9%	Valor nacional: 8,7%
Taxa de atividade (2007)	76,3%	Valor nacional: 76,2%
Pedido de patentes por 1 milhão de habitantes (2007)	202	

### PERFIL TERRITÓRIO

Proporção de área de espaços verdes (2003-2006)	78% (3.349 km <sup>2</sup> )
Proporção de viagens para o trabalho de carro (2004)	64%
Tempo médio de distância casa-trabalho (2004)	26 minutos

## Organização Institucional

### Estrutura Institucional

A grande aglomeração metropolitana liderada por Frankfurt é uma estrutura policêntrica composta por cidades dos Estados (*Länder*) de Hesse, Baviera e Renânia-Palatinado, das quais se destacam Wiesbaden, Mainz, Darmstadt e Offenbach am Main, todas com mais de 100 mil habitantes.

Não existe qualquer estrutura institucional para a totalidade deste território, que abrange três estados e apenas em Hesse foi criada uma entidade pública que obrigou à associação de 75 municípios metropolitanos, entre os quais o de Frankfurt, para exercer tarefas de planeamento regional em conjunto, a *Planungsverband Ballungsraum Frankfurt/Rhein-Main*. Esta entidade, criada em 2001, tem um Conselho Regional, formado pelos presidentes dos municípios membros, cabendo as tarefas executivas a um Comité de cariz técnico.

### Distribuição de Competências

Orçamento global da *Planungsverband Ballungsraum Frankfurt/Rhein-Main* para 2011<sup>28</sup>: 15 milhões €.

Competências da *Planungsverband Ballungsraum Frankfurt/Rhein-Main*:

- Elaboração dos planos regionais;
- Assessoria técnica aos municípios sobre financiamento europeu, análise de dados regionais e gestão de projectos financiados pela União Europeia.

### Elementos fiscais e financeiros

- Transferências dos municípios (100%)

### Principais desafios da organização institucional

- Alargar o âmbito territorial das instituições metropolitanas;
- Alargar as competências das instituições metropolitanas;
- Melhorar os mecanismos de representação, de forma a garantir maior democraticidade do Conselho Regional.

<sup>28</sup> Fonte: *Planungsverband Ballungsraum Frankfurt/Rhein-Main* - <http://www.region-frankfurt.de> (consultado em 21/06/2012).

## Elementos de Planeamento e Estratégia Metropolitana

### Instrumentos e dinâmicas de planeamento estratégico

O Plano Estratégico da *Planungsverband Ballungsraum* é um documento de cariz estratégico, utilizado meramente para estabelecer os objetivos de crescimento e desenvolvimento para o horizonte de 2020. Este plano é assim a referência estratégica para os instrumentos de ordenamento do território.

### Estruturas e instrumentos de ordenamento do território

O Plano Regional de Usos do Solo e o Plano de Paisagem são os instrumentos de ordenamento elaborados pela *Planungsverband Ballungsraum*.

O Plano de Usos do Solo segue as orientações estabelecidas no Plano Estratégico e tem um carácter vinculativo para os municípios abrangidos, estando em vigor desde 2010. O Plano de Paisagem harmoniza os instrumentos de planeamento locais dos municípios da entidade anterior e dos novos membros da entidade metropolitana, estando atualmente em elaboração.

Os municípios têm uma elevada autonomia em matéria de planeamento, no quadro das orientações estabelecidas pelos níveis superiores da administração, e estabelecem assim tanto o modelo de desenvolvimento territorial como as regras de uso do solo.

### Principais desafios do planeamento metropolitano

- Exercer a competência de planeamento de forma mais participada e mobilizadora das dinâmicas locais.

## Elementos de Governança Metropolitana

### Mapeamento e caracterização dos principais atores

A *Planungsverband Ballungsraum Frankfurt/Rhein-Main* é a instituição metropolitana por excelência, embora tenha sido imposta aos municípios e os seus órgãos não sejam eleitos diretamente.

Existem na metrópole outras empresas e entidades sectoriais criadas para gerir os serviços definidos pela lei estatal como prioritários para a cooperação intermunicipal (transportes públicos, trânsito, tratamento de resíduos, desenvolvimento económico, desenvolvimento cultural e gestão dos parques regionais). A metrópole é também um espaço de referência para plataformas de cooperação entre empresas e câmaras de comércio e indústria.

Entre as empresas encarregues da coordenação metropolitana de políticas, destacam-se as relativas a: coordenação dos transportes públicos (comboio, metro, autocarros, eléctricos e transportes fluviais); tratamento de resíduos (abrangendo uma zona mais reduzida incluindo Frankfurt); criação e gestão de uma rede de parques e espaços verdes metropolitanos.

Outros organismos incluem: a *Frankfurt Rhein-Main Cultural Region Company*, entidade de cooperação voluntária para o desenvolvimento cultural formada por representantes de entidades públicas e que funciona em instalações da *Planungsverband*; e a *Frankfurt Rhein-Main Corporation-International Marketing of the Region*, associação de municípios e condados encarregue da promoção externa e da atração de investimento.

### Instrumentos de cooperação, participação e mediação

Os principais instrumentos de concertação metropolitana são dinamizados pela *Planungsverband*, no âmbito das suas funções de coordenação intermunicipal.

A *Wirtschaftsförderung Region Frankfurt Rhein-Main*, uma plataforma de promoção económica da metrópole sob tutela da *Planungsverband*, é um exemplo de fórum à escala metropolitana. Esta organização agrupa cidades, câmaras de comércio, universidades, empresas e outros atores de uma área mais vasta ainda do que a metrópole e que atravessa os três estados.

## Principais desafios da governança metropolitana

- Articular os diferentes atores sectoriais e os seus diferentes âmbitos territoriais de atuação com vista a obter sinergias à escala metropolitana.

## 12. ESTUGARDA



### PERFIL GEO-DEMOGRÁFICO

Superfície	3.654 km <sup>2</sup>	1,0% do total nacional
População total (2010)	2.673.463 hab	3,3% do total nacional
PIB em milhões de US dólares (2007)	119.331	4,1% do total nacional
Densidade populacional (2010)	732 hab/km <sup>2</sup>	Valor nacional: 229 hab/km <sup>2</sup>

### PERFIL PESSOAS

Variação da população (2005-2010)	0,4 %	Valor nacional: -0.8%
Índice de dependência de jovens (2007)	22,3	Valor nacional: 21,0
Índice de dependência de idosos (2007)	28,0	Valor nacional: 29,9
Camas de hospital disponíveis por mil habitantes (2003-2006)	5,2	
Proporção de famílias monoparentais (2004)	6%	
Proporção de famílias que vive em habitação própria (2004)	43%	

### PERFIL ECONOMIA

PIB <i>per capita</i> em US dólares (2007)	44.681	Valor nacional: 35.558
Taxa de desemprego (2007)	5,1%	Valor nacional: 8,7%
Taxa de atividade (2007)	78,1%	Valor nacional: 76,2%
Pedido de patentes por 1 milhão de habitantes (2007)	478	

### PERFIL TERRITÓRIO

Proporção de área de espaços verdes (2003-2006)	78% (2.841 km <sup>2</sup> )
Proporção de viagens para o trabalho de carro (2004)	65%
Tempo médio de distância casa-trabalho (2004)	23 minutos

## Organização Institucional

### Estrutura Institucional

A definição da estrutura institucional metropolitana é feita pelos Estados (*Länder*) que constituem a federação alemã. A metrópole de Estugarda pertence ao estado de Baden-Württemberg e possui uma estrutura política metropolitana denominada *Verband Region Stuttgart* (VRS), criada em 1994 e que integra a cidade de Estugarda e 5 condados (*Landkreise*) envolventes, num total de 179 municípios. A Assembleia Metropolitana é eleita por sufrágio directo em mandatos de 5 anos, designando um presidente e um director geral, com poderes executivos e cujo mandato tem a duração mínima de 8 anos. As decisões da estrutura metropolitana são vinculativas para as entidades locais.

A cidade tem igualmente um Conselho e um Presidente eleitos directamente e, tal como os condados, mantem a sua autonomia nas competências de âmbito local.

### Distribuição de Competências

Competências obrigatórias da VRS:

- Planeamento do território;
- Infraestruturas;
- Tráfego e transportes;
- Desenvolvimento económico;
- Turismo;
- Tratamento de resíduos.

A VRS tem ainda a possibilidade de exercer competências no âmbito de: organização de feiras e exposições; congressos e iniciativas culturais e desportivas de âmbito regional.

Na dependência das entidades locais permanecem as áreas sociais, nomeadamente, habitação, saúde e assistência social.

### Elementos fiscais e financeiros

Orçamento global da VRS para 2011<sup>29</sup>: 270,4 milhões €.

Principais fontes de financiamento:

- Transferências dos municípios e condados (44%)
- Transferências de âmbitos superiores de governo (30%)
- Taxas e impostos (26%)

### Principais desafios da organização institucional

- Gestão de conflitos entre as políticas da metrópole e das autoridades locais, resultantes do exercício de competências sectoriais caber à autoridade metropolitana mas parte substancial do planeamento ser definido a nível local;
- Predomínio dos transportes na actuação da escala metropolitana que reduz a capacidade de aprofundar outras políticas.

<sup>29</sup> Fonte: *Presse-Information* 08.12.2010, disponível em [www.region-stuttgart.org](http://www.region-stuttgart.org) (consultado em 25/06/2012).

## Elementos de Planeamento e Estratégia Metropolitana

### Instrumentos e dinâmicas de planeamento estratégico

As reflexões estratégicas metropolitanas são promovidas sobretudo nos pelas várias estruturas associadas à VRS, que pela natureza das suas competências concertam posições com outros actores intervenientes.

O plano de desenvolvimento regional, elaborado pelo *Lander*, define os principais desafios ao desenvolvimento do Estado.

No âmbito da VRS existem linhas de orientação estratégicas do desenvolvimento, que são vertidas nos instrumentos de ordenamento do território.

### Estruturas e instrumentos de ordenamento do território

O sistema de planeamento alemão é fundado nos planos locais, elaborados pelas autoridades locais com vista à definição do uso do solo. O planeamento regional é feito por cada Estado, de acordo com a sua própria legislação, que no em Baden-Württemberg é concretizada no plano de desenvolvimento regional e nos planos regionais para as 12 regiões, ambos planos de estrutura na sua essência.

Excepcionalmente no caso de Estugarda, o plano regional é responsabilidade da autoridade metropolitana (VRS) e, tal como nos restantes instrumentos de planeamento do sistema alemão, a participação de todas as autoridades presentes no território é obrigatória.

### Principais desafios do planeamento metropolitano

- Articular a escala local e a escala metropolitana numa perspectiva colaborativa, de forma a evitar conflitos resultantes da lógica vertical de exercício das competências (exemplo: decisões de localização de equipamentos metropolitanos contestadas pelos municípios e que são resolvidas em sede judicial).

## Elementos de Governança Metropolitana

### Mapeamento e caracterização dos principais atores

A região administrativa de Estugarda (*Regierungsbezirk*) é a subdivisão do Estado no âmbito da qual é feita a representação do governo estadual e a concertação com a administração local.

A VRS é o ator institucional metropolitano por excelência e principal responsável pelo desenvolvimento das competências atribuídas à escala de governança metropolitana.

A competência de organização dos transportes públicos metropolitanos é exercida através da *Verband Verkehrsmittel Stuttgart*, uma associação público-privada onde participam os operadores de transportes e as várias autoridades com competências na área. Esta entidade coordena, nomeadamente, o planeamento e a prestação de serviços, a integração tarifária e a distribuição de custos e benefícios dentro do sistema.

A *Wirtschaftsförderung Region Stuttgart*, empresa de capitais públicos e privados, subsidiária da VRS, é a entidade encarregue das tarefas de promoção do desenvolvimento económico metropolitano, nomeadamente, a promoção internacional, a atracção de investimento e a participação em redes.

A *Regio Stuttgart Marketing und Tourismus* é uma instituição para a promoção do turismo na metrópole que funciona como ponto único de divulgação e contacto para as 35 cidades associadas.

### Instrumentos de cooperação, participação e mediação

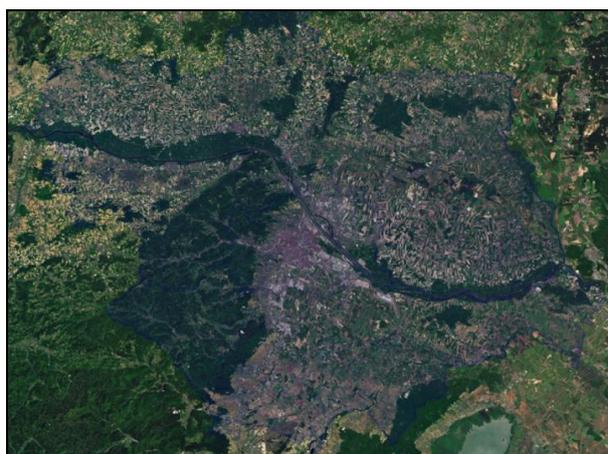
A concertação de interesses é um aspecto obrigatório do processo de planeamento nas diferentes escalas.

O *Forum Region Stuttgart*, uma associação sem fins lucrativos constituída por representantes de diversas áreas de interesse (desporto, política, empresas, sindicatos, média...), é um fórum importante que promove o debate sobre a metrópole, a colaboração no apoio a projectos e a promoção da imagem da metrópole.

## Principais desafios da governança metropolitana

- Desenvolver instrumentos de cooperação e participação em permanência, com vista a garantir o envolvimento dos atores em todo o ciclo de planeamento.

## 13. VIENA



### PERFIL GEO-DEMOGRÁFICO

Superfície	4.582 km <sup>2</sup>	5,5% do total nacional
População total (2010)	2.320.270 hab	27,7% do total nacional
PIB em milhões de US dólares (2007)	103.583	32,8% do total nacional
Densidade populacional (2010)	506 hab/km <sup>2</sup>	Valor nacional: 100 hab/km <sup>2</sup>

### PERFIL PESSOAS

Variação da população (2005-2010)	4,4%	Valor nacional: 2,1%
Índice de dependência de jovens (2007)	21,6	Valor nacional: 23,2
Índice de dependência de idosos (2007)	24,0	Valor nacional: 25
Camas de hospital disponíveis por mil habitantes (2003-2006)	7,7	
Proporção de famílias monoparentais (2004)	10%	
Proporção de famílias que vive em habitação própria (2004)	36%	

### PERFIL ECONOMIA

PIB <i>per capita</i> em US dólares (2007)	45.453	Valor nacional: 38.072
Taxa de desemprego (2007)	7,0%	Valor nacional: 4,4%
Taxa de atividade (2007)	74,2%	Valor nacional: 75,4%
Pedido de patentes por 1 milhão de habitantes (2007)	190	

### PERFIL TERRITÓRIO

Proporção de área de espaços verdes (2003-2006)	31% (1.452 km <sup>2</sup> )	
Proporção de viagens para o trabalho de carro (2004)	-	
Tempo médio de distância casa-trabalho (2004)	-	

## Organização Institucional

### Estrutura Institucional

A cidade de Viena é a capital federal da Áustria e uma cidade-estado, onde as funções municipais e estatais cabem a uma única instituição. À escala da metrópole, que abrange 31 municípios, não existe qualquer instituição específica, sendo dominante o município central em matéria de planeamento e serviços públicos.

O governo municipal é liderado por um presidente, designado pelo Conselho Municipal e que chefia o órgão executivo (no caso de Viena, designado Senado), dotado de autonomia regulamentar. O Conselho é eleito directamente por votação popular e, no caso de Viena, além da função de supervisão do executivo, tem capacidade legislativa alargada decorrente da sua natureza de Estado.

### Distribuição de Competências

A cidade de Viena reúne todas as competências estatais e municipais, que incluem as principais matérias de natureza metropolitana.

Os restantes municípios dispõem de considerável autonomia, designadamente na competência de planeamento.

### Elementos fiscais e financeiros

Orçamento global da cidade-Estado para 2012<sup>30</sup>: 11 734 milhões €

Principais fontes de financiamento da cidade-estado:

- Transferências do governo federal (80%)
- Taxas e impostos (16%)

### Principais desafios da organização institucional

- Estender a coordenação de políticas à escala metropolitana, respeitando a autonomia municipal.

<sup>30</sup> Fonte: *Finanzen der Stadt Wien – Budget*, disponível em <http://www.wien.gv.at> (consultado em 21/06/2012).

## Elementos de Planeamento e Estratégia Metropolitana

### Instrumentos e dinâmicas de planeamento estratégico

A cidade de Viena desenvolveu um plano estratégico, publicado em 2000, com o objectivo de construir uma visão para o desenvolvimento da cidade, integrada com contextos territoriais alargados. Esse plano foi elaborado pelo município integrando contributos dos atores locais, tendo sido revisto em 2004, em resultado das novas dinâmicas surgidas, sobretudo o alargamento da União Europeia.

A *Planungsgemeinschaft Ost* tem produzido levado a cabo reflexões sobre a estratégia para várias temáticas ligadas ao território (energia, redes e infra-estruturas de transportes, planeamento urbano, ambiente), prioritariamente numa escala regional e transfronteiriça. Esse trabalho resulta num conjunto de estudos e publicações e não em orientações vinculativas para as autoridades envolvidas.

### Estruturas e instrumentos de ordenamento do território

O planeamento e ordenamento do território são competências exclusivas dos governos locais, regidas por leis próprias dos diferentes Estados. Estão previstos como instrumentos, o Programa de Desenvolvimento Local, o Plano de Zonamento e Planos Locais de Usos do Solo. Em 2010 foi introduzido um instrumento de orientação nacional, o Plano de Acção Territorial *Styria*.

O Plano de Desenvolvimento Urbano da cidade de Viena (aprovado em 1994) é o documento de planeamento mais relevante para o território da metrópole, pois define o modelo territorial da cidade central.

### Principais desafios do planeamento metropolitano

- Clarificar as orientações de planeamento para a escala metropolitana, uma vez que actualmente os esforços de concertação estão dirigidos para a construção de uma região metropolitana transfronteiriça que não tem um enquadramento institucional próprio e não tem registado progressos significativos de integração.

## Elementos de Governança Metropolitana

### Mapeamento e caracterização dos principais atores

O município de Viena tem um peso dominante no quadro institucional da região, pela sua dimensão e pelo peso político decorrente de ser também um Estado Federal, o que amplia a sua capacidade de acção política.

A principal estrutura de âmbito supramunicipal é a *Planungsgemeinschaft Ost* (PGO), entidade formada pelos estados de Viena, Burgenland e Baixa Áustria, para promover a coordenação em matéria de planeamento. A sua área de atuação ultrapassa a metrópole, incluindo parte dos dois estados vizinhos, num total de 176 municípios. A organização produz recomendações (não vinculativas) sobre o planeamento do território, os espaços verdes e o trânsito, promovendo também a cooperação transfronteiriça com a Eslováquia, República Checa e Hungria (projecto CENTROPE).

Outra entidade com uma acção importante no território metropolitano é a *Verkehrsverbund Ost-Region* (VOR), uma agência dedicada à coordenação dos transportes públicos dos estados orientais do país, onde se inclui Viena. As suas tarefas incluem a integração tarifária, gestão dos títulos de transportes, o planeamento e a coordenação dos operadores públicos e privados. Entre essas empresas destaca-se a *Wiener Linien*, que abrange a rede de autocarros, comboios, eléctricos e metro da cidade de Viena e municípios circundantes.

### Instrumentos de cooperação, participação e mediação

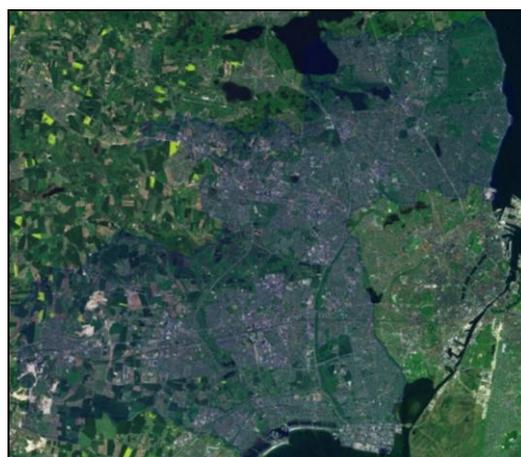
O município de Viena assume as tarefas de reflexão sobre o posicionamento estratégico da metrópole e interage com os atores metropolitanos para a definição de prioridades de desenvolvimento. Um exemplo é o documento Viena 2016, que apresenta as áreas prioritárias de intervenção e os objectivos estratégicos para a internacionalização da metrópole, para o qual contribuíram universidades, câmara de comércio, agência de turismo e vários outros atores.

O projecto CENTROPE representa uma aposta num âmbito de concertação muito mais alargado do que o território metropolitano, que se tornou o foco das iniciativas de concertação para um desenvolvimento partilhado. O projecto surge por iniciativa da PGO, que dinamizou a reunião de atores dos quatro países envolvidos na região (Áustria, Eslováquia, Hungria e República Checa), levando à constituição oficial da região em 2003 e à apresentação em 2006 da *Visão CENTROPE 2015*, documento a partir do qual foram promovidas iniciativas de cooperação e concertação de políticas.

## Principais desafios da governança metropolitana

- Assegurar dinâmicas de participação e cooperação nas diferentes escalas em que os atores estão envolvidos.

## 14. COPENHAGA



### PERFIL GEO-DEMOGRÁFICO

Superfície	2.780 km <sup>2</sup>	6,5% do total nacional
População total (2010)	1.872.590 hab	33,8% do total nacional
PIB em milhões de US dólares (2007)	79.213	38,5% do total nacional
Densidade populacional (2010)	674 hab/km <sup>2</sup>	Valor nacional: 128 hab/km <sup>2</sup>

### PERFIL PESSOAS

Variação da população (2005-2010)	3,1%	Valor nacional: 2,3%
Índice de dependência de jovens (2007)	27,0	Valor nacional: 28,2
Índice de dependência de idosos (2007)	21,3	Valor nacional: 23,2
Camas de hospital disponíveis por mil habitantes (2003-2006)	4,5	
Proporção de famílias monoparentais (2004)	5%	
Proporção de famílias que vive em habitação própria (2004)	22%	

### PERFIL ECONOMIA

PIB <i>per capita</i> em US dólares (2007)	43.274	Valor nacional: 37.722
Taxa de desemprego (2007)	4,0%	Valor nacional: 3,8%
Taxa de atividade (2007)	82,7%	Valor nacional: 81,0%
Pedido de patentes por 1 milhão de habitantes (2007)	409	

### PERFIL TERRITÓRIO

Proporção de área de espaços verdes (2003-2006)	74% (2.055 km <sup>2</sup> )
Proporção de viagens para o trabalho de carro (2004)	52%
Tempo médio de distância casa-trabalho (2004)	24 minutos

## Organização Institucional

### Estrutura Institucional

Até 2007, existia em Copenhaga uma autoridade metropolitana (*Hovedstadens Udviklingsråd – HUR*), encarregue dos transportes públicos, planeamento regional, tráfego, cultura, turismo e desenvolvimento económico, numa lógica de cooperação com a cidade sueca de Malmö, com a qual formou a região de Oresund. Esta entidade foi então substituída por uma região que ultrapassa o território metropolitano (Hovedstaden) e tem competências mais alargadas. A nova região tem um Conselho cujos 41 membros são escolhidos por eleição direta, designando um presidente e um conselho executivo.

Face à política de descentralização do governo central para as autoridades locais, os municípios (*kommuner*) são um ator muito forte no desenvolvimento metropolitano, tanto pela sua grande dimensão como pelas competências abrangentes. O Conselho Municipal é eleito diretamente e designa um Presidente, sendo dotado de autonomia regulamentar e financeira. A aglomeração metropolitana abrange 18 municípios, tendo a região um âmbito mais alargado (29 municípios).

Importa ainda referir a região de Oresund, organismo de cooperação transfronteiriça entre as metrópoles de Copenhaga e Malmö, que é dirigido por um Comité composto por 36 eleitos para os cargos políticos suecos e dinamarqueses das 12 instituições participantes, por um período correspondente ao mandato que cumprem nas suas funções nacionais. Embora tenha um campo de ação política restrito, desenvolve ações de promoção da integração económica.

### Distribuição de Competências

Competências da região Hovedstaden:

- Gestão dos equipamentos e recursos humanos hospitalares;
- Desenvolvimento regional na área económica, do turismo, cultura e educação;
- Plano regional de ambiente e medidas contra a poluição;
- Coordenação das agências de transportes, planeamento do sistema de transportes e integração tarifária;
- Coordenação das instituições que trabalham para a população com necessidades especiais.

Os municípios têm competências locais referentes a educação, básica, assistência médica primária, desenvolvimento urbano, cultura, abastecimento de água e eletricidade, gestão de resíduos, entre outros.

### Elementos fiscais e financeiros

Orçamento global da região para 2010<sup>31</sup>: 5004 milhões €.

Principais fontes de financiamento da região:

- Transferências do âmbito de governo superior (80%)
- Transferências dos municípios (20%)

### Principais desafios da organização institucional

- Alargar as fontes de financiamento da instituição metropolitana, de forma a garantir a sua sustentabilidade.

<sup>31</sup> Fonte: *Facts about the Capital Region of Denmark 2009*, disponível em: [www.regionh.dk](http://www.regionh.dk) (consultado em: 25/06/2012).

## Elementos de Planeamento e Estratégia Metropolitana

### Instrumentos e dinâmicas de planeamento estratégico

O plano de desenvolvimento regional é uma das competências da região Hovedstaden, tendo um cariz mais estratégico do que de planeamento físico. O plano, aprovado em 2008, resultou de uma ampla participação (incluindo debates com os atores chave de cada área, municípios, representantes da administração central) e apresenta uma visão, estratégias e acções concretas, orientadas sobretudo por objectivos de qualidade de vida e desenvolvimento “verde”.

A região participa ainda na estratégia de desenvolvimento da região de Oresund, elaborada pelo Comité dessa região e aprovada em 2010. Este plano enquadra a cooperação transfronteiriça em domínios como: mercado de trabalho, mobilidade e transportes, cultura e eventos, clima e inovação e conhecimento.

### Estruturas e instrumentos de ordenamento do território

O essencial do planeamento territorial é realizado pelos municípios: a reforma de 2007 veio reforçar esta tendência, ao transferir as definições anteriormente contidas nos planos regionais para os novos municípios de maior dimensão.

Além das áreas tradicionais (zonamento urbano, serviços de transportes e outros serviços públicos, áreas de regeneração urbana), os planos municipais passaram a integrar temas como usos agrícolas e florestais, protecção do solo, uso de águas interiores, protecção da natureza, património cultural, natural e geológico e protecção da paisagem. A verificação da legalidade destes planos é feita directamente pelo governo central.

No caso de metrópole de Copenhaga, existe uma participação directa do governo central, através definição de uma directiva de planeamento a seguir pelos municípios. A elaboração de estratégias foi obrigatória para esta a figura de planeamento local, tendo como objectivo garantir uma maior coordenação destes planos com o planeamento regional e nacional.

### Principais desafios do planeamento metropolitano

- Articular uma região transnacional cujo peso no desenvolvimento do país no seu todo é muito elevado (representa cerca de 40% da produção nacional e de 85% do investimento estrangeiro).

## Elementos de Governança Metropolitana

### Mapeamento e caracterização dos principais atores

A região Hovedstaden é o principal ator de concertação metropolitana, embora tenha um âmbito de atuação regional, que é mais abrangente.

O município desempenha as competências locais com forte autonomia, em algumas áreas, como é o caso da saúde, articulando-se com a região.

A gestão dos transportes públicos rodoviários do município de Copenhaga e oito municípios envolventes é responsabilidade de uma agência pública (*Trafikselskabet Movia*), criada em 2007 e independente da autoridade regional. O Conselho que administra esta entidade é composto por nove membros designados pelos municípios participantes.

O metropolitano é gerido pela *Metroselskabet*, uma empresa estabelecida em parceria pelo município de Copenhaga, o município de Fredriksberg e o governo central.

A agência de desenvolvimento económico da região Hovedstaden (*Copenhagen Capacity*) é financiada região Hovedstaden e reúne representantes do sector público e do sector privado, desempenhando as funções de promoção da região e atracção de investimento.

### Instrumentos de cooperação, participação e mediação

No âmbito da elaboração dos planos em cada nível da administração, a participação é uma prática generalizada.

Existe um fórum específico para a concertação entre atores institucionais, a Comissão de Interligação Municipal, que tem como função coordenar as políticas de ordenamento definidas nos planos municipais e regionais.

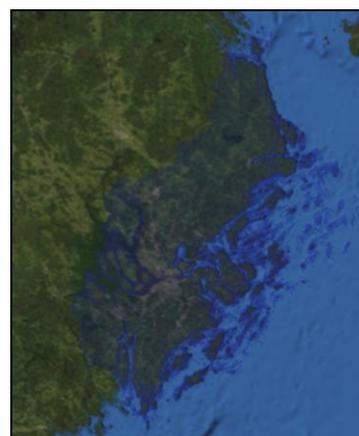
O Fórum de Crescimento de Copenhaga é uma organização metropolitana financiada pela região, que se ocupa da elaboração de estratégias para o crescimento económico e financia projectos de inovação, investigação, empreendedorismo e turismo.

Em matéria de iniciativas Agenda 21, existe o município de Copenhaga, implementou um projeto com forte impacto local, no período 2004-2007.

### Principais desafios da governança metropolitana

- Assegurar coordenação intermunicipal à escala da região, que tem uma dimensão consideravelmente superior à da metrópole;
- Manter as dinâmicas de participação local ativas apesar da integração em escalas de atuação alargadas.

## 15. ESTOCOLMO



### PERFIL GEO-DEMOGRÁFICO

Superfície	6.519 km <sup>2</sup>	1,4% do total nacional
População total (2010)	2.019.182 hab	21,6% do total nacional
PIB em milhões de US dólares (2007)	95.338	27,1% do total nacional
Densidade populacional (2010)	310 hab/km <sup>2</sup>	Valor nacional: 21 hab/km <sup>2</sup>

### PERFIL PESSOAS

Variação da população (2005-2010)	7,8%	Valor nacional: 3,7%
Índice de dependência de jovens (2007)	26,8	Valor nacional: 25,9
Índice de dependência de idosos (2007)	20,8	Valor nacional: 26,4
Camas de hospital disponíveis por mil habitantes (2003-2006)	2,9	
Proporção de famílias monoparentais (2004)	5%	
Proporção de famílias que vive em habitação própria (2004)	-	

### PERFIL ECONOMIA

PIB <i>per capita</i> em US dólares (2007)	49.301	Valor nacional: 38.478
Taxa de desemprego (2007)	5,6%	Valor nacional: 6,1%
Taxa de atividade (2007)	82,5%	Valor nacional: 80,9%
Pedido de patentes por 1 milhão de habitantes (2007)	568	

### PERFIL TERRITÓRIO

Proporção de área de espaços verdes (2003-2006)	-	
Proporção de viagens para o trabalho de carro (2004)	48%	
Tempo médio de distância casa-trabalho (2004)	35 minutos	

## Organização Institucional

### Estrutura Institucional

Estocolmo não possui uma estrutura de governação especificamente metropolitana: a cidade principal coincide com uma unidade administrativa local (Município) e existe uma região (Condado) mais abrangente e que inclui 26 municípios. O Condado desempenha a maioria das funções com cariz metropolitano, nomeadamente quanto ao planeamento e gestão das redes e sistemas. Ambos são legitimados por eleição directa, sendo o Conselho o órgão de representação política do Condado, que designa o Presidente do Comité Executivo. Existe ainda um Conselho Administrativo formado por representantes dos partidos com delegados no Conselho e por um governador designado pelo governo central, que dirige este órgão.

A cidade de Estocolmo tem um peso dominante na aglomeração metropolitana, que é composta por 12 municípios. Os municípios estão organizados numa associação que os representa junto da região e organiza a cooperação intermunicipal.

Os municípios cooperam si sob a forma de: contratos e administrações conjuntas (acordos com um fim específico, como a localização de um equipamento); federações de governos locais (associações de um ou mais municípios e um ou mais condados para uma cooperação mais abrangente); Conselhos de Cooperação Regional (reúnem todos os municípios de um condado com possibilidade de participação do próprio condado, dotados de financiamento próprio e com tarefas de promoção do desenvolvimento regional e gestão de financiamentos europeus).

### Distribuição de Competências

- Principais competências dos Condados: saúde (assistência médica, hospitais, saúde pública), educação (formação profissional), planeamento regional (ordenamento do território, desenvolvimento económico, transportes, habitação), análise estatística, investigação e prospectiva sobre os municípios.
- Municípios: serviços locais, planeamento de estrutura e zonamento do uso do solo.

### Elementos fiscais e financeiros

Orçamento global do Condado de Estocolmo<sup>32</sup>: 7356 milhões €

- Principais fontes de financiamento dos Condados: Taxas e impostos (70%), Transferências do governo central (20%).

### Principais desafios da organização institucional

- Fragmentação elevada das unidades administrativas, que não coincidem com a realidade metropolitana;
- Ausência de uma política metropolitana integrada por parte do governo central.

<sup>32</sup> Fonte: Condado de Estocolmo, Facts about Stockholm County Council Part 1 - <http://www.sll.se/sll/templates/NormalPage.aspx?id=19> (consultado em 21/06/2012).

## Elementos de Planeamento e Estratégia Metropolitana

### Instrumentos e dinâmicas de planeamento estratégico

O Plano de Desenvolvimento Regional elaborado pelos condados tem como base uma visão estratégica. No caso do Condado de Estocolmo, entidade responsável pela sua elaboração nesta metrópole, esse trabalho de reflexão foi desenvolvido a partir da rede de parcerias com os restantes atores institucionais, universidades, representantes de interesses e a população.

Os Programas de Desenvolvimento Regionais são instrumentos que definem a estratégia de desenvolvimento à escala municipal, de elaboração obrigatória pelos municípios, com o envolvimento dos actores públicos e privados locais.

Os Acordos de Desenvolvimento Local são instrumentos locais para a resolução de questões urbanas de forma integrada, ou seja, articulando diferentes áreas de política e diferentes escalas de governança, onde a componente estratégica é também importante.

### Estruturas e instrumentos de ordenamento do território

O planeamento regional cabe ao Condado (através do Plano de Desenvolvimento Regional, que define não só estratégias, mas também uma estrutura espacial), mas tem um cariz indicativo e existe um organismo encarregue de coordenar a sua implementação com os municípios, que dispõem de instrumentos de planeamento vinculativos.

O atual Plano de Desenvolvimento Regional do Condado de Estocolmo (RUFS 2010) inclui propostas para o conjunto da metrópole, que servem de base para colaborações entre diferentes instituições.

### Principais desafios do planeamento metropolitano

- Coordenação intermunicipal limitada;
- Pouco diálogo com os atores económicos e fraca participação da população em geral na definição de objectivos estratégicos de desenvolvimento.

## Elementos de Governança Metropolitana

### Mapeamento e caracterização dos principais atores

Os municípios têm competências muito amplas, sendo responsáveis pela implementação de políticas descentralizadas, e, graças à elevada autonomia fiscal, são unidades administrativas fortes. O seu poder político permite-lhes controlar o exercício de algumas competências decisivas, como o planeamento.

Os Condados são uma unidade administrativa com menor protagonismo, embora no caso de Estocolmo, tenham tarefas reforçadas, designadamente na área do planeamento. Um outro papel relevante é o de interlocutor entre os municípios e o governo central, já que tem a função de coordenar ambas as escalas para a implementação das políticas no seu território.

O Condado de Estocolmo é proprietário da empresa que opera o metropolitano (*Storstockholms Lokaltrafik SL*), o que lhe dá a capacidade de definir futuras expansões e condicionar assim o desenvolvimento urbano dessas áreas liderado pelos municípios. Além disso, tutela a empresa *Storstockholms Lokaltrafik SL.*, que organiza os transportes públicos operados por privados (metro, autocarros, comboios, eléctricos e ferries) de forma integrada.

### Instrumentos de cooperação, participação e mediação

As principais políticas metropolitanas (planeamento e transportes) são alvo de uma coordenação vertical assegurada pelo Condado, através de planos orientadores que condicionam a implementação, a cargo dos municípios.

A articulação de contributos dos atores para a construção de uma visão estratégica intermunicipal tem sido liderada pelo Condado, no âmbito do Plano de Desenvolvimento Regional.

Noutra divisão territorial mais vasta, a mega-região de Mälardal (que abrange 5 condados e 46 municípios e tem uma delimitação funcional), existe uma forte tradição de cooperação desde 1988. Atualmente, é governada por um Conselho e tutela instituições dedicadas à promoção do empreendedorismo e do marketing territorial.

## Principais desafios da governança metropolitana

- Predomínio dos municípios na gestão do território;
- Dependência da colaboração entre dois níveis de governo político com âmbito não metropolitano.

## 16. ATENAS



### PERFIL GEO-DEMOGRÁFICO

Superfície	3.806 km <sup>2</sup>	2,9% do total nacional
População total (2010)	4.109.748 hab	36,4% do total nacional
PIB em milhões de US dólares (2007)	155.305	50,1% do total nacional
Densidade populacional (2010)	1.080 hab/km <sup>2</sup>	Valor nacional: 86 hab/km <sup>2</sup>

### PERFIL PESSOAS

Variação da população (2005-2010)	3,4%	Valor nacional: 2,0%
Índice de dependência de jovens (2007)	19,9	Valor nacional: 21,3
Índice de dependência de idosos (2007)	23,7	Valor nacional: 27,6
Camas de hospital disponíveis por mil habitantes (2003-2006)	5,8	
Proporção de famílias monoparentais (2004)	3%	
Proporção de famílias que vive em habitação própria (2004)	63%	

### PERFIL ECONOMIA

PIB <i>per capita</i> em US dólares (2007)	38.376	Valor nacional: 27.709
Taxa de desemprego (2007)	7,6%	Valor nacional: 8,3%
Taxa de atividade (2007)	64,9%	Valor nacional: 65,5%
Pedido de patentes por 1 milhão de habitantes (2007)	19	

### PERFIL TERRITÓRIO

Proporção de área de espaços verdes (2003-2006)	82% (3.121 km <sup>2</sup> )
Proporção de viagens para o trabalho de carro (2004)	-
Tempo médio de distância casa-trabalho (2004)	-

## Organização Institucional

### Estrutura Institucional

A Grécia levou a cabo um processo de descentralização administrativa no final da década de 1990, que reforçou as competências das estruturas regionais e locais, e sucessivas reformas no sentido da fusão de unidades administrativas, culminando com o programa Kallikratis, implementado em 2010. As competências metropolitanas dividem-se, atualmente, entre os municípios, a região de Ática (que abrange um território maior do que a metrópole e que integrou as competências das antigas províncias na mais recente reforma) e a direção-geral de Ática (serviço descentralizado do governo central criado em 2010 e que coincide com a região).

Os Conselhos dos municípios e da região são eleitos diretamente pelos cidadãos e, a ambas as escalas, é designado um Presidente com mandato de cinco anos. A direção-geral é composta por um Secretariado-Geral nomeado pelo governo central e por um Conselho Consultivo formado pelos representantes dos municípios e das regiões.

### Distribuição de Competências

- O município de Atenas tem, essencialmente, competências de gestão dos serviços locais, nomeadamente quanto a infraestruturas, segurança social, educação e cultura, urbanismo, protecção do ambiente, trânsito, economia local, política local, emergência e protecção civil.
- A região é encarregue do planeamento regional; emergência e serviços sociais; estudos de impacto ambiental e gestão florestal; coordenação da aplicação das políticas estatais. Incorporou ainda as áreas de política das províncias: desenvolvimento económico, social e cultural; protecção ambiental; construção de rodovias; hospitais e instituições de saúde.

Refira-se que o governo central define algumas políticas de grande impacto no território metropolitano, como a coordenação dos transportes públicos, o desenvolvimento económico ou o planeamento de infraestruturas.

### Elementos fiscais e financeiros

Orçamento global da região de Ática: não disponível.

- Principais fontes de financiamento do município de Atenas: Subvenções do Estado (32%), Impostos e taxas (15%);
- Principais fontes de financiamento da região: Subvenções do Estado (90%).

### Principais desafios da organização institucional

- Implementar uma descentralização efectiva de competências e de fiscalidade;
- Estabilizar um modelo de governo face à multiplicação de reformas;
- Eliminar redundâncias na distribuição de competências entre níveis administrativos.

## Elementos de Planeamento e Estratégia Metropolitana

### Instrumentos e dinâmicas de planeamento estratégico

No seguimento da realização dos Jogos Olímpicos, foi lançada uma iniciativa de planeamento estratégico metropolitano, com vista a construir uma visão para o desenvolvimento da metrópole: o Programa Estratégico para o Desenvolvimento Sustentável Pós-Olímpico de Atenas. Este projeto foi da iniciativa da Organização para Atenas e recebeu financiamento da União Europeia. Tratou-se de uma iniciativa que procurou estender a metodologia de planeamento aplicada à realização dos Jogos Olímpicos ao planeamento metropolitano de médio prazo, com base no sucesso dessa realização e também na ineficácia do planeamento físico em vigor.

O resultado deste esforço foi um conjunto de intervenções de complemento aos projectos estruturantes implementados até 2004, sem no entanto se encontrarem evidências de consolidação de uma estrutura de planeamento estratégico coerente e permanente.

### Estruturas e instrumentos de ordenamento do território

A Organização para o Planeamento e Proteção Ambiental de Atenas (Organização para Atenas) é responsável pela elaboração e implementação do Plano de Estrutura para a metrópole, cuja versão de 1985 está ainda em vigor. Trata-se de uma agência sob tutela do Ministério do Planeamento, Ambiente e Obras Públicas do governo central. Este documento deve ter em conta as directivas do quadro de referência nacional e regional.

O planeamento local é realizado através de Planos Gerais de Cidade elaborados pelos municípios, que detalham o plano de estrutura, e por Estudos de Planeamento (documentos que contêm programas de implementação).

### Principais desafios do planeamento metropolitano

- Resolver as sobreposições de competências entre atores institucionais;
- Implementar um sistema de planeamento e ordenamento do território com clara definição dos âmbitos estratégico e físico;
- Criar condições de eficácia na implementação dos instrumentos de planeamento, tradicionalmente pouco valorizados na acção pública e privada.

## Elementos de Governança Metropolitana

### Mapeamento e caracterização dos principais atores

A estrutura institucional de Atenas é intrincada e foi marcada durante muito tempo por uma coordenação vertical centralizada sobre um panorama de fragmentação local em muitos municípios. Além dos atores institucionais clássicos (região e municípios, ambos ainda em fase de adaptação ao modelo atual), existe um grande número de empresas municipais e intermunicipais com funções de desenvolvimento ou dedicadas a sectores específicos.

Por exemplo, na área dos transportes, existe uma companhia dos caminhos-de-ferro, encarregue da gestão da linha de metro ligeiro que liga a cidade aos municípios envolventes e uma empresa estatal responsável pela gestão do metropolitano subterrâneo que detém as restantes linhas.

O processo de planeamento associado aos Jogos Olímpicos de 2004 deixou um importante legado de movimentos cívicos e de interesse da opinião pública numa metrópole com pouca tradição de participação no planeamento.

### Instrumentos de cooperação, participação e mediação

Existem exemplos de boas práticas de concertação entre as diferentes entidades, nomeadamente, o caso da renovação urbana da zona costeira de Posidonia, que envolveu os municípios de Atenas e de Pireu e os proprietários de terrenos sob coordenação da Organização para Atenas e que utilizou uma abordagem *bottom-up* baseada na discussão de cenários.

## Principais desafios da governança metropolitana

- Elevada fragmentação local combinada com ausência de estruturas metropolitanas com poder e capacidade técnica para assumir a condução de políticas, nomeadamente as de planeamento;
- Desenvolvimento de uma cultura colaborativa e aberta aos anseios de participação da população.

## Referências

- Abers, Rebecca (1998) *La participacion populaire à Porto Alegre au Brésil* in Les Annales de la Recherche Urbaine, Nº 80-81, 43-54
- Albet, Abel (2004) *La cultura en las estrategias de transformación social y urbanística de las ciudades* in Cidades, Comunidades e territorios, Nº 9: 15-25, CET/ISCTE, Lisboa
- ANDERSON, George. Federalismo: uma introdução, Rio de Janeiro, Editora FGV, 2009, 115p
- Ascher, François (2009) *L'âge des métapoles* Éditions de l'Aube, Paris
- Ascher, François. (1998) *Metapolis – Acerca do Futuro da Cidade* Celta Editora, Oeiras
- Bagnasco, Arnaldo e Le Galès, Patrick (ed.) (2000) *Cities in contemporary Europe* Cambridge University Press, Cambridge
- BIRD, Richard, SLACK, Enid. Aspectos fiscales de la gobernabilidad metropolitana. In: ROJAS, Eduardo, Cuadrado-Roura, Juan R., Güell, José miguel Fernández, eds. *Gobernar las metrópolis*. Inter-american Development Bank.V. Universidad de Alcala de HenaresV.,Salamanca,2005, 555p.
- Borja, Jordi e Castells, Manuel (1997) *Local and Global – Management of Cities in the Information Age* Earthscan Publications, Londres
- Brenner, Neil (2004) *New State Spaces. Urban Governance and the rescaling of statehood* Oxford University Press, Oxford
- Brenner, Neil (2004) *Urban governance and the production of new state spaces in western Europe, 1960-2000* in *Review of International Political Economy*, 11:3, Routledge, Londres, 447-488
- Brenner, Neil (2003) La formación de la ciudad global y el re-escalonamiento del espacio del Estado en la Europa Occidental post-fordista in *EURE* (Vol. XXIX, Nº 86), pp-5-35, Santiago de Chile
- Brugué, Quim e Gomà, Ricard (1998) *Gobiernos locales y políticas públicas. Bienestar social, promoción económica y territorio* Editorial Ariel, Barcelona
- Comissão Europeia (2011) *Cities of Tomorrow* CEC, DG Regio, Bruxelas
- Comissão Europeia (2010) *URBACT Cities facing the crisis* URBACT Secretariat, Paris
- Comissão Europeia (2007) Estado das cidades Europeias Ver em [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/sources/docgener/studies/pdf/urban/state\\_exec\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/studies/pdf/urban/state_exec_en.pdf)
- Comissariado da Carta Estratégica de Lisboa (2009) *Carta Estratégica de Lisboa* Ver em <http://cartaestrategica.cm-lisboa.pt>
- Crozier, Michel (1995) *La crise de l'intelligence. Essai sur l'impuissance des élites à se reformer* InterEditions, Paris
- Crozier, Michel, Huntington, Samuel, e Watanuki, Joji (1975) *The crisis of democracy: report on the governability of democracy to the trilateral commission* New York University Press, Nova Iorque

- Crozier, Michel e Friedberg, Eberhard (1977) *L'acteur et le système : les contraintes de l'action collective* Seuil, Paris
- Dematteis, Giuseppe (2000) *Spatial images of European urbanization* in Bagnasco e Le Galès *Cities in contemporary Europe* Cambridge University Press, Cambridge, 48-73
- Dematteis, Giuseppe (1996) *Il contributo della geografia umana alle scienze del territorio* Franco Angeli, Milão
- Dunleavy, Patrick (1980) *Urban Political Analysis* Macmillan Press, Londres
- Espuche, Álvaro e Rueda, Salvador (1999) *La ciutat sostenible* Centro de Cultura Contemporània de Barcelona
- Esteve, Josep (1999) *La estrategia de las ciudades* Diputació de Barcelona
- Fedozzi, Luciano (1997) *Orçamento participativo: reflexões sobre a experiência de Porto Alegre* Tomo Editorial, Porto Alegre
- Ferreira, António Fonseca (2005) *Gestão estratégica de cidades e regiões* Fundação Calouste Gulbenkian, Lisboa
- Friedberg, Erhard (1994) *Le raisonnement strategique comme méthode d'analyse et comme outil d'intervention* in *L'Analyse Stratégique - Colloque de Cerisy*, Seuil, Paris
- Garson, Sol (2010) *A Construção de Projetos Metropolitanos. Experiências Internacionais de Sistemas de Governança Metropolitana* Relatório interno de pesquisa, Observatório das Metrôpoles e Faperj. UFRJ, Rio de Janeiro
- Gaudin, Jean-Pierre e Novarina, Gilles (1997) *Politiques Publiques et négociation: multipolarités, flexibilités, hiérarchies* CNRS Éditions, Paris
- Genro, Tarso e Souza, Ubiratan (1998) *Presupuesto participativo – La experiencia de Porto Alegre* Editorial Universitária de Buenos Aires
- Gomes, Salis (2001) *Perspectivas da moderna gestão pública em Portugal* in Mozzicafreddo, Juan e Gomes, Salis (org.) (2001) *Administração e Política – perspectivas de reforma da administração pública na Europa e nos Estados Unidos* Celta Editora, Oeiras
- Güell, José Miguel (2007) "25 años de planificación estratégica de ciudades" in *Ciudad y Territorio, Estudios Territoriales*, Volume XXXIX, nº 154, pp. 620-637.
- Guell, José Miguel (1997) *Planificación Estratégica de Ciudades* Editorial Gustavo Gili, Barcelona
- Guerra, Isabel (2003) *Tensões do urbanismo quotidiano* in Portas, N., Domingues, A., e Cabral, J. *Políticas Urbanas – Tendências, estratégias e oportunidades* Fundação Calouste Gulbenkian, Lisboa
- Hall, Peter (1998) *Cities in Civilisation* Orion Books, Londres
- Hall, Peter (1988) *Cities of Tomorrow* Blackwell Publishers, Londres
- Harvey, David (1990) *The condition of postmodernity* Blackwell, Londres

Healey, Patsy (1997) *Collaborative planning: Shaping places in fragmented societies* Macmillan, Londres

Healey, Patsy (1992) *The reorganisation of the state and market in planning* in *Urban Studies*, 29(3): 411-434

Healey, Patsy e Williams, Richard (1993) *European urban planning systems: diversity and convergence* in *Urban Studies*, 30(4/5): 701-720

Indovina, Francesco (ed.) (1991) *La città di fine millennio. Firenze, Genova, Milão, Napoli, Roma, Torino* Franco Angeli, Venezia

Jameson, Fredric (1984) *Post-modernism or the cultural logic of late capitalism* in *The New Left Review*, 146, 53-92

Jessop, Bob (2002) *The future of the capitalist state* Polity Press, Cambridge

Jouve, Bernard (2004) *Introduction : Le métropoles au croisement de la globalisation et de la transformation du politique* in Jouve, Bernard e Booth, Philip *Démocraties Métropolitaines – Transformations de l'état et politiques urbaines au Canada, en France et en Grande-Bretagne* Presses de L'Université du Québec, Sainte-Foy

JOUVE, Bernard, LEFÈVRE, Christian. *Villes, métropoles: les nouveaux territoires du politique*. Paris, Anthropos., 1999, 310p.

KLINK, Jeroen. *Perspectivas recientes sobre la organización metropolitana. Funciones y gobernabilidad*. In: ROJAS, Eduardo, Cuadrado-Roura, Juan R., Güell, José miguel Fernández, eds. *Gobernar las metrópolis*. Inter-american Development Bank.V. Universidad de Alcala de HenaresV., Salamanca, 2005, 555p.

Kooiman, Jan (2003) *Governing as governance* Sage, Londres

Krakte, S. (1993) 'Stadtssystem im Internationalen Kontext und Vergleich', in R. Roth and H. Wollmann (eds) *Kommunalpolitik*, Opladen: Leske Verlag, pp. 176–93.

Landry, Charles (2002) *The creative city. A toolkit for urban innovators* Earthscan, Londres

Le Galès, Patrick (1995) *Du Gouvernement des villes à la Gouvernance urbaine* in *Revue Française de Science Politique* 45 (1): 57-95

Lefèbvre, Henri (1970) *La révolution urbaine* Editions Gallimard, Paris

Lefèvre, Christian (2010) *The improbable metropolis: decentralization, local democracy and metropolitan areas in the Western world* in *Análise Social*, vol. XLV (197), 621-625

LEFÈVRE, Christian. *Gobernabilidad Democrática de las áreas metropolitanas. Experiencias y lecciones internacionales para las ciudades latinoamericanas*. In: ROJAS, Eduardo, Cuadrado-Roura, Juan R., Güell, José miguel Fernández, eds. *Gobernar las metrópolis*. Inter-american Development Bank.V. Universidad de Alcala de HenaresV., Salamanca, 2005, 555p.

LEFÈVRE, Christian. Paris et les grandes agglomérations occidentales: comparaison des modèles de gouvernance. Paris, Mairie de Paris., 2004. Disponível em: <http://www.paris.fr/portail/accueil/>. Acesso em 10/12/2008

LEFÈVRE, Christian. Governabilidad democrática de las áreas metropolitanas. Experiencias y lecciones internacionales para las ciudades latinoamericanas. In: LA GOVERNABILIDAD de las aglomeraciones metropolitanas de América Latina y el Caribe. Washington, D.C.: Taller Internacional, Dic. 2003. Disponível em: <http://www.iadb.org>.

Leontidou, Lila (2010) *Urban social movements in 'weak' civil societies: the right to the city and cosmopolitan activism in Southern Europe* *Urban Studies*, 47(6), 1179-203.

Leontidou, Lila (1990) *The mediterranean city in transition: social change and urban development* Cambridge University Press

Lipietz, Alain (1994) *Post-Fordism and democracy* in Amin, Ash *Post-Fordism: A reader* Blackwell, Oxford, 338-358

Lorrain, Dominique (2000) *The construction of urban services models* in Bagnasco, Arnaldo e Le Galès, Patrick (ed.) (2000) *Cities in contemporary Europe* Cambridge University Press, Cambridge

Mayer, Margit (2003) The Onward Sweep of social capital: Causes and consequences for understanding cities, communities and urban movements, *International Journal of Urban and Regional Research*, 27, pp. 110-132.

Monclús, Javier (ed.) (1996) *La ciudad dispersa* Centro de Cultura Contemporània de Barcelona

Muñoz, Francesc (2004) *Urbanización – En el zoco global de las imágenes urbanas* in *Cidades, Comunidades e Territorios*, Nº 9: 27-38, CET/ISCTE, Lisboa

Mozzicafreddo, Juan (2001) *Modernização da administração pública e poder político* in Mozzicafreddo, Juan e Gomes, Salis (org.) (2001) *Administração e Política – perspectivas de reforma da administração pública na Europa e nos Estados Unidos* Celta Editora, Oeiras

Nel.lo, Oriol (2001) *Ciutat de ciutats* Editorial Empúries, Barcelona

Nel.lo Oriol (1996) *Los confines de la ciudad sin confines. Estructura urbana y límites administrativos en la ciudad difusa* in Monclús, Javier (ed.) (1996) *La ciudad dispersa* Centro de Cultura Contemporània de Barcelona

Nel.lo, Oriol (1995) *Políticas urbanas y gobierno metropolitano en el proceso de integración europea* in *Ciudad y Territorio, Estudios Territoriales*, III (106), 783-792

OCDE (2003a) *OECD Territorial reviews: Vienna-Bratislava* Austria/Slovak Republic. Paris: Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico.

OCDE (2003b) *OECD Territorial Reviews: Öresund* Paris: Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico.

OCDE (2004) *OECD Territorial Reviews: Athens* Paris: Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico.

OCDE (2006) *OECD Territorial Reviews: Milan* Paris: Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico.

OCDE (2007a) *OECD Territorial Reviews: Randstad Holland* Paris: Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico.

OCDE (2007b) *OECD Territorial Reviews: Madrid* Paris: Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico.

Oxley, M *et al.* (2009) *Review of European Planning Systems* Leicester: Centre for Comparative Housing Research/Leicester Business School

Padioleau, Jean-Gustave (1989) *Un mouvement de rationalisation de l'action publique urbaine : le planning stratégique* in Wachter, Serge *Politiques Publiques et Territoires*, Editions L'Harmattan, Paris

Parkinson, Michael (2001) *Key challenges for future urban policy* Documento apresentado na conferência *Urban Futures*, Estocolmo (ver em [www.storstad.gov.se/urbanfutures](http://www.storstad.gov.se/urbanfutures) )

Putnam, Robert (2000) *Bowling alone – The collapse and revival of American community* Simon & Schuster Paperbacks, Nova Iorque

Raquel Rolnik e Nadia Somekh *Governar as metrópoles: dilemas da recentralização* in *Cadernos Metrôpole* n. 8, pp. 105-117, 2º sem. 2002

REZENDE, Fernando. *Finanças Públicas*. 2ª ed. São Paulo: Atlas, 2001. 382p.

Rhodes, Rod (1997) *Understanding Governance: Policy Networks, Governance, Reflexivity and Accountability* Open University Press, Londres

Sassen, Saskia (2010) A savage sorting of winners and losers: Contemporary versions of primitive accumulation, *Globalisations*, 7(1), pp. 23 – 50.

Sassen, Saskia (1994) *Cities under a World Economy* Princeton University Press, Nova Iorque

Sassen, Saskia (1991) *The Global City* Princeton University Press, Nova Iorque

SAVITCH, H.V., VOGEL, Ronald k. 2000, Paths to New Regionalism, *State and Local Government Review*, Vol. 32, 2000, pp. 158-168.

Seixas, João e Albet, Abel (coord.) (2010) *Urban Governance in the South of Europe* *Análise Social*, 197, Instituto de Ciências Sociais, Lisboa

Seixas, João (2012) *A cidade na encruzilhada* Edições Afrontamento, Porto

Sharpe, Laurence (1993) *The rise of Meso-Government in Europe* Sage Publications, Londres

Soja, Edward (1999) *Postmodern geographies* Verso, Londres

Stoker Gerry e Young, Stephen (1993) *Cities in the 1990's* Longman, Harlow

Subirats, Joan (ed.) (2003) *Elementos de nueva política* Centro de Cultura Contemporània de Barcelona

Tomàs, Mariana (2009) *La governabilitat metropolitana a Europa i l'America del Nord*. Col·lecció Estudis, Sèrie Govern Local, 13. Diputació Barcelona.

Valcárcel, José Ortega (2004) *La geografía para el siglo XXI* in Romero, Juan (coord.) *Geografía Humana*, Ariel, Barcelona

Veltz, Pierre (1996) *Mondialisation, Villes et Territoires. L'économie d'Archipel* Presses Universitaires de France, Paris

WILSON, Robert H., SPINK, Peter K., Ward, Peter M. *Metropolitan Governance in Americas*. Texto apresentado no Seminário Internacional Governança Urbana e Desenvolvimento Metropolitano. Natal, RN, 1-3 setembro 2010.

## ANEXO: Fichas de metrópoles: dados

PERFIL GEO-DEMOGRÁFICO	DESCRIÇÃO	FONTE
Superfície	Superfície total em km <sup>2</sup>	Eurostat <sup>(1)</sup>
População total (2010)	Número total de habitantes no dia 1 de Janeiro de 2010	OCDE <sup>(2)</sup>
PIB em milhões de US dólares (2007)	PIB a preços correntes em paridade de poder de compra (PPC). Expresso em milhões de US dólares	OCDE <sup>(2)</sup>
Densidade populacional (2010)	Relação entre o total de habitantes no dia 1 de Janeiro de 2010 e a superfície total (km <sup>2</sup> )	OCDE <sup>(2)</sup> / Eurostat <sup>(1)</sup>
PERFIL PESSOAS		
Variação da população (2005-2010)	Diferença entre a população de 2010 e a população de 2004 (%)	OCDE <sup>(2)</sup> / Eurostat <sup>(1)</sup>
Índice de dependência de jovens (2007)	Relação entre a população jovem (0-14 anos) e a população em idade ativa (15-64 anos)	OCDE <sup>(2)</sup> / Eurostat <sup>(1)</sup>
Índice de dependência de idosos (2007)	Relação entre a população idosa (65 ou mais anos) e a população em idade ativa (15-64 anos)	OCDE <sup>(2)</sup> / Eurostat <sup>(1)</sup>
Camas de hospital disponíveis por mil habitantes (2003-2006)	Relação entre as camas hospitalares (camas regularmente mantidas e disponíveis para o atendimento de pacientes internados, incluindo leitos ocupados e desocupados) e a população (expressa em 1.000 habitantes e correspondente à média dos 3 anos)	Urban Audit <sup>(3)</sup>
Proporção de famílias monoparentais (2004)	Proporção de agregados familiares com apenas um adulto e pelo menos uma criança menor de 18 anos de idade no total de famílias (%)	Urban Audit <sup>(3)</sup>
Proporção de famílias que vive em habitação própria (2004)	Proporção de agregados familiares que vivem em habitação própria no total de famílias (%)	Urban Audit <sup>(3)</sup>
PERFIL ECONOMIA		
PIB <i>per capita</i> em US dólares (2007)	Relação entre o PIB a preços correntes em paridade de poder de compra (PPC), e o número total de habitantes	OCDE <sup>(2)</sup>
Taxa de desemprego (2007)	Relação entre a população desempregada e a população ativa (empregada e desempregada).	OCDE <sup>(2)</sup>
Taxa de atividade (2007)	Relação entre a população ativa (empregada e desempregada) e a população entre os 15 e os 64 anos	OCDE <sup>(2)</sup>
Pedido de patentes por 1 milhão de habitantes (2007)	Pedidos de patente por milhão de habitantes (contagem fracionada, pelo inventor e ano de prioridade)	OCDE <sup>(2)</sup>
PERFIL TERRITÓRIO		
Proporção de área de espaços verdes (2003-2006)	Proporção de área de vegetação no total da área urbana, correspondente à área total, excluindo lagos, rios e mares (%); área de espaços verdes total (km <sup>2</sup> )	Urban Audit <sup>(3)</sup>
Proporção de viagens para o trabalho de carro (2004)	Proporção de viagens para o trabalho realizadas de carro no total de viagens para o trabalho (%). Calculado com base na menor viagem (do local de residência ao local de trabalho, incluindo a mudança de modo de transporte). O local de trabalho deve estar localizado dentro do limite da Área Metropolitana, enquanto o lugar de residência pode ser fora do limite	Urban Audit <sup>(3)</sup>
Tempo médio de distância casa-trabalho (2004)	Tempo médio de viagens entre o local de residência e local de trabalho, expresso em minutos. O local de trabalho deve estar localizado dentro do limite da Área Metropolitana, enquanto o lugar de residência pode ser fora do limite	Urban Audit <sup>(3)</sup>

<sup>(1)</sup> European Commission, Eurostat, disponível em [http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/statistics/search\\_database](http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/statistics/search_database)

<sup>(2)</sup> Organisation for Economic Co-operation and Development, OECD.Stat Extracts, disponível em <http://stats.oecd.org/Index.aspx?QueryId=23398#>

<sup>(3)</sup> European Commission, Urban Audit, disponível em: <http://www.urbanaudit.org/CityProfiles.aspx>. De referir que os limites das áreas metropolitanas definidos pelo Urban Audit são muito distintos dos definidos pela OCDE e pelo Eurostat. Segundo esta fonte as áreas metropolitanas são identificadas como “Large Urban Zones” (LUZ) e têm as seguintes dimensões (km<sup>2</sup>): Atenas – 3.807; Barcelona – 1.797; Berlim – 17.385; Birmingham – 1.598; Copenhaga - 2.782; Estocolmo – 6.519; Estugarda – 3.654; Lisboa – 1.432; Lyon – 5.998; Londres – 8.920; Madrid – 8.022; Nápoles – 565; Paris – 12.080; Randstat – 2.162; Roma – 3.667; Viena – 4.611.