

EXPERIÊNCIAS INTERNACIONAIS EM GESTÃO METROPOLITANA: TRÊS ESTUDOS DE CASO

Maria Abadia da Silva Alves

EXPERIÊNCIAS INTERNACIONAIS EM GESTÃO METROPOLITANA: TRÊS ESTUDOS DE CASO

Maria Abadia da Silva Alves

RESUMO

A literatura internacional recente que trata dos diversos arranjos metropolitanos tem apontado a existência de uma gama variada de modelos, partindo dos tipos mais informais até os modelos totalmente formalizados. Ou seja, entre estes extremos de organização metropolitana, existiriam várias combinações intermediárias. Além disso, as estruturas poderiam ser de adesão voluntária ou compulsória, havendo em muitos casos (mas não obrigatoriamente) a coincidência de ocorrência de arranjos informais/voluntários e formalizados/compulsórios. Neste trabalho, analisaremos três experiências internacionais: Estados Unidos, Canadá e Reino Unido. Estes casos, freqüentemente, citados na literatura, exemplificam quão variadas podem ser as formas de organização metropolitana. O caso americano tem como principal característica a fragmentação de suas estruturas locais. O Canadá apresenta uma solução extrema com o amalgamation de vários municípios em mega cidades. Já a experiência londrina mostra o reestabelecimento de sua agência metropolita, abolida no governo Thatcher, com a criação do Greater London Authority (GLA) em 2000.

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO.....	3
2 A FRAGMENTAÇÃO DAS INSTITUIÇÕES LOCAIS AMERICANAS.....	6
3 O CANADÁ E A ANEXAÇÃO RECENTE DE MUNICÍPIOS (AMALGAMATION 1).....	8
4 LONDRES E O GREATER LONDON COUNCIL – GLC.....	15
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	18
6 REFERÊNCIAS.....	20

1 INTRODUÇÃO

Recentemente vários estudos têm buscado sistematizar e/ou montar tipologias sobre os diversos arranjos metropolitanos existentes. De forma simplificada, podemos observar, a partir da leitura destes trabalhos, que os arranjos metropolitanos variam, ou podem ser graduadas numa escala que vai desde os modelos **informais** até os modelos totalmente **formalizados**. Ou seja, entre estes extremos de organização metropolitana, existiriam toda uma gama bastante variada de combinações intermediárias. Além disso, as estruturas podem ser de adesão **voluntária** ou **compulsória**, havendo em muitos casos (mas não obrigatoriamente) a coincidência de ocorrência de arranjos informais/voluntários e formalizados/compulsórios.

Os argumentos a favor de estruturas voluntárias são bastante óbvias e vão no sentido de que as decisões de fazer ou não fazer tem mais possibilidade de êxito se forem tomadas espontaneamente. Contra as soluções voluntárias argumenta-se que estas podem gerar impasses de difícil solução, pois mesmo sendo consensuais num primeiro momento, não há garantias de comprometimento irrestrito no futuro. Além disso, se este arranjo voluntário se firmar sob um modelo informal, a própria falta de rigidez do aparato institucional pode facilitar o descomprometimento futuro dos entes envolvidos, gerando ainda mais instabilidade.

Este argumento, contrário à formação de estruturas voluntárias e, também, geralmente contra a formação de arranjos informais, apresenta um contra-argumento baseado principalmente na necessidade de se estabelecer funções e competências bem delimitadas e obrigatórias para os entes constitutivos de arranjos metropolitanos. Deste argumento pode inclusive derivar um outro, que é a base da defesa para a constituição de arcabouços institucionais com base legal mais rígida a partir da criação de um **super órgão metropolitano**, que seria mais onipresente e atuante no cenário regional, pois este seria capaz de controlar com mais facilidade as externalidades provocadas pela dispersão das agências e apresentar economias de escala na prestação dos serviços locais (LOBO E TAVARES, 1991).

Este posicionamento também pode ser criticado, pois a centralização da gestão metropolitana por si só não seria capaz de evitar o surgimento de conflitos entre os diversos entes e instituições presentes na região. Além disso, não há evidências suficientes para sustentar a idéia de que um sistema mais centralizado

seja mais eficiente no trato dos problemas regionais e nem que a prestação de serviços em larga escala seja mais eficiente (LOBO E TAVARES: 1991).

Neste debate não podemos deixar de mencionar os estudiosos da *Public Choice*, que argumentam que uma estrutura de gestão metropolitana mais fragmentada seria mais virtuosa, levando a uma maior eficiência na prestação dos serviços públicos devido à concorrência entre os governos locais. No modelo teórico de Charles Tiebout os “consumidores” dos bens públicos deveriam ter a possibilidade de escolher a melhor combinação possível entre taxaço e serviços públicos que melhor lhes agradassem, “votando com os pés”. Transportando este raciocínio para a escala metropolitana, os estudiosos da *Public Choice* vêem como ideal um governo metropolitano policêntrico e fragmentado para garantir a melhor eficiência na prestação dos serviços regionais. Além disso, a existência de múltiplas autoridades locais maximizaria a participação democrática pois os “cidadãos-consumidores” estariam mais próximos dos seus candidatos eleitos. Para estes teóricos, portanto, a criação de entidades metropolitanas centralizadas prejudicaria enormemente a eficiência na prestação de serviços públicos (STEPHENS E WIKSTROM, 2002). Dessa forma, o modelo fragmentado americano, analisado a seguir seria ideal.

Embora não muito recente, o trabalho de Lordello de Mello, publicado em 1986, ainda é uma importante referência no Brasil quando se trata de experiências comparativas em modelos de gestão metropolitana. Neste trabalho, o autor também explora as dualidades voluntário X compulsório e formal X informal, apresentando uma tipologia de formatos sob os quais aparecem as estruturas de prestação de serviços metropolitanos, com base nas conclusões apresentadas por Frido Wagner no Congresso Internacional de Ciências Administrativas, na cidade de Berlim em 1983, reproduzidas a seguir:

- cooperação formal por meio da criação de uma associação de municípios para o debate e identificação de soluções a cargo de cada municipalidade;
- criação de juntas metropolitanas de planejamento, com responsabilidade de implementação a cargo da entidade local;
- contratos ou convênios intergovernamentais para o exercício de certas funções ou prestação de determinados serviços;

- transferência compulsória de funções de um nível de governo a outro, com base na legislação específica;
- adoção do princípio da extraterritorialidade, pelo qual a lei confere a uma cidade o poder de exercer jurisdição fora de seu território para solucionar problemas específicos;
- criação de distritos especiais para a prestação de serviços específicos;
- administração comum para certos serviços metropolitanos a cargo de determinado governo da região;
- atribuição de funções metropolitanas a um nível de governo já existente, como o condado, a província e o departamento;
- criação de um governo metropolitano em dois níveis, mediante a federação de municípios, conservando-se estes com certas funções e atribuindo-se a outro nível as funções de interesse comum;
- consolidação dos municípios da região num só governo;
- faculdade de anexação de áreas vizinhas pela cidade principal; de forma a ampliar sua jurisdição;
- anexação com descentralização de algumas funções quando esta cobre uma área muito grande;
- administração pelo nível de governo mais alto, especialmente no caso de capital nacional.

Esta tipologia, relativamente extensa, é criticada por Lobo e Tavares (1991) na medida em que “impede de ver as soluções mistas, onde mais de um tipo se ajustam, conformando um terceiro arranjo institucional. Ao mesmo tempo, em algumas vezes fica difícil distinguir as sutis diferenças entre um tipo e outro” (LOBO E TAVARES, 1991, p. 160). Além disso, podemos acrescentar que desde 1983 até os dias atuais novas combinações provavelmente poderiam ser acrescentadas nesta listagem. No entanto, esta tipologia é extremamente esclarecedora no sentido de mostrar quão variados podem ser os arranjos metropolitanos, como mencionamos anteriormente.

Frente à dificuldade em se fazer um levantamento mais extenso de várias experiências metropolitanas, optamos, neste trabalho focar em três casos, freqüentemente citados na literatura internacional: Estados Unidos, Canadá e Reino Unido (Londres).

2 A FRAGMENTAÇÃO DAS INSTITUIÇÕES LOCAIS AMERICANAS

Nos EUA o termo “gestão metropolitana” não assume a forma de um arranjo institucional específico e sim refere-se ao tratamento de problemas de planejamento em regiões interarticuladas. Ou seja, refere-se à forma pela qual os governos locais buscam resolver problemas comuns, que ultrapassam mais de uma jurisdição (SPINK, 2006).

Sob a constituição americana, a definição das estruturas de governo local e seus poderes e atribuições são determinadas localmente, o que resulta em um conjunto bastante diverso de estruturas e um arcabouço legal bastante diferenciado para os governos locais e um número extraordinário de autoridades e instituições nesta escala de atuação. A criação ou reformulação destes órgãos locais freqüentemente requer a aprovação da população envolvida através de votação, trazendo maior legitimidade a essas instituições. Dessa forma, as regiões metropolitanas americanas são formadas por múltiplos órgãos e autoridades locais. Nas 25 MSAs (*Metropolitan Statistical Areas*) existem 17.683 entidades locais e o número médio dessas entidades entre as dez maiores regiões metropolitanas dos Estados Unidos é de 1902 (WILSON, 2006).

Já na década de 1930, esta estrutura bastante fragmentada era motivo de preocupação para alguns estudiosos americanos, que argumentavam que esta estrutura poderia levar à ineficiência na prestação dos serviços regionais, levando ao desperdício de recursos devido à superposição de atribuições. Alguns autores como Studenski propunham a criação de um governo metropolitano centralizado (STEPHENS E WICKSTROM, 2000). Na década de 60, o governo federal americano, na tentativa de diminuir a fragmentação em algumas áreas de atuação metropolitana criou alguns órgãos de planejamento regional como os *Concils of Governance* (COGs) e algumas agências na área de planejamento de uso do solo e transporte, conflitando diretamente com os governos locais (STEPHENS E WICKSTROM, 2000).

Apesar de existente esta preocupação com a fragmentação dos governos locais estes continuaram a crescer em números. Especialmente após a Segunda Guerra Mundial, houve uma massiva consolidação de “distritos escolares”. A principal razão para isso foram as economias de escala a serem realizadas nas *high schools* com currículos mais especializados. A presença dos distritos escolares e

seu uso dependem da legislação estadual. Com a exceção de St. Louis e Pittsburg, a média de distritos escolares tende a cair nas maiores regiões americanas embora a média de população por distrito escolar tende a aumentar com o tamanho da RM. (WILSON, 2006).

A partir da década de 70, houve um crescimento dos “distritos especiais”, paralelamente a uma queda no número dos distritos escolares. Os distritos especiais geralmente são formados pelos próprios cidadãos ou grupos de dois ou mais governos locais para a provisão de determinado serviço público para a população local. Os distritos especiais nas 25 maiores regiões do país são mais comuns nas áreas de proteção contra incêndios, água e esgoto, habitação, bibliotecas, parques e recreação. Observa-se, por exemplo, que Nova York, Chicago e St. Louis utilizam largamente os distritos especiais na área de proteção contra incêndio, mas sete RMs não tem distritos especiais nesta área de atuação. Pittsburg tem 107 distritos especiais para a área de esgotamento sanitário enquanto que em outras 13 MSAs existem menos de cinco de tais distritos (WILSON, 2006).

Nos Estados Unidos, uma outra alternativa à criação de distritos especiais e dos distritos escolares é o estabelecimento de colaborações interjurisdicionais para a provisão de serviços públicos comuns. Embora o governo estadual tenha o papel de definir as opções disponíveis para os governos locais, a formatação destes depende largamente do contexto local e de suas necessidades específicas. Cooperação informal, contratos e acordos, intermunicipais, contratos privados, são algumas das formas que estes arranjos podem tomar, sendo que, em alguns casos, a sua criação é incentivada e/ou autorizada também pelo governo federal. Por exemplo, a criação de órgãos para a qualidade do ar em regiões metropolitanas, deve ser autorizada pelo governo federal (WILSON, 2006).

3 O CANADÁ E A ANEXAÇÃO RECENTE DE MUNICÍPIOS (AMALGAMATION 1)

O Censo canadense usa a designação de *Census Metropolitan Areas* (CMAs) para se referir às aglomerações urbanas com maior densidade econômica e populacional, através de critérios específicos. De acordo com a definição abaixo, as CMAs são:

formed by one or more adjacent municipalities centred on a large urban area (known as the urban core). The census population count of the urban core is at least 10,000 to form a census agglomeration and at least 100,000 to form a census metropolitan area. To be included in the CMA, other adjacent municipalities must have a high degree of integration with the central urban area, as measured by commuting flows derived from census place of work data (Statistics Canada, 2002, apud COLLIN E TOMÁS, 2004).

Em 2001, de acordo com estes parâmetros, existiam 27 CMAs no país, onde habitavam mais de 19 milhões de pessoas, aproximadamente dois terços do total da população canadense, sendo que as dez maiores abrigavam 50% da população do país. Em 17 áreas metropolitanas a população era maior do que 200.000 habitantes. Destacam-se no cenário econômico do Canadá as áreas metropolitanas de Vancouver, Edmonton, Winnipeg, Toronto, Ottawa, Montreal, Quebec e Halifax.

Algumas áreas metropolitanas canadenses tem passado por agressivas reformas territoriais, levadas a cabo pelos governos provinciais e apoiados especialmente pelos líderes políticos das cidades centrais. Estas medidas, em sua maior parte, resultaram na anexação de municípios (*amalgamation*) e autoridades regionais preexistentes, colocando fim no *two tier system* existente desde o final dos anos 60. Em muitos casos a criação de uma nova grande cidade também levou à instalação de novas estruturas descentralizadas, como veremos a seguir.

O Canadá, com uma população de mais de 30 milhões de habitantes, é dividido politicamente em dez províncias e três territórios. Os municípios canadenses são criados por legislação provincial, e a legislação que define suas atribuições, gestão e fontes de recursos são também definidos por legislação provincial. Ou seja, as relações diretas entre o governo federal e os municípios são praticamente inexistentes. Este relacionamento explica porque, em muito textos que tratam da divisão política do país, os municípios canadenses são tratados como “**criaturas das províncias**”.

Embora sem um maior reconhecimento político, os municípios canadenses tem um grau considerável de autonomia fiscal. Quase 85% da receita municipal são de fontes locais, especialmente ligados a impostos sobre propriedade (54,3% da receita total). A outra maior fonte de renda para os governos municipais são as taxas sobre serviços municipais, responsáveis por mais de 20% de suas receitas. Contrariamente, transferências dos níveis mais altos de governo respondem por uma parcela bastante pequena da receita dos municípios (em torno de 12,3%). Esta autonomia no entanto é relativa pois os municípios são freqüentemente monitorados pelos governos provinciais que estabelecem quais são os poderes e formas de taxaço municipal.

Apesar da pouca autonomia, os municípios podem ser considerados autoridades descentralizadas, sua função principal é prover serviços locais explicitamente delegados pelo governo provincial. Assim, o *status* e o papel desempenhado pelas municipalidades varia consideravelmente entre as províncias, causando uma grande fragmentação de governos locais – não tão excessivo quanto no caso americano – e um grande número de municípios (estes totalizavam 3.731 em 2003).

Esta expressiva fragmentação de governos locais foi a base para a discussão e posteriores medidas para diminuir o número de municípios. Desde a criação da *Unicity of Winnipeg* em 1972, através da anexação de 13 municípios, nenhuma outra aglomeração urbana foi objeto de uma anexação massiva de municípios comparável com as ocorridas nas províncias de Quebec, Ontário, Nova Scotia, Prince Edward Island, e New Brunswick, ocorridas recentemente.

Os argumentos a favor da anexação de municípios vão desde a já citada fragmentação dos governos locais, até a necessidade de certas regiões em “expressar todo o seu potencial econômico” e melhorar a sua capacidade competitiva frente ao mercado nacional e global, o que só seria alcançado com estruturas de governo mais unificadas.

A natureza e o alcance destas reformas não foi o mesmo em todas as províncias. As mudanças mais profundas ocorreram em Ontário e Quebec, razão pela qual escolhemos estas duas províncias para uma análise um pouco mais detalhada.

Província de Ontário – Toronto

A nova mega cidade de Toronto, estabelecida em 1º de janeiro de 1998 é o resultado do agrupamento de seis municípios da *Metro Toronto* e do município de Toronto. Após a reforma, a cidade se tornou a maior cidade canadense, contando com quase dois milhões e meio de habitantes, de acordo com o Censo de 2001. A reforma imposta pelo governo provincial foi restrita a esta área, sendo que a estrutura municipal restante da Grande Toronto permaneceu intacta (esta área remanescente é composta por um território de aproximadamente 6.000 Km², formada pelos municípios de Halton, Peel, Durham e York).

A nova estrutura organizacional inclui Conselhos Consultivos (*Advisory Community Councils*) com funções consultivas na área de planejamento do solo e zoneamento urbano. Foi criado também o *Greater Toronto Services Board* (GTSB) responsável pelo planejamento regional e transporte/trânsito e outras áreas a serem decididas. No entanto, o GTSB não conseguiu o sucesso esperado, sendo abolido em 2002, deixando várias questões ligadas ao planejamento regional sem resolução e criando uma lacuna institucional ainda não resolvida.

Província de Quebec – Montreal

Montreal é um dos casos mais estudados nos processos recentes de anexação de municípios, estabelecidos no território canadense. Seguindo o exemplo de Ontário, a província de Quebec iniciou uma série de reformas na estrutura dos governos locais baseadas em dois principais pilares: a criação de uma autoridade metropolitana, o *Montreal Metropolitan Community* (MMC) e uma reorganização municipal com a criação de duas novas grandes cidades dentro da área metropolitana, Montreal e Longueuil, através da anexação dos municípios vizinhos (28 cidades em Montreal e sete em Longueuil).

O MMC é uma agência de planejamento regional com poucos poderes executivos e por isso é considerado um “*light regional government*”, responsável pelo planejamento do uso e ocupação do solo, desenvolvimento econômico, desenvolvimento artístico e cultural, resíduos sólidos, trânsito e sistema de estradas. Quanto ao financiamento, a MMC não tem poder de taxaço e a maior parte de seus recursos provêm dos municípios (aproximadamente 75%), que contribuem com uma porcentagem do seu imposto territorial, e uma menor parte (25%), é repassada pela província.

A CMM possui um sistema representativo indireto. O *CMM Board* é composto por 28 membros, sendo que 14 deles, incluindo o prefeito, são de Montreal. Longueuil e Laval tem, cada uma, três representantes. Os membros restantes (oito) são os prefeitos das outros municípios que fazem parte da CMM.

A reforma institucional em Montreal também foi calcada na distribuição de responsabilidades para um nível eminentemente local, representado pelos 27 *boroughs (arrondissements)*, dentro das duas novas grandes cidades. A estes foram atribuídas a responsabilidade dos principais serviços locais enquanto as duas cidades se tornaram responsáveis pelo estabelecimento de normas gerais relativas ao fornecimento destes serviços.

Esta reorganização recente tinha por objetivo reduzir o número de autoridades locais e assim diminuir os problemas decorrentes da superposição de atribuições e os problemas decorrentes da falta de coordenação política resultante dessa fragmentação institucional. No entanto, apesar destas reformas, a Área Metropolitana de Montreal se constitui em um “intrincado mosaico institucional” compreendendo:

- 63 municípios, incluindo as três principais cidades (Montreal, Longueuil e Laval), o que representa 75% da população metropolitana. Muitos desses municípios elegem seu próprio conselho municipal e muitos têm comitês executivos.
- dentro das cidades anexadas, 27 *boroughs* em Montreal e 7 em Longueuil, substituíram as cidades anteriores.
- existem 14 *Regional County Municipalities (RCM)*, que se constituem em um outro agrupamento de municípios em uma autoridade supra-local. Destes, 8 estão totalmente incluídos e 6 estão parcialmente incluídos no território da MMC. Os RCMs são administrados por um conselho composto pelos prefeitos dos municípios membros.
- existem duas regiões administrativas (Montreal e Laval), sob a supervisão do Departamento de Assuntos Municipais, Esporte e Lazer.
- três partes das regiões administrativas de Montérégie, Laurentides e Lanaudière estão sob a supervisão do Departamento de Desenvolvimento Econômico e Regional do governo provincial.

Os principais conflitos que surgem dessa estrutura institucional ainda bastante complexa ocorrem principalmente entre as RCMs e a MMC, na medida em

que as primeiras perderam espaço de atuação com a criação da MMC. Além disso, observa-se dificuldades na coordenação políticas entre ambos os órgão, bem como dificuldades em se estabelecer estratégias coerentes com os campos de atuação destas instituições. Com a criação da MMC, as RCMs incluídas em sua área não tem mais responsabilidade sobre o planejamento espacial, anteriormente uma de suas principais funções. No entanto, nas regiões parcialmente incluídas na MMC, os RCMs ainda continuam com a atribuição de promover o planejamento de uso e ocupação do solo nos municípios fora das jurisdição da MMC. Esta situação também pode contribuir para dificultar o estabelecimento de competências entre as duas instituições.

As regiões administrativas não têm nenhuma competência funcional, no entanto servem de base para a implementação de políticas que não se enquadram na região de Montreal. Partes importantes dos territórios de Lanaudières, Laurentides e Montérégie não estão incluídos na CMM, algumas políticas regionais podem não coincidir com as prioridades estabelecidas pela CMM. Além disso, duas dessas regiões administrativas estão sob a responsabilidade do Departamento de Desenvolvimento Econômico e Regional enquanto os outros três estão sob a autoridade do Departamento de Assuntos Municipais, Esporte e Lazer, gerando conflitos.

Além destes conflitos relacionados à administração local e supra-local, a presença de agências governamentais na área de competência da CMM exacerba os problemas de competência na região metropolitana de Montreal. O principal exemplo é o setor de transportes, competência que a CMM divide com a Agência de Transportes Metropolitanos, um órgão provincial criado para coordenar o transporte na região.

Em suma, após as reformas recentes na estrutura de governo local de Montreal, podemos encontrar cinco escalas de atuação política: os *Boroughs*, os municípios, os RCMs totalmente incluídos na CMM, os RCMs parcialmente incluídos na CMM e a própria CMM, cujas atribuições principais estão elencadas no quadro a seguir:

	<i>Borough</i>	Municípios	RCMs totalmente incluídos na CMM	RCMs parcialmente incluídos na CMM	CMM
Planejamento Espacial e Urbano	Expedição da permissão para construir; planejamento de zoneamento do <i>Borough</i>	Planejamento urbano	Perdeu a competência sobre o planejamento urbano para a CMM	Planejamento urbano dos municípios fora da CMM	Prepara o plano metropolitano de uso e ocupação do solo
Desenvolvimento Econômico	Apoio financeiro aos órgãos econômicos, sociais e culturais locais	Elabora regras relativas ao apoio econômico aos <i>Boroughs</i> (Somente Montreal e Longueuil)	Apoia os órgãos responsáveis pelo desenvolvimento econômico. Fundos de investimento local	Apoia os órgãos responsáveis pelo desenvolvimento econômico. Fundos de investimento local	Promoção econômica internacional
Lixo	Coleta do lixo	Transporte e disposição do lixo		Planejamento e gerenciamento do lixo para os municípios locais	Gerenciamento dos resíduos para a região metropolitana
Incêndio e Defesa Civil		Corpo de Bombeiros, proteção contra incêndios e medias de emergência	Plano de cobertura de risco	Plano de cobertura de risco	
Água			Fontes locais de água	Fontes locais de água	
Transporte Público		Apoio financeiro, gerencial e operacional da rede de transporte municipal	Gerenciamento do transporte público (opcional)	Gerenciamento do transporte público (opcional)	Planejamento, gerenciamento e coordenação do transporte público metropolitano
Habitação		Financiamento de habitações sociais (obrigatório em algumas cidades)		Financiamento e gerenciamento de moradias sociais nos municípios fora da CMM (opcional)	Financiamento de novos projetos de habitação

Quadro 1: Distribuição das Principais responsabilidades locais e metropolitanas na Região Metropolitana de Montreal
 Fonte: OECD, 2004.

Recentemente, em janeiro de 2006, como resultado de um referendo ocorrido em 20 de junho de 2004, 31 cidades que foram “forçadas” a se unir na província de Quebec, decidiram se desmembrar (*de-merging process*), voltando a se constituir em governos locais separados.

4 LONDRES E O GREATER LONDON COUNCIL – GLC

Historicamente Londres pode ser considerado o país de maior tradição metropolitana, tendo criado a primeira instituição metropolitana do mundo, o *London County Council* (LCC), em 1888. Esta primeira instituição metropolitana londrina apresentou uma notável longevidade, sendo responsáveis por várias funções do governo de Londres até a década de 1960.

A partir do final dos anos 50, duas comissões – *Herbert Commission* e *Redcliff Maud Commission* – foram criadas com o objetivo de estudar a atuação deste órgão e os problemas da Grande Londres. Estes relatórios destacavam principalmente a grande fragmentação do sistema de governo metropolitano, a prestação inadequada de alguns serviços e a necessidade de modificações em seu sistema administrativo. A principal recomendação foi a criação de um novo ente metropolitano em Londres. Quanto à primeira comissão, a *Herbert Commission*, recomendava a criação de 52 novos *Boroughs* que seriam a base desse novo governo local. No entanto, deve-se destacar que a intenção de substituir o LCC por uma nova entidade metropolitana tinha cunho mais institucional do que técnico, econômico ou político, isso porque

a tensão institucional na Grande Londres foi ficando mais significativa com o crescente conflito interno do sistema de dois níveis governamentais (*two tier system*). Conflitos entre conselhos distritais e governos locais foram forças mais importantes para o questionamento da eficácia do sistema então existente do que propriamente o enfrentamento da prestação de serviços e o problema do emprego (LOBO E TAVARES, 1991, p. 121).

Assim, em 1963, foi criado o *Greater London Council* (GLC) cobrindo uma área de 32 municípios, ao contrário dos 52 sugeridos pela Comissão Herbert. A primeira eleição para o Conselho aconteceu em 9 de abril de 1964, na qual cada *borough* elegia um número de representantes. O primeiro GLC foi formado por 64 membros do Partido dos Trabalhadores e 36 do Partido Conservador.

O GLC foi criado para desempenhar funções metropolitanas e definir estratégias nas áreas de habitação, planejamento urbano, proteção contra incêndio e trânsito. De 1970 a 1984 também foi responsável pela área de transportes. Sua atuação se dava através de comitês: Comitê-Chefe (*Leader's Committee*), ligado ao gabinete do governo central e comitês de política, habitação, planejamento, comunicações, serviços etc. Cada comitê se desdobrava em grupos, constituindo

outros comitês técnicos-administrativos e cada área programática era administrada por uma diretoria (planejamento, transporte, habitação etc.).

No entanto,

o ente metropolitano resultou, na verdade, muito mais frágil em termos de amplitude de responsabilidades funcionais e autonomia do que se havia pensado antes. O GLC se mostrou bastante dependente dos municípios para a implementação efetiva de qualquer programa, além de uma limitação intrínseca imposta pelo governo central. A situação complicou com a alternância de governos trabalhistas e conservadores na gestão do GLC (LOBO E TAVARES, 1991, p. 125-126).

Ou seja, o GLC sofria de fraqueza organizacional e vulnerabilidade política.

Além da falta de poder efetivo, conflitos políticos entre trabalhistas e conservadores levaram a que estes últimos demandassem a abolição do órgão metropolitano. Em 1982, Ken Livingstone, do partido trabalhista e de inspiração marxista, iniciou uma etapa decisiva no destino do GLC. Com uma política de altos gastos (*“tax high, spend high”*) o governo de Livingstone conflitava diretamente com o governo conservador de Margaret Thatcher, que como represália, diminuiu drasticamente os repasses do governo central à GLC. Além de sua postura politicamente antagônica a Thatcher, Livingstone protagonizou uma série de episódios que visivelmente rivalizavam (até mesmo de forma provocativa) com o governo da Primeira Ministra: reduziu as tarifas de ônibus e metrô, entrou em diálogo com o líder do Sinn Féin, Gerry Adams, que havia sido banido da ilha britânica devido à sua ligação com o IRA e também apoiou a construção de uma estátua de Nelson Mandela, considerado, àquele tempo, um terrorista pela ministra (www.wikipedia.org).

Com a exacerbação do conflito político, em 1985 a abolição do GLA foi aprovada pelo parlamento britânico, ainda que com uma margem estreita de vantagem. Mesmo sendo politicamente motivado, o argumento utilizado para a abolição do GLA foi que este era ineficiente e desnecessário e suas atribuições poderiam facilmente ser transferidas para os municípios que faziam parte da Grande Londres (THORNLEY, 2003).

Com a abolição do GLC, muitas de suas antigas funções foram atribuídas aos *boroughs* individualmente ou passaram a ser prestado por uma espécie de consórcio entre estes, promovendo uma grande pulverização da prestação de serviços na Grande Londres. Como resultado, cresceu no país a idéia de que tal

sistema era desordenado e caótico, retomando-se novamente a idéia de que seria necessário a criação de um novo órgão metropolitano para coordenar a prestação dos serviços na região.

Com a eleição de Tony Blair em 1997, este se comprometeu a reestabelecer uma nova entidade metropolitana em Londres. Em 1999 um referendo popular confirmou a volta de um novo governo metropolitano na capital resultando na criação da *Greater London Authority* (GLA) em 2000 (THORNLEY, 2003).

A estrutura da GLA difere bastante da estrutura anterior. Esta é formada pelo Prefeito de Londres (*Mayor of London*) e uma Assembléia de 25 membros (*London Assembly*), eleitos diretamente e, curiosamente, o primeiro Prefeito eleito (e reeleito posteriormente) para a GLA foi o mesmo Ken Livingstone, da época do GLC.

As áreas em que a GLA são responsáveis são transporte, policiamento, incêndio e resgate, desenvolvimento e coordenação e planejamento do uso do solo. No entanto, a GLA não provê nenhum serviço urbano diretamente. O GLA trabalha através de quatro outros órgãos, que seguem as diretrizes estabelecidas pelo Prefeito e Assembléia (Tornley: 2003): 1) *Transport for London*: Responsável pelo gerenciamento do sistema de transporte londrino; 2) *The Metropolitan Police Authority* que provê policiamento na Grande Londres; 3) *The London Fire and Emergency Authority* que Administra a brigada de incêndio e coordena planos de emergência e 4) *The London Development Agency* que foi criada para promover o desenvolvimento econômico e a “regeneração” regional além de elaborar uma estratégia econômica para a Grande Londres.

Finalmente, deve-se registrar que o GLA não tem poder de taxaço. A maior parte de seu orçamento é composta por recursos do governo central.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Como observa Spink (2006), a expressão “gestão metropolitana” é utilizada de duas formas diferentes. Em países como os EUA e Canadá, esta expressão é usada em termos descritivos, técnicos e acadêmicos, “onde uma região metropolitana é uma maneira de se discutir problemas de planejamento de uma ou mais conurbações interarticuladas, que podem ou não gerar conseqüências organizacionais específicas e locais” (SPINK, 2006, p. 3). Já em países como o Brasil, esta expressão se refere a arranjos institucionais específicos.

Embora os dois primeiros exemplos se refiram a países federalistas, a literatura aponta grandes dificuldades para a criação de governos metropolitanos também em países unitários. No entanto, em países federativos, “o envolvimento do Governo Federal no processo de institucionalização de soluções metropolitanas parece depender do grau de interferência federal nos assuntos locais” (MELLO, 1996). O mesmo podemos dizer para o envolvimento dos governos estaduais/provinciais nas questões metropolitanas.

No caso do Canadá, a ascendência exercida pelas autoridades das províncias sobre os governos locais, acabou por permitir o surgimento de soluções radicais como a anexação de municípios, situação que não seria possível no Brasil devido à grande autonomia exercida pelos governos municipais. No entanto, mesmo no caso canadense, em que as províncias exercem grande controle sobre os governos locais, a decisão de unir várias jurisdições sobre um único município não se deu sem conflitos. Recentemente, em janeiro de 2006, como resultado de um referendo ocorrido em 20 de junho de 2004, 31 cidades que foram forçadas a se unir na província de Quebec, decidiram se desmembrar (*de-merging process*), voltando a se constituir em governos locais separados.

Outra observação importante diz respeito à sobreposição de atribuições e competências, quando existe um grande número de unidades de governo local, como no caso americano. Esta maior fragmentação de governos locais parece dificultar ainda mais a gestão metropolitana, gerando desperdício de recursos e conflitos entre as várias instituições envolvidas. Esta complexidade institucional, no entanto, não é uma característica apenas do modelo americano. Em muitos países da OCDE, onde importantes reformas metropolitanas foram feitas, também permanecem montadas um intricado emaranhado de instituições, um “mosaico”

institucional com antigas estruturas coexistindo com as novas, dificultando a coordenação técnica e política e a distribuição de responsabilidades. Em adição às instâncias supra-locais, a presença de agências governamentais na mesma área de competência, exacerba os problemas relativos à distribuição de responsabilidades entre as várias escalas de atuação. Na região de Montreal, o principal exemplo é encontrado no setor de transporte, onde a responsabilidade pelo setor é dividida entre a CMM e a *Metropolitan Transport Agency*.

Quanto à participação dos governos locais no processo decisório metropolitano, observa-se que a sua representação, geralmente tem caráter decisório e não apenas consultivo, tanto quando eleitos diretamente pela população regional ou eleitos de forma indireta. No primeiro caso, obviamente, as estruturas metropolitanas tendem a ganhar maior legitimidade política.

Chama bastante atenção o fato, de que na maioria da bibliografia consultada, pouca referência foi feita às formas de financiamento metropolitano e quando essa referência é feita geralmente é superficial, demonstrando a necessidade de estudos que aprofundem nesta questão. Apesar disso percebe-se, obviamente, que as soluções mais formalizadas tendem a ter fontes de recursos mais regulares.

6 REFERÊNCIAS

LOBO, T.; TAVARES, L. **Metropolização**: experiência internacional. Relatório Final de Pesquisa. Volume II. Projeto: Terciarização, Metropolização e Gestão Metropolitana. Campinas: NESUR/UNICAMP, 1991.

OECD. **Territorial reviews**: Montreal, Canadá, 2004. Disponível em: <www.iigr.ca/pdf/documents/1169_OECD_Territorial_Review.pdf>. Acesso em: 2 abr. 2005.

SALET, W., THORNLEY, A.; KRUEKELS, A. **Metropolitan Governance and spatial planning**: comparative case studies of european city-regions. London: Spon Press, 2003.

SPINK, P. Governança metropolitana: sobre instituições e organizações. X Colóquio Internacional sobre Poder Local: Desenvolvimento e Gestão de Territórios. 11 a 13 de dezembro. **Anais...**, Salvador, 2006.

STEPHENS, G. R.; WIKSTROM, N. **Metropolitan government and governance**: theoretical perspectives, Empirical Analysis and the Future. New York – Oxford: Oxford University Press, 2000.

TOMÁS, M.; COLLIN, J. P. **Metropolitan governance in Canada or the persistence of institutional reforms**. Urban Public Economics Review. Universidad de Santiago de Compostela. España, 2004. pp. 13- 39. Disponível em: <http://redalyc.uaemex.mx/redalyc/pdf/504/50400201.pdf>. Acesso em: 7 dez. 2005.

WILSON, R. Metropolitan governance in the United States. X Colóquio Internacional sobre Poder Local: Desenvolvimento e Gestão de Territórios. 11 a 13 de dezembro. **Anais...**, Salvador, 2006.

AUTORIA

Maria Abadia da Silva Alves – Mestre e Doutora pelo Instituto de Economia da UNICAMP, Pós-doutoranda do Programa de Administração Pública e Governo da EAESP/FGV, Bolsista IPEA.
Endereço eletrônico: maria_abadia@hotmail.com