

França, Karla; Furtado, Bernardo Alves

Working Paper

Experiências de governança metropolitana internacional: Os casos dos Estados Unidos e do Canadá

Texto para Discussão, No. 1855

Provided in Cooperation with:

Institute of Applied Economic Research (ipea), Brasília

Suggested Citation: França, Karla; Furtado, Bernardo Alves (2013) : Experiências de governança metropolitana internacional: Os casos dos Estados Unidos e do Canadá, Texto para Discussão, No. 1855, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), Brasília

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/91276>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

1855

TEXTO PARA DISCUSSÃO

EXPERIÊNCIAS DE GOVERNANÇA METROPOLITANA INTERNACIONAL: OS CASOS DOS ESTADOS UNIDOS E DO CANADÁ

Karla França
Bernardo Alves Furtado

EXPERIÊNCIAS DE GOVERNANÇA METROPOLITANA INTERNACIONAL: OS CASOS DOS ESTADOS UNIDOS E DO CANADÁ*

Karla França**

Bernardo Alves Furtado***

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

** Pesquisadora do Programa de Pesquisa para Desenvolvimento Nacional (PNPD) na Diretoria de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais (Dirur) do Ipea.

*** Diretor Adjunto da Dirur do Ipea.

Governo Federal

**Secretaria de Assuntos Estratégicos da
Presidência da República**
Ministro interino Marcelo Côrtes Neri

ipea Instituto de Pesquisa
Econômica Aplicada

Fundação pública vinculada à Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República, o Ipea fornece suporte técnico e institucional às ações governamentais – possibilitando a formulação de inúmeras políticas públicas e programas de desenvolvimento brasileiro – e disponibiliza, para a sociedade, pesquisas e estudos realizados por seus técnicos.

Presidente

Marcelo Côrtes Neri

Diretor de Desenvolvimento Institucional

Luiz Cezar Loureiro de Azeredo

Diretor de Estudos e Relações Econômicas e Políticas Internacionais

Renato Coelho Baumann das Neves

Diretor de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia

Daniel Ricardo de Castro Cerqueira

Diretor de Estudos e Políticas Macroeconômicas

Cláudio Hamilton Matos dos Santos

Diretor de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais

Rogério Boueri Miranda

Diretora de Estudos e Políticas Setoriais de Inovação, Regulação e Infraestrutura

Fernanda De Negri

Diretor de Estudos e Políticas Sociais

Rafael Guerreiro Osorio

Chefe de Gabinete

Sergei Suarez Dillon Soares

Assessor-chefe de Imprensa e Comunicação

João Cláudio Garcia Rodrigues Lima

Ouvidoria: <http://www.ipea.gov.br/ouvidoria>

URL: <http://www.ipea.gov.br>

Texto para Discussão

Publicação cujo objetivo é divulgar resultados de estudos direta ou indiretamente desenvolvidos pelo Ipea, os quais, por sua relevância, levam informações para profissionais especializados e estabelecem um espaço para sugestões.

© Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – **ipea** 2013

Texto para discussão / Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.- Brasília : Rio de Janeiro : Ipea , 1990-

ISSN 1415-4765

1. Brasil. 2. Aspectos Econômicos. 3. Aspectos Sociais.
I. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.

CDD 330.908

As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e inteira responsabilidade do(s) autor(es), não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada ou da Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República.

É permitida a reprodução deste texto e dos dados nele contidos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.

JEL: H7; R58; Z18.

SUMÁRIO

SINOPSE

ABSTRACT

1 INTRODUÇÃO: METRÓPOLES E INSTITUCIONALIDADES.....7

2 A QUESTÃO METROPOLITANA: EXPERIÊNCIAS INTERNACIONAIS 11

3 APONTAMENTOS SOBRE A EXPERIÊNCIA DE GOVERNANÇA METROPOLITANA
NOS ESTADOS UNIDOS E NO CANADÁ35

REFERÊNCIAS39

SINOPSE

O texto analisa aspectos da governança metropolitana dos Estados Unidos e do Canadá, observando estratégias de ações cooperadas e critérios utilizados em suas experiências de gestão e institucionalização. Nesse sentido, discorre-se sobre os arranjos instituídos de forma compulsória ou voluntária, as fontes de financiamento e a oferta de serviços cooperados. Além disso, no intuito de contribuir para a compreensão da problemática e das estratégias de enfrentamento da questão, o estudo enfoca os processos de metropolização, suburbanização e adensamento de áreas metropolitanas. Desse modo, este estudo tem por objetivo analisar a questão metropolitana, considerando essencialmente suas institucionalidades e a promoção de políticas e programas empreendidos nos espaços metropolitanos. Consideram-se as diretrizes institucionais dos países federativos em questão, bem como os desafios e limitações de fomento à governança metropolitana. As reflexões foram desenvolvidas a partir da revisão da literatura internacional e de estudos formais realizados pelas próprias instituições e organizações metropolitanas entre 1970 e 2012. A análise indica que os arranjos de governança metropolitana nos Estados Unidos e no Canadá apresentam estruturas diferenciadas em relação à participação política e à concentração ou fragmentação da tomada de decisão, embora os critérios de delimitação metropolitana sejam similares. Há diversidade de modelos para a prestação de serviços comuns e cooperação, com existência de fragilidades nas estratégias para a articulação de políticas intersetoriais e fortes conflitos entre agentes econômicos públicos e privados.

Palavras-chave: áreas metropolitanas; instituições; Estados Unidos; Canadá; governança metropolitana.

ABSTRACTⁱ

This paper focus on aspects of metropolitan governance of the United States and Canada highlighting strategies of cooperation and criteria used in their experiences of management and institutionalization. Thus, it describes both the governance experiences implemented voluntarily or compulsorily, their financing mechanisms and the resulting ability to offer public services. Besides, aiming at further deepening the

ⁱ *The versions in English of the abstracts of this series have not been edited by Ipea's publishing department.*
As versões em língua inglesa das sinopses desta coleção não são objeto de revisão pelo Editorial do Ipea.

understanding of the strategies adopted, this paper depicts the processes of conurbation, urban sprawl and densification in metropolitan areas. Therefore, the objective of this paper is to analyze the institutional processes of metropolitan governance and its fostering of public policies and programs. Institutional guidelines, challenges and observed limitations are considered for the cases at hand. In order to develop the paper, specific literature produced by the institutions as well as their analysis was consulted. The analyses indicate that there are different governance structures in Canada and in the United States concerning both political attachment and concentration or fragmentation of decision-making processes although delimitation criteria of metropolitan areas are similar. There is a diversity of models for offering public services. However, some limitations can still be observed in terms of articulating policies among different sectors. Disagreements persist among public and private economic actors.

Keywords: Metropolitan areas; institutions; the United States; Canada; metropolitan governance.

1 INTRODUÇÃO: METRÓPOLES E INSTITUCIONALIDADES

As metrópoles são o lócus de consumidores e trabalhadores, inovações e criatividade, infraestrutura e oferta de serviços de alta especificidade. As metrópoles reúnem conhecimento e centros de pesquisas, lazer e cultura. As metrópoles, enfim, materializam as economias de aglomeração. Além da diversidade e das excelências da sociedade, as duzentas maiores economias metropolitanas representam ainda quase metade do produto interno bruto (PIB) mundial. No entanto, os potenciais de riqueza que as metrópoles possuem em relação às funções econômicas, políticas e culturais e sua capacidade de polarizar o território não se realizam efetivamente em países em desenvolvimento tal como em países desenvolvidos. Segundo a ONU-Habitat (2011), foi nos países em desenvolvimento que nos últimos anos houve forte espraiamento do tecido urbano, especialmente nas áreas metropolitanas latino-americanas, que apresentam uma taxa de crescimento populacional significativa, sobretudo em municípios que integram as áreas metropolitanas em contraposição ao município-polo.

Essa concentração urbana ímpar ocorre primeiro nos países centrais e, mais recentemente, nos países periféricos. De fato, no século XIX, 42 das 49 maiores cidades do mundo estavam localizadas nos países europeus e nos Estados Unidos. Já a partir da segunda metade do século XX, o intenso processo de urbanização, simultaneamente ao avanço da industrialização nestes países, no contexto da Era de Ouro do pós-Segunda Guerra (Hobsbawn, 1995) caracterizada pela expansão de áreas residenciais de alta e média renda. Nas áreas metropolitanas latino-americanas, por seu turno, houve um acelerado processo de industrialização tardia, que condicionou a concentração da população nas áreas metropolitanas em busca de oferta de empregos com baixa qualificação da mão de obra, resultando, via de regra, no espraiamento periférico da mancha urbana.

Como primeira aproximação, pode-se definir área metropolitana como o espaço socioeconômico integrado, composto por pelo menos uma cidade-núcleo e cidades vizinhas com intensos laços econômicos ou trânsito pendular de trabalhadores que, em conjunto, constituem espaço urbanizado relevante no contexto nacional e, por vezes, internacional.

O “Fim da História” (Fukuyama, 1992), ou o fim da Era de Ouro, a partir da década de 1970, leva a transformações da organização econômica e produtiva – genericamente explicitada como transição de um sistema fordista para um de acumulação

flexível –, cujos efeitos se observam mais intensamente nas cidades e metrópoles. As aglomerações periféricas se consolidam em padrões difusos, aparentemente desordenados, revelando externalidades negativas, até então submersas.

De fato, análises sobre o aprofundamento da pobreza urbana nas áreas metropolitanas mundiais, em especial nos países latino-americanos, se relacionam ao processo dito de industrialização tardia. Para Wilson (2012), o processo de industrialização tardia nos países latino-americanos fomentou a criação de postos de trabalho com baixa qualificação, remuneração e políticas sociais reduzidas, sendo um dos condicionantes do aumento das formas de assentamento precário em áreas periféricas das metrópoles. Além disso, a incapacidade de oferta de trabalho formal, em certa medida, potencializada pelos ajustes estruturais econômicos advindos da crise de 1980, configura um cenário complexo nas áreas metropolitanas.¹

A periferização se relaciona aos processos de expansão da franja urbana por moradias de baixa renda, resultando em ocupação urbana nem sempre contínua e, em regra, com deficiências de infraestrutura e baixo grau de coesão ou participação na estruturação das áreas metropolitanas (Sposito, 2004).

Nos países centrais, de outro modo, o processo de constituição das áreas metropolitanas ocorre, sobretudo, no contexto do Estado do Bem-estar Social e expansão econômica, com disponibilidade de oferta de moradia para a classe média e alta para além das áreas centrais.

Ainda que os processos de metropolização tenham ocorrido de forma diversa e temporalmente diferenciada, em ambos os casos (de países centrais e periféricos), as diversas esferas de governo têm dificuldades de articular a oferta de serviços de interesse comum no âmbito metropolitano.

Nesse sentido, há uma multiplicidade de formas de governança metropolitana que agem na realização de serviços de interesse comum. Podem ser arranjos institucionais compulsórios ou voluntários, exclusivos de setores públicos ou com participação

1. Wilson; Sprink; Ward (2012) aprofundam as análises das novas configurações metropolitanas advindas do processo dos ajustes estruturais dos anos de 1980.

do setor privado. De acordo com Lefèvre (2009), podem-se distinguir três tipos de modelos de gestão metropolitana, conforme a seguir.

- 1) Arranjo de governança forte – que se caracteriza pela coordenação metropolitana instituída para gerir o território com instituição de um novo ente.
- 2) Arranjo flexível – que se caracteriza por ações consorciadas entre os entes, sem a instituição de uma autoridade metropolitana. Os arranjos flexíveis, em sua maioria, são instituídos em decorrência de ações setoriais.
- 3) Governança corporativa – que é caracterizada por ações compartilhadas entre os agentes públicos e privados para grandes projetos urbano-regionais.

Antes da discussão das experiências internacionais de governanças metropolitanas propriamente ditas, é necessário definir preliminarmente a concepção de governança metropolitana e sua relevância no contexto deste estudo.

De acordo com o PNUD (1997, p. 2-3), a governança metropolitana relaciona-se com a capacidade de articulação entre diferentes agentes em um país.

O exercício de autoridade política, econômica e administrativa na gestão das relações de um país em todos os níveis compreende os mecanismos, os processos e as instituições através dos quais os cidadãos e grupos articulam seus interesses, exercitam seus direitos legais, cumprem suas obrigações e medeiam suas diferenças.

A governança metropolitana permite a articulação de agentes públicos e privados na consolidação dos serviços públicos de interesse comum para a ação no território, isto é, uma função de interesse comum necessita de estratégias de articulação com diferentes agentes para a eficiência da prestação do serviço.

Nas áreas metropolitanas, serviços interdependentes indicam a necessidade de que as ações sejam cooperativas, ainda que voluntárias ou compulsórias. De fato, experiências de cooperação nas áreas metropolitanas têm se mostrado mais eficazes, em relação à prestação e redução de gastos com serviço comum (em especial, mas não exclusivamente), do que ações individuais e fragmentadas de serviços que ocorrem em diversos espaços. Ressalte-se, no entanto, que as experiências de cooperação metropolitana analisadas neste texto também mostram as conflitualidades das ações cooperadas em decorrência da diversidade socioeconômica, competências e interesses políticos.

No intuito de compreender as experiências de governança em curso, é preciso ressaltar aspectos técnicos e institucionais, tais como a definição ou configuração da área metropolitana, e ações efetivas que foram instituídas no âmbito da cooperação nestes espaços.

Em linhas gerais, pode-se dizer que os espaços metropolitanos concentram a produção da riqueza e, concomitantemente, acentuados processos de precarização. O peso das desigualdades políticas e socioeconômicas marca de forma diferenciada as áreas centrais, suburbanas e periféricas nos espaços metropolitanos. De todo modo, a intervenção político-econômica do Estado, da sociedade e de agentes privados na produção e apropriação do espaço modifica e orienta graus e intensidades distintos destes acessos aos potenciais metropolitanos.

Decorre desses entendimentos que a ação sobre o território – preferencialmente cooperada – deve estar articulada à distribuição da população e do emprego nas áreas metropolitanas, ou seja, é necessário compatibilizar ofertas de emprego, dinâmica econômica e local de residência da população, de modo que as diferenças de oportunidades entre municípios periféricos e nucleares de áreas metropolitanas não sejam tão díspares.

No intuito de identificar e analisar as experiências de governança metropolitana e suas estratégias, apresentam-se algumas experiências internacionais de governança metropolitana setoriais e intersetoriais e, posteriormente, as fragilidades e avanços observados.

A análise deste texto está inserida em um conjunto previsto em três grupos de experiências que integram o projeto de pesquisa Estudo das Regiões Metropolitanas: a canadense e a norte-americana, objeto deste texto; a experiência europeia (Alemanha, Espanha, França e Inglaterra); e, em um terceiro movimento, a análise versará sobre os países latino-americanos e membros dos BRICS – Rússia, Índia, China e a África do Sul. A partir destes três movimentos entre experiências em países desenvolvidos e em desenvolvimento, procura-se estabelecer as convergências e divergências que marcaram estes processos.

2 A QUESTÃO METROPOLITANA: EXPERIÊNCIAS INTERNACIONAIS

As experiências internacionais de governança metropolitana foram subdivididas em dois itens que abordam as experiências canadense e norte-americana com recorte temporal das experiências realizadas entre os anos de 1970 e 2012. Os passos metodológicos utilizados para compreender as experiências de governança metropolitana em países desenvolvidos foram estruturados em três fatores:

- contextualização dos fenômenos de metropolização;
- os critérios (ou sua ausência) na definição e/ou delimitação das áreas metropolitanas; e
- o fomento de políticas ou ações coordenadas (voluntárias ou compulsórias) para o enfrentamento da problemática metropolitana.

As experiências de governança metropolitana revelam uma diversidade de estruturas, constituição do pacto federativo e distintos níveis de descentralização e cooperação entre os entes. Nos Estados Unidos e no Canadá encontra-se uma diversidade de estruturas de arranjos metropolitanos.

QUADRO 1
Estruturas de governo dos países analisados

	Estados Unidos	Canadá
Estado	Presidencialista	Monarquia parlamentar
Níveis de governo	Estado Distrito de Columbia Condados, Municipalidades Distritos Especiais	Governo Central Províncias
Município	Sistema complexo Autonomia	Não reconhecem a autonomia das cidades, das vilas e dos conglomerados. Níveis variados de autonomia a depender do repasse de competência às municipalidades
Incentivos a ações cooperadas em áreas metropolitanas	Institucionalizadas para alguns setores, predominância de ações voluntárias	Previsão legal para a instituição de um ente metropolitano

Fonte: Wilson (2012).

2.1 Os Estados Unidos

O processo de urbanização norte-americano é constituído por diversos fatores, ao longo do século XX, que modificaram a morfologia das cidades e as novas configurações de poder, consumo, hábitos e cultura, entre outros. O processo de suburbanização (*urban sprawl*), nas cidades norte-americanas (Gottdiener, 2010), associa-se, em linhas gerais, a três fatores que se correlacionam à reestruturação econômica após a Segunda Guerra Mundial e aos investimentos do Estado e do setor privado, delineados a seguir.

- 1) A produção de novas formas de habitação para além da cidade central.
- 2) A obtenção de vantagens para o setor industrial com instalação facilitada de novas plantas nas proximidades de regiões metropolitanas. O processo de expansão e dispersão tanto de indústrias quanto de habitação não apenas ocorreu no tecido urbano próximo à cidade-polo, mas também nas áreas rurais norte-americanas decorrentes da transformação no uso destas terras rurais para urbanas.
- 3) O amplo processo de criação de autovias, a expansão do transporte individual e a dispersão de redes de serviços.

As metrópoles norte-americanas foram constituídas por dois movimentos do processo de urbanização, o primeiro em meados do final do século XIX e início do século XX resultante da Revolução Industrial, que alterou o padrão de densidade e serviços nas cidades, tanto do ponto de vista de concentração de empregos e investimento, quanto do ponto de vista da localização das habitações (Macedo, 2011)

Em um segundo momento, nas décadas de 1950 e 1960, em decorrência da recuperação econômica e do crescimento advindos da Segunda Guerra, houve investimentos em programas habitacionais. O uso do automóvel e do transporte público, bem como a ampliação das autoestradas, potencializaram a dispersão do tecido urbano e o espraiamento da funcionalidade das atividades para além da cidade-polo. Portanto, o processo de suburbanização norte-americano foi predominantemente financiado pelo governo norte-americano. Em um terceiro momento, a partir de 1970, há ocorrência de processos de *gentrificação* das áreas centrais. Estes momentos não ocorrem de forma linear e bem demarcada, havendo claras sobreposições entre eles.

Destes processos, decorre a complexidade do fenômeno metropolitano no século XXI, aprofundada pelos processos de exurbanização (Soja, 2002) e adensamento do

tecido urbano nas áreas metropolitanas. A configuração das áreas metropolitanas no século XXI se torna mais densa em virtude dos novos processos e arranjos urbano-regionais, que introduzem novas dinâmicas no tecido inter e intrametropolitano, a configuração de novas centralidades e os acentuados processos de precarização.

Na consolidação das infraestruturas das áreas metropolitanas norte-americanas, o Estado e o mercado possuem um papel significativo no fomento à construção de residências e no acesso à infraestrutura, que proporcionaram elevados índices de mobilidade a diversos fragmentos do tecido metropolitano. Em concomitância a esta dispersão urbana, há dificuldades na gestão das áreas metropolitanas, desde a articulação de ações de eficiência no controle do crescimento populacional a instrumentos de gestão cooperada de serviços comuns. Nesse sentido, evidencia-se uma preocupação em relação à eficiência de serviços nas áreas metropolitanas norte-americanas que se articulam às estratégias de planejamento urbano de redução ao acelerado processo de crescimento desordenado nestes espaços. Nos Estados Unidos, embora pontuais, podem ser identificadas algumas importantes experiências de governança metropolitana.

2.1.1 Critérios para a classificação de áreas metropolitanas norte-americanas

A estrutura político-administrativa² dos Estados Unidos compreende cinquenta estados e um distrito (Columbia, onde se localiza a capital dos Estados Unidos, Washington D.C.), condados (*counties*), municipalidades (*townships*), distritos especiais e distritos escolares.

Nos Estados Unidos existem algumas diferenças na estrutura político-administrativa e também na jurisdição dos critérios para a definição das áreas metropolitanas. Desde a década de 1940, o U.S. Census Bureau aponta a necessidade de indicadores comuns para a elaboração de uma base estatística para a delimitação das áreas metropolitanas norte-americanas. Em linhas gerais, na década de 1970, o U.S. Census Bureau e o Office of Management and Budget (OMB) procuraram aprofundar e revisar os critérios e conceituações para a definição das áreas metropolitanas.

2. Para o aprofundamento da estrutura político-administrativa norte-americana, consultar: <<http://www.nlc.org/build-skills-networks/resources/cities-101/local-u-s-governments>>.

Em consultas aos relatórios do OMB - U.S.Census Bureau, (2000), percebeu-se que a definição para uma área metropolitana foi revisada de 1958 a 2010, apresentando diferentes terminologias para sua definição.

QUADRO 2
Tipologias das áreas metropolitanas norte-americanas

Censo 2000
Metropolitan Statistical Area (SMA) – São definidas com base em indicadores como: densidade populacional; funcionalidade; e mobilidade. As SMAs são as áreas metropolitanas que possuem elevado número de habitantes (superior a 50 mil habitantes) e comunidades adjacentes que possuem um alto grau de integração com a cidade-polo.
Consolidated Metropolitan Statistical Areas (CMSAs) – As CMSAs são regiões metropolitanas que englobam regiões urbanas com elevado grau de funcionalidade. As CMSAs englobam municipalidades que integram diversas PMSAs, mas não incluem todas as municipalidades que integram uma PMSA. Exemplo: CMSA New York.
Primary Metropolitan Statistical Areas (PMSA) - As PMSAs são áreas metropolitanas com população superior a 1 milhão de habitantes. Exemplos: New-York-Northern New Jersey e New York-New Jersey-Connecticut.
Ano Base 2003 – Censo 2010
Metropolitan Statistical Area (Metro SAS) – As Metro SAS expressam a articulação da cidade-polo, que possui pelo menos 50 mil habitantes na área-central, com os outros entes. É estabelecida a partir dos critérios de comutação, quais sejam, pelo menos 25% dos trabalhadores residirem na área central condado/ municipalidade da CBSA ou, 25% das vagas de empregos estarem localizadas na área central da CBSA. Atualmente os Estados Unidos possuem 381 Metro SAS.
As Metro SAS com população superior a 2,5 milhões podem ser subdivididas, levando em consideração os municípios que exercem centralidade de emprego ou deslocamento para a área núcleo da Metro SAS.
Micropolitan Statistical Area (Micro SAS) - Área que apresenta um menor núcleo (Micro SAS) com população superior a 10 mil e inferior a 50 mil no núcleo, no qual essas cidades estabelecem integração econômica com outras cidades e condados próximos. Atualmente os Estados Unidos possuem 541 Micro SAS.
Core Based Statistical Area (CBSA) - As classificações são baseadas na forte integração do núcleo com os municípios adjacentes. São definidas como Metro ou Micro, dependendo da integração e tamanho do núcleo. Atualmente, os Estados Unidos possuem 929 CBSA.
Combined Statistical Areas (CSAs) – São instituídas a partir da combinação das Metro/Metro, Micro/Micro ou Metro/Micro, sendo estabelecidas a partir dos critérios de emprego. Atualmente os Estados Unidos possuem 169 CSAs.

Fonte: Office of Management and Budget (OMB, 2010) e Singer *et al.* (2004).

Embora, aqui, não se aprofunde no significado de cada conceituação entre o período de 1958 a 2010, observa-se no período de 2000 a 2003 que as revisões foram necessárias para apreender as mudanças nas dinâmicas das áreas metropolitanas, para a continuidade e eficácia das bases estatísticas.

As revisões para a definição e delimitação de novas áreas metropolitanas nos Estados Unidos ocorrem com certa periodicidade. Segundo o OMB (2000), as áreas metropolitanas norte-americanas na década de 1950 eram definidas a partir do número de habitantes superior a 50 mil, ou a presença de uma área urbanizada

que necessariamente poderia ou não atingir os 50 mil habitantes. A quantidade de habitantes era correlacionada com a população metropolitana superior a 100 mil habitantes.

De acordo com OMB - U.S.Census Bureau, (2010),³ os critérios para a definição das áreas metropolitanas norte-americanas no último censo foram baseados nos seguintes indicadores: densidade; os diferentes tipos de ocupação nas áreas urbanas; a mobilidade para o trabalho; o crescimento da população; e a representação da força de trabalho na área central. Os critérios da força de trabalho são baseados nas relações de pessoas que trabalham e vivem na área central.

As áreas metropolitanas norte-americanas englobam diferentes estruturas político-administrativas e não são delimitadas pelos limites administrativos. Por exemplo, a área metropolitana de Nova York engloba três estados (Nova York, Nova Jersey e Connecticut), 31 condados e novecentas municipalidades.

Ao se analisarem os critérios que definem uma área metropolitana nos Estados Unidos, observa-se a importância do critério de mobilidade para o trabalho. O OMB (2010) destaca que as revisões realizadas para o estabelecimento da porcentagem do índice de mobilidade para o trabalho melhor caracterizam a dinâmica econômica e social das áreas metropolitanas. Nos anos de 1960 a porcentagem era de 15%, no entanto, com as mudanças econômicas, a dispersão da população e a integração dos modais de transporte, houve mudanças no ritmo da mobilidade. A partir das revisões do OMB – U.S.Census Bureau (2010), a porcentagem de referência foi estabelecida em 25%.

Além do índice de mobilidade para trabalho foi utilizado o método efeito multiplicador.⁴ A partir da variável de mobilidade para o trabalho (25%) é possível afirmar que pelo menos metade dos rendimentos dos trabalhadores que residem nas

3. As explicações detalhadas de cada conceito podem ser consultadas no OMB (2010, p. 37251-37256).

4. *The "multiplier effect" (a standard method used in economic analysis to determine the impact of new jobs on a local economy) that each commuter would have on the economy of the county in which he or she lives. The size of the multiplier effect varies depending on the size of a region's economy and employment base, but a multiplier of two or three generally is accepted by regional economists, regional scientists, and economic development analysts for most areas* (OMB, 2010, p. 82234). Interpretação dos autores: O "efeito multiplicador" (é um método usado na análise econômica para determinar o impacto da geração dos novos empregos na economia local). É mensurável através dos fluxos pendulares casa-trabalho e a área de influência. O impacto do método efeito multiplicador apresenta variações de acordo com a dinâmica econômica da região e a bacia de empregos. Mas, um resultado entre dois ou três, geralmente é aceito pelos economistas regionais, cientistas regionais e analistas de desenvolvimento econômico (OMB, 2010, p. 82234).

áreas suburbanas metropolitanas está associado ao deslocamento direto para os postos de trabalho no município-polo ou indiretamente, por meio da prestação de serviço aos residentes locais, no qual os postos de trabalho se localizam na área central.

Esse critério é revisado com frequência pelo U.S.Census Bureau, para que seja possível identificar dados estatísticos mais estáveis que permitam apreender as características do processo de urbanização recente e as novas configurações na mobilidade dos trabalhadores em uma área metropolitana. Nesse sentido, os ajustes realizados para apreender o fenômeno crescente da mobilidade possibilitaram a criação da categoria CBSA e permitiram o fortalecimento dos critérios para a definição das áreas metropolitanas.

De acordo com os relatórios da OMB – U.S.Census Bureau (2010), o processo de revisão dos critérios para a identificação dos novos processos que potencializem a instituição de novas áreas metropolitanas⁵ está previsto para o ano de 2013 com base nas fontes estatísticas do censo de 2010. Em relação aos critérios utilizados nos Estados Unidos para a delimitação das novas áreas metropolitanas, existe uma centralidade no uso dos critérios: populacional (população acima de 50 mil), mobilidade e aspectos de integração econômica.

A partir desses critérios, entre outros, serão identificadas na proposta seguinte novas áreas metropolitanas. Os novos municípios e condados identificados em 2013 para serem inclusos nas áreas metropolitanas devem apresentar regularidade em relação a estes critérios por dois anos consecutivos. Está prevista para 2013 também a revisão de todas as CBSAs para a nova delimitação das áreas metropolitanas. Este processo de revisão das áreas metropolitanas deverá ser consolidado em 2018, com o objetivo de proporcionar maior estabilidade em relação aos dados estatísticos para os próximos censos.

A delimitação das áreas metropolitanas norte-americanas não se restringe a fins estatísticos. Para Singer *et al.* (2004), a revisão dos critérios para a instituição das novas áreas metropolitanas possibilita a contínua espacialização e monitoramento das novas dinâmicas urbanas e, além disso, a delimitação das áreas metropolitanas é utilizada como ferramenta para a alocação de recursos de alguns programas federais, (por exemplo, Medicare, Section 8 Housing Assistance) e do setor privado.

5. Segundo dados do OMB referente a dezembro de 2011 foram delimitadas 381 áreas metropolitanas nos Estados Unidos.

A delimitação das áreas metropolitanas possibilita a instituição dos órgãos de planejamento metropolitano (Metropolitan Planning Organizations – MPOs), que possuem um papel significativo na melhoria de prestação de serviço comum nas áreas metropolitanas. Nesse sentido, Landis (2011)⁶ destaca a importância dos MPOs e Conselhos de Governo (Council of Governments – COGs). Os MPOs são órgãos de planejamento para as áreas metropolitanas com população superior a 50 mil habitantes que compulsoriamente instituem um órgão de planejamento metropolitano (MPO). Os MPOs são constituídos pelos condados que integram a Metro SAS.

O objetivo dos MPOs é garantir a qualidade do serviço do transporte, por meio de financiamento do governo federal. Nesse sentido, anualmente os MPOs desenvolvem o programa plurianual (TIP), cuja prioridade é a eficiência no transporte metropolitano. O TIP necessita estar articulado às diretrizes do plano estadual, no que diz respeito, por exemplo, aos aspectos de qualidade do ar.

As estruturas metropolitanas dos MPOs possibilitam o enfrentamento dos graves problemas do setor de transporte e mobilidade urbana nas áreas metropolitanas, em decorrência da emergência de ações cooperadas dos governos estaduais para garantir uma estrutura mínima no planejamento e execução no setor de transporte metropolitano.

Aos Conselhos de Governo (Council of Governments – COGs), compete desenvolver ações voluntárias de governos locais e parcerias privadas que podem ser identificadas em diversas áreas metropolitanas. Os COGs integram municípios das Metros SAS, mas não incluem toda a Metro SAS. Os COGs apresentam diversas estruturas, a depender das parcerias implementadas. As ações dos COGs são de fomento ao diálogo de estratégias que visem à melhoria na qualidade de vida da população metropolitana. No quadro 3, apresentam-se alguns exemplos de ações de planejamento e infraestrutura de financiamento metropolitano nos Estados Unidos.

6. As considerações em relação aos Metropolitan Planning Organizations (MPOs) e aos Council of Governments (COGs) foram baseadas em Landis (2011).

QUADRO 3

Níveis de prioridade em ações de planejamento e infraestrutura metropolitana

Tipo de projeto/ fonte de recursos	Principais proje- tos de rodovias e estradas	Transporte público	Projetos de saneamento	Tele- comunicações	Desenvolvimento econômico e regeneração urbana	Moradia acessível e de- senvolvimento comunitário	Aquisição e conservação de parques e terras
Subsídios federais e repasses estaduais	XXX	XX	X	-	X	XX	-
Financiamento de obrigações estaduais	XXX	-	XXX	-	X	X	X
Financiamento de obrigações locais (incluindo redesenvolvimento e TIF) ¹	-	-	X	-	XX	X	X
Financiamento das obrigações do governo com objetivo especial	-	-	XX	-	X	-	X
Taxas de impacto e desenvolvimento	-	-	XX	-	-	X	X
Parcerias público-privadas	XXX	-	-	-	X	-	-
Financiamento privado	-	-	-	XXX	XX	-	X
Doações para caridade	-	-	-	-	-	-	X

Fonte: Landis (2011).

Nota: ¹ *Tax increment financing (TIF)*: recurso utilizado para os custos como serviços de incorporação imobiliária., quais sejam, obras de melhorias privadas e construção de edifícios e o financiamento de obras públicas como calçadas, saneamento entre outros. Mais informações consultar: <<http://www.house.leg.state.mn.us/hrd/issinfo/tifmech.htm>>.

Obs.: 1. (XXX) – fonte dominante.

2. (XX) – fonte importante.

3. (X) – fonte varia por estado ou área metropolitana.

4. (-) – não importante.

Nos Estados Unidos os investimentos mais significativos para a eficiência de serviços compartilhados nas áreas metropolitanas são subsidiados predominantemente pelo governo federal e por repasses estaduais, sobretudo nos serviços de transporte e mobilidade, o que fortalece, em certa medida, as ações dos MPOs.

2.1.2 Experiências de governança metropolitana nos Estados Unidos

As experiências de governança metropolitana nos Estados Unidos são caracterizadas por uma grande fragmentação local.⁷ Os Estados Unidos possuem 90 mil representações

7. Fonte de dados: David Imbroscio, Second International Roundtable on Metropolitan Governance, 2011.

de autoridades locais (cerca de 3 mil condados; 20 mil municípios; 16 mil municípios-cidades; 50 mil escolas-distritos especiais). Nesse sentido, as ações de governança e os planos metropolitanos nos Estados Unidos são caracterizados como exceções.

As estratégias de articulação entre diferentes representações governamentais norte-americanas não se vinculam a ações jurídico-institucionais metropolitanas. As fragilidades de alianças metropolitanas nos Estados Unidos também, em parte, se devem à ausência histórica de articulações políticas na esfera metropolitana. A esse respeito, autores como Stephens e Wiskstrom (2000) situam o debate em duas linhas (reformista e *public choices*).

Na década de 1970, foram articuladas premissas da linha reformista, que defendiam a institucionalização dos arranjos metropolitanos para a eficiência da gestão das políticas públicas. Em contraposição, representantes da linha *public choices* defendiam estruturas mais fragmentadas, no sentido de preservar a autonomia e a eficiência na prestação dos serviços urbanos. As críticas feitas aos arranjos unificados e consolidados, em sua maioria, devem-se aos trâmites que tendem à burocratização e estagnação da efetividade das políticas públicas (Stephens e Wiskstrom, 2000).

A fragmentação político-administrativa norte-americana e o contexto histórico de fomento ao desenvolvimento urbano fortaleceram as premissas do modelo descentralizado, sobretudo pela enorme flexibilidade na regulação do uso do solo e dos subsídios federais para o fomento aos grandes projetos de infraestrutura, como, por exemplo, habitação e transporte. Nesse sentido, a descentralização político-administrativa fomentou investimentos em moradia que propiciaram um acelerado crescimento e dispersão urbana, em certa medida desordenado e segregado espacial e racialmente (Klink, 2005).

A cultura de estratégias de governança metropolitana norte-americana apresenta uma diversidade de estruturas, em sua maioria fragmentadas e pontuais. Em especial, destacam-se as ações metropolitanas com finalidade pontual na área de transporte. Raros exemplos norte-americanos de estrutura articulada e multifuncional, embora em determinados setores e com fragilidades institucionais e tributárias, são o Plano Metropolitano de Portland-Oregon, com a implementação de ações articuladas para a gestão cooperada na regulação do solo com fomento à moradia, transporte, entre outros, e a experiência de Minneapolis-St. Paul, com o compartilhamento da receita industrial tributária.

A área metropolitana de Portland é representada por três condados e 25 governos locais que configura uma área de aproximadamente 1,3 milhão de habitantes. Nas eleições de maio de 1970, foi aprovada pelos eleitores dos três condados e das 25 cidades a instituição do arranjo de Portland para integrar o Columbia Region Association of Governments (CRAG) e a Metropolitan Planning Commission, e em 1979 foram desenvolvidas articulações entre os entes para a instituição do Greater Portland Area (GPA), um distrito de serviços urbanos comuns. A estrutura do arranjo de Portland configura um dos raros arranjos metropolitanos eleitos de forma direta nos Estados Unidos. A estrutura de governança metropolitana é representada pelo presidente do Conselho do GPA e pelos seis comissários que correspondem aos distritos que integram o arranjo (OECD, 2006).

As estratégias de cooperação foram baseadas na intervenção quanto ao uso do solo na área metropolitana, especialmente com incentivo à moradia de interesse social e programas de incentivo à maior inserção de novos investimentos privados, articulados a uma melhor qualidade de vida para a população metropolitana. A partir da instituição do arranjo, ficou sob a responsabilidade do GPA a regulação ao uso e ordenamento do solo na região. O GPA possui, como estratégia para a restrição do crescimento populacional da área urbana, a definição de limites legais para diferenciar áreas urbanas de rurais, além da responsabilidade sobre o transporte metropolitano e ações de tratamento de resíduos sólidos e líquidos, entre outros (OECD, 2006).

O GPA opera a partir das diretrizes definidas pelo conselho metropolitano e o financiamento das estratégias definidas por este conselho provém das taxas e impostos das empresas que operam no setor de tratamento de resíduos, na administração de parques, entre outros serviços, que representam mais de 50% das fontes de financiamento, além de impostos provenientes dos entes que integram o arranjo e impostos referente à propriedade.

Nessesentido, o arranjo metropolitano de Portland incentiva a aproximação da população nas decisões metropolitanas a partir de mecanismos de eleição direta para os membros do conselho e do Executivo. Portanto, as plataformas eleitorais são fortemente baseadas em ações de gestão eficiente de serviços urbanos, com destaque para as ações de melhoria no transporte coletivo, em detrimento do uso do transporte individual (Klink, 2005).

A experiência metropolitana de Portland possibilita a compreensão não apenas dos arranjos que foram desenvolvidos, mas também da inserção da comunidade nas

diretrizes das políticas metropolitanas, sobretudo nas plataformas eleitorais que procuram fomentar políticas públicas que atendam à área metropolitana de forma multifuncional. No entanto, existem tensões na participação da comunidade em relação à diferença de interesses e acesso aos serviços metropolitanos, a depender do local de residência, ou seja, há uma dualidade divergente de interesses entre os cidadãos que residem nos subúrbios e os que residem na área central (Klink, 2005).

Por seu turno, a cooperação metropolitana nas cidades gêmeas de Minneapolis e St. Paul foi potencializada pela mobilização das esferas locais com o objetivo de atrair indústrias para a região. Desse modo, na estrutura do Greater Minneapolis and St. Paul (GMSP) existe o compartilhamento da receita industrial e tributária entre os agentes que integram o arranjo, além de políticas que fortalecem a atração de indústrias e a geração de novos postos de trabalho (GMSP, 2012).

Os exemplos que fomentaram arranjos para a governança metropolitana apresentam fragilidades como nas análises de outras experiências internacionais, mas é importante frisar que as experiências norte-americanas disponíveis são baseadas em gestões metropolitanas com predominância de ações setorializadas, por exemplo, os arranjos metropolitanos desenvolvidos para o setor do transporte.

2.2 Canadá

2.2.1 Contextualização da questão metropolitana

O sistema jurídico-político canadense é estruturado pela federação formada por dez províncias e três territórios. A estrutura federativa é baseada em dois níveis – o federal e o provincial –, em que a distribuição de poder é baseada nas relações de complementariedade dos dois níveis estabelecidos por lei (Constitutional Act, 1982), incorporando os princípios da British North America Act de 1867. (Collin, 2007)

A representação político-institucional⁸ do Canadá possui dois níveis de governo – o federal e o provincial –, sendo que as cidades, as vilas e conglomerados estão sob a jurisdição do governo provincial.

8. O sistema político canadense é constituído por uma democracia parlamentar.

As províncias, institucionalmente, detêm a exclusividade do poder nos serviços urbanos locais em todas as municipalidades, como na educação, saúde, ordenamento territorial, anexações e amalgamações.⁹ O federalismo canadense não reconhece a autonomia das localidades. Somente quando delegada pelas províncias, pode ocorrer autonomia dos serviços urbanos na esfera da municipalidade (Fischler *et al.*, 2004).

Desde a Segunda Guerra Mundial, semelhantemente aos Estados Unidos, o Canadá apresentou distintas fases do processo de urbanização, que podem ser compreendidas em três momentos: o desenvolvimento das cidades até a Segunda Guerra Mundial; o desenvolvimento das metrópoles pós-Segunda Guerra até meados da década de 1970; e, posteriormente, o movimento de suburbanização – a concentração e crescimento da população e atividades econômicas nas áreas metropolitanas.

No entanto, o processo de dispersão populacional e das atividades econômicas foi mais lento, se comparado às áreas metropolitanas norte-americanas, isto é, nas áreas metropolitanas norte-americanas constatou-se um declínio da concentração da atividade econômica das áreas centrais da metrópole para as áreas suburbanas metropolitanas. Este processo ocorreu de forma diferenciada nas áreas metropolitanas canadenses. No Canadá se observa uma proximidade do peso das atividades econômicas nas áreas centrais e áreas adjacentes metropolitanas. Nesse sentido, os processos de precarização da qualidade de vida e desigualdades socioeconômicas são menos fragmentados nestes espaços (Collin *et al.*, 2007).

O processo de dispersão e concentração produziu uma recomposição geográfica da população e das atividades econômicas. Em um primeiro momento há uma consolidação do núcleo-central associado à monocentralidade de atividades econômicas, uma cidade compacta. A consolidação do núcleo-central potencializou os usos em inovação, sobretudo no setor de transportes, que, articulado à expansão urbana, possibilitou a dispersão residencial e o estabelecimento de redes de mobilidade populacional e econômica com o núcleo (Collin *et al.*, 2007).

9. Acerca do assunto, Fischler (2004) diz que anexação refere-se à expansão de uma municipalidade em detrimento de outra, em virtude, por exemplo, da expansão urbana e da anexação de partes de outra municipalidade rural. A amalgamação refere-se à fusão ou incorporação de duas ou mais municipalidades em sua totalidade.

Embora se identifique um processo de dispersão associado aos elementos de inovação no setor de transporte e ao aumento do valor da terra urbana na cidade-polo, ainda existe uma predominância de concentração de atividades e de população. A correlação da dispersão de moradia e atividades econômicas provocou um aumento da densidade demográfica nos municípios que integram as áreas metropolitanas, o qual foi potencializado pela busca de qualidade de vida. Nesse processo, os investimentos em processos de fluidez de serviços e pessoas fomentaram a dispersão das metrópoles canadenses em ritmos diferenciados.

As diferenças de dispersão e concentração de residências e atividades econômicas entre as áreas metropolitanas norte-americanas e canadenses podem ser explicadas, segundo Collin (2007), pela forma diversa de intervenção social e econômica do Estado. No Canadá, a esfera federal e a provincial definem estratégias e intervêm com ações governamentais para o enfrentamento dos problemas urbanos. Sobretudo, a esfera provincial possui mais poderes no enfrentamento dos problemas urbanos, já que existe um acompanhamento provincial das ações realizadas pelas municipalidades, e as ações das municipalidades devem estar de acordo com as orientações definidas pelo governo provincial, nos aspectos de desenvolvimento regional e econômico.

2.2.2 Critério de definição de áreas metropolitanas

É recorrente na literatura mundial que uma área metropolitana seja constituída a partir de um centro urbano e municipalidades que possuem integração e fluidez de processos sociais e econômicos. No entanto, os critérios que definem uma área metropolitana são diferenciados. No Canadá, o Canadian Socio-Economic Information Management System (CANSIM)¹⁰ define as regiões metropolitanas a partir de critérios demográficos, morfológicos e de funcionalidade que podem ser apreendidos a partir dos seguintes elementos: *i*) tamanho da população; e *ii*) densidade e movimentos pendulares.

Nos critérios morfológicos, a população deve ser superior a 100 mil habitantes, dos quais aproximadamente 50 mil devem estar concentrados no núcleo metropolitano

10. O Canadian Socio-Economic Information Management System (CANSIM) é o instituto responsável pelas pesquisas oficiais de estatística socioeconômica canadense.

denominado *census metropolitan area* (CMA)¹¹ e uma *census agglomeration* (CA), definidas a partir de um número superior a 10 mil habitantes.

No aspecto funcional, a intensidade de movimentos pendulares entre o município e o centro é levada em consideração para o estabelecimento dos níveis de integração funcional.

A partir dos critérios morfologia e funcionalidade, foram definidas 33 CMAs no ano de 2011. Aproximadamente 69% da população total do Canadá vivem nas CMAs. As CMAs-Toronto, Montreal, Vancouver, Ottawa-Gatineau, Calgary e Edmonton possuem mais de um milhão de habitantes e concentram cerca de 45% da população canadense. Somente nas três maiores áreas metropolitanas – Toronto, Montreal e Vancouver –, encontra-se concentrada 35% da população canadense.¹²

2.2.3 Experiências de governança metropolitana no Canadá

O Canadá construiu importantes arranjos de governança metropolitana de estratégias voluntárias a mecanismos compulsórios que possibilitaram amplas discussões dos modelos de governança metropolitana e suas conflitualidades.

Entre as experiências de governança metropolitana canadense se destacam: o Greater Toronto Area (GTA –1998), Communauté Métropolitaine de Montréal (CMM – 2001), o Greater Vancouver Regional District (1965) e o Metro Vancouver (2007).

Sabe-se que as experiências de governança metropolitana possuem uma diversidade de formatos. Sancton (2012), ao analisar as experiências de governança metropolitana canadense, procurou relacionar a natureza do arranjo com a proximidade da área funcional delimitada pelo CANSIM. O autor identificou três tipos institucionais de arranjos metropolitanos na estrutura canadense:

- nível metropolitano multifuncional – instituição do nível metropolitano que integra grande parte das CMAs, ou seja, existe semelhança entre a delimitação das áreas metropolitanas definidas pelo CANSIN e a escala de atuação dos arranjos. Exemplo: Vancouver;

11. No entanto, uma CMA e uma CA podem apresentar dados socioeconômicos mesclados a partir das subdivisões em setores censitários. Sobre o assunto, consultar: <<http://www.statcan.gc.ca/pub/92-195-x/2011001/geo/cma-rmr/def-eng.htm>>.

12. Consulta ao Censo 2011.

- nível federal – instituição de um arranjo multifuncional para ações de planejamento e representação dos interesses nacionais na área onde está situada a capital nacional do país, Otawa (*The National Capital Commission*); e
- nível único – a representatividade das funções metropolitanas está concentrada predominantemente em um único município da área metropolitana. Exemplo: Montreal.

A experiência metropolitana em Toronto

Desde a década de 1950, Toronto se destaca no fomento a mecanismos de governança metropolitana, e pesquisadores como Golden e Slack (2006) e Klink (2010) apontam a estrutura metropolitana de Toronto como a mais consolidada das experiências canadenses. Em 1954, Toronto instituiu o Metropolitan Toronto (Metro Toronto), com ações de coordenação e concertação nas áreas de planejamento, financiamento e implementação de infraestruturas e serviços urbanos compartilhados na escala do Metro Toronto. A estrutura criada em 1954 era representada por doze municipalidades que foram amalgamadas em 1967, resultando em um arranjo metropolitano em dois níveis de governos – provincial e as seis municipalidades (*Greater Toronto Area*).

Nesse sentido, parte das atribuições de segurança e serviços sociais foi transferida para o Metro Toronto. Nos anos de 1970, os mecanismos de coordenação e concertação propiciaram importantes investimentos na área de saneamento básico, na ampliação de instalação de empresas, conexão de redes de transporte e comunicação, mão de obra qualificada, que potencializaram a expansão urbana para além dos limites administrativos do Metro Toronto e o acesso a serviços básicos, como saneamento, por exemplo (Golden e Slack, 2006).

Os desafios para o fomento ao crescimento econômico e à qualidade de vida no GTA nos anos de 1970 podem ser expressos nos seguintes aspectos:

- investimentos em infraestrutura,¹³ rodovias, aeroportos, transporte, esgotos e, também, infraestruturas ao acesso a lazer, cultura, saúde e capacidade de inovação humana;
- fortalecimento em investimentos em transporte e mobilidade urbana, no que diz respeito ao menor impacto no meio ambiente;

13. As ideias expressas nos desafios foram desenvolvidas com base nos cinco eixos para a consolidação social e econômica do GTA conforme Golden e Slack (2006).

- acesso e participação de governos locais e sociedade no fomento às políticas públicas no GTA; e
- coordenação do desenvolvimento econômico na escala regional para a garantia da eficiência na prestação de serviço comum.

Em 1998, compulsoriamente, frise-se, foram integradas as seis municipalidades por amalgamação,¹⁴ formando uma megacidade – a nova Toronto –, sendo institucionalmente representada pelo governo metropolitano e os conselheiros – o Metro Toronto. O objetivo era compulsoriamente amalgamar as municipalidades e instituir uma única esfera integrada metropolitana segundo as premissas do governo provincial, para evitar a duplicidade de prestação de serviços entre os níveis provincial e de municipalidades.

Golden e Slack (2006) destacam que, além dos objetivos de redução de custos, havia fortes diferenças políticas entre as municipalidades e o governo de Toronto, na estrutura metropolitana compartilhada em dois níveis, e uma enorme pressão para ampliar a área de atuação do Metro no GTA. A compulsoriedade da amalgamação das municipalidades sem consulta prévia provocou uma série de tensões. No entanto, não houve recriação das municipalidades, como ocorreu na cidade de Montreal.

Estrutura da Governança do Metro Toronto

A estrutura de governança da Nova Toronto era composta pelo prefeito e 57 conselheiros, a partir do Province's Fewer Municipal Act;¹⁵ nas eleições do ano 2000, em decorrência da proporcionalidade do critério quantitativo foram indicados 44 conselheiros. Os conselheiros eram indicados pela municipalidade de forma indireta para compor o conselho metropolitano. As mudanças no cenário político e da legislação provincial no ano 2000, com leis e instrumentos de concertação, possibilitaram a elegibilidade dos conselheiros por meio de eleições diretas. Nesta estrutura, delegam-se funções para a nomeação de membros do conselho para compor agências, comissões e corporações para a eficiência da prestação do serviço comum.

14. A nova Toronto foi instituída pelo Act Toronto of City, Bill 103. As seis municipalidades amalgamadas foram: Toronto, Etobicoke, North York, Scarborough, York e East York.

15. O Province's Fewer Municipal Act de 1999 previa um conselheiro para cada 54.214 pessoas em Toronto. Nesse sentido, as eleições do ano 2000 reduziram de 55 para 44 conselheiros (Golden e Slack, 2006).

Nesse sentido, houve mudanças na prestação de serviços que anteriormente eram de responsabilidade da municipalidade, sendo transferidos para a estrutura metropolitana. Partes dos serviços foram geridas por delegação do conselho metropolitano para as municipalidades e outros foram prestados com responsabilidade compartilhada. A seguir, são apresentados exemplos destas transferências de prestação de serviço.

QUADRO 4
Responsabilidade da prestação de serviços entre província e municipalidades

Responsabilidade	Anterior a compulsoriedade (ano-base 1997)	Após a compulsoriedade (ano-base 1999)
Habitação de interesse social	Provincial-municipalidade	Provincial
Taxas receitas brutas	Municipalidade	Provincial
Desconto imposto rural	Municipalidade	Municipalidade

Fonte: Golden e Slack (2006, p. 38).

Para Slack (2009), a estrutura compulsória para a redução de custo-benefício e melhor prestação de serviço é relativizada, em virtude de 70% dos investimentos nas áreas de assistência social, transporte e policiamento anteriormente serem de responsabilidade do GTA. De 1998 até o período atual, foram realizadas importantes alterações para reforçar alguns poderes das municipalidades. Nesse sentido, Slack (2009) sintetiza as transformações referentes às responsabilidades do Metro Toronto de 1998-2006.

QUADRO 5
Mudanças de governança na cidade de Toronto (1998-2006)

	Pós-amalgamação 1998-2000	2002-2006 ¹	A partir de 2006 ²
Principais características – prefeito	Eleição direta nas cidades. Um voto do conselho Membro de todos os comitês Cadeira de: - encontro do conselho - políticas e finanças Consolidar a liderança do conselho Representante oficial do GTA Signatário em todos os estatutos		Em 2006 o prefeito possui plenos poderes para nomear vice-prefeito/pre-sidente das comissões permanentes Representa a cidade em comissões, eventos e organizações

(Continua)

(Continuação)

	Pós-amalgamação 1998-2000	2002-2006 ¹	A partir de 2006 ²
Principais características – conselho	Direito a um voto no Conselho Atos de regimento, ações no legislativo e responsabilidades administrativas Determina políticas, programas níveis de serviço Supervisiona a implementação da equipe	Dois vereadores eleitos de cada um dos 22 distritos	
Representatividade	Cinquenta e oito - incluído prefeito (seis municipalidades)	Quarenta e cinco - incluído prefeito	Quarenta e cinco - incluído prefeito
Vigência	Três anos	Três anos	Quatro anos
Comissões permanentes	Seis comitês ³ composto de nove a doze membros	Sete comissões ⁴ Comitê de Política Orçamento Auditoria Habitação Emprego e relações de trabalho	Comitê Executivo para coordenação da agenda política ⁵
Estrutura Administrativa	Seis departamentos compostos por comissários vinculados ao chefe administrativo Agências conselhos e comissões (ABCs)		Três departamentos compostos por gestores vinculados ao administrador da cidade
Responsabilidades e mecanismos		Auditor geral e auditoria interna (2002)	Provedor de justiça (2008)

Fonte: Slack (2009).

Notas: ¹ Mudanças a partir da legislação provincial do ano 2000.² Transformações de leis e coordenação pós amalgamação e instituição da Nova Toronto.³ Os comitês representam os setores: política e finanças, planejamento e transportes, administração, desenvolvimento econômico e parques, obras e serviços comunitários.⁴ As comissões permanentes são: desenvolvimento comunitário e recreação; desenvolvimento econômico; obras públicas e infraestrutura; governo geral; parques e meio ambiente, planejamento e gestão; e licenciamento.⁵ Os membros do Comitê Executivo são: o prefeito (presidente), o vice-prefeito (vice-presidente), cadeiras das comissões permanentes, quatro conselheiros representantes que não integram outra comissão, agência ou conselho.

Após a amalgamação houve mudanças importantes na estrutura de governança metropolitana de Toronto. Se, por um lado, um dos objetivos para amalgamar as municipalidades foi a redução de custos e a eficiência na prestação do serviço, o que fomentaria a economia de escalas, na prática resultou em fortes reações, com enormes dificuldades de gerenciamento da nova estrutura.

No quadro 5 é possível observar a delegação de parte de poderes para os conselhos e comissões com a aprovação do prefeito. Nesta nova estrutura há uma centralidade das decisões na figura do prefeito e ao mesmo tempo uma maior gestão de poderes e responsabilidades para as municipalidades alinhadas com o GTA (Slack, 2009).

A expansão da área da Nova Toronto constituiu um desafio que demandou, sobretudo após a amalgamação, um esforço coletivo de planejamento e novas estruturas metropolitanas referentes ao transporte urbano da Grande Toronto.

Nesse sentido, foi preciso planejar o sistema de transporte urbano, para que fosse eficaz, integrado, multimodal e sustentável. No entanto, a cooperação para a eficiência no serviço apresentou fragilidades em termos de articulação política. Em 2006 foi estabelecida uma parceria entre a Grande Toronto e o governo de Ontário (na área de Hamilton), um acordo de cooperação no setor de transporte, denominado Greater Toronto and Hamilton Area Transit Implementation Act (GTHA), criando-se a organização conhecida como Metrolinx.

A partir de dezembro de 2007, a Metrolinx iniciou a elaboração e análise do plano integrado multimodal de transporte para o GTHA, conhecido como Plano de Transporte Regional (RTP). Coube à Metrolinx a coordenação e gestão das estratégias de investimento, subsídios a programas e projetos, alguns em parceria com a GO Transit.

As estratégias de coordenação do GTHA foram estruturadas entre 2007 e 2008 em sete grandes eixos, conhecidos como The Green Papers, abordando estratégias de transporte sustentável, mobilidade, controle de trânsito, fomento a estradas e rodovias, escoamento e entrega de mercadorias (GTTA, 2008).

A estrutura de coordenação da Metrolinx é composta pelo Conselho Administrativo, diretores, ministro dos Transportes e o conselho consultivo. O conselho consultivo é representado por membros não eleitos indicados por recomendação do ministro dos Transportes. Os dispositivos de financiamento para o setor de transportes são frágeis, grande parte da receita provém das províncias e partes das atribuições são executadas pelo setor privado.

A experiência metropolitana em Montreal

As experiências de governança metropolitana em Montreal foram potencializadas pelo significativo crescimento urbano e um aumento notável de municipalidades com menos de 1 mil habitantes. No início dos anos de 1970, as proposições para o enfrentamento do crescimento urbano desordenado e do enorme crescimento de municipalidades basearam-se em duas vertentes, *top-down* e *bottom-up*, as quais, em certa medida, revelam a centralidade de propostas de governança, competências, propostas de eficácia

metropolitana ampliadas e, em certa medida, descentralizadas. Após intensos debates foi criado o Montreal Urban Community (MUC), em 1969, juntamente ao Quebec Urban Community (QUC), para a cooperação voluntária de serviços de interesse comum, como, por exemplo, uso do solo, habitação de interesse social, transporte e mobilidade, questões ambientais entre outros.

As ações de cooperação de serviços comuns passaram a ser geridas pela esfera metropolitana (provincial) e local (municipalidades).

No entanto, em 2001, o governo provincial instituiu compulsoriamente a amalgamação de 28 municipalidades independentes ao CMM (Comunidade Metropolitana de Montreal), com o objetivo de melhorar o enfrentamento da redistribuição de rendas, os serviços urbanos, a equidade fiscal e o fortalecimento do arranjo metropolitano. Em decorrência das conflitualidades, em 2004 foram recriadas quinze municipalidades anteriormente amalgamadas (Golden e Slack, 2006). Em 2011, o CMM instituiu o Plano Metropolitano de Ordenamento e Desenvolvimento da Grande Montreal (PMDA), que integra 82 municipalidades, sendo agrupadas em cinco setores geográficos.

O objetivo primordial do PMDA é melhorar a qualidade de vida da população metropolitana e, para tanto, apresenta três grandes estratégias de desenvolvimento até 2020:

- o ordenamento do território a partir do crescimento populacional, visando elaborar estratégias de gestão para reduzir o crescimento e, ao mesmo tempo, garantir a moradia digna a este contingente de pessoas, produzindo novos bairros com menos impacto ao meio ambiente e com intensas conexões com os meios de transportes coletivos e não motorizados;
- a realização de grandes investimentos no setor de transporte, para ampliar o sistema multimodal e reduzir cada vez mais o uso do transporte motorizado individual; e
- a ampliação de infraestrutura para atividades voltadas ao turismo, desde a criação de autovias até o acesso aos locais turísticos pelo uso do transporte não motorizado, valorizando-se a dimensão do andar.

As habilidades e competências de cada representação no PMDA são definidas pelo comitê executivo da CMM, que é composto pelo prefeito de Montreal e três conselheiros – o prefeito de Longueuil, o prefeito de Laval e um representante das municipalidades do Sul e do Norte. Existem atribuições diferenciadas entre os serviços prestados pela CMM e pelas municipalidades. No entanto, deve haver coordenação e concertação das estratégias para a eficiência da prestação do serviço. Mesmo assim, existem algumas tensões, em

virtude das metas ou fomento em relação à localização e ao benefício para a população da CMM.

O modelo institucional da governança metropolitana de Montreal após a instituição do plano metropolitano (abril de 2011) apresentou consolidadas estratégias de mecanismos institucionais e a concertação de financiamentos na CMM para a prestação de serviços, por meio da repartição de taxas e cotas recolhidas nas municipalidades da CMM. O pagamento das cotas-impostos é baseado na arrecadação fiscal dos imóveis tributáveis nas 82 municipalidades e população, ou seja, existem diferenças de taxas entre as municipalidades em virtude do seu peso fiscal. A CMM, em 2012, apresentou cinco mecanismos de financiamento e distribuição organizados entre os critérios a seguir.

- 1) Repartição das despesas gerais da CMM de acordo com as diretrizes do estatuto da CMM.
- 2) Baseado nos equipamentos urbanos de Montreal. No que diz respeito à repartição relativa aos equipamentos metropolitanos, baseado no regulamento da CMM, o município sede de um equipamento metropolitano assume 50% do déficit líquido de todas as subvenções operacionais, recebidas pelo governo de Quebec e da CMM.
- 3) Baseado nos equipamentos urbanos de Laval. O saldo do déficit financiado pela ação de distribuição de Montreal e Laval é compartilhado entre os demais municípios da CMM, levando em consideração o potencial fiscal. O saldo do déficit financiado pela ação (distribuições da repartição 2 e 3) é dividido entre os outros municípios da CMM, com exceção do município sede.
- 4) Fundo de desenvolvimento metropolitano. As diretrizes tributárias são subdivididas em duas sessões: 50% com base na riqueza padrozinada da RFU;¹⁶ 50% com base no crescimento da RFU.

16. A RFU é o imposto de riqueza da propriedade da terra. "*La Richesse Foncière Uniformisée (RFU) permet de mesurer et comparer la capacité de générer des revenus des municipalités. La RFU comprend l'évaluation uniformisée de tous les immeubles imposables de la municipalité, l'évaluation uniformisée totale ou partielle de certains immeubles non imposables à l'égard des quels sont versés des paiements tenantlieu de taxes municipales et l'évaluation équivalente à la capitalisation des paiements tenantlieu de taxes perçues à l'égard de certains ouvrages.*" (art. 222 LFM). Interpretação dos autores: A RFU é utilizada para medir e comparar a capacidade de gerar receitas para as municipalidades. A RFU compreende uma avaliação padronizada de todos os imóveis tributáveis da municipalidade. Compreende, também, a avaliação padronizada total ou parcial de alguns imóveis não tributáveis, em relação aos quais são realizados os pagamentos de taxas municipais e avaliação equivalente a capitalização de taxas recebidas de algumas plantas de imóveis.

Consultar: <http://www.mamrot.gouv.qc.ca/pub/finances_indicateurs_fiscalite/information_financiere/publications_electroniques/2008/A212_RFU_2008_Note_explicative.pdf>.

- 5) A distribuição das contribuições corporativas é baseada no peso populacional das municipalidades integradas à CMM.

Esses mecanismos de financiamento foram aplicados pela primeira vez em 2012. As análises dos mecanismos financeiros instituídos no plano metropolitano são recentes e não possibilitam análises aprofundadas dos desafios e fragilidades financeiras para a gestão dos arranjos metropolitanos a partir do PMAD.

A experiência metropolitana em Vancouver

A cidade de Vancouver representa a terceira área metropolitana mais importante do Canadá e pertence à província de Colúmbia Britânica. A experiência de governança metropolitana em Vancouver difere em relação ao aspecto jurídico-institucional dos arranjos metropolitanos de Toronto e Montreal. A esfera de governança metropolitana em Vancouver é representada pelos níveis de poder de província e municipalidades, sem a instituição de um novo nível de poder, ou seja, a experiência de cooperação de serviços metropolitanos é caracterizada pelas ações voluntárias entre os entes.

Nesse sentido, as municipalidades possuem autonomia para integrarem ou não os projetos para a eficiência da oferta do serviço metropolitano. Portanto, não foram constituídos no arranjo metropolitano de Vancouver mecanismos compulsórios para a amalgamação das municipalidades pertencentes ao arranjo metropolitano, por isso, representa uma exceção em relação às estratégias de coordenação metropolitana canadenses.

A experiência de cooperação entre os entes em Vancouver ocorreu desde meados de 1886, instituindo-se importantes parcerias para a gestão da água e o tratamento dos recursos sólidos e líquidos. Em 1913 foi formado o Greater Vancouver Sewerage and Drainage District¹⁷ e, em 1926, o Greater Vancouver Water District. As experiências históricas de cooperação metropolitana voluntária foram instituídas em grande parte por ações setoriais. No ano de 1967 foi instituído o Greater Vancouver Regional District, sendo composto por 21 municipalidades. A instituição do GVRD levou em consideração as experiências dos arranjos metropolitanos anteriores, para a eficiência dos serviços em uma escala multifuncional. Em 2008 o conselho do GVRD alterou a nomenclatura de GVRD para Metro Vancouver.

17. As informações referentes à estrutura da Metro Vancouver foram consultadas em Metro Vancouver Collaboration for a Sustainable Metropolitan Region. Disponível em: <<http://www.chs.ubc.ca/consortia/outputs3/CaseStudy-MetroVancouver>>.

A estrutura do governo metropolitano do Metro Vancouver agrega as corporações que prestam serviços metropolitanos: o Greater Vancouver Sewerage and Drainage District (GVS&DD), o Greater Vancouver Water District (GVWD) e o Metro Vancouver Housing Corporation (GVHC).

A estrutura de elegibilidade para o Metro Vancouver é baseada na colaboração, ou seja, é estruturado pelo conselho de diretores, que possui o presidente e o vice, eleitos entre os pares. Os conselheiros que integram o Metro Vancouver são eleitos e indicados pelo conselho das municipalidades locais, isto é, a municipalidade elege os seus representantes na Metro, levando em consideração o critério populacional. A cada 20 mil habitantes a municipalidade tem direito a um voto, e o número máximo de votos por municipalidade é de cinco. Esta estrutura permite que cada municipalidade adquira o direito ao voto na Metro Vancouver. As municipalidades com maior quantitativo de habitantes adquirem o número máximo de representantes previsto nos aparatos legais.¹⁸

QUADRO 6

Responsabilidades na prestação de serviço entre os entes

MetroVancouver	Responsabilidades na prestação de serviço compartilhado entre as municipalidades: abastecimento de água, tratamento de esgoto, descarte de resíduos sólidos e líquidos, habitação de interesse social, parques, relações trabalhistas e planejamento de uso e ocupação do solo
Provincial	O governo provincial e suas representações locais são responsáveis pela eficiência de serviços relacionados à saúde, à educação, à gestão florestal, ao meio ambiente e aos serviços públicos essenciais
Federal	A representação do nível federal relaciona-se em certa medida, as estruturas logísticas, como, por exemplo, estrada de ferros, portos e também a defesa de áreas de pesca, povos indígenas e a defesa
Setorial	Os níveis setoriais são órgão com finalidade única, deliberados pelo governo provincial. Por exemplo: os conselhos escolares (11), universidades (2), Vancouver Coast Health, TransLink, Agricultural Land Commission, B.C. Hydro and Power Authority

Fonte: Boothroyd e Peter (2010).

No quadro 6 se observam as atribuições entre as esferas federativas. Entretanto, estas atribuições e a colaboração entre os níveis de governo foram reajustadas e desenvolvidas, embora apresentem tensões.

18: As informações referentes à estrutura da Metro Vancouver foram consultadas em Metro Vancouver Collaboration for a Sustainable Metropolitan Region. Disponível em: <http://www.chs.ubc.ca/consortia/outputs3/CaseStudy-MetroVancouver-ollab_Sustainable_Metro_Region.pdf>.

As atribuições de algumas funções de prestação de serviço da Metro foram substituídas ou não executadas. Por exemplo, as atribuições da Metro para a gestão do solo em caráter regional foram suspensas pelo governo provincial, em virtude das divergências entre a Metro e a província. Também foi suspensa a responsabilidade da Metro para o ordenamento territorial, garantindo a cooperação voluntária intermunicipal nas atividades de planejamento (Klink, 2010).

O exemplo mais emblemático de conflitos entre a Metro Vancouver e a província é o transporte público. Nesse sentido, este texto faz um breve histórico das suspensões de responsabilidades para a prestação do serviço público entre a Metro e a província com base em Kellas (2010).

A responsabilidade pela construção de autoestradas, pontes, rodovias e transporte público era do governo provincial. Na década de 1980 a Metro Vancouver passa a ser a responsável pelo transporte público, financiamento parcial e tarifas. Em virtude de conflitos entre a Metro e a província, em 1983 a província assumiu a responsabilidade do transporte público na escala regional. Em 1999 a província instituiu o Greater Vancouver Transportation Authority (TransLink), que possibilitou uma coordenação das atribuições da província e da Metro, haja vista que parte do conselho da TransLink pertencia à Metro.

Essa nova estrutura facilitou a coordenação da prestação do serviço e possibilitou a cooperação e redução de conflitos, apesar de terem ocorrido, a longo prazo, conflitos relacionados à prioridade de planejamento e investimento para o tráfego em rodovias. Em 2007, a província criou o South Coast British Columbia Transportation Authority, denominada Nova Translink, para a prestação e gestão em serviços em transportes, em cuja estrutura de governança se incluem o Conselho de Prefeitos está incluso e a diretoria da Metro Vancouver.

A estrutura de orçamento e financiamento da Metro Vancouver advém do pagamento de tributos das municipalidades que aderem ao serviço metropolitano prestado. Sobretudo, os recursos são arrecadados de seis fontes principais: *i*) prestação do serviço da água, esgoto, resíduos sólidos e líquidos; *ii*) requisições fiscais; *iii*) taxas referentes à habitação de interesse social; *iv*) receitas externas; *v*) reservas; e *vi*) outros. Estas fontes são investidas nas unidades jurídicas distintas que integram o Metro Vancouver, e qualquer déficit deve ser repostado, no ano seguinte, de acordo com o plano anual do Metro Vancouver.

Em relação ao serviço de transporte público, a responsabilidade pelo financiamento é da TransLink, órgão criado pela província da Colúmbia Britânica, constituído de impostos cobrados pela oferta dos serviços, investimentos da própria província, impostos sobre combustíveis, parcerias público-privadas. Em especial, houve crescimento de parcerias público-privadas na expansão de linhas de metrô, construção de autovias e melhoramento no sistema de transporte com os Jogos Olímpicos de Inverno no ano de 2010, sediados em Vancouver.

Os Jogos Olímpicos de Inverno possibilitaram a inovação no uso e na oferta do transporte público. Articuladas à gestão metropolitana em transporte público, nos últimos anos, as ações cooperadas no setor de transporte público motorizado apresentam um enorme déficit orçamentário na prestação do serviço. Nesse sentido, o uso de novas formas sustentáveis de transporte tem ganhado relevância no planejamento de transporte e mobilidade na Metro Vancouver.

3 APONTAMENTOS SOBRE A EXPERIÊNCIA DE GOVERNANÇA METROPOLITANA NOS ESTADOS UNIDOS E CANADÁ

Os apontamentos empreendidos sobre a governança metropolitana nos Estados Unidos e Canadá encontram-se divididos em duas partes: *i*) a primeira se refere às aproximações metodológicas para a instituição de áreas metropolitanas nos Estados Unidos e no Canadá; *ii*) a segunda aponta diferenças jurídico-políticas da instituição de arranjos metropolitanos centralizados e descentralizados.

Em relação aos aspectos metodológicos, em ambos os países existe uma base de critérios para a delimitação das áreas metropolitanas, sendo estas delimitadas pelo respectivo órgão de recenseamento.

Existe uma aproximação das variáveis para a instituição de uma área metropolitana, como, por exemplo, as variáveis *densidade da população*, *tamanho da população* e *mobilidade*. No entanto, o quantitativo da população apresenta índices distintos, ou seja, as metodologias são diferenciadas, embora utilizem um conjunto de variáveis semelhantes. Se, de um lado, nos Estados Unidos, uma área metropolitana é constituída pelo quantitativo superior a 50 mil habitantes e intensidade de fluxos de

bens, serviços e pessoas entre o núcleo e os municípios, de outro lado, no Canadá uma área metropolitana apresenta um quantitativo superior a 100 mil habitantes, sendo que 50 mil se localizam no núcleo da área metropolitana.

A instituição das áreas metropolitanas no Canadá e nos Estados Unidos é definida pelos institutos de estatística, que, em certa medida, procuram revisar os critérios a cada censo, em especial, o critério densidade populacional, nas áreas metropolitanas, para apreender a constituição de novos fenômenos.

A base metodológica para a delimitação das áreas metropolitanas leva em consideração a hierarquia das cidades em relação aos critérios de funcionalidade. Nesse sentido, existe a preocupação de compreender os critérios utilizados que definem os municípios que integram a área-núcleo e os municípios que possuem diferentes níveis de fluxos com a área-núcleo.

A experiência de governança metropolitana nesses dois países leva em consideração os critérios que delimitam as áreas metropolitanas. Nos Estados Unidos, os arranjos metropolitanos nem sempre coincidem com a instituição das áreas metropolitanas e também agregam diferentes municípios e condados pertencentes a outros estados. Por sua vez, os arranjos metropolitanos canadenses apresentam proximidades das municipalidades que integram um arranjo metropolitano com a instituição de uma área metropolitana pertencente à mesma jurisdição provincial, com raros arranjos interprovinciais.

As experiências de governança metropolitana norte-americanas apresentam fragilidades nos aspectos jurídico-institucionais, em virtude da fragilidade de ações integradas e da fragmentação política. No entanto, é possível, constitucionalmente, os estados deliberarem poderes aos governos locais e a fim de que se possibilitem novas articulações institucionais para o enfrentamento da questão metropolitana.

Nos Estados Unidos não existe um modelo de governança metropolitana, mas algumas experiências de cooperação metropolitana estruturada em diversos arranjos flexíveis e voluntários entre os entes. Portanto, grande parte das áreas metropolitanas norte-americanas possuem arranjos de cooperação metropolitana, sobretudo em ações setorializadas. Entre estas ações setoriais se destacam as ações de cooperação no setor de transporte/mobilidade e, em certa medida, moradia.

As ações setoriais de cooperação metropolitana no setor de transporte nas áreas metropolitanas nos Estados Unidos se destacam entre as demais. Os fatores que proporcionam significativos arranjos no setor de transporte nas áreas metropolitanas ocorrem pelo fato de os governos federal e estadual disponibilizarem financiamento para ações cooperadas no setor de transporte e mobilidade nas áreas metropolitanas.

Nesse sentido, os governos locais procuram se articular para ter acesso ao financiamento em áreas metropolitanas, o que reforça a necessidade de ações cooperadas para serviços compartilhados entre diferentes entes e potencializa o enfrentamento da questão metropolitana a partir de ações compartilhadas.

Ainda que sejam frágeis as estruturas jurídico-institucionais norte-americanas, por causa da enorme descentralização dos governos, há a preocupação, que vem se consolidando, tanto nos critérios para a apreensão das áreas metropolitanas quanto em ações de políticas públicas instituídas pelo governo federal na elaboração de linhas de financiamento e acordos cooperados.

Embora as estruturas sejam flexíveis se comparadas às experiências canadenses, ressalta-se a existência de mecanismos que potencializam a cooperação metropolitana norte-americana. Na estrutura norte-americana existem mecanismos obrigatórios, como os MPOS, e voluntários, como os COGS, que fortalecem ações cooperadas para a melhoria de serviços comuns em áreas metropolitanas.

As experiências de governança metropolitana nos Estados Unidos mais significativas não ocorreram nas grandes áreas metropolitanas, ainda que existam articulações nestas áreas para o fomento à competitividade regional. Já no Canadá, as principais experiências de governança metropolitana ocorreram nas três principais áreas metropolitanas, com significativas distinções jurídico-institucionais, desde mecanismos compulsórios a voluntários, e diferentes níveis de governança metropolitana.

As três experiências canadenses brevemente analisadas mostraram diferentes perspectivas de gestão metropolitana, em Montreal e Toronto, com a inserção de um ente metropolitano e mecanismos de compulsoriedade que, em certa medida, consolidaram em parte os mecanismos de concertação destes arranjos. No entanto, as amalgamações canadenses devem ser analisadas, sobretudo, a partir dos interesses políticos e da real contribuição para o fortalecimento do arranjo metropolitano na relação custo-benefício.

As análises de governança metropolitana canadense revelam a centralidade do poder provincial em detrimento das municipalidades, e como os mecanismos de compulsoriedade, embora com previsão legal para a instituição de um ente metropolitano, tornaram conflituosa a relação de cooperação entre província e municipalidades, sobretudo em Montreal, em virtude de aspectos políticos e culturais. Em Vancouver, embora a província disponha de mecanismos legais compulsórios, optou-se por outro caminho, que tem possibilitado interessantes mecanismos de cooperação voluntária sem a necessidade da instituição de um novo ente. Revela-se, assim, uma exceção ao modelo de governança metropolitano, em certa medida centralizado.

É importante ressaltar que o fato de Vancouver propor arranjos cooperativos de governança voluntária deve ser contextualizado com as experiências políticas históricas no Canadá de predisposição entre entes para a cooperação de serviços metropolitanos.

As experiências norte-americanas são centralizadas nos entes estado, condado e municipalidades, com arranjos institucionais flexíveis e descentralizados. No Canadá, entre província e municipalidades, com arranjos institucionais, em certa medida, centralizados. Os Estados Unidos e o Canadá apresentam diferentes formas de pactuação de poderes para o fomento à governança metropolitana. A esfera federal canadense possui um significativo distanciamento no fortalecimento destes arranjos. Embora o modelo norte-americano apresente uma forte flexibilidade e reduzidas experiências de governança metropolitana, existem linhas de acesso a financiamento federal para entes que fomentem serviços cooperados, em uma tentativa de reduzir as disparidades espaciais nas áreas metropolitanas.

Nas estratégias analisadas nos planos metropolitanos das experiências canadenses, há uma fragilidade de articulação com a esfera federativa. Em contrapartida, nos planos federais norte-americanos, em especial o de transporte, há significativos direcionamentos a investimentos para o fomento de acordos cooperados. Estas experiências podem vir a somar com o enfrentamento da questão metropolitana no Brasil.

No entanto, existe a necessidade de pesquisas que aprofundem em matrizes metodológicas, para compreender as áreas metropolitanas brasileiras, empreendendo estudos de forma comparativa entre as áreas-polo; as áreas-polo e as áreas metropolitanas, e entre as áreas metropolitanas.

As experiências nos mostram distintas realidades e pactuação de poder na esfera federativa em países desenvolvidos e as enormes dificuldades em fortalecer, sobretudo, os mecanismos de novas formas de financiamento metropolitano, seja nos arranjos compulsórios, seja nos voluntários.

Os arranjos canadenses, em especial, fomentam a cooperação e o compartilhamento de serviços comuns. Em contrapartida, existe também a competitividade entre as municipalidades, pois as formas de financiamento dos serviços metropolitanos vêm de quotas-impostos pagos institucionalmente. As experiências canadenses nos mostram a centralização dos mecanismos de financiamento em quotas pela prestação do serviço, sendo necessários novos caminhos para o fortalecimento de mecanismos de financiamento, que potencializariam o fortalecimento do financiamento em escalas de novas fontes e o fortalecimento de estratégias com o governo federal.

As experiências analisadas de governança metropolitana, a norte-americana e a canadense, em certa medida são funcionais, embora apresentem dificuldades em articular vantagens de ações cooperadas que projetam e fortaleçam a competitividade econômica do arranjo.

REFERÊNCIAS

BEDFORD, J. P. Metrolinx Avança para o próximo nível 5. **Ontario planning journal: planning futures**, v. 24, n. 3, 2009.

BOOTHROYD, Peter. Construindo capacidades para a governança metropolitana. *In*: KLINK, J. (Org.). **Governança das metrópoles: conceitos, experiências e perspectivas**. São Paulo: Annablume, 2010.

COLLIN, J. P.; ROBERTSON, M.; CHARRON, M. Déploiement et recomposition de l'espace.Métropolitain au Canada: une analyse politique. *In*: HOFFMANN-MARTINOT, V.; SELLERS, J. **Politique et métropole: une comparaison internationale**. Paris: CNRS, 2007.

CMN – COMMUNAUTÉ MÉTROPOLITAINE DE MONTRÉAL. **Un Grand Montreal attractif, compétitif et durable**. Canada: PMAD, Avril 2011, 152 p. Disponível em: <http://pmad.ca/fileadmin/user_upload/pmad2012/documentation/20120530_PMAD.pdf>.

_____. **Prévisions Budgétaires: 2012**. 2011. 60 p. Disponível em: <http://cmm.qc.ca/fileadmin/user_upload/documents/Budget2012.pdf>.

DAVIS, Mike. **Planeta favela**. São Paulo: Boitempo, 2006.

FISCHLER, R.; MELIGRANA, J.; WOLFE, J. M. Canadian experiences of local government boundary reform: a comparison of Quebec and Ontario. *In*: MELIGRANA, J. **Redrawing local government boundaries**: an international study of politics, procedures and decisions. Vancouver: UBC Press, 2004.

FUKUYAMA, F. **O fim da história e o último homem**. Rio de Janeiro: Rocco, 1992.

GMSP. **Annual Report 2012**: Prosperity, Through, Partnership. 2012. Disponível em: <<https://www.greatermsp.org/clientuploads/GMSP%20ANNUAL%20REPORT%20FINAL.pdf>>. Acesso em: 21 de maio de 2012.

GOLDEN, Anne; SLACK, Enid. Urban Governance Reform in Toronto: a preliminary assessment of changes made in the late 1990s. *In*: RAZIN, E.; SMITH, P. J. **Metropolitan Governing**: Canadian cases, comparative lessons. Jerusalem: The Hebrew University of Jerusalem, 2006.

GOTTDIENER, Mark. **A produção social do espaço urbano**. São Paulo: EDUSP, 2010.

GTТА – GREATER TORONTO TRANSPORTATION AUTHORITY. **The big move**: transforming transportation in the greater Toronto and Hamilton area. Toronto, 2008.

HOBBSAWM, Erich. **A era dos extremos**: o breve século XX (1914-1991). São Paulo: Companhia das Letras, 1995.

IPARDES – INSTITUTO PARANAENSE DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL. **Dinâmicas territoriais da população**: primeiros resultados do Censo 2010. Curitiba: IparDES, 2011. (Nota Técnica IparDES, n. 22).

IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. Dinâmica populacional e sistema de mobilidade nas metrópoles brasileiras. **Comunicado do Ipea**, Brasília, n. 102, 2011.

KELLAS, H. Governança colaborativa para uma Metro Vancouver sustentável e com qualidade de vida. *In*: KLINK, J (Org.). **Governança das metrópoles**: conceitos, experiências e perspectivas. São Paulo: Annablume, 2010.

KLINK, J. Fragmentación y la metrópole norteamericana. *In*: ROJAS, E. CUADRADO-ROURA, J.; GUELL, J. M. F. **Gobernar las metrópolis**. Washington: BID, 2005.

_____. **Governança das metrópoles**: conceitos, experiências e perspectivas. São Paulo: Annablume, 2010.

LANDIS, J. D. **Planejamento do desenvolvimento da área metropolitana nos Estados Unidos**. *In*: RIO METRÓPOLE SEMINÁRIO. Rio de Janeiro, 2011.

LEFÈVRE, Christian. Governar as metrópoles. **Cadernos metrópoles**, v. 11, n. 22, jul.-dez. 2009.

MACEDO, Joseli. A (in)sustentabilidade do desenvolvimento urbano nos Estados Unidos: o que as cidades brasileiras podem aprender com as americanas. **Revista paranaense de desenvolvimento**, Curitiba, n. 120, p. 277-296, jan./jun. 2011.

MONZÓN, A. Gestión del transporte metropolitano. *In*: ROJAS, E. CUADRADO-ROURA, J. GUELL, J. M. F. **Gobernar las metrópolis**. Washington: BID, 2005.

OCDE – ORGANISATION DE COOPÉRATION ET DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUES. **Examens territoriaux de l'OCDE**: villes, compétitivité et mondialisation. France: OCDE, 2006. Disponível em: <<http://browse.oecdbookshop.org/oecd/pdfs/product/0406042e.pdf>>.

OMB – OFFICE OF MANAGEMENT AND BUDGET. Standards for delineating metropolitan and micropolitan statistical areas; notice. **Federal register**, v. 75, n. 123, 28 June 2010.

ONU-HABITAT – UNITED NATIONS HUMAN SETTLEMENTS PROGRAMME. **State of the world's Cities 2010/2011**: bridging the urban divide. 2010. Disponível em: <<http://www.unhabitat.org/pmss/listItemDetails.aspx?publicationID=2917>>.

PNUD – PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO. **Governança para o desenvolvimento humano sustentável**. Nova York: PNUD, 1997. p. 2-3.

SANCTON, Andrew. Metropolitan Governance in Canada. *In*: SPINK, P.; WARD, P.; WILSON, R. **Metropolitan Governance in the Federalist Americas**: strategies for equitable and integrated development. Notre Dame: University of Notre Dame Press, 2012.

SELLERS, J. Métropolisation et politique aux États-Unis: d'un modèle unique à des configurations multiples. *In*: HOFFMANN-MARTINOT, V.; SELLERS, J. **Politique et métropole**: une comparaison internationale. Paris: CNRS, 2007.

SILVA, Ricardo Toledo. **São Paulo**: instrumentos de planejamento metropolitano e gestão de recursos hídricos. 2002. Disponível em: <http://www.fau.usp.br/docentes/deptecnologia/r_toledo/3textos/SP_gestao_integrada_R2F.pdf>.

SINGER, Audrey *et al.* **Tracking metropolitan America into the 21 st century**: a field guide to the new metropolitan and micropolitan definitions. Washington: The Brookings Institution, Nov. 2004. (The Living Cities Census Series). Disponível em: <<http://www.psc.isr.umich.edu/dis/census/freybrookings.pdf>>.

SLACK, Enid. **Governing metropolitan areas**: an international perspective on single-tier cities. Canada: University of Toronto, 2009. Disponível em: <<http://www.munkschool.utoronto.ca/imfg/uploads/94/singletiercitiesjan09.pdf>>.

SOJA, Edward. Exopolis: the restructuring of urban form. *In*: _____. **Postmetropolis**: critical studies of cities and regions. Oxford: Blackwell Publishing, 2002.

SPOSITO, M. Encarnação Beltrão. Novos conteúdos nas periferias urbanas das cidades médias do Estado de São Paulo, Brasil. *Investigaciones Geográficas - Bol. Inst. de Geografía, México*, v. 54, p. 114-139, 2004.

STEPHENS, G. R; WIKSTRÖM, N. **Metropolitan Government and Governance**. New York: Oxford University Press, 2000.

EDITORIAL

Coordenação

Cláudio Passos de Oliveira

Supervisão

Everson da Silva Moura

Reginaldo da Silva Domingos

Revisão

Andressa Vieira Bueno

Clícia Silveira Rodrigues

Idalina Barbara de Castro

Laetícia Jensen Eble

Leonardo Moreira de Souza

Luciana Dias

Marcelo Araujo de Sales Aguiar

Marco Aurélio Dias Pires

Olavo Mesquita de Carvalho

Regina Marta de Aguiar

Luana Signorelli Faria da Costa (estagiária)

Editoração

Aline Rodrigues Lima

Bernar José Vieira

Daniella Silva Nogueira

Danilo Leite de Macedo Tavares

Jeovah Herculano Szervinsk Junior

Leonardo Hideki Higa

Cristiano Ferreira Araujo (estagiário)

Diego André Souza Santos (estagiário)

Capa

Luís Cláudio Cardoso da Silva

Projeto Gráfico

Renato Rodrigues Bueno

Livraria do Ipea

SBS – Quadra 1 - Bloco J - Ed. BNDES, Térreo.

70076-900 – Brasília – DF

Fone: (61) 3315-5336

Correio eletrônico: livraria@ipea.gov.br

Composto em adobe garamond pro 12/16 (texto)
Frutiger 67 bold condensed (títulos, gráficos e tabelas)
Impresso em offset 90g/m²
Cartão supremo 250g/m² (capa)
Brasília-DF

Missão do Ipea

Produzir, articular e disseminar conhecimento para aperfeiçoar as políticas públicas e contribuir para o planejamento do desenvolvimento brasileiro.

