

França, Karla

Working Paper

Experiências de governança metropolitana internacional: Os casos da França, Espanha, Inglaterra e Alemanha

Texto para Discussão, No. 1895

Provided in Cooperation with:

Institute of Applied Economic Research (ipea), Brasília

Suggested Citation: França, Karla (2013) : Experiências de governança metropolitana internacional: Os casos da França, Espanha, Inglaterra e Alemanha, Texto para Discussão, No. 1895, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), Brasília

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/91480>

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.

1895

TEXTO PARA DISCUSSÃO

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

Karla França

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

Karla França*

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

Governo Federal

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



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.....7

2 A QUESTÃO METROPOLITANA: EXPERIÊNCIAS METROPOLITANAS
NA EUROPA OCIDENTAL.....8

3 CONSIDERAÇÕES FINAIS41

REFERÊNCIAS.....44

SINOPSE

Este texto analisa aspectos da governança metropolitana em países europeus, observando estratégias de ações cooperadas. Nesse sentido, discorre-se sobre os arranjos instituídos de forma voluntária e institucionalizada, as fontes de financiamento e a oferta de serviços cooperados. 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 seguintes países europeus: Alemanha, Espanha, França e Inglaterra, bem como os desafios e as limitações de fomento à governança metropolitana. As reflexões foram desenvolvidas a partir da revisão da literatura internacional e pesquisas realizadas pelos respectivos governos entre as décadas de 1970 e 2012. A análise indica que os arranjos de governança metropolitana são heterogêneos e diversificados, com modelos variados, seja para a prestação de serviços comuns seja para a atuação cooperativa. Observam-se ainda fragilidades nas estratégias para a articulação de políticas intersetoriais e fortes conflitos entre agentes econômicos públicos e privados.

Palavras-chave: áreas metropolitanas; instituições; governança metropolitana.

ABSTRACTⁱ

This text analyses aspects of metropolitan governance in European countries, observing cooperated action strategies. Accordingly, it is descanted about the instituted arrangements in a spontaneous and institutionalized way, the sources of funding and the offering of cooperated services. Thereby, this study has the objective of analyzing the metropolitan matter, considering essentially its institutions and the promotion of policies and programs undertaken in the metropolitan spaces. There are considered the institution guidelines of the following European countries: Germany, Spain, France and England, as well as the challenges and limitations of fomentation to the metropolitan governance. The observations were developed from the review of the international literature and researches accomplished by the respective governments between the decade of 1970 and the year 2012.

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 (abstracts) desta coleção não são objeto de revisão pelo Editorial do Ipea.

The analysis indicates that the arrangements of metropolitan governance are heterogeneous and diversified, with diverse models, being to common service delivery or being to cooperative acting. There are still observed fragilities in the strategies to the articulation of intersectoral policies and strong conflicts among the public and private economical agents.

Keywords: metropolitan areas; institutions; metropolitan governance.

1 INTRODUÇÃO

Os espaços metropolitanos constituem-se em polos de oferta e demanda de atividades econômicas e serviços, concentração de força de trabalho, atividades financeiras e entretenimento, com grande potencial de realização e inovação e quantidade de consumidores. Tal porte permite diferenciá-los das demais cidades, dada a magnitude e interdependência da sua dinâmica econômica, social e política.

No entanto, os espaços metropolitanos são territórios que concentram graves problemas sociais, que refletem dificuldades de provisão de serviços de interesse comum aos cidadãos. Esta precariedade é potencializada, em certa medida, pela extensão do tecido urbano, pela multiplicidade de demandas públicas e pela inadequada delimitação territorial administrativa. Isto é, não há coincidência entre o território funcional metropolitano, que é estendido a diversos municípios, e o território institucional, que se refere às delimitações administrativas. Vale ressaltar este caráter intrínseco ao fenômeno metropolitano: a incompatibilidade entre o território interdependente da atividade econômica, social e política e sua governança institucional oficial.

O território institucional implica questões de autonomia, recursos financeiros e competência de gerenciamento de serviços urbanos, compreendidos *lato sensu* como transporte, habitação, saneamento e outros. As fragilidades de articulação entre o território funcional e o institucional dificultam a distribuição, promoção e eficiência da oferta e da demanda de serviços urbanos adequados nos espaços metropolitanos.

Entende-se, nesse contexto, a responsabilidade do ente público no que concerne à organização e regulação dessas relações de modo a garantir acesso aos serviços públicos de forma adequada à sociedade no seu conjunto. Nesse sentido, a eficiência da governança metropolitana pode ser melhorada com a instituição de mecanismos, dispositivos e instrumentos diversos articulados à multissetorialidade e coalizão de interesses comuns de diversos atores públicos e privados (Lefèvre, 2009).

A análise apresentada neste texto insere-se em um conjunto de outros estudos: experiências europeias – Alemanha, Espanha, França e Inglaterra –, objeto deste texto; experimentos canadenses e norte-americanos.¹ A partir de tais experiências, procuram-se

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

estabelecer as convergências e divergências que marcaram estes processos na esfera dos países reconhecidos como desenvolvidos.

2 A QUESTÃO METROPOLITANA: EXPERIÊNCIAS METROPOLITANAS NA EUROPA OCIDENTAL

Para fins didáticos, procedeu-se ao estabelecimento das diferenças do papel do Estado nos países europeus em relação à cooperação metropolitana em dois períodos, com base nos estudos efetuados por Lefèvre (2009).

Verificou-se que, no primeiro período, compreendido entre as décadas de 1960 e 1970, há uma centralidade dos Estados na prestação dos serviços comuns nos espaços metropolitanos. Por exemplo, na Inglaterra, o governo central instituiu uma autoridade metropolitana para melhor coordenar a oferta e prestação dos serviços urbanos na capital Londres. Em outros países, como a França e a Alemanha, embora não tenham sido instituídas autoridades metropolitanas, como no caso da experiência inglesa, ocorreram importantes reformas e houve a descentralização da prestação de serviços urbanos, o que contribuiu para o fomento a ações coordenadas.

Na década de 1980, os ajustes estruturais do sistema econômico, associados às reformas institucionais e à descentralização da administração pública nos países em análise, evidenciaram a inserção de novos agentes, em especial agentes locais e privados na gestão urbana. Neste bojo, a complexidade da economia em rede e as difusas hierarquias urbanas, somadas às experiências de gestão local, que em sua maioria não apresentavam mecanismos de cooperação, desenharam o cenário da gestão urbana fragmentada para a prestação dos serviços urbanos comuns ao território metropolitano.

As reformas institucionais e a dinâmica urbana ampliaram a complexidade da gestão dos serviços urbanos. Os governos locais e subnacionais tiveram a prerrogativa das competências na prestação de serviço, anteriormente concentradas nas autoridades metropolitanas ou no nível central dos governos. Também as reformas em andamento nos anos 1980 favoreceram significativamente a escala dos governos locais em detrimento da escala metropolitana (Lefèvre, 2009).

Em linhas gerais, governos locais não potencializaram arranjos metropolitanos institucionalizados. Ao mesmo tempo, o momento econômico evidenciava a competição econômica no espaço europeu, e a ausência de incentivos institucionais e orçamentários dificultou o partilhamento de competências.

Ao contrário das estratégias de concertação intermunicipal, houve uma série de pactuações do governo local com os agentes privados no desenvolvimento de projetos urbanos de forma fragmentada nos espaços metropolitanos, cujas ações na maioria das vezes eram sobrepostas e conflitavam entre o fomento ao desenvolvimento econômico e a eficiência da prestação dos serviços urbanos comuns ao território metropolitano (Seixas e Albet, 2012).

No período 1990-2000, observa-se uma reformulação político-econômica do Estado, atribuindo importância aos atores privados na oferta e prestação de serviços e atendendo às diretrizes, às recomendações e aos programas implementados pela União Europeia, com a finalidade de fortalecer a coparticipação dos atores em ações de desenvolvimento concertadas.

Esses fatos marcaram a retomada de ações concertadas nos espaços metropolitanos e revelam os desafios no estabelecimento de propostas que integrem a competitividade econômica na Europa, o papel do Estado, a emergência da coesão territorial, o controle social e a eficiência dos serviços urbanos.

QUADRO 1
Tendências de governança metropolitana

Tendências	Período	Características	Formas de governança
Reform school	Início do século XX até meados de 1960: período de industrialização	Institucionalização, governos metropolitanos centralizados	Governos e/ou entes metropolitanos e conselhos metropolitanos
Public choices	Anos 1980: pós-industrialização	Descentralização e/ou poder decisório dos governos locais	Policentrismo e/ou ações voluntárias
New regionalism	Anos 1990: estágio avançado da globalização	Cooperação horizontal e/ou vertical	Cooperação intermunicipal e participação da sociedade civil

Fonte: Yaro e Ronderos (2011).

As três tendências apresentadas no quadro 1 revelam distintos direcionamentos dos agentes políticos para a cooperação de serviços comuns no território metropolitano e apresentam diferentes graus de inserção do governo central e das municipalidades. Embora as tendências não apresentem uma estrutura rígida, é possível identificar os diferentes graus de inserção do governo central na coordenação das ações cooperadas em território metropolitano, que também precisam ser associadas à transição do Estado de bem-estar social para um Estado empreendedor.

Na atualidade, a negociação entre agentes estatais – centrais ou subnacionais – e os agentes privados, bem como a participação da sociedade civil marcam os novos direcionamentos e desafios de uma agenda metropolitana. Eles vão desde direcionamentos político-econômicos para projetos de grande porte em determinados espaços das metrópoles, na linha do empresariamento das cidades, a ações que procuram reconhecer a metrópole como território político, dispondo de políticas públicas que fortaleçam a cooperação metropolitana para a melhor oferta à população metropolitana (Compans, 2005).

As análises da dinâmica metropolitana na Europa apresentam especificidades resultantes do peso econômico e político, ou seja, os Estados possuem diferentes papéis em relação ao fomento à cooperação metropolitana. Sendo assim, infere-se que alguns governos centrais instituíram mecanismos que favoreceram a cooperação metropolitana e exercem centralidade nas diretrizes do desenvolvimento urbano, ao passo que, para outros governos, o fomento à cooperação metropolitana é descentralizado e o setor privado possui um papel significativo. Destaca-se que os arranjos metropolitanos instituídos nas áreas metropolitanas em que estão localizadas as capitais dos respectivos países possuem uma intervenção mais significativa do Estado.

2.1 Os estudos comparativos das áreas metropolitanas europeias

A partir dos anos de 1990, houve um aprofundamento de metodologias para a realização de estudos comparativos nas áreas metropolitanas com a contribuição de importantes universidades, institutos e comitês europeus que desenvolveram pesquisas para mensurar, definir e dimensionar o potencial econômico das áreas metropolitanas europeias em análises comparativas. Destacam-se as publicações da OCDE (2007), com a coletânea *Territorial reviews*, as iniciativas do European Spatial Planning Observation Network (ESPON), por meio da Rede de Regiões e Áreas Metropolitana (Metrex) (ESPON, 2007), e as recomendações do Escritório de Estatística da União Europeia – European Commission Statistics (EUROSTAT).

O ESPON analisou as áreas metropolitanas europeias considerando três abordagens:

- 1) administrativa: considera as delimitações administrativas realizadas pelos Estados;
- 2) morfológica: considera a quantidade de habitantes, os assentamentos urbanos; e
- 3) funcional: define as áreas metropolitanas europeias com base nas interações econômicas e nos fluxos pendulares.

Nesse sentido, o ESPON considerou essas três abordagens para os estudos de projeção das áreas metropolitanas europeias na esfera mundial e nas análises comparativas, denominando áreas funcionais urbanas (Functional Urban Areas – FUAs) as áreas metropolitanas.

Para o ESPON, as áreas policêntricas são consideradas a partir dos seguintes indicadores: *i*) população superior a 50 mil habitantes e área núcleo superior a 15 mil habitantes; e *ii*) outras áreas: população representa mais de 0,5% da população nacional e a área núcleo superior a 15 mil habitantes.

Esses dois indicadores possibilitaram agregar FUAs em países com menor população, mas que representam importantes eixos regionais em atividades turísticas, administrativas, industriais e sistemas de transportes articulados na escala local. Tomando como parâmetro os indicadores, foi possível apreender diferentes níveis de concentração e densidade populacional, além dos níveis de descentralização das funções urbanas nas metrópoles europeias (FORUMFED, 2011).

Outro instituto que realiza análises comparativas das áreas metropolitanas europeias é o EUROSTAT.² Entre suas pesquisas, destaca-se o mapeamento das zonas urbanas densamente populosas na União Europeia.³ Para tanto, o EUROSTAT analisou a delimitação e caracterização das áreas metropolitanas europeias a partir das demarcações oficiais dos países europeus e posteriormente desenvolveu uma metodologia que possibilitasse análises comparativas.⁴

Diante da pluralidade de critérios que os países utilizam para a definição das áreas metropolitanas, o EUROSTAT desenvolveu uma metodologia baseada em níveis de urbanização, estabelecendo três tipos de zonas urbanas conforme adiante.

- 1) Zonas densamente populosas: áreas que apresentam um quantitativo superior de 50 mil habitantes, constituídas por unidades contíguas e apresentando densidade superior a 500 hab./km².

2. O European Commission Statistics (EUROSTAT) é o escritório de estatísticas da União Europeia. Para mais informações, consultar: <<http://epp.eurostat.ec.europa.eu>>.

3. Ver EUROSTAT (1999).

4. O estudo atribui as dificuldades de análises comparativas ao fato de alguns países não possuírem um levantamento contínuo de dados censitários das áreas metropolitanas.

- 2) Zonas intermediárias: áreas que apresentam uma densidade superior a 100 hab./km², reúne unidades contíguas, porém não pertencem a uma área densamente populosa, e apresentam um quantitativo de 50 mil habitantes, ou são localizadas próximas a uma zona densamente populosa.
- 3) Zonas menos povoadas: áreas que apresentam unidades contíguas, porém não se localizam próximas às áreas densamente populosas e intermediárias.

As análises desenvolvidas pelo EUROSTAT subsidiam a identificação e o mapeamento do crescimento econômico dos países que integram a União Europeia em diferentes perspectivas, com destaque para a identificação da concentração de empregos e serviços nas áreas metropolitanas.

Os estudos da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) visam analisar, comparar, identificar as áreas urbanas europeias e recomendar estratégias políticas e econômicas que melhor atendam à coordenação entre os entes para a mitigação das desigualdades e o fomento ao desenvolvimento econômico. Existe uma diversidade de estudos sobre o potencial econômico, a pobreza e as formas de governança nos espaços metropolitanos mundiais. Em especial, a série de pesquisas denominada *Territorial reviews* realizou uma ampla caracterização sobre as reformas institucionais e tratativas dos governos no fomento a ações cooperadas nos espaços metropolitanos (OCDE, 2007).

Nessa série de pesquisas, a OCDE não questiona a delimitação institucional das áreas metropolitanas dos países, mas para fins de estudos comparativos entre as áreas metropolitanas aponta para a necessidade de novas metodologias, a fim de garantir a credibilidade nos estudos comparativos acerca dos potenciais econômicos e sociais nas áreas metropolitanas (OCDE, 2012).

Nesse sentido, em 2012, a OCDE realizou um amplo estudo denominado *Redefining “urban”: a new way to measure metropolitan areas*, que propôs a revisão da definição de “cidade”, a fim de desenvolver um conceito mais harmônico em suas pesquisas. Com a revisão da definição de *cidade*, foi necessário redefinir os critérios utilizados pela OCDE para delimitar as grandes áreas urbanas. O estudo classificou as áreas urbanas em quatro categorias:

- pequena área urbana: população até 200 mil pessoas;
- média área urbana: população entre 200 mil e 500 mil pessoas;

- área metropolitana: população acima de 500 mil até 1,5 milhão de pessoas; e
- grande área metropolitana: acima de 1,5 milhão de pessoas.

As tipologias de classificação da OCDE não apenas consideram o porte populacional, mas também quantificam a dimensão e as conexões das interações econômico-sociais entre as redes de cidades dos países que integram a OCDE. Para tanto, a OCDE delimitou as áreas funcionais urbanas para além das delimitações administrativas das áreas metropolitanas dos respectivos países.

Para a definição das grandes áreas urbanas funcionais contíguas, também foram considerados os núcleos urbanos que possuem fortes fluxos econômicos, mas que se apresentam fisicamente separados, porém interconectados a uma mesma área urbana funcional. Para a OCDE, dois núcleos urbanos são considerados integrados em um sistema metropolitano policêntrico se mais de 15% da população residente exercerem relações de comutação com o outro núcleo (OCDE, 2012).

Após a delimitação das grandes áreas urbanas, os pesquisadores da OCDE validaram a metodologia com os peritos dos respectivos países, a fim de garantir a representação dos sistemas urbanos nacionais. Esta classificação foi aplicada somente em 28 países que integram a OCDE e se encontra em fase de ajustes, para que seja utilizada em todas as pesquisas da OCDE, objetivando estudos comparativos (OCDE, 2012).

As distintas metodologias⁵ procuraram identificar os processos de metropolização em graus diversos e delimitar as áreas metropolitanas associadas à interação econômica urbana e social. Nem sempre as metodologias foram desenvolvidas para subsidiar as políticas públicas, porém evidenciam a hierarquia urbana, o potencial econômico e os níveis de polarização, elementos que podem auxiliar o melhor desenho e impacto das políticas no território metropolitano.

2.2 As experiências de governança metropolitana

Para a compreensão das experiências de governança em curso, é relevante ressaltar os aspectos técnicos e institucionais tais como: *i*) a definição ou configuração da área metropolitana; e *ii*) as ações de cooperação instituídas e o nível de cooperação entre os entes.

5. Nos estudos de Casado-Díaz e Coombes (2011) e Branco, Pereira e Nadalin (2013), são aprofundados os pontos positivos e negativos dos critérios utilizados nas metodologias da OCDE, EUROSTAT e ESPON para a delimitação das áreas metropolitanas.

Nesse sentido, as experiências europeias de governança metropolitana foram subdivididas em quatro subseções, abordando as mais relevantes experiências na França, Espanha, Inglaterra, e Alemanha. Os passos metodológicos utilizados para compreender as experiências de governança metropolitana foram estruturados seguindo dois fatores:

- 1) os critérios – ou sua ausência – na definição e/ou delimitação das áreas metropolitanas; e
- 2) o fomento de políticas ou ações coordenadas – voluntárias ou institucionalizadas – para o enfrentamento da problemática metropolitana e o grau de inserção do Estado.

2.2.1 França

A Délégation à l'Aménagement du Territoire et à l'Action Régionale (Datar) foi criada em 1963 pelo Estado, com a finalidade de elaborar e coordenar uma política territorial em âmbito nacional voltada para a redução das desigualdades nas regiões urbanas. A cada dois anos, compete à Datar elaborar um plano de ação nacional para conduzir a concertação interministerial nas estratégias, no desenvolvimento de política e no planejamento que favoreça a concertação entre os entes, em especial nos espaços metropolitanos.

Cabe à Datar a prerrogativa de elaborar estratégias que favoreçam a concertação nos espaços metropolitanos, desenvolver estudos técnicos para identificar a hierarquia dos espaços metropolitanos franceses e apresentar diferentes desenhos de políticas metropolitanas, considerando as especificidades das estruturas das cidades francesas.

Entretanto, a tradição de um Estado com forte nuança centralista na França marcou a condução e a regulação das leis para a coordenação intermunicipal. Ao mesmo tempo, as mudanças nas diretrizes de planejamento desenvolvidas pela Datar no período de 1960 a 2009 apresentaram significativas diferenças no direcionamento de políticas, ora favorecendo a coordenação nas regiões urbanas, ora as políticas favorecendo a competição econômica desarticulada de mecanismos de coordenação.

Na década de 1990, a política do Estado francês apresentou importantes avanços jurídico-institucionais na retomada de estratégias para ações concertadas na prestação de serviços urbanos. Nesse período, houve significativas mudanças nos mecanismos para a gestão de interesses comuns, viabilizando a aprovação das leis de planificação e cooperação intermunicipal, quais sejam, a Lei de Planificação Territorial Nacional e a Lei de Cooperação Intermunicipal (Loi Chevènement).

A Lei de Planificação Territorial adotou medidas para a cooperação intercomunal, tais como o desenvolvimento de planos que estejam alinhavados com a prestação de serviços coletivos intercomunais e o desenvolvimento de ações descentralizadas, porém integradas. A Lei de Cooperação Intermunicipal incentivou, em caráter voluntário, a instituição das *Établissements Publics de Coopération Intercommunale* (EPCIs) (Dallier, 2012). As EPCIs agregam municipalidades com objetivos comuns para a cooperação, visando reduzir os custos e incentivar a promoção da economia em escalas.

Como a aprovação da lei das EPCIs não se constitui numa obrigatoriedade para as comunas, a sua instituição e formato apresentam-se de diversas formas, cabendo às comunidades a sua definição. No que diz respeito a esta diversidade de EPCIs, há uma concentração em duas grandes linhas: as EPCIS associativas sem regime fiscal próprio; e as com fiscalização própria.

No caso das EPCIS associativas sem regime fiscal próprio, as comunidades que optarem por estas estruturas não terão poder legal para votar as taxas intercomunas, nem promover a votação de extinção de qualquer taxa. Ademais, grande parte do financiamento destas estruturas de EPCIS advém das próprias comunidades que aderem ao arranjo, além de contar com o financiamento adicional do Estado (IAU, 2011a).

As EPCIs com fiscalização própria apresentam uma diversidade de formatos, considerando o aspecto funcional e o tamanho da população (Davanture, 2012). São divididas em quatro categorias:

- *communautés de communes*: comunas com menos de 50 mil habitantes, que possuem apenas duas competências obrigatórias: ordenamento territorial e desenvolvimento econômico;
- *communautés d'agglomération*: instituídas para as áreas com até 50 mil habitantes integradas a comunas com mais de 15 mil habitantes; além de possuírem as competências obrigatórias das *communautés de communes*, também são responsáveis pela prestação de serviços de transportes coletivos urbanos, habitação de interesse social e a política urbana;
- *communautés urbaines*: instituídas para áreas com mais de 450 mil habitantes, além de possuir as competências previstas para as *communautés de communes* e *d'agglomération*, exercem competências suplementares, isto é, legislam sobre o planejamento urbano, vias, estacionamento, saneamento básico, mercados de interesse nacional, entre outros; e

- metrópoles: reúnem comunas com mais de 500 mil habitantes e dispõem de competências maiores que as *commuautés urbaine*, além de serem dotadas de delegação de poderes tanto pelas *communes* quanto pelos departamentos e pela região.

As EPCIs com fiscalização própria são dotadas de mecanismo legal com previsão para a instituição de taxas comuns, inclusive para as atividades econômicas na esfera do arranjo. Os mecanismos jurídico-institucionais provocaram um aumento no número de EPCIs instituídas nas áreas urbanas francesas, passando de apenas 19 mil, em 1999, para 33 mil, em 2007 (INSEE, 2013).

Na França, o fato de grande parte das comunidades ter instituído organismos cooperados como as EPCIs resultou dos novos mecanismos financeiros instituídos pelo Estado. Um exemplo é a Taxe Professionnelle Unique (TPU), um imposto aplicado para ações intermunicipais em atividades econômicas visando possibilitar uma equalização e redistribuição financeira para financiamento cooperado. No entanto, como a instituição legal dos EPCIs não acompanhou a transferência e eficiência das competências dos serviços para as esferas cooperadas das EPCIs, o processo de cooperação metropolitana é permeado por conflitos e ainda é lento o repasse de competências (Lefèvre, 2009).

Ainda que a lei de cooperação tenha possibilitado a instituição dos acordos intermunicipais subsidiados pelo marco jurídico-institucional, para a elegibilidade de representação visando à composição das EPCIs o mecanismo utilizado é o sufrágio indireto em grande parte das EPCIs, e a participação da sociedade ocorre pelas esferas consultivas:

A questão da legitimidade da representação indireta tem sido motivo de questionamento por parte dos setores políticos. Hoje cerca de 80% da presidência dos Estabelecimentos Públicos de Cooperação Intermunicipal são ocupados por *maires* (prefeitos) e 18% dos presidentes possuem mandatos – 6,3% de *conseillers* (conselheiros) e 11,7% *adjoints* (assessores do prefeito)⁶ (Leal, 2008).

Diante da criação desses mecanismos,⁷ infere-se que o Estado francês, em certa medida, apresenta estratégias políticas direcionadas para as áreas metropolitanas, em longo prazo, que envolvem desde questões de infraestrutura a mecanismos de financiamento.

6. Os dados são referentes a 2006.

7. Em 2008, foi desenvolvido o diagnóstico *Imaginer les métropoles d'avenir: la France n'a pas suffisamment de grandes villes et elle le paie très cher*, e também foi criada uma secretaria para o desenvolvimento na escala metropolitana, a *Secrétairerie d'État au Développement de la Région Capitale*.

Entretanto, Lefèvre (2009) ressalta que, apesar do aparato institucional, a questão metropolitana não tem sido objeto central da política do governo francês, no sentido de fortalecer as ações consorciadas nos diferentes territórios metropolitanos.

Para Lefèvre (2009), existe um descompasso entre a proposição de mecanismos institucionais e a implementação de ações nas áreas metropolitanas, cujas causas são diversas e complexas. Como exemplos, citem-se as fragilidades na execução do fortalecimento dos mecanismos legais nos arranjos instituídos, em virtude dos interesses das comunidades, que podem ser pontuais, fragmentados e não representarem necessariamente os interesses metropolitanos. Nesse caso, as comunidades delegam, para o fomento de ações cooperadas, uma infraestrutura mínima para serviços de interesse comum.

Crítérios para a classificação de áreas metropolitanas francesas

A estrutura político-administrativa na França compreende quatro níveis de governo com autoridade e orçamento: Estado, região, departamento e comunas – *communes* ou municípios. No entanto, ainda que os recentes mecanismos e as leis instituídas tenham proporcionado uma descentralização da gestão de algumas funções e poderes, o Estado possui uma centralidade nas diretrizes da política urbana.

As áreas metropolitanas oficiais na França são delimitadas pelo Institut National de la Statistique et des Études Économique (INSEE),⁸ que distingue duas categorias urbanas: unidades urbanas e áreas urbanas.

As unidades urbanas são delimitadas com base nas recomendações internacionais, em especial da Comunidade Europeia. Na França, estas unidades são constituídas pelo conjunto de comunidades que possuem um número superior a 2 mil habitantes e espaços edificados que não sejam distantes pelo menos 200 metros.⁹ As áreas urbanas são representadas pelo conjunto de comunidades, que possui um polo urbano – unidade urbana – com um número superior de 10 mil empregos na área urbana e periurbana e pelo menos 40% da população ativa esteja localizada no núcleo da área ou na área periurbana (INSEE, 2013).

8. As informações das categorias urbanas foram consultadas no *site* do Institut National de la Statistique et des Études Économiques (INSEE) e são referentes a 2012. Disponível em: <www.insee.fr>. Acesso em: 25 maio 2012.

9. Para mais detalhes, consultar <www.insee.fr>.

Na França, a delimitação das unidades urbanas e das áreas urbanas é redefinida periodicamente, a cada censo, em decorrência do crescimento da população, dos indicadores de emprego, entre outros. As áreas metropolitanas correspondem institucionalmente às áreas urbanas.

De acordo com os dados do Censo 1999, constata-se que 77% dos franceses habitam uma das 354 áreas urbanas, sendo que 42 áreas urbanas possuem mais de 200 mil habitantes. Entretanto, metade do crescimento demográfico está concentrada em onze áreas urbanas – Paris, Lyon, Marseille-Aix-en-Provence, Lille, Toulouse, Bordeaux, Nice, Nantes, Strasbourg, Toulon, Rennes.¹⁰ Além de concentrarem população, estas áreas também reúnem 75% dos postos de trabalho no setor terciário, níveis de renda e funções metropolitanas superiores,¹¹ que possibilitam identificar e espacializar o potencial econômico das metrópoles francesas.

É importante ressaltar que não existe coincidência territorial entre as áreas urbanas delimitadas pelo INSEE para fins estatísticos e as regionalizações das EPCIs. Há uma interface.

Experiências de governança metropolitana na França

As experiências de governança metropolitana francesas ocorreram em importantes cidades, com articulação do Estado francês e atores locais, tendo como meta a projeção econômica do arranjo na União Europeia. Entre as experiências de cooperação metropolitana francesa, destacam-se: Île-de-France, Lyon e o Polo Metropolitano.

As experiências metropolitanas de Île-de-France, Lyon e o polo metropolitano

A região de Île-de-France é composta de 1.300 comunas e oito departamentos, além da cidade-capital Paris, que apresenta características híbridas, de comuna e departamento. Aproximadamente 12 milhões de pessoas vivem na região de Île-de-France e 20% estão concentradas na cidade de Paris (INSEE, 2013).

10. A base de dados refere-se a 2007, identificando o crescimento de áreas urbanas superior ao do recenseamento do ano-base de 1999.

11. As funções metropolitanas superiores ou funções metropolitanas podem ser simplificadas, de acordo com o INSEE no Censo de 1999, em onze categorias: arte; bancos; seguradoras; comércio; negócios industriais; gestão; informação; informática; pesquisas e inovação; *business services*; telecomunicação e transporte.

O espaço metropolitano da região de Île-de-France apresenta grandes disparidades econômicas e sociais, de modo que o Estado tem direcionado ou incentivado o fomento de políticas públicas coordenadas para melhor equacionar as disparidades intrametropolitanas e regionais e, ao mesmo tempo, fortalecer a região para a competitividade econômica no mercado europeu.

As políticas metropolitanas em Île-de-France são as mais representativas na França, em decorrência da dimensão econômica da região, sobretudo a polarização da cidade de Paris. Assim, há evidências de uma forte intervenção do Estado em estabelecer diretrizes legais e intervir no direcionamento do planejamento metropolitano em Île-de-France, com cartas de projetos setoriais, em comparação com o papel e a participação do Estado em outros arranjos metropolitanos na França.

As conquistas de repasse de competências transferidas para a região de Île-de-France apresentaram significativos avanços na década de 1970. Por exemplo, a instituição do conselho regional favoreceu a concertação entre as municipalidades, ainda que o processo de eleição dos membros para integrarem o arranjo ocorresse mediante quota de votos entre as municipalidades, considerando o porte populacional das comunas. Esta estrutura permitia que cada municipalidade adquirisse o direito ao voto. Entretanto, as comunas com maior quantitativo de habitantes adquiririam o número máximo de representantes.

Na década de 1980, com as reformas de descentralização da administração pública e a instituição de leis que melhoraram a concertação entre os entes para os serviços urbanos, o Conselho Regional de Île-de-France passou a ser formado via sufrágio direto, com eleição dos conselheiros a cada quatro anos.

A mudança dos mecanismos para a eleição direta em longo prazo não apenas garantiu o poder decisório dos cidadãos, mas também propiciou maior peso político na negociação para a coordenação e competências dos serviços urbanos comuns geridos ou compartilhados pela região de Île-de-France – por exemplo, a garantia da coordenação dos transportes públicos à Île-de-France em 2000, além da representação de membros do conselho regional na Presidência do Sindicato de Transporte Público de Île-de-France. Vale ressaltar que, anteriormente, o sindicato era coordenado pelo Estado. Atualmente, são de responsabilidade de Île-de-France a organização e o desenvolvimento das ações que envolvem o transporte público na escala metropolitana em parceria com o Estado (IAU, 2011a).

As fontes orçamentárias para a implementação das ações que envolvem a cooperação intermunicipal na região de Île-de-France são plurais. Ainda que exista um grande número de EPCIS, de diversos formatos, com recursos fiscais próprios e sem recursos próprios, a estruturação do financiamento em Île-de-France também reflete esta diversidade. Em linhas gerais, o orçamento é composto por taxas e impostos municipais, subvenção do Estado, empréstimos e parcerias com os agentes privados. Em 2012, coube ao conselho regional a gestão de 4,8 bilhões de euros para a execução das estratégias de desenvolvimento econômico cooperativo (Davanture, 2012).

Embora as estratégias do Estado sejam acordadas em parceria com o governo da região de Île-de-France, em grande parte elas são desenvolvidas na escala de cartas de projetos, nem sempre bem distribuídas e articuladas na escala metropolitana. Com isso, existe uma fragilidade no peso político das comunidades de menor porte que integram a região de Île-de-France na seleção e localização dos projetos a serem implementados, em comparação com o peso decisório e interesses da cidade de Paris e do Estado em pactuar a implementação dos projetos.

Um dos exemplos mais significativos das ações consorciadas ocorreu em 2010, quando diversos segmentos sociais, Estado, poder público, setor empresarial e departamentos promoveram debates e realizaram diagnósticos de investimentos no âmbito da metrópole Paris, culminando com a organização do L'Atelier International du Grand Paris durante o mandato de Nicolas Sarkozy.¹²

As propostas advindas do ateliê estruturou o projeto Grand Paris.¹³ Em certa medida, existem semelhanças com as propostas do IBA¹⁴ na Alemanha, no que diz respeito, por exemplo, às estratégias de fortalecimento competitivo da metrópole no circuito mundial e à forte parceria com o setor privado. O projeto Grand Paris fomentou o desenvolvimento de polos econômicos na região de Île-de-France, além de promover ações de enfrentamento social.

12. Na época de elaboração deste artigo, Nicolas Sarkozy ocupava o cargo de presidente.

13. A Lei nº 597/2010 definiu o projeto Grand Paris com modificações, para reforçar as ações estratégias metropolitanas, a saber, instituição de acordos cooperados no setor de transporte, de habitação, projetos de urbanismos a serem desenvolvidos e implementados. Informações obtidas no Le service public de la diffusion du droit. Disponível em: <http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do;jsessionid=703E2AAA016C4BF4F84C5BA4E0EC5B49.tpdjo06v_3&dateTexte=?cidTexte=JORFTEXT000022308227&categorieLien=cid>. Acesso em: nov. 2012.

14. Há diferenças significativas nas diretrizes do arranjo Grand Paris com o IBA, na Alemanha, sobretudo nos aspectos jurídico-institucionais, em decorrência de a instituição do Grand Paris ter se baseado em aspectos institucionais, ao contrário do IBA.

Na análise da experiência do Grand Paris, é possível identificar aspectos inovadores de fortalecimento da economia urbana, tais como a construção de polos econômicos na região, a ampliação da rede de transporte público, ligando os polos ao aeroporto, estações de trem de alta velocidade e o fortalecimento da estrutura de governança institucional em Île-de-France.

Em outubro de 2012, foi aprovado o Schéma Directeur de la Région d'Île-de-France (SDRIF), que tem o objetivo de estabelecer diretrizes para a cooperação intermunicipal, a fim de reduzir as desigualdades sociais.

O SDRIF está alinhado às diretrizes das recentes leis de cooperação intermunicipais, que visa ao estabelecimento de instrumentos que propiciem um planejamento urbano integrado, como: elaboração do plano de transporte urbano integrado para a região de Île-de-France; promoção da ampliação de infraestrutura e de transportes na escala regional; aprovação de licenças para a construção; e ampliação de instalações industriais, comerciais integradas à escala da região (IAU, 2011a).

Além da elaboração do SDRIF, em 2013, foi instituída uma autoridade metropolitana de habitação (Autorité Organisatrice du Logement – AOL), na região de Île-de-France, com o objetivo de desenvolver um plano metropolitano de moradia de interesse social em parceria com o Estado, a ser implementado em 2014. O planejamento habitacional estruturado na esfera metropolitana visa garantir uma melhor territorialização das moradias de interesse social. Para tanto, é papel das municipalidades elaborar e aprovar planos intercomunais alinhados ao plano metropolitano (IAU, 2012).

Embora, na França, seja obrigatória, desde a aprovação da Lei SRU,¹⁵ em 2000, a destinação mínima de 20%¹⁶ para a moradia de interesse social na implantação dos empreendimentos imobiliários para fins residenciais nas grandes áreas metropolitanas, este mecanismo não é implementado em sua totalidade. A Lei SRU também prevê o estabelecimento de ações cooperadas com outros municípios para o cumprimento da porcentagem de habitações de interesse social, isto é, nas municipalidades onde o preço da terra urbana é mais elevado, é possível o cumprimento da lei, alocando as habitações

15. As diretrizes da Lei SRU estão disponíveis em <www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=LEGITEXT000005630252>. Acesso em: 24 maio 2013.

16. Com a eleição de François Hollande em 2012, a porcentagem obrigatória de habitação de interesse social subiu para 25%.

em outras municipalidades. Embora estes mecanismos representem avanços na legislação, é recorrente as municipalidades serem penalizadas com multas que restringem em até 5% o orçamento da comuna pelo não cumprimento da lei (IAU, 2011b).

Na região de Île-de-France, a distribuição das moradias de interesse social é emblemática, visto que as comunidades urbanas próximas à cidade de Paris apresentam uma elevada porcentagem de habitação de interesse social, se comparadas à cidade de Paris, gerando um forte desequilíbrio no mercado imobiliário, no preço da terra e na concertação e equalização econômica na esfera metropolitana. A criação da autoridade metropolitana visa coordenar a provisão da moradia em Île-de-France na escala metropolitana (France, 2010; IAU, 2012).

Esse exemplo ilustra como há novos mecanismos a serem implementados para melhor coordenar serviços urbanos que impactam na escala metropolitana. Ao mesmo tempo, revela como o Estado está presente de forma direta na proposição da criação de um organismo metropolitano, ao passo que em outras áreas metropolitanas não há um direcionamento tão direto em proposição e linhas de financiamento.

Communauté Urbaine de Lyon

A Comunidade Urbana de Lyon está localizada na região Rhône-Alpes. Desde a década de 1960, conta com uma cooperação intermunicipal. Em 1990, adotou-se a denominação Grand Lyon para o arranjo intermunicipal.

A instituição do arranjo metropolitano visa ações compartilhadas, para os serviços comuns, tais como construção de estradas, saneamento, recursos hídricos, habitação, planejamento e ações de fomento ao desenvolvimento econômico.

No entanto, parte dessas ações cooperadas é delegada a associações externas ou a grupos específicos e/ou setoriais ligados ao arranjo para a eficiência do serviço comum a ser prestado, como é o caso do gerenciamento de água potável e do transporte público.

O arranjo Grand Lyon se agrega institucionalmente ao Conselho da Comunidade Metropolitana. As diretrizes do conselho são semelhantes às de uma câmara municipal. O conselho é estruturado atualmente por 156 membros, cujo mandato é de seis anos.

A elegibilidade e a representatividade dos membros no conselho decorrem de nomeação na esfera dos conselhos municipais.¹⁷

Além da representação dos membros dos conselhos, institucionalmente são delegados alguns poderes e competências para ações de gerenciamento a organismos exteriores, isto é, uma espécie de escritório responsável pela eficiência setorial de serviços. No entanto, as estratégias do escritório devem estar ajustadas às diretrizes do conselho.

O financiamento para as ações cooperadas provém majoritariamente das seguintes fontes: contribuições advindas do Estado (22,99%); impostos das comunidades (28,96%); empréstimos (23,73%); recursos diversos (15,37%);¹⁸ e subsídios. A partir destas fontes de financiamento, o arranjo é estruturado em duas frentes de ações cooperadas: as despesas de funcionamento e as de investimento (IAU, 2012).

As despesas de funcionamento representam os serviços prestados para os moradores: limpeza, água, estradas, e o gerenciamento da estrutura do arranjo. As despesas de investimentos representam os investimentos nos setores principais – transporte urbano, habitação e ações –, que fomentem a oferta de emprego visando ao fortalecimento econômico do arranjo. Em 2012, contou-se com um orçamento de 1.938,7 milhões de euros, advindos das receitas de investimento e funcionamento do próprio arranjo (29%), do repasse do governo central (23%) e de taxas e impostos (15%).

Diferentemente do arranjo de Île-de-France, em que a coordenação intermunicipal é de competência da região, em Lyon, a coordenação é realizada pela Comunidade Urbana de Lyon. No arranjo de Lyon, não existe intervenção tão significativa da região Rhône-Alpes. Em linhas gerais, esta região exerce uma significativa atuação no fortalecimento de estratégias cooperadas entre instituição intermunicipal e o Estado (Garson, 2010).

17. A quantidade de cadeiras no conselho é definida considerando a proporção do número de habitantes na esfera municipal. Os mecanismos de representatividade visam à proporcionalidade e possibilitam que todos os municípios tenham representatividade no conselho metropolitano. Além deste conselho, existe o Bureau du Grand Lyon. A estrutura do Bureau é representada pelo presidente, quarenta vice-presidentes eleitos pela comunidade e os membros dos conselhos permanentes.

18. Segundo consulta realizada no *site* do Grand Lyon, os principais setores responsáveis pela fonte de recursos diversos em 2011 foram: impostos advindos de pedágio, recolhimento da coleta de lixo doméstico, e taxas de saneamento.

A articulação do conselho metropolitano em estabelecer estratégias para envolver os segmentos públicos, privados, sociedade civil nas decisões e participação dos projetos metropolitanos tem sido favorável para fortalecer a convergência entre os diversos atores na elaboração dos planos setoriais para os serviços comuns na escala do arranjo – por exemplo, o projeto de ordenamento e desenvolvimento a médio prazo desenvolvido para os próximos vinte anos denominado *Scot 2030: agglomération Lyonnaise* (Scot, 2010).

A coesão dos diversos atores políticos para o fortalecimento dos setores econômicos tem fortalecido a competição da metrópole Lyon em relação às outras metrópoles europeias no Mercado Comum Europeu.

E, por fim, na França, também se destaca, em 2012, a implementação de um acordo cooperado em caráter voluntário de importantes comunidades francesas que pertencem a diferentes departamentos e possuem arranjos metropolitanos para a cooperação dos serviços urbanos. Trata-se do *polo metropolitano*, uma experiência inédita na Europa.

A construção do polo metropolitano reúne importantes comunidades urbanas, como Grand Lyon, Saint-Etienne Métropole, Communauté d'Agglomération Porte de l'Isère e a Communauté d'Agglomération du Pays Viennois, que somam aproximadamente 2 milhões de habitantes e 1 milhão de empregos.

Considerando a assinatura do acordo em 2012 ainda não é possível vislumbrar as ações efetivas do polo metropolitano, bem como a efetividade do acordo voluntariado de um polo metropolitano com estruturas e peso econômico de comunidades distintas desde a Communauté d'Agglomération du Pays Viennois, com 67 mil habitantes, e a Grand Lyon, com 1,3 milhão de habitantes.¹⁹

Síntese das experiências

Os desafios a serem enfrentados na França para a prestação cooperada se referem tanto aos graves processos de fragmentação quanto aos conflitos de competências. Isto porque se, por um lado, as EPCIs procuram fortalecer a cooperação intermunicipal, por outro,

19. Os dados estão disponíveis em: <<http://www.marseille-provence.com/mpm/les-elections.html>>. Acesso em: 23 maio 2013.

há fragilidades da competência e legitimidade dos serviços cooperados, além dos desafios relacionados à competitividade econômica entre municípios cooperados.

Os principais desafios em relação aos aspectos de competência da experiência francesa são: *i)* desigualdades de arrecadação tributária; e *ii)* diferenças no potencial econômico, que marcam os municípios que agregam estes arranjos. No entanto, há vantagens em participar. Para os municípios de pequeno porte, a possibilidade de integrar os arranjos é um meio de ter acesso a subsídios do Estado, do departamento e da União Europeia. Para os municípios com forte desempenho econômico, a articulação pode potencializar a competitividade econômica regional.

Ainda que a França apresente importantes mecanismos institucionais para o enfrentamento da questão metropolitana, é preciso ressaltar a dificuldade de coordenação e autonomia dos entes, para o fortalecimento de ações concertadas na esfera metropolitana e equalização da centralidade da cidade de Paris nas diretrizes metropolitanas (Leal, 2008).

2.2.2 Espanha: comunidades autônomas

Com a promulgação da Constituição de 1978 na Espanha, houve a descentralização de competências político-administrativas do governo central para as Comunidades Autônomas (CCAAAs). Estas são estruturadas regionalmente, com a transferência de competências, autonomia legislativa e executiva.

A estrutura político-institucional espanhola após a Constituição de 1978 se configurou em dezessete CCAAs; duas cidades autônomas: (Ceuta e Melilla); cinquenta governos locais – províncias; arquipélagos das Canárias e das Baleares; e os 8.089 municípios. Nesta estrutura político-institucional, destaca-se a configuração de quatro regiões metropolitanas: Bilbao (1946), Valência (1949), Madri (1963) e Barcelona (1974).

Em decorrência da centralidade de poder nas CCAAs e dos conflitos com os governos locais, em 1996, foi realizada a reforma provincial, que descentralizou as competências da esfera das CCAAs para os governos locais (Garson, 2010).

A estrutura descentralizada propiciou às CCAAs mecanismos de cooperação. Apesar disso, ainda permanecem graves conflitos advindos das ações empreendedoras

e pontuais das cidades, em contraposição às ações coletivas metropolitanas. Soma-se a estes conflitos a emergência dos governos locais de estruturas mais descentralizadas em relação às competências de serviços urbanos.

A reivindicação de cidades como Madri, por exemplo, por maior representatividade política nas CCAAs, ocorre em virtude da sua importância econômica no arranjo urbano, o que acirra as divergências de descentralização institucional e maior autonomia no partilhamento de poder na gestão dos serviços urbanos entre os governos locais e os direcionamentos das CCAAs (Simões, 2008; Klink, 2010).

No relatório de pesquisa da OCDE intitulado *Territorial reviews* (2007), apresentaram-se análises acerca do crescimento econômico nos espaços metropolitanos espanhóis, em especial na CCAA Madri, que possui uma estrutura descentralizada e flexível. A flexibilidade advinda da estrutura descentralizada apresenta heterogeneidade nas atribuições de responsabilidades entre as CCAAs e os governos locais, e assim não existe um único modelo para as dezessete CCAAs.

As CCAAs concentram, segundo dados da OCDE (2007), aproximadamente 50% dos empregos públicos, além de responsabilidades partilhadas com o governo central e exclusivas, como exemplificadas no quadro 2.

QUADRO 2
Competências de prestação de serviços

Governo central	Governo central e CCAAs	CCAAs	Províncias	Municípios
Comércio exterior e controle alfandegário	Educação	Agricultura e recursos naturais	Coordenação da administração local	Segurança pública
Relações internacionais	Minas e energia	Caça e pesca nos rios	Provisão de serviços supramunicipais	Planejamento educacional
Defesa e Forças Armadas	Seguro social	Serviços públicos nas CCAAs		Defesa civil
Moeda	Trabalho	Estradas de rodagem		Planejamento urbano
Legislação comercial, criminal, civil e trabalhista	Recursos hídricos	Museus, bibliotecas e monumentos públicos		Patrimônio artístico e histórico

(Continua)

(Continuação)

Governo central	Governo central e CCAAs	CCAAs	Províncias	Municípios
Telecomunicações	Ciência e pesquisa	Planejamento urbano e regional		Proteção ao meio ambiente
Nacionalidade e Imigração	Comércio e proteção ao consumidor	Assistência social		Saúde pública
	Cultura, lazer e entretenimento	Moradia		Proteção ao consumidor
	Economia e finanças	Turismo, esporte e lazer		Promoção e integração social
	Indústria	Transporte fluvial e florestas		Fornecimento de água e energia
	Segurança pública	Saúde e segurança		Tratamento de resíduos
	Meio ambiente			Transporte público
	Serviço público e transporte			

Fonte: Simões (2008)

O relatório da OCDE (2007) alerta para a necessidade de compartilhamento dessas responsabilidades com o governo central. Embora as CCAAs sejam responsáveis pela prestação de serviços comuns, cabe ao governo central estabelecer normas gerais para a prestação e acesso aos serviços, em especial os relacionados à infraestrutura e ao transporte. Os governos locais, em certa medida, são responsáveis pelos serviços de saneamento e coleta de lixo. No entanto, estas responsabilidades são diferenciadas entre as províncias, ou seja, os municípios com mais peso econômico e político possuem mais responsabilidades que os pequenos municípios.

Crítérios para a delimitação das áreas metropolitanas espanholas

Do ponto de vista institucional, na Espanha, existem apenas quatro áreas metropolitanas, criadas sem especificações nos critérios utilizados: São elas: Bilbao (1946), Valência (1949), Madri (1963) e Barcelona (1974).

As CCAAs possuem poder de gerir o território e instituir as áreas metropolitanas. No entanto, Alba e Navarro (2009) afirmam que os governos das CCAAs optaram por não instituir autoridades metropolitanas, em decorrência de possíveis competições de poder entre o governo da CCAA e a gestão nas áreas metropolitanas.

Na esfera governamental, no entanto, existe uma série de regionalizações e delimitações das áreas metropolitanas para a implementação e avaliação das políticas públicas. Por exemplo, o Ministério do Trabalho e Habitação espanhol, em 2001, desenvolveu pesquisas nos espaços urbanos espanhóis para o estabelecimento de indicadores que subsidiaram uma regionalização, o que possibilitou a hierarquização dos espaços urbanos para as ações políticas do referido ministério. Destes indicadores, destacaram-se o tamanho populacional na cidade-polo, superior a 50 mil habitantes, e das comunidades adjacentes, superior a 1 mil habitantes, densidade populacional e indicadores sociais e econômicos relativos ao mercado de trabalho, e sua interdependência. No entanto, não foram explicitados nesta regionalização dados percentuais que caracterizaram o recorte metropolitano, diferenciando-os dos espaços não metropolitanos (Alba e Navarro, 2009).

Em 2010, o Ministério do Meio Ambiente e Meio Rural desenvolveu um amplo estudo²⁰ sobre as transformações territoriais na Espanha no período de 1978-2008, além das projeções territoriais até 2015.

Uma das primeiras referências utilizadas nesse estudo para delimitação das áreas metropolitanas do ponto de vista funcional foi resgatada em Serrano (2008), que desenvolveu uma metodologia, classificando os níveis de metropolização das áreas urbanas na Espanha na década de 1980. O estudo de Serrano foi utilizado como base para dimensionar as transformações do tecido urbano em 2008, bem como os possíveis cenários da hierarquia urbana e os corredores de expansão para 2015.

Na década de 1980, Serrano hierarquizou a rede urbana espanhola em quatro níveis, considerando crescimento e densidade populacional, especialização produtiva, deslocamentos pendulares e a inter-relação com outras áreas. Em 2008, o autor realizou uma releitura das regiões funcionais espanholas. Isto possibilitou espacializar o perfil demográfico e urbano das cidades espanholas com base nas novas infraestruturas

20.O estudo *Informe de Prospectiva a partir de las transformaciones territoriales tras 30 años de Constitución española* foi realizado pelo Ministério do Meio Ambiente, Meio Rural e Marinho, em 2010.

urbanas, bem como a inserção da Espanha na União Europeia e os investimentos alocados na Espanha a partir dos fundos de desenvolvimento da União Europeia.

Em análises comparativas, observa-se o aumento do número de municípios, em especial das cidades intermediárias na economia espanhola, além da consolidação do processo de concentração populacional e econômica nas escalas intermunicipais – por exemplo, nas áreas metropolitanas.

As experiências metropolitanas na Espanha

Entre as experiências de cooperação metropolitana espanhola, destacam-se as das CCAAs de Madri e da Catalunha. As análises da governança metropolitana das experiências espanholas foram baseadas em Klink (2005), relatório da OCDE (2007), Alba e Navarro (2009) e Serrano (2008).

Comunidade Autônoma de Madri (CAM)

Esta comunidade foi instituída em 1983, composta por 179 municípios com população de aproximadamente 6 milhões de habitantes.²¹ A inserção dos municípios no arranjo metropolitano desta CCAA ocorreu em virtude de fatores históricos da própria criação das dezessete CCAAs.

A área metropolitana de Madri reconhecida pela OCDE é o recorte oficial administrativo da CCAA. O núcleo desta área é a cidade de Madri, compreendida, também, pela delimitação administrativa. Embora a cidade de Madri represente apenas 8% da extensão do território da CCAA, concentra 52% da população regional,²² possui aproximadamente 3 milhões de trabalhadores e 450 mil empresas.

Na primeira década do século XXI, a área metropolitana de Madri vem fortalecendo a atração de empresas globais, em especial, empresas de telecomunicações. A CCAA representou, em 2005, 17% do produto interno bruto (PIB) da Espanha. Este PIB concentra-se em importantes áreas metropolitanas e cidades, tais como, Barcelona, a cidade de Valência, Bilbao e Sevilla (OCDE, 2007).

21. Os dados foram consultados do site do *Instituto Nacional de Estadística* (INE) da Espanha e são referentes a 2011. Disponível em: <www.ine.es>.

22. Idem.

A CCAA de Madri estrutura-se em conselhos e organismos. O conselho da comunidade integra 23 assentos, cinco destinados aos representantes da CCAA, três ao governo central, dois a entidades sindicais, dois a associações de usuários, quatro de municípios que aderiram voluntariamente, e os demais são de representantes das prefeituras. Além do conselho da comunidade, existem outros sete,²³ de organismos setoriais (OCDE, 2007).

Os recursos advindos da CCAA de Madri, segundo a OCDE (2007), são majoritariamente da arrecadação dos serviços prestados. É pouco significativo o repasse do governo central e da União Europeia, se comparado ao montante da própria CCAA.²⁴ Portanto, existe uma autonomia financeira da CAM, embora nos últimos anos existam déficits orçamentários. Com as mudanças na legislação em 2009, a CCAA obteve o direito a 50% do imposto de renda sobre pessoas físicas dos habitantes que vivem na CAM, e também conquistou o direito de arrecadação sobre o imposto do valor adicional. Destas arrecadações, 40% são destinados a programas de saúde e educação e prestação de serviços essenciais que se encontram alocados no Fundo de Garantia de Serviços Públicos Fundamentais.²⁵

Outro importante setor que absorve investimentos são as obras públicas e o consórcio de transportes. No setor de transporte, foi instituído o Consórcio Regional de Transportes de Madri (CRTM),²⁶ em 1986, com a participação de empresas públicas e privadas em caráter voluntário. O financiamento para o setor de transporte é compartilhado entre o governo central, a CAM, os municípios, as empresas públicas e privadas, e também as municipalidades que não pertencem oficialmente ao arranjo metropolitano, mas aderem ao consórcio de transporte.

A coincidência entre as áreas administrativa e funcional facilita a convergência de mecanismos de cooperação na esfera administrativa. Apesar disso, Lefèvre (2009) aponta que o acelerado espraiamento urbano da metrópole Madri traz novos desafios e a ampliação da prestação de serviços para além do recorte administrativo.

23. Entre os conselhos, destacam-se o de economia, educação e emprego, saúde, transporte e infraestrutura, meio ambiente e ordenação do território, e assuntos sociais, entre outros.

24. O orçamento da Comunidade Autônoma de Madri (CAM) em 2011 foi de aproximadamente 18 milhões de euros. As principais fontes de financiamento são os impostos recolhidos na própria CAM, que equivalem a 80% das fontes, e o restante é de subsídios do governo central (Ribeiro e Pasternak, 2012).

25. Esse fundo foi implementado na Constituição de 1978 para todas as comunidades autônomas (CCAAAs).

26. Sobre o assunto, consultar Klink (2010).

Área Metropolitana de Barcelona (AMB)

Ao contrário da área metropolitana de Madri, que, em certa, medida, possui uma forte institucionalização de organismo metropolitano e coesão do território funcional e administrativo, a AMB integra 164 municipalidades e apresenta uma forte fragmentação em relação ao território funcional e institucional.

Desde a década de 1970, foram instituídos organismos metropolitanos na CCAA da Catalunha, com o objetivo de fomentar ações cooperadas na esfera metropolitana. Os três²⁷ organismos metropolitanos nem sempre estabeleciam ações coordenadas. Com a aprovação da Lei da Área Metropolitana (2010), foi instituída apenas uma representação metropolitana – AMB –, que passou a coordenar diversas empresas e organismos com o objetivo de fortalecer as ações cooperadas na Catalunha.

Na AMB, a cidade de Barcelona é a maior investidora na prestação de serviços cooperados metropolitanos. Este peso em investimentos pode ser explicado pelo fato de a cidade concentrar metade do PIB e da renda por família. No entanto, a extensão territorial da cidade de Barcelona é reduzida, para alocar as infraestruturas dos serviços urbanos metropolitanos – por exemplo, usinas de tratamento de resíduos sólidos, lixo, tratamento de água, entre outros. Logo, Barcelona financia tais estruturas em outras jurisdições que pertencem à AMB e estabelece acordos cooperados para sua utilização, reforçando, desse modo, os mecanismos metropolitanos (PTOP, 2010).

Com a aprovação do Plano de Ordenamento Metropolitano foram aprovados também os planos locais territoriais, referentes a sete comarcas,²⁸ e o Plano Territorial Metropolitano de Barcelona (PTMB), aprovado em 2010. O PTMB corresponde apenas a 10% do território da Catalunha, mas representa 70% da população. Este plano fomenta a instituição de planos diretores urbanísticos supramunicipais para melhorar a coordenação do planejamento metropolitano (PTOP, 2010).

27. As entidades metropolitanas que integram a Área Metropolitana de Barcelona (AMB) são: Mancomunitat de Municipis e IMPSOL, Entitat Metropolitana del Transport e Transports Metropolitanos de Barcelona, e Entitat Metropolitana del Medi Ambient.
28. As sete regiões da Catalunha que aprovaram seus planos territoriais são: Alt Pirineu e Aran (2006), Ponent-Terres de Lleida (2007), Catalunha Central (2008), Camp de Tarragona (2010), Terres de l'Ebre (2010), Comarques Gironines (2010) e AMB (2010).

As duas áreas metropolitanas espanholas analisadas apresentam significativas diferenças na trajetória de reformas institucionais para a instituição de mecanismos metropolitanos. Ainda que as áreas metropolitanas tenham instituído representações metropolitanas, existem diferenças em relação aos aspectos institucionais. A CAM instituiu um forte governo metropolitano com aproximação do recorte institucional e funcional, embora com conflitualidades, na qual a cidade de Madri possui uma centralidade. De sua parte, Barcelona, com uma estrutura fragmentada institucional e funcional, instituiu importantes projetos estratégicos de cooperação metropolitana, e, com a recente Lei da Área Metropolitana aprovada em 2010, vislumbra o fortalecimento das ações metropolitanas.

2.2.3 Londres-Inglaterra: o Greater London Authority (GLA)

A experiência londrina de cooperação de serviços comuns mais relevante data de 1960, com a instituição da autoridade metropolitana GLA. A iniciativa de ações cooperadas foi do governo central, o responsável pela competência dos serviços de transporte e uso e ocupação do solo. O GLA assumiu a responsabilidade pela prestação de serviços comuns, o que representou, em certa medida, conflitos de competências com o governo central. Estes conflitos ganharam força à medida que se consolidava um governo centralizador, resultando na extinção do GLA durante o governo de Thatcher (1979-1990), o que impediu, assim, o compartilhamento de poder do governo central.

Na década de 1990, o governo central novamente instituiu um arranjo metropolitano para ações que visassem à prestação de serviços na área metropolitana, em decorrência das dificuldades relacionadas à capacidade do poder público de gerir de forma centralizada os serviços e as novas diretrizes de descentralização da administração pública inglesa. Em 1999, foi instituído o GLA, formalmente estabelecido em 2000 e administrado pela prefeitura e assembleia.

A estrutura administrativa do GLA integra a prefeitura e a assembleia, responsáveis pela gestão do GLA. A prefeitura é responsável pela gestão e pelo orçamento do GLA. A eleição do prefeito é realizada por sufrágio direto com mandato de quatro anos. A assembleia é constituída por 25 membros eleitos por sufrágio direto; destes, quatorze via jurisdições locais e onze no âmbito do GLA. Há uma separação de diretrizes entre a prefeitura e a assembleia, embora ambas integrem o GLA (OCDE, 2007).

O papel da assembleia é gerenciar os gastos da prefeitura, aprovando ou reprovando suas propostas, com votação mínima de dois terços dos membros da assembleia. O prefeito é obrigado a consultar a assembleia sobre ações a serem desenvolvidas nas áreas de habitação, transporte, segurança, entre outras (London, 2013).

O GLA administrativamente integra 33 distritos e a cidade de Londres.²⁹ É importante diferenciar os municípios que integram o GLA e a região metropolitana de Londres.

A região metropolitana de Londres integra três organismos que representam importantes regiões londrinas: Greater London, South East e East of England. Estas três regiões somam cinquenta governos locais. A área de atuação do GLA não engloba toda a área funcional de Londres. Em certa medida, existem ações individuais entre os organismos das três regiões metropolitanas e o GLA (Klink, 2005).

O GLA integra quatro organismos para a prestação de serviço: Metropolitan Police Authority, London Fire and Emergency Planning Authority, Transport for London e London Development Agency. Estes organismos são responsáveis pelo gerenciamento da prestação de serviços na esfera do GLA. O financiamento para a prestação de serviços comuns é subsidiado pelos recursos provenientes do governo central e, também, pelo recolhimento de taxas e subvenções advindas da prestação de serviços na esfera do GLA. É importante ressaltar que o GLA não recolhe impostos, com exceção dos que incidem sobre congestionamento e pedágio urbano na área central de Londres (London, 2013).

Em 2007, o GLA ampliou suas competências, passando a ser responsável pelo planejamento, pela habitação, pelas mudanças climáticas, pelo transporte, pela saúde e cultura. As três áreas principais de atuação do GLA são: desenvolvimento econômico, desenvolvimento social e ações de sustentabilidade. Há uma parceria entre o GLA e o governo de Londres para o fortalecimento do setor econômico visando à atração de novas sedes de empresas.³⁰

29. Somam-se as cidades de 33 distritos: Barking e Dagenhan, Barnet, Bexley, Brent, Bromley, Camden, City of London, Croydon, Ealing, Enfield, Greenwich, Hackney, Hammersmith e Fulham, Haringey, Harrow, Havering, Hillingdon, Hounslow, Islington, Kensington e Chelsea, Kingston, Lambeth, Lewisham, Merton, Newham, Redbridge, Richmond, Southwark, Sutton, Tower Hamlets, Waltham Forest, Wandsworth, e Westminster.

30. Essas ações são expressas no plano estratégico (London plan) de ações para 2011-2012. Disponível em: <<http://www.london.gov.uk/priorities/planning/londonplan>>. Acesso em: 8 fev. 2013.

As fontes de financiamento do GLA³¹ são majoritariamente advindas das transferências do governo central (75%), ao passo que as transferências dos municípios representam 20%. Logo, dos arranjos aqui analisados se observa forte dependência financeira do GLA ao governo central. Assim, se faz necessária a instituição de instrumentos financeiros advindos do GLA para fortalecer sua autonomia financeira.

2.2.4 Alemanha

O processo de fragmentação do tecido urbano e as intervenções político-econômicas no território alemão originários do término da Segunda Guerra Mundial, em parte, marcaram o processo de desigualdades espaciais e de gestão cooperada, em decorrência do processo de divisão do Estado alemão.

A unificação do Estado alemão nos anos de 1990 e os processos de desregulamentação financeira provocaram transformações nos setores produtivos alemão, em termos de expansão, descentralização e polarização econômica.

O debate acerca da questão metropolitana na Alemanha é retomado nos anos 1990, pós-unificação. Entre as experiências de cooperação metropolitana, destacam-se a Internationale Bauausstellung Emscher Park (IBA) na região do Rhur e o Verband Region Stuttgart (VRS). As análises da governança metropolitana das experiências alemãs foram baseadas em Klink (2005), Rogg-Walter (2009), e Heinelt e Zimmermann (2011).

Crêterios de delimitação das áreas metropolitanas na Alemanha

A República Federativa Alemã é regida pelo parlamentarismo e possui um sistema político descentralizado constituído por dezesseis estados federais (Länder). Cada estado possui governo, parlamento e capital, Stadtstaaten (cidade-Estado), os distritos-*Kreise*³² (439) e municípios (13.912).

Capobianco (2004) e Carneiro (2001) afirmam que os *Kreise* representam a estrutura mais consolidada para as ações de cooperação, por significar o ente intermediário,

31. Informações disponibilizadas em: <www.london.gov.uk>. Acesso em: 8 fev. 2013.

32. As informações foram consultadas em Trindade (2003).

na estrutura federativa alemã, entre os estados e municípios. Nesta estrutura, o município não representa um ente federativo. Ainda que constem nos níveis da estrutura federativa alemã, eles são considerados partes do *Länder*. Portanto, sua autonomia é limitada.

Os critérios para a delimitação das áreas metropolitanas alemãs são pouco explorados em pesquisas que abordam o fenômeno metropolitano alemão. De acordo com Rogg-Walter (2009), o critério apresenta distintas metodologias e conceituações. A autora cita dois órgãos oficiais alemães que dispõem de pesquisas de indicadores e delimitação das áreas metropolitanas: o Federal Office for Building and Regional e o German Standing Conference of Ministers Responsible for Spatial Planning (MKRO). As definições estabelecidas por ambos os órgãos foram baseadas em dois indicadores: a mobilidade urbana e a estrutura territorial compreendida com base na densidade ou centralidade de pessoas e fluxos econômicos – no entanto, com uso de metodologias diferenciadas.

Ainda de acordo com Rogg-Walter (2009), o Federal Office for Building and Regional, a partir de 2002, delimitou as áreas metropolitanas alemãs a partir de três tipologias de aglomerações urbanas, conforme a seguir.

- 1) Áreas centrais compostas por vilas centrais e outras vilas centrais, com mais de 100 mil habitantes, e os centros de primeiro nível, com menos de 100 mil habitantes. Portanto, as áreas centrais possuem uma forte densidade cotidiana da população³³ ou um equilíbrio em relação à mobilidade de pessoas que realizam trajeto trabalho-estudo-lazer para as áreas centrais.
- 2) Áreas de circulação rápida próximas das áreas centrais: pelo menos 50% das pessoas efetuam a circulação para uma das áreas centrais.
- 3) Áreas de circulação exterior às áreas centrais: pelo menos um quantitativo superior a 25% e inferior a 50% de pessoas efetuam circulação para uma das áreas centrais.

Com base nessa delimitação, foram identificadas 91 áreas metropolitanas na Alemanha. Oitenta e sete por cento da população vivem nestas áreas, sendo que 84% vivem nas áreas metropolitanas constituídas por um número superior a 200 mil habitantes (Rogg-Walter, 2009).

33. A densidade cotidiana refere-se aos habitantes que realizam trajetos próximos ao exterior da vila-central, mais os habitantes que efetuam o trajeto para as proximidades da vila central. Sua proporção varia de aproximadamente 25% até 50%.

Entre as principais áreas metropolitanas alemãs com projeção econômica na Europa, destaca-se a Rhin-Ruhr – que representa as áreas metropolitanas da Colônia/ Essen e Dortmund –, a mais importante região industrial da Alemanha, que será objeto de análise das estratégias de governança metropolitana.

Na Alemanha, existem diferenças entre área metropolitana – base analítica – e região metropolitana – base política. As áreas metropolitanas são os espaços que possuem variedade e densidade de funções metropolitanas, ou seja, a delimitação é baseada nas funcionalidades e hierarquização das cidades em relação à competitividade, inovação, população, entre outros, e são delimitadas com base nas unidades territoriais e fins estatísticos.

O termo regiões metropolitanas é um conceito político, que se relaciona a políticas e programas desenvolvidos por meio de ações cooperadas, englobando diversos entes no ordenamento territorial para a execução de projetos. Portanto, as regiões metropolitanas podem ou não agregar as unidades das áreas metropolitanas. Por isso seus estudos são reconhecidos como novas unidades espaciais e são objetos de debates na esfera federal para as diretrizes de políticas específicas para estes espaços (BBSR, 2011).³⁴ A delimitação destas regiões vislumbra expressar o potencial de articulação econômica no sistema europeu. Por isso também são reconhecidas como regiões metropolitanas alemãs na Europa.

Experiências de governança metropolitana na Alemanha IBA: a região do Ruhr

O arranjo metropolitano do IBA foi desenvolvido na quinta maior conurbação da Europa, que abriga, segundo projeções do Metropolerhur (2012), 5,2 milhões de habitantes.

Os debates sobre a instituição do arranjo se desenvolveram em 1994 e 1995, com proposições sobre o desenvolvimento do projeto e o respectivo formato. A iniciativa de propor o projeto ocorreu em virtude dos graves problemas advindos da estagnação da produção industrial comuns às municipalidades. Em sua maioria, as municipalidades apresentavam um quantitativo superior a 100 mil habitantes e concentravam importantes atividades econômicas na rede urbana de cidades alemãs.

34. Os critérios para a definição de regiões metropolitanas na Alemanha são baseados em ações político-econômicas articuladas com importantes autoridades, empresas, organizações, criadas para ordenar e executar as ações cooperadas, que estruturam importantes estratégias para a integração dos modais de transporte com os países europeus.

As tentativas de estabelecer cooperação metropolitana foram permeadas por resistências das municipalidades, que até então executavam ações de forma individual e pontual. Entretanto, o processo de reestruturação produtiva, associado à desregulamentação da estrutura tradicional da indústria, em especial têxtil e manufatura, aprofundou os problemas urbanos, na medida em que as indústrias foram fechadas e os índices de desemprego tornaram-se elevados. Em associação com este processo, ocorreu uma desvalorização dos espaços, com o fechamento e abandono das indústrias que anteriormente exerciam suas atividades. Posteriormente, com o fomento de ações públicas e privadas, estes espaços foram revitalizados (Klink, 2005).

A retomada das ações metropolitanas compartilhadas na Alemanha ocorreu, sobretudo, em virtude das crises resultantes da reestruturação produtiva e das transformações na produção do espaço. Nesse sentido, por iniciativa do Land North-Rhein-Westphalia, houve estratégias voluntárias e inovadoras de articulação das municipalidades a partir de conferências regionais, não apenas para fomentar ações de enfrentamento da crise dos serviços comuns, mas também para fortalecer a região em inovação e competitividade econômica, o que potencializaria a economia em escalas no sistema europeu (Heinelt e Zimmermann, 2011).

O modelo institucional do IBA foi inicialmente proposto a partir da escala do Estado (*Land*), porém de forma descentralizada e gerenciada pelo *Land*, com representantes políticos das dezessete municipalidades, parceiros privados e organizações da sociedade. A criação do IBA ocorreu na forma de uma empresa que executa planos de escopo metropolitano entre 1988 e 1999 (Klink, 2005).

O arranjo metropolitano IBA apresentou eixos centrais para as seguintes ações: *i*) incentivos à articulação de espaços fragmentados com ações de fomento ao desenvolvimento urbano e à construção de moradias de interesse social; *ii*) incentivo à criação de microempresas articuladas às necessidades de ofertas do complexo industrial; e *iii*) fomento a projetos industriais inovadores vinculados a serviços de comunicações e tecnologia (Klink, 2005).

As fontes de financiamento dos projetos desenvolvidos pelo IBA foram oriundas de outros programas do Estado, com destaque para programas de moradia, enfrentamento das questões ambientais, programas de fomento ao comércio, somados aos incentivos da Comunidade Europeia e incentivos privados.

O arranjo metropolitano IBA se diferencia das ações de cooperação metropolitana dos demais países europeus analisados, em virtude da enorme flexibilidade, o que possibilitou diferentes fontes de investimentos e ações para o fortalecimento econômico da região. Em contrapartida, o arranjo possuía fragilidades institucionais, pelo fato de a inserção das municipalidades ocorrer por meio de ações voluntárias, o que também condicionava o fluxo das fontes de captação de recursos e mecanismos de concertação e legitimidade (Klink, 2005; Heinelt e Zimmermann, 2011).

Em 1999, o arranjo IBA foi extinto, por causa das fragilidades e divergências de ações concertadas. Porém, em 2009, foi instituído o Ruhr Regional Association (RVR),³⁵ constituído por onze municipalidades independentes e quatro distritos, com o objetivo de executar ações de planejamento no arranjo da Metrópole Rhur. Todas as cidades que integram este arranjo possuem representação no parlamento da RVR. Portanto, a legitimidade para a elegibilidade das ações necessita de votos dos representantes que integram o arranjo. As fontes de financiamento do arranjo provêm das municipalidades e ações cooperadas do governo federal.

Entre as estratégias de fortalecimento econômico para a região, sobressaem ações consorciadas, no setor industrial, em especial energia, logística, gestão de saúde, química, orientação técnica e incentivo à criação de novas empresas para fortalecer o Industrial Heritage Trail e o Emscher Landscape Park, que são grandes complexos turísticos da região (Klink, 2005).

A partir da experiência do IBA, houve importantes estratégias para o fortalecimento da governança metropolitana na região, sobretudo em termos de atração de investimentos e grandes projetos de revitalização urbana das áreas degradadas resultantes dos processos de reestruturação produtiva.

Verband Region Stuttgart (VRS)

O arranjo metropolitano VRS³⁶ é composto pela cidade de Stuttgart, capital do Land Baden-Württemberg, mais cinco distritos – Böblingen, Esslingen, Göppingen, Ludwigsburge Rems-Murr –, que agregam 179 municipalidades. A instituição deste arranjo visou à

35. As informações referentes ao RVR foram consultadas no *site* <<http://www.metropoleruhr.de/en/home/home.html>>. Acesso em: 8 fev. 2013.

36. O Verband Region Stuttgart (VRS) foi fomentado a partir dos anos 1990, com as diversas conferências regionais. Em 1994, o Land Baden-Württemberg instituiu por lei o VRS.

prestação de serviços comuns mais eficientes e também ao fortalecimento dos setores econômicos para a concorrência e competitividade na União Europeia.

QUADRO 3
Arranjo metropolitano Verband Region Stuttgart

Habitantes	Densidade	Estrutura econômica
2,66 milhões	732 habitantes/km ²	Sessenta por cento da prestação de serviço – público, privado e administrativo; 40% da produção do Land – em especial indústria automobilística, eletrônica e maquinário para a construção.
Competências	Elaborar e executar o plano regional de transporte a curta distância.	Gestão parcial sobre os dejetos. Plano de ordenamento regional de infraestruturas.

Fonte: VRS (2008).

O VRS aprovou, em 1994, a instituição da assembleia regional. A sua legitimidade ocorreu pela eleição direta, cabendo ao arranjo o estabelecimento da própria estrutura de organização para a prestação de serviço.

As eleições diretas³⁷ ocorrem a cada cinco anos e a elegibilidade se dá considerando a proporcionalidade da representatividade dos distritos que integram o arranjo.

A estrutura do arranjo conta com um quadro reduzido de funcionários, organizada de forma flexível. Existem pequenas equipes localizadas estrategicamente em toda a região de forma colaborativa, para melhor planejar as estratégias, visando à eficiência de serviços comuns, as quais são analisadas de forma colaborativa pelo escritório central localizado na cidade de Stuttgart. Este integra equipes interdisciplinares para execução de estratégias em ordenamento territorial, transporte, saneamento e esgoto, meio ambiente, entre outros (VRS, 2008).

37. Ao contrário de outros arranjos metropolitanos anteriormente analisados, seja por eleição direta, seja indireta, em que o presidente eleito também acumula a função de chefe administrativo, em Stuttgart existem eleições para o cargo de presidente da assembleia regional, com mandato de cinco anos, e para o cargo de diretor-regional, que é o representante legal do VRS, e também o chefe da administração, com duração de mandato de oito anos. O diretor executa as medidas aprovadas em assembleia.

As fontes de financiamento são diversas, a depender do serviço prestado. Em linhas gerais, existem cotas para as municipalidades e distritos. No setor de transporte de curtos trajetos, as cotas são repartidas entre os distritos e a cidade de Stuttgart. Na região de Stuttgart, aplica-se uma tarifa única para o transporte público de curta distância. Logo, o VRS recebe porcentagens dos rendimentos referentes ao transporte público das municipalidades que, somados aos repasses do Land e do governo federal, configuram-se como as principais fontes de financiamento do transporte público de curta distância, que é o que agrega grande parte do orçamento regional do VRS³⁸ para investimentos na ampliação das linhas de ônibus e metrô, a fim de proporcionar mais mobilidade na VRS.

A VRS também atua no transporte a longa distância, sobretudo relacionado ao escoamento da produção industrial e também de pessoas no mercado europeu. Um dos mais ambiciosos projetos de longa distância é o Stuttgart 21, que possui como objetivo principal a integração ferroviária e de linhas de alta velocidade para a região metropolitana de Stuttgart com outras regiões da Alemanha e, principalmente, com os países europeus (VRS, 2008).

A estrutura do arranjo metropolitano de Stuttgart apresenta uma diversidade de ações consorciadas, com destaque para o transporte público e o fomento à instalação de empresas na região. Entre as experiências de governança metropolitana alemã, o VRS apresenta uma forte representação política e engajamento da sociedade a partir de eleições diretas e uma clareza das atribuições e alocação dos investimentos, que têm possibilitado importantes avanços na prestação de serviço comum, além do fortalecimento econômico do arranjo metropolitano com os investimentos no setor de produção.

Na Alemanha, as tratativas de cooperação para a prestação de serviços comuns e fortalecimento econômico integram a participação de diversos agentes e em sua maioria são incentivadas pelo Estado. Entretanto, o incentivo nem sempre é permeado por marcos regulatórios ou por uma política nacional metropolitana.

38. Em 2006, foram investidos aproximadamente 560 milhões de euros no transporte público de curta distância na VRS. Mais da metade destes custos é proveniente da venda de bilhetes. O restante provém do fundo público e de cotas da VRS.

As tratativas de cooperação entre os entes e a instituição de arranjos englobam os grandes espaços metropolitanos da Alemanha, porém há indicativos de diretrizes para o fortalecimento da região e o fomento de uma política regional. Assim, é ténue a linha de diretrizes específicas para a problemática metropolitana e as ações de fortalecimento regional.

A experiência do IBA é pioneira na Alemanha e representou a interface de tratativas para a prestação de serviços urbanos comuns e estratégias de fortalecimento da economia regional. Não existe propriamente uma política específica de cooperação para os espaços metropolitanos como ocorre na experiência francesa.

3 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os apontamentos empreendidos sobre a governança metropolitana nos países europeus encontram-se divididos em dois tipos: *i)* referem-se às aproximações processuais para a criação de áreas metropolitanas europeias; *ii)* indicam diferenças de marcos regulatórios para o incentivo de arranjos cooperados e o papel do governo central.

Existe uma aproximação das variáveis para a instituição de uma área metropolitana – por exemplo, densidade e tamanho da população e mobilidade. No entanto, o quantitativo da população apresenta índices distintos, ou seja, as metodologias são diferenciadas, apesar de se utilizar um conjunto de variáveis semelhantes. Se, de um lado, na França, uma área metropolitana é constituída pela porcentagem da população ativa na área urbana metropolitana – área urbana –, de outro, na Alemanha, os termos área e região metropolitana possuem significados diferenciados. Uma área metropolitana na Alemanha apresenta um quantitativo superior a 100 mil habitantes e porcentagens de mobilidade para a área central.

A partir das análises, infere-se que existem aproximações entre a definição das áreas metropolitanas, ainda que tenham sido adotados diferentes caminhos metodológicos das experiências aqui analisadas. As semelhanças nos estudos concernem à caracterização e hierarquia das cidades em relação às funcionalidades. Nesse sentido, há a preocupação de compreender os critérios ou as funcionalidades urbanas que diferenciam os municípios integrantes da área-núcleo e os municípios que possuem diferentes níveis de fluxos com a área-núcleo.

Na Alemanha e na Inglaterra, os arranjos metropolitanos nem sempre coincidem com a instituição das áreas metropolitanas. Especialmente na Alemanha, existem arranjos metropolitanos que não se limitam à mesma jurisdição, ao passo que, na França, uma parcela significativa dos arranjos pertence ao mesmo departamento.

As experiências de governança europeia também revelam fragilidades nos aspectos jurídico-institucionais, em virtude das estruturas federativas diferenciadas e da fragmentação política. No entanto, é possível constitucionalmente os governos centrais delegarem poderes aos governos locais e provinciais, possibilitando novas articulações institucionais para o enfrentamento da questão metropolitana. A despeito disso, das experiências aqui analisadas infere-se que há uma resistência de repasse de competências do governo central ou subnacionais para as estruturas metropolitanas, ou mesmo instituição de autoridades metropolitanas.

Os países europeus também apresentam fortes conflitos para o enfrentamento das questões metropolitanas relacionadas à criação de entes institucionais metropolitanos. As ações de governança metropolitana com entes institucionalizados a partir de autoridades metropolitanas não constituem a opção mais utilizada das experiências europeias aqui analisadas, nem incentivadas pelas pesquisas e pelos direcionamentos dos fundos de investimentos da União Europeia.

A União Europeia tem desenvolvido importantes projetos a fim de incentivar a cooperação entre os governos locais. Um exemplo é o projeto *Urban*³⁹ desenvolvido entre 1994 e 1999 (*Urban I*) e 2000 e 2006 (*Urban II*). Este projeto fomentou estratégias políticas para amenizar as desigualdades socioeconômicas a partir de linhas de financiamento do Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional (Feder), destinadas para ações cooperadas. O objetivo era revitalizar as áreas urbanas com elevados índices de desemprego, visando ao fortalecimento da coesão territorial, ao intercâmbio de boas práticas de gestão e à geração de economias de escalas.

Sabe-se que ainda há muitos desafios a serem enfrentados. Parte das estruturas dos arranjos aqui analisados não integra em seus conselhos a participação de entidades civis ou mecanismos de sufrágio direto, distanciando do próprio reconhecimento dos cidadãos os arranjos instituídos. Citem-se, entretanto, como exemplos de representação

39. Para mais informações, consultar: <http://ec.europa.eu/regional_policy/archive/urban2/documents_en.htm>.

da sociedade civil, a realização do referendo e aceitação da população londrina pelo retorno de uma instituição metropolitana e, em Stuttgart, a representação da sociedade pela eleição direta.

Diante da diversidade e das tratativas da questão metropolitana das experiências analisadas, apontam-se alguns indícios de ações que poderiam ser utilizadas no contexto da realidade brasileira, ainda que o processo de metropolização de países em desenvolvimento apresente grau elevado de disparidades, em comparação com o quadro dos países europeus analisados.

A emergência de uma política metropolitana que vise ao enfrentamento das dificuldades de oferta de serviços urbanos necessita de priorização em longo prazo, com previsão de financiamento nacional. No caso do Brasil, a União poderia vir a fortalecer a coesão entre os diversos entes, agentes privados e/ou públicos e representação da sociedade civil, além da criação de fundo de investimentos para acordos cooperados. Nesse sentido, a estrutura institucional teria como uma das funções a coesão entre os diferentes atores para o estabelecimento de diretrizes e coparticipação local.

Este texto analisou a institucionalidade da governança metropolitana em países europeus, com ênfase nas estratégias de ações cooperadas e suas experiências de gestão. Nesse sentido, discorreu-se sobre arranjos instituídos, por vezes de forma institucionalizada, outras voluntárias, e sobre a oferta de serviços cooperados. Consideraram-se ainda as diretrizes institucionais dos países federativos em questão e os desafios e limitações de fomento à governança metropolitana. Constatou-se que ainda se observam fragilidades nas estratégias para a articulação de políticas intersetoriais e fortes conflitos entre agentes econômicos públicos e privados.

Os desafios são muitos para que os espaços metropolitanos sejam considerados territórios políticos, como: *i*) a concertação dos atores em diferentes escalas metropolitanas; *ii*) a construção de estratégias cooperadas para todo o território metropolitano; e *iii*) o planejamento e a gestão flexível para os diferentes setores de serviços de interesse comum – e, por fim, a clareza no repasse de competências para a eficiência de serviços coletivos metropolitanos.

QUADRO 4
Estruturas de governo dos países analisados

	França	Inglaterra	Alemanha	Espanha
Estado	Parlamentar	Monarquia Parlamentar	Parlamentar	Parlamentar
Níveis de governo	Estado região Departamento Municipalidade	Região Condados Distritos Municípios	Bundesländer Länder Stadtstaaten (cidade-estado) Kreise Município Länder Kreise Município	Governo central Comunidades Autônomas Províncias Municípios
Município	Autonomia	Sistema complexo de autonomia – decidido pelo Parlamento	Consta na estrutura federativa, mas não é um ente Autonomia limitada	Autonomia limitada, níveis variados de competências
Incentivos a ações cooperadas em áreas metropolitanas	Leis federais, EPCIS	Institucionalizadas	Institucionalizadas pela via voluntária	Direta, via comunidades

Fonte: Adaptado de França, K; Furtado, B. (2013).

REFERÊNCIAS

ALBA, C.; NAVARRO, C. L'émergence du fait métropolitain en Espagne. *In*: HOFFMANN-MARTINOT, V.; SELLERS, J. **Politique et métropole**: une comparaison internationale. Paris: CNRS Éditions, 2009.

BBSR – FEDERAL INSTITUTE FOR RESEARCH ON BUILDING, URBAN AFFAIRS AND SPATIAL DEVELOPMENT. Federal Office for Building and Regional Planning (BBR). **Metropolitan areas in Europe**. Bonn, 2011.

BRANCO, M. L. C.; PEREIRA, R. H.; NADALIN, V. Rediscutindo a delimitação das regiões metropolitanas no Brasil: um exercício a partir dos critérios da década de 1970. *In*: FURTADO, B.; KRAUSE, C.; FRANÇA, K. **Território metropolitano, políticas municipais**: por soluções conjuntas de problemas urbanos no âmbito metropolitano. Brasília: Ipea, 2013. No prelo.

CARNEIRO, J. M. B. Consórcios, *Kreise* e relações intergovernamentais. **Informativo Cepam – Consórcio**: uma forma de cooperação intermunicipal, São Paulo, v. 1, n. 2, 2001.

CASADO-DÍAZ, J. M.; COOMBES, M. The delineation of 21st century local labour market areas: a critical review and a research agenda. **Boletín de la asociación de geógrafos españoles**, n. 57, 2011.

CAPOBIANCO, A. M. **Relações intergovernamentais na metrópole**: adequação institucional para a ação. São Paulo: IEA/USP, 2004. Disponível em: <<http://goo.gl/S417YT>>.

COMPANS, R. **Empreendedorismo urbano**: entre o discurso e a prática. São Paulo: Editora UNESP, 2005.

DALLIER, P. **La révolution silencieuse de l'intercommunalité à fiscalité propre est accomplie**. France: Sénat, 2012. (Urban and Regional Planning and Development Series). Disponível em: <<http://goo.gl/zik5II>>.

DAVANTURE, F. **Experiência francesa em planejamento e em gestão de grandes metrópoles**. In: WORKSHOP SOBRE POLÍTICA METROPOLITANA BRASIL-UNIÃO EUROPEIA, 1. Brasília: Ministério das Cidades, 2012.

ESPON – EUROPEAN OBSERVATION NETWORK FOR TERRITORIAL DEVELOPMENT AND COHESION. **ESPON Project 1.4.3**: study on urban functions. Luxembourg: ESPON, 2007. Disponível em: <<http://goo.gl/6Uyme3>>.

EUROSTAT. **Les zones densément peuplées dans l'Union Européenne**: essai de délimitation et caractérisation des agglomérations urbaines. Luxembourg: EUROSTAT, 1999. (Statistiques en Bref).

FORUMFED – FORUM OF FEDERATIONS THE GLOBAL NETWORK ON FEDERALISM. **The governance of metropolitan regions**: European and global experiences. European Union Committee of the Regions, 2011.

FRANÇA, K.; FURTADO, B. **Experiências de governança metropolitana internacional**: os casos dos Estados Unidos e do Canadá. Brasília: Ipea, 2013. (Texto para Discussão, n. 1.855).

FRANCE. Loi no 2010-597 du 3 juin 2010 relative au Grand Paris. Paris: 2010. Disponível em: <<http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000022308227&dateTexte=&categorieLien=id>>. Acesso em: 12 jul. 2012.

GARSON, S. **A construção de projetos metropolitanos**: experiências internacionais de sistemas de governança metropolitana. Rio de Janeiro: Observatório das Metrópoles; IPPUR/UFRJ, 2010. Relatório interno de pesquisa. Disponível em: <<http://migre.me/gcLwA>>.

HEINELT, H.; ZIMMERMANN, K. How can we explain diversity in metropolitan governance within a country? Some reflections on recent developments in Germany. **International journal of urban and regional research**, v. 35, p. 1.175-1.192, Nov. 2011.

IAU – INTERNATIONAL ASTRONOMIC UNION. **Paris métropole**, nouvel acteur du débat métropolitain. 2011a.

_____. **Paris métropole**: nouvel acteur du débat métropolitain. mars 2011b.

_____. **Paris métropole**: nouvel acteur du débat métropolitain. mars 2012.

INSEE – INSTITUT NATIONAL DE LA STATISQUE ET DES ÉTUDES ÉCONOMIQUES. **Définitions et méthodes**. Paris: INSEE, 2013. Disponível em: <<http://www.insee.fr/fr/methodes/>>. Acesso em: 12 jul. 2012.

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.

LEAL, S. M. R. Territórios e escalas de cooperação e gestão consorciada: o caso francês e seus aportes à experiência brasileira. **Cadernos metrópoles**, v. 20, p. 57-69, 2008.

LEFÈVRE, C. **Gouverner les métropoles**. Paris: Éditions LGDJ, 2009. (Politiques Locales).

LONDON. **Planning in London**. 2013. Disponível em: <<http://www.london.gov.uk/priorities/planning/planning-london>>.

METROPOLERUHR. **Mythos Menschen Metropole**. Disponível em: <<http://www.metropoleruhr.de/>>. Acesso em: 10 jun. 2012.

OCDE – ORGANISATION DE COOPÉRATION ET DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUES. **Territorial reviews**. Madrid: OCDE, 2007.

_____. **Redefining “urban”**: a new way to measure metropolitan areas. OCDE, 2012. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1787/9789264174108-en>>. Acesso em: out. 2012.

PTOP – PLANO TERRITORIAL METROPOLITANO DE BARCELONA. Espanha, 2010. Disponível em: <www.amb.es> ou <http://www20.gencat.cat/portal/site/territori/menuitem.2a0ef7c1d39370645f13ae92b0c0e1a0/?vgnnextoid=93e6aa49ca9b7210VgnVCM1000008d0c1e0aRCRD&vgnnextchannel=93e6aa49ca9b7210VgnVCM1000008d0c1e0aRCRD&newLang=es_ES>.

RIBEIRO, L. C. Q.; PASTERNAK, S. (Coords.). **Observatório das Metrópoles**: território, coesão social e governança democrática. Rio de Janeiro, jul. 2012.

SCOT 2030. **L’agglomération lyonnaise**: pour une métropole multipolaire. Lyon, 2010. Disponível em: <<http://www.scot-agglolyon.fr/>>. Acesso em: jul. 2012.

SEIXAS, J.; ALBET, M. **Urban governance in Southern Europe**. England: Ashgate, 2012.

SERRANO, J. M. Progresiva polarización demográfica de las aglomeraciones urbanas en España dentro de sus ámbitos provinciales. **Geographicalia**, n. 51, p. 29-57, 2008.

SIMÕES, R. Experiência espanhola de planeamento regional. **Revista interdisciplinar história e economia**, v. 4, n. 1, 2008.

TRINDADE, R. A Alemanha no espaço europeu: cenários de desenvolvimento territorial para 2030. *In*: **Territórios e estratégias**. Portugal: Departamento de Prospectiva e Planeamento, 2003.

VRS – VERBAND REGION STUTTGART. **Unir les forces:** fonctions et projets de la Verband Region Stuttgart. Stuttgart, 2008. Disponível em: <<http://goo.gl/CYbcvc>>.

YARO, R.; RONDEROS, N. **International metropolitan governance:** typology, case studies and recommendations. [S. l.]: The World Bank Group; Regional Plan Association, Sept. 2011. Disponível em: <<http://goo.gl/JLgxgb>>.

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

COLLIN, J.-P.; ROBERTSON, M. (Coords.). **Gouverner les métropoles:** enjeux et portraits des expériences sur quatre continents. Québec: Presses de l'Université Laval, 2007.

ESPAÑA. Ministerio de Medio Ambiente y Medio Rural y Marino. **Informe de prospectiva a partir de las transformaciones territoriales tras 30 años de Constitución española.** España: Ministerio de Medio Ambiente y Medio Rural y Marino, 2011.

GOMES, R. M. L. **Um modelo regional para Portugal.** 2011. Dissertação (Mestrado) – Universidade Nova de Lisboa, Lisboa, 2011.

LEFÈVRE, C. Creación de gobernabilidad metropolitana a través de proyectos y acuerdos territoriales: el caso de Francia. *In:* ROJAS, E.; CUADRADO-ROURA, J.; GUELL, J. M. F. **Gobernar las metrópolis.** Washington: BID, 2005.

MARTINOT-HOFFMANN, V. Vers une américanisation des aires métropolitaines françaises. *In:* HOFFMANN-MARTINOT, V.; SELLERS, J. **Politique et métropole:** une comparaison internationale. Paris: CNRS Éditions, 2007.

MEYER, L. L. Noções básicas sobre a atual organização político-administrativa da República Federal da Alemanha: ensaio comparativo com o Brasil. **Jus navigandi**, Teresina, ano 15, n. 2.402, 28 jan. 2010. Disponível em: <<http://goo.gl/CSbrcD>>. Acesso em: 4 mar. 2012.

OCDE – ORGANISATION DE COOPÉRATION ET DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUES. **Villes, compétitivité et mondialisation.** Paris: OCDE, 2006. (Examens territoriaux de l'OCDE).

PRUD'HOMME, R.; DUPUY, G.; BORET, D. **Développement urbain:** les nouvelles contraintes. Paris, 2007.

ROGG-WALTER, M. Les aires métropolitaines et leur impact politique en Allemagne. *In:* HOFFMANN-MARTINOT, V.; SELLERS, J. **Politique et métropole:** une comparaison internationale. Paris: CNRS Éditions, 2009.

EDITORIAL

Coordenação

Cláudio Passos de Oliveira

Supervisão

Everson da Silva Moura

Reginaldo da Silva Domingos

Revisão

Clícia Silveira Rodrigues

Idalina Barbara de Castro

Laetícia Jensen Eble

Leonardo Moreira de Souza

Marcelo Araujo de Sales Aguiar

Marco Aurélio Dias Pires

Olavo Mesquita de Carvalho

Regina Marta de Aguiar

Karen Aparecida Rosa (estagiária)

Luana Signorelli Faria da Costa (estagiária)

Tauãnara Monteiro Ribeiro da Silva (estagiária)

Editoração

Aline Rodrigues Lima

Bernar José Vieira

Daniella Silva Nogueira

Danilo Leite de Macedo Tavares

Diego André Souza Santos

Jeovah Herculano Szervinsk Junior

Leonardo Hideki Higa

Cristiano Ferreira de Araújo (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.

