

Governança Metropolitana

Perspectivas de análise a partir de experiências internacionais

GT Governança/PDUI-RMSP
15 de junho de 2016

Nathalie B. Choumar
EMPLASA

Sumario

1. Governança Metropolitana na Agenda Internacional
2. Em busca de um conceito
3. Experiências internacionais de governança metropolitana
 - 3.1 nas Américas
 - 3.2 na Europa

1. Governança Metropolitana na Agenda Internacional

Agenda Habitat (1996), estabelece como compromisso:

*“Capacitar a liderança local, promover uma ordem democrática, exercer a autoridade pública e utilizar recursos públicos, em todas as instituições públicas, em todos os níveis e de uma maneira que contribua para garantia de uma **governança transparente, responsável, justa, eficiente e eficaz de cidades pequenas e grandes e áreas metropolitanas.**”*

Capítulo III, Subtítulo C – Habilitação e Capacitação,
parágrafo 45 (a)

1. Governança Metropolitana na Agenda Internacional

Para o ONU-Habitat:

*“**Governança urbana** é a soma de diferentes maneiras pelas quais indivíduos e instituições públicos e privados planejam e gerenciam os assuntos comuns à cidade. Trata-se de um processo contínuo pelo qual interesses conflitantes ou diversos podem ser acomodados e uma ação cooperativa possa ser tomada. Inclui instituições formais assim como arranjos informais e o capital social dos cidadãos.”*

Global Campaign on Urban Governance, 2002

1. Governança Metropolitana na Agenda Internacional

- Campanha Global sobre Governança Urbana

7 princípios:

1. Sustentabilidade;
2. Subsidiariedade;
3. Equidade;
4. Eficiência;
5. Transparência e responsividade;
6. Engajamento cívico e cidadania
7. Segurança

Governança Metropolitana na Agenda Internacional

Primeira minuta da Nova Agenda Urbana da ONU

*“Nós fortaleceremos a capacidade de governos subnacionais para implementar a **governança local e metropolitana** de maneira efetiva, garantindo o envolvimento de governos locais e regionais e provendo autoridade a regiões metropolitanas em preocupações de interesse metropolitano. A **governança metropolitana incluirá legitimidade democrática, marcos legais e mecanismos de financiamento sólidos.**”*

(Seção B – Efetiva implementação, parágrafo 90)

2.1 O conceito

“A governança metropolitana – ou governança em geral – não é um processo linear, nem sempre racional, incompleto e sujeito a descontinuidades (...)

A governança, em termos de política pública, trata-se de ação coletiva, instituições, atores coletivos, protesto, implementação.”

Le Galès e Vitale (2012)

2.1 O conceito

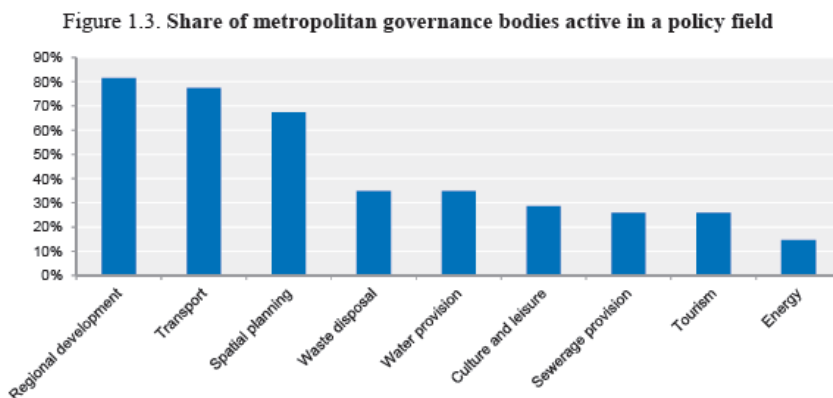
- Por que a governança importa?
 - Produtividade e competitividade econômica
 - Provisão eficiente de serviços
 - Promoção da equidade territorial
 - Accountability e transparência

2.2 Modelos e Arranjos Institucionais

Autor	Classificação
ANDERSSON (2015)	<ol style="list-style-type: none">1. Governança Fragmentada com alguma coordenação horizontal2. Autoridade Metropolitana/Regional3. Governo Metropolitano ou Regional4. Governo local consolidado
OECD (2015)	<ol style="list-style-type: none">1. Coordenação informal/fraca2. Autoridades inter-municipais3. Autoridades supramunicipais4. Status especial de “cidade metropolitana”
SLACK & CÔTÉ (2015)	<ol style="list-style-type: none">1. Estrutura fragmentada de 1 nível2. Estrutura consolidada de 1 nível3. Estrutura de 2 níveis4. Cidade-estado5. Cooperação voluntária/distritos especiais

Ou, para Spink et Al (2013) Relativamente fácil a Muito Díficil. Baixa Coordenação a Muita coordenação

2.3 Panorama dos arranjos de Governança Metropolitana



Source: OECD Metropolitan Governance Survey (2014).

Table 8.1. Frequencies of Metropolitan Initiatives by Policy Focus and by Country

	Argentina	Brazil	Canada	Mexico	Venezuela	USA
Public transportation		■	■	■	■	■
Highways and streets			■			■
Water and wastewater systems	■	■	■	■	■	■
Solid waste management	■	■	■	■		■
Land use and regional planning	■	■	■	■	■	■
Environmental protection/growth management	■	■	■		■	■
Emergency services (fire and medical)						■
Public security				■	■ ^a	
Employment and job training						■
Health		■			■ ^a	■
Education						■
Social welfare and services						■
Housing			■			

Key: ■ Important and frequently found policy arena organized at the metropolitan level.

■ Occasional policy arena organized at the metropolitan level.

a. Caracas in 2008.

2.4 Estruturação de arranjos metropolitanos

ANDERSSON (2015)

1. Foco em tópicos **específicos**, possivelmente exitosos, não-controversos e com uma relação custo-benefício óbvia para as entidades envolvidas
2. **Incentivos** de níveis superiores de governo
3. Disseminação de **tópicos metropolitanos-chave**
4. **Processo incremental** a partir de uma estrutura simples
5. O processo é tão importante quanto o resultado!

2.4 Estruturação de arranjos metropolitanos

OECD (2015)

1. Motivar a colaboração identificando projetos metropolitanos concretos
2. Construir um sentimento de pertencimento metropolitano entre os principais atores envolvidos
3. Modelagem customizada de fontes de financiamento sólidas
4. Desenhar incentivos e compensações para compromissos metropolitanos
5. Implementar um processo de monitoramento e avaliação de longo prazo

2.4 Estruturação de arranjos metropolitanos

SLACK & CÔTÉ (2014)

1. Modelos e lideranças dependem do contexto;
2. Processos incrementais “bottom-up” são mais exitosos que propostas “top down”;
3. Interesses regionais e locais precisam estar balanceados;
4. O processo é fundamental para o resultado;
5. O papel dos governos “seniors” é fundamental para o sucesso econômico das cidades e das áreas metropolitanas;

2.5 Desafios

- Questões:
 - De quem é a metrópole? – Legitimidade e equidade
 - Quem financia a gestão e os serviços metropolitanos? – Arranjos institucionais
 - Como prover esses serviços de maneira mais eficiente? – Capacidades e instrumentos

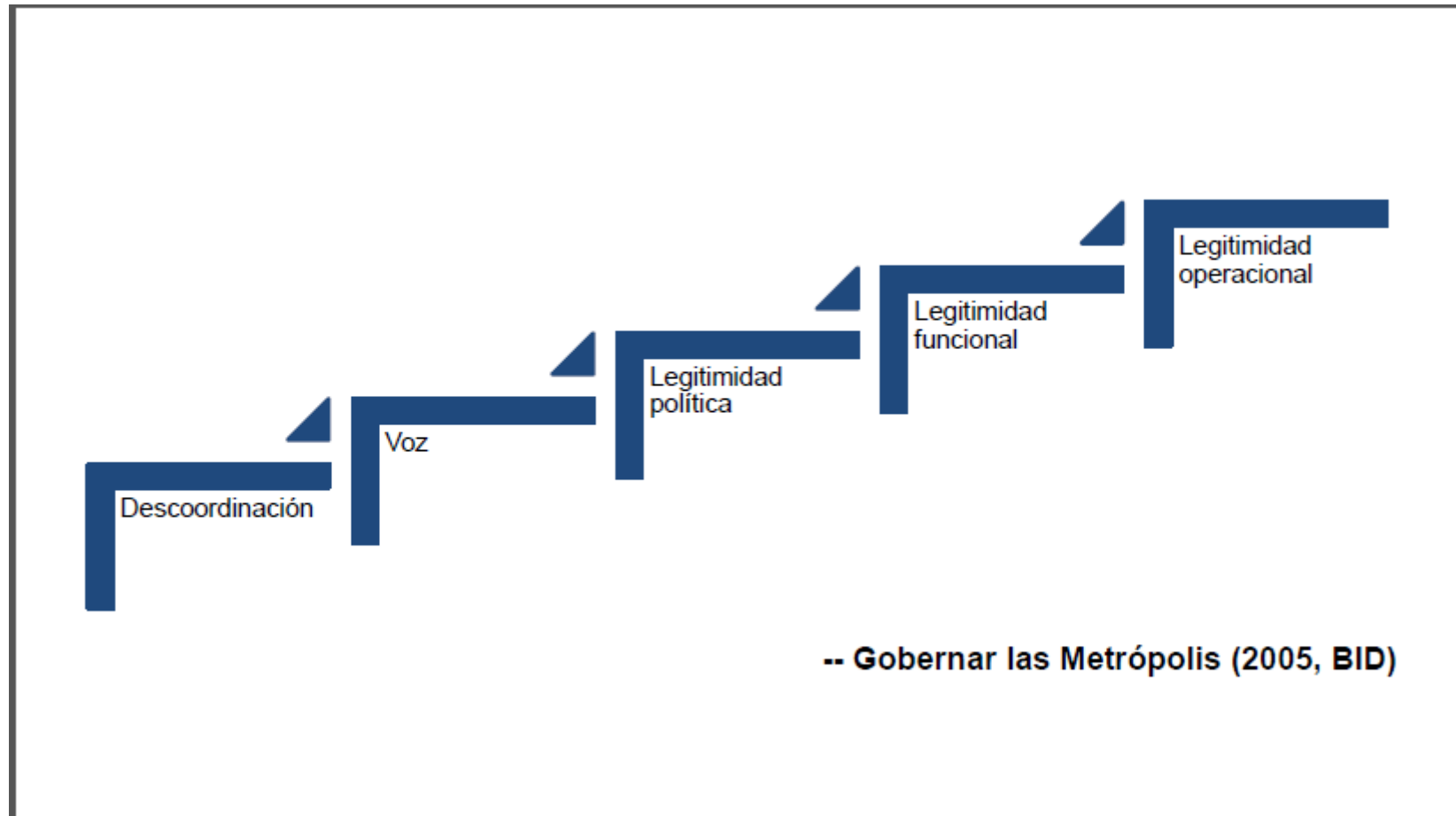
3. Governança Metropolitana nas Américas

- Argentina – Área Metropolitana de Rosário
- Colômbia – Área Metropolitana de Valle de Aburrá
- Canadá – Comunidade Metropolitana de Montreal

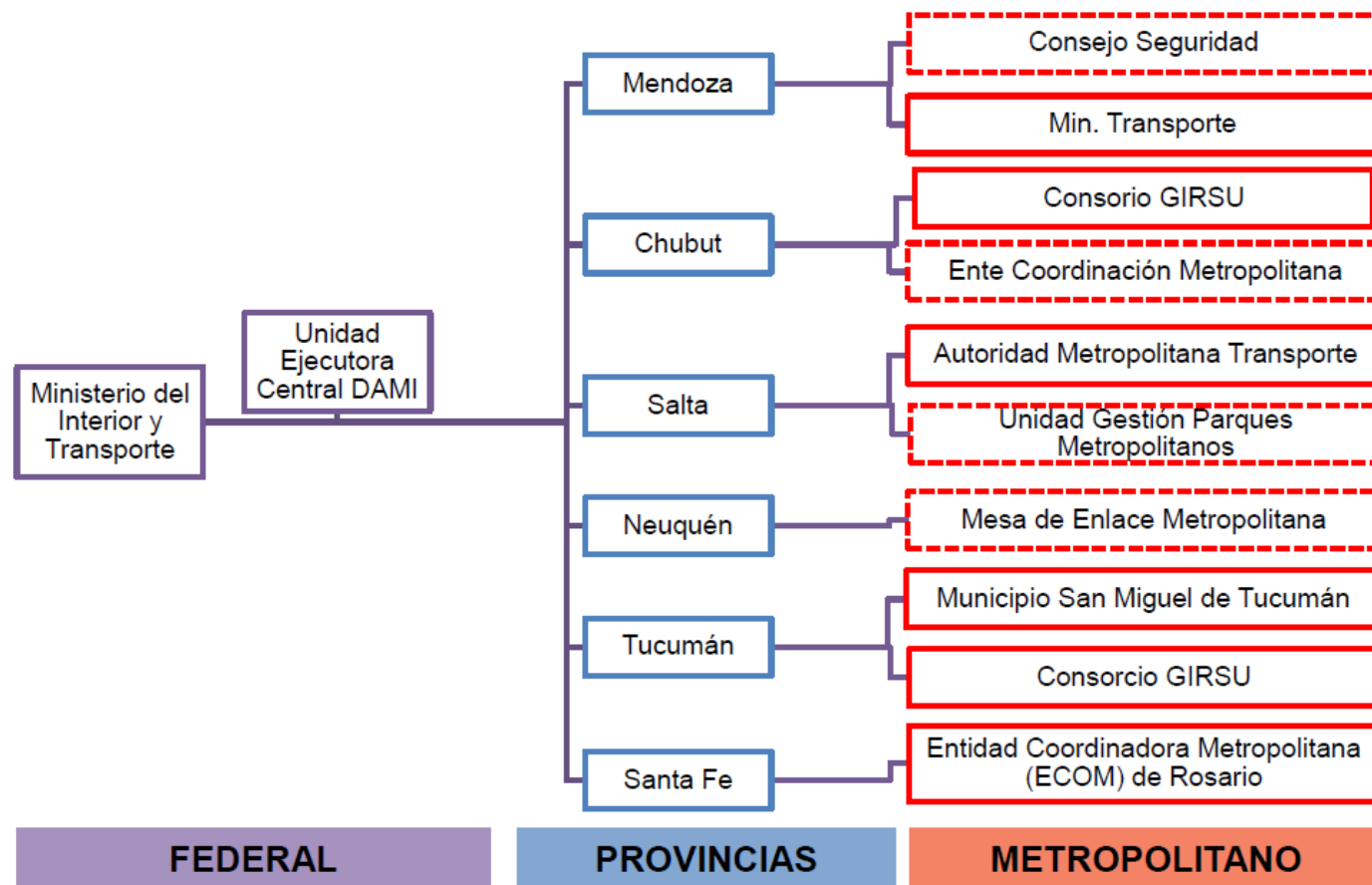
Argentina

Área Metropolitana	Área Metropolitana de Rosário
População	1,3 mi – 3,3% da população nacional
PIB (US\$)	12,7 bi
Tipo de arranjo	Associação voluntária (22 dos 23 municípios) 2010 - ECOM – Ente de Coordenação Metropolitana 2011 – Unidade de Planejamento e Gestão Estratégica da Prefeitura de Rosário
Funções	-Promoção do desenvolvimento territorial -Gerenciamento de recursos e apoio técnico (DAMI) - Fiscalização e regulação
Orçamento (2014)	Us\$ 382.815
Plano Metropolitano	Não. Diretrizes de Ordenamento Territorial definem consensos Cidade de Rosário – PERM +10
Interação com atores não-governamentais	Convênios Urbanísticos, PPPs, concessões para projetos de intervenção urbana

Argentina - Projeto DAMI (BID e Ministério do Interior)



Argentina - Projeto DAMI (BID e Ministério do Interior)



Colômbia

- Lei 1625 de 2013 – Estabelece marco nacional de áreas metropolitanas dotando-as com regime político, administrativo e fiscal com vistas à gestão e ao cumprimento das funções metropolitanas
- Definição de metrópole– ênfase na funcionalidade
- AM – entidades administrativas de direito público dotadas de personalidade jurídica, autonomia administrativa, patrimônio próprio, autoridade e regime administrativo especial


Colômbia

Área Metropolitana	Area Metropolitana del Valle de Aburra (AMVA) 9 municípios
População	3,7 milhões
PIB	15,% do PIB Nacional
Tipo de arranjo	Autoridade metropolitana/segundo nível
Funções	Autoridade ambiental Planejamento do território Autoridade de transporte Obras de interesse metropolitano
Orçamento (2016)	US\$ 88,4 milhões (80% para projetos) Investimento 2012-2015 - 345,3milhões
Plano Metropolitano	Plano Integral de Desenvolvimento Metropolitano (2008-2020) Plano Estratégico Metropolitano de Ordenamento Territorial Plano Diretor de Mobilidade
Interação com atores não-governamentais	Participação de representação da sociedade civil na junta metropolitana – Conselhos Consultivos: mobilidade, planejamento e meio ambiente

Colômbia - AM Bucaramanga

Planejamento, Governança e Cultura Metropolitana

No.	Meta	Indicador	Línea Base	Valor Esperado
1	Alcanzar el reconocimiento de los hechos Metropolitanos en la población del AMB.	% de población que reconoce los hechos Metropolitanos.	ND	60%
2	Crear talleres didácticos sobre identificación de hechos Metropolitanos y dictar la cátedra de identidad metropolitana en grados 9, 10, 11, concejos municipales y juntas de acción comunal.	% de colegios, juntas de acción y consejos con talleres de cátedras impartidas.	ND	80%

No.	Meta	Indicador	Línea Base	Valor Esperado
3	Puesta en marcha de estrategia de comunicación y divulgación de los acuerdos y hechos metropolitanos.	No. de emisiones mensuales en emisoras y programas de TV socializando los hechos e identidad Metropolitana.	ND	8
4	Realizar, publicar y socializar estudios e investigaciones sobre identidad territorial, hechos y cultura Metropolitana en el AMB, que faciliten el desarrollo y construcción de un discurso único de auto identificación Metropolitana.	No. de estudios e investigaciones realizadas y socializadas.	ND	12
5	Crear cursos y concursos virtuales sobre conocimiento de los hechos e identidad metropolitana.	No. Anual de participantes en cursos y concursos sobre hechos e identidad metropolitana.	ND	400
6	Diseñar material gráfico y pedagógico de apoyo a la socialización sobre hechos e identidad metropolitana, incluyendo la propuesta. 	No. de cartillas y material didáctico de apoyo diseñado para la socialización de identidad y hechos metropolitanos.	ND	10

Entidades participantes: Municipios del AMB - Área metropolitana de Bucaramanga - Instituciones educativas - Juntas de acción comunal - Sector empresarial del AMB - Organizaciones culturales.

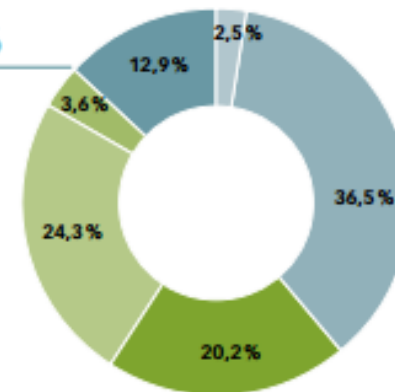
Canadá

Área Metropolitana	Communauté Métropolitaine de Montréal 82 municípios – 4 subregiões
População	3,9 milhões
PIB	CAD 199 bi
Tipo de arranjo	Autoridade Metropolitana/intermunicipal Composição: Conselho, Comitê executivo e comissões consultivas
Funções	Ordenamento territorial, desenvolvimento econômico, habitação social, transportes e meio ambiente
Orçamento (2016)	CAD 126 milhões (projetos CAD 110,6 mi)
Plano Metropolitano	PMAD 2012-2017– Plano Metropolitano de Ordenamento e Desenvolvimento PMDE – Plano Metropolitano de Desenvolvimento econômico (2015 – 2020) Plano Diretor da Rede Cicloviária
Interação com atores não-governamentais	Participação nas comissões consultivas

Orçamento CMM

Dépenses par objet pour l'exercice 2016

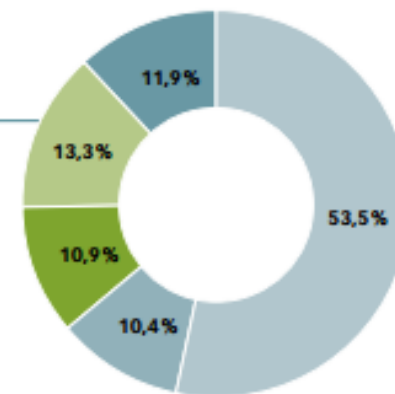
- Assainissement de l'atmosphère (2,5 %)
- Logement social (36,5 %)
- Équipements métropolitains (20,2 %)
- Promotion, prospection, concertation et Fonds de développement métropolitain (24,3 %)
- Service de la dette (3,6 %)
- Administration et services de la Communauté (12,9 %)



Quotes-parts provisoires pour l'exercice 2016

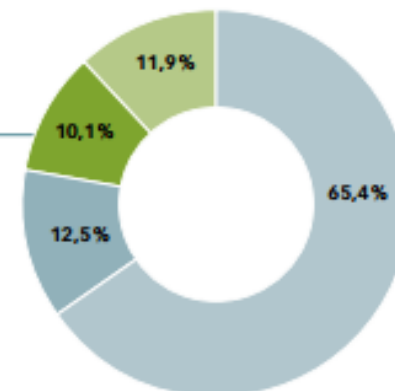
Secteurs de la CMM

- Agglomération de Montréal (53,5 %)
- Ville de Laval (10,4 %)
- Agglomération de Longueuil (10,9 %)
- Couronne Nord (13,3 %)
- Couronne Sud (11,9 %)



Sources de financement pour l'exercice 2016

- Quotes-parts des municipalités (65,4 %)
- Transferts conditionnels (12,5 %)
- Autres revenus (10,1 %)
- Financement à long terme (11,9 %)



4. Governança Metropolitana na Europa

- Espanha – Área Metropolitana de Barcelona
- França – Metrópole da Grande Paris

Espanha

Área Metropolitana	Área Metropolitana de Barcelona 36 municípios
População	3,2 mi (43% da pop. Catalã)
PIB	99,174 bi euros
Tipo de arranjo	Autoridade regional/estrutura consolidada de dois níveis Conselho Metropolitano, Junta de Governo, Presidencia e VP
Funções	Coesão social, planeamento territorial, urbanismo, mobilidade, transporte, gestão de resíduos, distribuição de água , proteção do meio ambiente, habitação social, infraestruturas e promoção econômica do território metropolitano
Orçamento (2016)	663 milhões de euros
Plano	PAM 2016 - 2019
Interação com atores não governamentais	Eixo de ação 3 – Governo, governança e participação democrática Estratégia metropolitana de afronta à crise

Paris

Área Metropolitana	Metropole du Grand Paris 131 comunas de 10 departamentos
População	7,5 milhões
PIB	600 bi € (25% do PIB nacional)
Tipo de arranjo	Estrutura de 2 níveis Conselho – 209 membros das 131 comunas
Funções	Desenvolvimento e planeamento económico, social e cultural (2016) Proteção e valorização do meio ambiente e da qualidade de vida (2016) Ordenamento e planeamento do espaço metropolitano (2017) Politica local de habitação (2017)
Orçamento (2016)	65 milhões de euros
Plano Metropolitano	Documentos a serem elaborados em torno dos respectivos interesses metropolitanos
Interação com atores não-governamentais	Conselho de desenvolvimento deveria articular os diferentes atores sociais e económicos

Conclusões relevantes para a RMSP

- Estruturas dependem de balanço entre prioridades regionais e locais
- Definição clara de funções públicas de competência da estrutura de governança facilitam a identificação de mecanismos para financiamento
- Promoção de uma identidade metropolitana é fundamental para cultura colaborativa

Referências Acadêmicas

- ANDERSSON, Mats. (2015) Unpacking Metropolitan Governance for Sustainable Development. Discussion paper. GIZ e ONU-Habitat.
- OECD (2015), Governing the City. OECD Publishing.
- OECD (2015), The Metropolitan Century: Understanding Urbanisation and its Consequences, OECD Publishing, Paris.
- METROPOLIS e EMPLASA (2014). Estudo Comparativo em Governança Metropolitana.
- Ahrend, R., C. Gamper and A. Schumann (2014), “The OECD Metropolitan Governance Survey: A Quantitative Description of Governance Structures in large Urban Agglomerations”, OECD Regional Development.
- Slack, E. e Côté, André (2014). Comparative Urban Governance. Working paper, UK Government’s Office for Science.
- Slack, Enid, Chattopadhyay, Rupak (editors) (2013) “Governance and Finance of Metropolitan Areas in Federal Systems”, Forum of Federations, Oxford University Press.
- SPINK et Al. (2013), Metropolitan Governance in the Federalist Americas – Strategies for Equitable and Integrated Development. University of Notre Dame Press, Indiana, Estados Unidos
- LE GALÉS, P e VITALE, T. (2012) The missing link? Governance Modes and inequalities in large metropolis.
- BORRAZ, O e LE GALÈS, P (2010). Urban Governance in Europe: the Government of What?

Referências

- Argentina

Area Metropolitana de Rosario: <http://www.metropolitanaros.com.ar/index.php>

Projeto DAMI: <http://www.dami.uec.gov.ar/>

- Canadá

Communauté métropolitaine de Montréal: <http://cmm.qc.ca/fr/accueil/>

- Colômbia

AMVA: <http://www.metropol.gov.co/>

AMB: <http://www.amb.gov.co/>

- Espanha

Barcelona: <http://www.amb.cat/es/home>

- Estados Unidos

Chicago: <http://www.cmap.illinois.gov/about>

Portland: <http://www.oregonmetro.gov/>

- França

Paris: <http://www.metropolegrandparis.fr/>