



Rosa Branco
*e-GEO Centro de Estudos de Geografia e
Planeamento Regional, Faculdade de Ciências
Sociais e Humanas FCSH, Universidade Nova de
Lisboa ~ rosabranco@gmail.com*

Governança metropolitana de base intermunicipal em Lisboa e capitalidade: diagnóstico e lições dos casos espanhol e francês

Governança, Policentrismo e Regeneração Urbana

1. Introdução

A literatura sobre a evolução da governação das áreas metropolitanas europeias refere a existência de sinais de alguma convergência nas transformações nos modelos de organização político-administrativa das grandes cidades europeias, no sentido de um modelo de governação em dois níveis (*two-tier*) no qual o nível metropolitano assume formas diversificadas e mais “leves” do que as instituições clássicas da Administração Pública (Röber & Schröter, 2004).

Esta tendência de transformação traduziu-se em diferentes abordagens à organização das entidades públicas à escala metropolitana:

- Exercício do controlo administrativo a uma escala adaptada aos problemas metropolitanos, tendendo para a criação de autoridades dotadas de competências abrangentes que se sobrepõem a municípios pré-existentes (caso de Lyon) ou resultantes da criação de um grande município metropolitano (Varsóvia, por exemplo);
- Externalização de algumas funções públicas seguida da criação de autoridades metropolitanas com competências nas questões de âmbito supramunicipal, tanto com uma natureza sectorial (Amesterdão) como integrando várias temáticas numa autoridade metropolitana mais abrangente (Barcelona);
- Na ausência de governo estritamente metropolitano, fortalecimento da região com delimitação mais próxima ao assumir as competências de natureza metropolitana (Madrid, Paris).

O enquadramento institucional que condiciona a governação deve ser analisado sob a perspectiva da organização político-administrativa do Estado, tendo em conta o desenho dos

organismos em termos de escala territorial, âmbito de actuação e estrutura de competências, mas também o sistema de regras que regem a actuação de cada organismo e ainda o peso global do Estado, isto é, a sua capacidade de mobilizar recursos e de condicionar a dinâmica social e económica nas várias escalas político-administrativas.

Por outro lado, a governança urbana e metropolitana é, em última análise, uma função da participação, dependente de condições como: o grau de abertura das instituições formais à partilha da governação (através, por exemplo, da adopção de práticas de democracia deliberativa, da criação de fóruns de discussão das matérias de interesse para a população ou da valorização da participação cívica); a capacidade de iniciativa dos potenciais participantes; o grau de conflitualidade dos interesses em presença; ou a capacidade de mobilização em torno de objectivos comuns.

Os efeitos do estatuto de capital no modelo de governação de uma metrópole decorrem, essencialmente, da mais forte presença e interferência por parte do Estado Central e da particular complexidade e conflitualidade dos actores a envolver na governação e governança. As áreas metropolitanas estruturadas por capitais nacionais revelam, assim, maiores dificuldades na reestruturação do seu modelo de governação no sentido de uma gestão pública concertada e de mecanismos de governança eficazes.

A presente comunicação pretende ilustrar estas afirmações, com recurso a casos internacionais que contribuam para enquadrar a situação actual e avaliar as possibilidades de evolução do caso de Lisboa. Esses casos são as cidades de Madrid, Barcelona, Paris e Lyon. A metodologia adoptada consistiu na análise de fontes secundárias, tanto bibliográficas como estatísticas, recorrendo também à recolha directa de indicadores qualitativos, correspondendo a um aprofundamento do estudo apresentado em Branco (2010).

Figura 1. Indicadores de contexto dos casos de estudo (ano de referência: 2006)

Área Metropolitana (AM)	População residente			Superfície (km ²)	Densidade populacional (hab/km ²)	Nº de municípios	PIB per capita (€)
	Total (milhões hab.)	Peso cidade central/AM	Peso da AM/país				
Lisboa ⁽¹⁾	2,79	18%	26%	2.935	951	18	19.400
Barcelona ⁽²⁾	3,15	51%	7%	636	4.954	36	15.121
Madrid ⁽³⁾	5,96	53%	14%	8.030	742	179	23.777
Lyon ⁽⁴⁾	1,30	34%	2%	515	2.524	57	18.987
Paris ⁽⁴⁾	11,30	19%	18%	12.012	941	1.281	43.370

Notas:

(1) Fonte: INE (2007) Anuário Estatístico Regional. Dados de 2004 para PIB *per capita*.

(2) Fonte: Area Metropolitana de Barcelona. http://www.amb.es/web/guest/Territori_pob [Acedido em 02/11/2008]. Dados do PIB *per capita* inexistentes, apresenta-se o Rendimento Médio Anual Disponível per capita.

(3) Fonte: Anuario Estadístico de la Comunidad de Madrid. <http://www.madrid.org/iestadis/fijas/estructu/general/anuario/ianu.htm> [Acedido em 02/11/2008]. Dados de 2005 para Área, População residente; dados de 2003 para PIB *per capita*; dados de 2008 para Nº de municípios.

(4) Fonte: Grand Lyon. <http://www.grandlyon.com/Communaute-urbaine-de-Lyon.365.0.html> [Acedido em 02/11/2008]. Dados do PIB *per capita* inexistentes, apresenta-se o Rendimento Médio Anual Disponível em 2006.

(5) Fonte: INSEE - Institut National de la Statistique et des Études Économiques. http://www.insee.fr/fr/insee_regions/idf/home/home_page.asp [Acedido em 02/11/2008]. Dados de 2005 para a População residente.

2. Reestruturação da administração pública no final do século XX: contexto e oportunidade para a escala metropolitana

As áreas metropolitanas estão na primeira linha das transformações operadas no papel da Administração Pública a partir dos anos 1980. O lançamento de reformas recentes no sentido do reforço do poder e da autonomização das estruturas de governo metropolitano testemunha que este processo está ainda em curso.

Estas transformações são analisadas neste trabalho sob a dupla perspectiva da Governação e da Governança. O primeiro destes conceitos é entendido como o conjunto das acções concretizadas pelas entidades que constituem a Administração Pública no desempenho das funções atribuídas ao Estado. Na linha de Divay et al. (2002), entende-se por Governança o conjunto de relações e procedimentos de tomada de decisão associados à prossecução do interesse público, pressupondo a participação articulada e sistemática de estruturas governamentais e de outros actores da sociedade civil, voluntariamente sujeitos a uma concertação dos interesses individuais e das relações de força, motivada por uma visão comum para esse território, com natureza que não é predominantemente informal, uma vez que devem existir mecanismos de transparência e de prestação de contas quanto às acções adoptadas.

Um conjunto de factores contribuiu para que a ascensão do neoliberalismo do último quarto do século XX desencadeasse profundas transformações na actuação e na própria forma de organização do Estado. Por um lado, as dificuldades financeiras e a crescente complexidade dos problemas da gestão pública favoreceram a ligação com actores exteriores à esfera pública com vista ao estabelecimento de objectivos comuns e a prossecução de acções coordenadas. A resposta a estes desafios compreende tendências de: descentralização territorial, privatização de funções anteriormente públicas, aprofundamento da abordagem multi-escala para resolução de problemas locais e da abordagem de intervenção por projectos (isto é, de forma localizada e multi-sectorial). Por outro lado, alterou-se a hierarquia das relações económicas e políticas entre as diversas escalas territoriais, em benefício das escalas regional e local, nas quais se afirmaram novas lideranças. Em consequência deste maior protagonismo político e económico, as reformas do Estado tenderam a acolher cada vez mais as exigências específicas das cidades e áreas metropolitanas.

Nas áreas metropolitanas, em concreto, encontramos um contexto particularmente difícil de afirmação como efectiva escala de governação em virtude de:

- A sua delimitação territorial incluir entidades urbanas preexistentes, com sinergias regionais e sistemas produtivos de aglomeração próprios;
- Quase sempre ocorrer uma sobreposição de limites entre diferentes áreas metropolitanas, sendo a verdadeira extensão regional difícil de determinar;
- Possuírem grande atractividade para o investimento privado (uma importante fonte de financiamento público);
- Registarem interacções muito intensas entre unidades administrativas locais, o que constitui um factor adicional de pressão sobre as reformas da governação.

Hoje em dia, as políticas urbanas são cada vez mais confrontadas com a necessidade de articular objectivos por vezes divergentes. Competitividade, sustentabilidade, coesão e democraticidade são grandes desígnios que só podem ser prosseguidos através de uma acção concertada nas várias escalas de governação.

O sucesso dos processos de reestruturação da governação depende sobretudo da forma como se articulam os diferentes níveis da administração e da clareza e aceitação de um conjunto de regras. Deve existir um equilíbrio na distribuição das competências a desempenhar e nos

recursos que lhes estão associados: reformas que privilegiam os interesses do governo central tendem a subfinanciar as entidades locais, mas num quadro de domínio excessivo dos interesses das autoridades locais existe o risco de que a autonomia local seja exercida de forma pouco responsável e de que o governo central se afaste para uma posição de controlo burocrático ineficiente e conflituosa (Rodríguez-Pose & Gill, 2005).

3. Os casos de estudo internacionais

3.1. Organização territorial da Administração Pública em Espanha e França

Espanha e França, países próximos de Portugal geográfica e culturalmente, possuem sistemas urbanos claramente dominados pela sua capital (Le Bras, 1996; 1999; Chorianooulos, 2002). Os modelos de organização da Administração Pública de ambos os países evoluíram de forma divergente a partir de uma base de direito e organização administrativa de matriz romana, embora mantenham em comum um Estado central poderoso.

A presente comunicação estabelece paralelos face a Lisboa com base na análise de elementos de natureza política (o grau de autonomia das regiões e das autoridades locais e o grau de centralismo da organização da Administração Pública), territorial (intensidade da polarização metropolitana pela cidade central, intensidade de polarização nacional pela capital) e sociológicos (cultura colaborativa e participação pública).

Tal como é extensamente debatido no relatório sobre o estado das cidades europeias publicado pela Comissão Europeia em 2007, Portugal, Espanha e França inserem-se num grupo de países cujo peso das entidades locais nas receitas, sob uma perspectiva de intervenção no investimento e despesa do sector público, é mais baixo. O mesmo estudo salienta precisamente o contexto político-administrativo e a sua evolução específica no sentido da descentralização como factores explicativos deste padrão comum (European Commission, 2007).

O modelo francês de organização do Estado foi a referência para Portugal, que partilha com esse país uma tradição centralista, persistente em França apesar da enorme evolução em matéria de descentralização. Espanha, por seu turno, viveu sob uma ditadura durante grande parte do século XX, à semelhança de Portugal, divergindo ambos os países na fase democrática, quanto às autonomias regionais. Como foi já referido, Madrid e Paris são metrópoles que, tal como Lisboa, lideram os sistemas urbanos nacionais. Madrid e, sobretudo, Barcelona são ainda as cidades que competem de forma mais directa com Lisboa por investimentos e reconhecimento internacional (Gaspar, 2003; Ferrão, 2002). Lyon surge como o exemplo francês com dimensão mais próxima de Lisboa, sendo apontada como um caso de sucesso no desenvolvimento de políticas à escala metropolitana de iniciativa local.

As políticas urbanas em França foram marcadas, durante décadas, por preocupações de contenção do crescimento das grandes cidades e de descentralização. A política das metrópoles de equilíbrio, desenvolvida desde 1964, resulta do objectivo que presidiu à criação, em 1963, da DATAR - *Délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale*: limitar o crescimento urbano de Paris, através do reforço de um conjunto de cidades com potencial elevado para a descentralização da actividade industrial e terciária. A posterior política de cidades médias e pequenas (a partir de 1971) procurou continuar e complementar o desenvolvimento urbano selectivo, estendendo as intervenções a escalas mais locais.

A organização territorial da administração pública francesa é complexa e compreende, além do Estado Central, colectividades territoriais com autonomia administrativa, correspondentes a: Regiões (25); Departamentos (96), Comunas (36 793) e colectividades com estatuto especial (Córsega e províncias do Ultramar). Estas entidades, no geral, são regidas por uma assembleia eleita por sufrágio universal e por um órgão executivo eleito pela assembleia. As maiores cidades (Paris, Lyon e Marselha) possuem subdivisões designadas *Arrondissements*. Quanto às Entidades Públicas de Cooperação Intercomunal (EPCI)¹ possuem poderes semelhantes aos de colectividades territoriais, embora estejam limitadas nas suas competências por um enquadramento legal específico.

Nas áreas metropolitanas, a organização tem passado, essencialmente, pelas EPCI. As EPCI foram a forma privilegiada pelo Estado Central para ultrapassar os problemas da fragmentação da administração, particularmente nas aglomerações com elevadas taxas de crescimento. A sua capacidade de decisão própria é bastante alargada, podendo mesmo impor-se às Comunas. Após uma fase de grande fomento desta solução, tem surgido recentemente alguma contestação, alegando falta de legitimidade política e é possível identificar uma visão em favor das Comunas, defendida, nomeadamente, no relatório Hamel-André, encomendado pelo primeiro-ministro francês (IAU, 2010).

As Comunidades Urbanas são uma forma específica de EPCI prevista para conjuntos de Comunas que formem um contínuo espacial com mais de 500 mil habitantes. Estas Comunidades detêm competências em matéria de desenvolvimento e gestão económica, social e cultural, ordenamento do território, coesão social, políticas urbanas, gestão de serviços de interesse colectivo e protecção e valorização do ambiente e da qualidade de vida. É comum nas grandes áreas metropolitanas a coexistência entre uma Comunidade Urbana, que reúne a cidade-centro e os seus subúrbios imediatos e outras estruturas de cooperação intermunicipal.

Surgem ainda como actores relevantes à escala metropolitana as Agências de Urbanismo, entidades constituídas localmente como unidades de parceria dedicadas à monitorização, prospectiva e reflexão sobre o desenvolvimento em espaços urbanos. A sua actividade foi alargada em 1983 para abranger, além do urbanismo, as áreas do ordenamento do território, desenvolvimento económico, migrações e políticas urbanas, podendo ainda intervir a várias escalas dentro do território que abrangem. As Agências de Urbanismo cumprem hoje uma função de concertação das políticas públicas, nomeadamente através da monitorização de dinâmicas, identificação de políticas, elaboração de documentos sobre urbanismo e de projectos de aglomeração. Pelo facto de serem criadas voluntariamente pelos actores presentes no território, funcionam como instrumento de apoio à acção de base territorial, sendo muitas vezes o único fórum agregador de toda a área metropolitana.

Em Espanha, as limitações que o regime ditatorial impôs à intervenção do poder local e o forte apoio posterior ao aprofundamento das autonomias regionais, a partir das eleições de 1977, influenciaram de forma determinante os modelos de organização regional e supra-municipal.

Actualmente, a organização territorial espanhola prevê as seguintes divisões político-administrativas:

- Comunidades Autónomas, criadas pela Constituição de 1978, sob a forma de 17 regiões administrativas, às quais acrescem as cidades autónomas de Ceuta e Melilla. Possuem autonomia legislativa e competências executivas definidas caso a caso nos respectivos estatutos de autonomia, tendo como órgãos representativos

¹ *Établissements Publics de Coopération Intercommunale* (EPCI), que são hoje cerca de 19 mil associações de comunas, das quais mais de 2500 são dotadas de fiscalidade própria

- a Assembleia Legislativa (eleita por sufrágio universal) e o Conselho de Governo (formado pelo partido com maior votação, por designação da assembleia);
- Províncias, criadas em 1833, por inspiração do modelo francês e que se mantêm com pequenos ajustes (são hoje 50). São administradas pela *Deputación Provincial*, órgão designado por eleição indirecta com base nos resultados eleitorais municipais;
 - Municípios, num total de 8114, que constituem a unidade administrativa da escala local e têm como órgão supremo o *Ayuntamiento*, presidido pelo Alcaide, que é escolhido por maioria absoluta entre os Conselheiros (eleitos directamente), ou por uma Comissão de Governo, composta pelo Alcaide e um número fixo de Conselheiros.

A expansão urbana nas grandes cidades espanholas ultrapassou largamente os limites dos municípios das cidades centrais e mesmo os limites estabelecidos nos instrumentos de planeamento de iniciativa local ou regional. Na maioria dos casos, não foram tomadas medidas para adaptar o governo local a esta nova realidade, sendo Barcelona e Madrid excepções muito particulares. Acresce que a iniciativa no domínio do planeamento urbano é quase exclusivamente municipal e os instrumentos metropolitanos são inexistentes ou não vinculativos.

Em termos de financiamento, as áreas metropolitanas dependem de transferências do Estado Central, que são proporcionalmente escassas, uma vez que a descentralização foi feita sobretudo em benefício das Comunidades Autónomas. Segundo Nel.Lo (2004), em 2001, a Administração Local detinha 13,6% do total dos gastos públicos e 5,2% do PIB. A Lei de Medidas para a Modernização do Governo Local, aprovada em 2003, não modificou o leque de competências da Administração Local nem introduziu mecanismos para promover a cooperação supramunicipal, apesar das reivindicações dos autarcas. O diploma estabeleceu apenas que os municípios acima de determinado limiar de população (250 mil habitantes ou 150 mil para as capitais de província ou ainda 75 mil em casos especiais) pudessem reforçar a figura do Alcaide, agilizar a administração e favorecer a participação da população, através de medidas administrativas especiais.

3.2. Os casos de estudo franceses

Paris polariza uma vasta área, geralmente equiparada à região administrativa Île-de-France, composta por 8 Departamentos e 1281 Comunas e com cerca de 11 milhões de habitantes. Trata-se da maior metrópole francesa e uma das grandes regiões metropolitanas europeias e mesmo mundiais, em aspectos como sedes de organizações e de grandes empresas mundiais, qualidade de vida e turismo (CESR Île-de-France, 2007).

É à escala da Île-de-France que se encontra a maioria das caracterizações da metrópole parisiense. Além da aglomeração de Paris, com 278 comunas, cujo núcleo central é definido por um contínuo urbano de 118 comunas, a região inclui outras aglomerações urbanas e espaços rurais. A comuna de Paris tem um peso relativamente baixo no conjunto da população da região: representa cerca de 19% dos seus residentes.

Em virtude da importância estratégica da cidade para o desenvolvimento do país, a gestão urbana em Paris tem sido marcada pela intervenção do Estado Central. A reforma político-administrativa dos anos 1960, liderada em Paris pelo prefeito Paul Delouvrier, conferiu à cidade de Paris o estatuto de Departamento. Paris constituiu então com sete Departamentos vizinhos a *Région Parisienne* (em 1961), formada pela actual primeira coroa (composta pelos departamentos de Hauts-de-Seine, Seine-Saint-Denis e Val-de-Marne e correspondente, grosso

modo, ao contínuo urbano da aglomeração) e pela designada segunda coroa (restantes 4 Departamentos).

Com a instituição das Regiões a nível nacional, em 1971, o prefeito da cidade passou a ser, por inerência, prefeito da região Île-de-France. Assim, até 1975, a cidade não tinha um representante próprio eleito: o Conselho Municipal da cidade de Paris e o Conselho Geral de La Seine desempenhavam apenas funções consultivas e dependiam do prefeito do Departamento de La Seine. Os próprios presidentes dos *Arrondissements* eram nomeados pelo governo central.

Em 1977, o presidente da cidade foi pela primeira vez escolhido entre os membros eleitos do conselho de Paris e, em 1982, também os *Arrondissements* passaram a ter conselhos com membros eleitos directamente. A região Île-de-France, criada em 1976, com base na *Région Parisienne* tem consagrada a eleição directa dos seus representantes desde 1982.

Actualmente, o Conselho Regional é composto pelo presidente e por 15 vice-presidentes e a Assembleia Regional, que adopta as orientações de actuação e aprova o orçamento e os principais investimentos, assume um amplo leque de competências e meios com vista a coordenar as Comunas na promoção do desenvolvimento nos sectores da educação e formação, crescimento económico, transportes e planeamento regional. Além da Comissão Permanente da Assembleia, que vota os projectos resultantes das decisões, e das Comissões Temáticas, existe uma Conferência de Presidentes, composta pelo Presidente do Conselho Regional, os seus 3 primeiros vice-presidentes e os presidentes dos grupos partidários. A forma de designação dos membros do Conselho é a eleição directa a partir de uma circunscrição regional única. Finalmente, existe o Conselho Económico e Social (CESR), um organismo consultivo da região que reúne 122 representantes de empresas, sindicatos, organismos, especialistas e associações que intervêm na vida pública.

Pode dizer-se que actualmente a Região Île-de-France prevalece como entidade que promove a articulação metropolitana, no âmbito da qual a cidade de Paris tem uma influência política decisiva. Contudo, o Estado Central mantém um peso muito forte nas questões estratégicas, com tendência a aumentar (veja-se, por exemplo, a apresentação do aumento da competitividade de Paris à escala mundial como um objectivo nacional e as intervenções presidenciais sobre os documentos de ordenamento do território, a gestão dos grandes investimentos e o modelo de governação da cidade). Esta Região tem um leque de competências mais alargado do que o atribuído às áreas metropolitanas na generalidade dos países europeus. O orçamento e o peso burocrático da estrutura institucional em causa são, igualmente, impressionantes: 4536 milhões de euros, em 2009 (CESR Île-de-France, 2010). É a própria Região que assume a coordenação das políticas à escala metropolitana, estando implantada no terreno desde meados da década de 1970 e beneficiando de meios substanciais para esse efeito. A forte polarização urbana na região contribui também para o facto de as associações de Comunas terem um peso francamente menos relevante do que no restante território francês. Este peso próprio de Paris – que ultrapassa largamente o da Região, em termos políticos, económicos e de imagem – reflecte-se também nos seus recursos financeiros: 7301 milhões de euros, em 2009 (Mairie de Paris, 2010).

Como foi referido, historicamente a cooperação inter-comunal é bastante mais fraca do que a média do país, embora tenha tendência para reforçar-se, pelo que chegamos a 2010 com 69% da população coberta por EPCI, sendo o valor nacional de 89,1% (IAU, 2010: 11). As 37 Comunidades de Aglomeração existentes na região correspondem, no essencial, a fragmentações da grande aglomeração parisiense em conjuntos de poucas Comunas. Este “défice associativo”, juntamente com a especificidade desta região-capital, têm sido utilizados pelo Governo como argumentos para privilegiar uma abordagem temática sobre a abordagem territorial (IAU, 2010: 8).

A cidade de Lyon é a segunda maior metrópole de França, um forte centro de comércio desde a Renascença e, a partir do século XIX, também centro industrial baseado no sector têxtil e no desenvolvimento do caminho-de-ferro. Lyon está integrada na região Rhône-Alpes, que se associa em parceria com as colectividades territoriais para implementar projectos com impacto local em matérias como a actividade económica e a criação de emprego, e assegura a concertação das iniciativas desencadeadas pelas EPCI com outros parceiros, em termos de ordenamento do território.

A Área Urbana de Lyon, tal como foi definida *pele Institut National de la Statistique et des Études Économiques* (INSEE), abrange 296 Comunas sob influência económica directa da cidade central. Existem três Comunidades de Aglomeração que integram Comunas pertencentes à Área Urbana de Lyon ou que fazem fronteira com esta. A Comunidade Urbana de Lyon é aquela que abrange a cidade central e foi instituída em 1966, sendo composta hoje por 57 comunas, num conjunto de cerca de 1,3 milhões de habitantes.

Esta Comunidade Urbana (mais conhecida por *Grand Lyon*) é administrada por um Conselho de Comunidade, composto por 155 membros, designados pelos conselhos municipais das 57 comunas (representadas proporcionalmente segundo o número de habitantes), que elegem um Presidente. Na sua acção incluem-se serviços urbanos fundamentais e iniciativas nas áreas da economia, urbanismo e ordenamento, transportes, água e saneamento, vias e propriedade, bem como o desenvolvimento de documentos de política, tais como planos urbanísticos e o esquema de desenvolvimento económico. Parte das competências são desempenhadas por entidades externas, nomeadamente nas áreas do abastecimento de água, habitação social, transportes colectivos, estacionamento e mercados nacionais. Os presidentes das Comunas e a Comunidade Urbana de Lyon reúnem-se em conferências locais com âmbitos geográficos específicos (agregações de Comunas definidas em função de critérios políticos, económicos, sociais, culturais e geográficos), com o objectivo de se coordenarem quanto a matérias de interesse comum.

A Região Urbana de Lyon, formada em 1989, reúne a Comunidade Urbana de Lyon, a Região Rhône-Alpes, os Departamentos de Ain, Isère, Loire e Rhône e ainda várias Comunidades de Aglomeração (Saint Etienne Métropole, Porte de l'Isère, Pays Viennois, Villefranche-sur-Saône, Grand Roanne e Bourg-en-Bresse), com vista a propor documentos de estratégia de desenvolvimento e de ordenamento, desenvolver projectos à escala metropolitana e impulsionar acções de concertação. Trata-se de uma estrutura com uma organização leve (tem um número de efectivos próprios muito reduzido), um baixo orçamento (626 mil euros em 2007, disponibilizados pelas entidades participantes) e administrada por uma Assembleia-Geral e um Comité de Orientação. A sua lista de projectos inclui numerosas iniciativas de articulação e de actuação em rede, nomeadamente nas áreas da integração regional dos sistemas de transportes, desenvolvimento económico e promoção do turismo.

O Conselho de Desenvolvimento da Aglomeração Urbana de Lyon, criado em 2000, corresponde a uma instância de concertação entre a sociedade civil, os técnicos e os eleitos. Este órgão reúne actores de diferentes sectores da sociedade civil e organiza-se em grupos de trabalho temáticos. Tem como funções conceber formas de implementação de políticas prioritárias e construir partenariados para a sua realização.

Em Lyon, as estruturas de génese *bottom-up* estão, assim, muito enraizadas, o que apresenta grandes vantagens e algumas desvantagens. Por um lado, existem no terreno mais actores para coordenar e múltiplos interesses a ter em conta; por outro lado, esses interesses são explícitos e existe uma capacidade de trabalhar em conjunto bastante desenvolvida, que se traduz em plataformas de entendimento e projectos territoriais partilhados, sendo a diversidade concertada à escala metropolitana.

3.3. Os casos de estudo espanhóis

No âmbito territorial adoptado neste trabalho, Madrid corresponde a uma Província e a uma Comunidade Autónoma (existente desde 1983), tendo hoje cerca de 6 milhões de habitantes e 179 municípios. A cidade de Madrid abrange um pouco mais de 3 milhões de habitantes.

A metrópole de Madrid desenvolveu-se em resultado de uma industrialização recente (iniciado em final dos anos 1950), que foi canalizada para pólos de descentralização na periferia, através da criação, nos anos 1960, de uma cintura de aglomerados industriais relativamente afastados. Na década de 1950, Madrid estava confinada à cidade antiga e suas extensões imediatas, acrescida de um conjunto de pequenos núcleos independentes. A habitação era, à época, um problema social, devido à falta de oferta para acolher a população vinda de zonas rurais. Numa primeira fase, desenvolveram-se iniciativas públicas destinadas a alojar as classes mais baixas e mais tarde, com a abertura do mercado imobiliário à iniciativa privada, este conheceu uma enorme expansão da qual resultaram duas coroas residenciais bem definidas e uma terceira coroa mais periférica. Entre os anos 1980 e 2000, a metrópole conheceu uma forte dinâmica de crescimento, resultante da expansão do automóvel e da terciarização e de uma mudança no modo de encarar o sector imobiliário, que passou a ser visto como um investimento, conduzindo ao paradoxo do aumento do número de casas vagas no centro, ao passo que a população continuava a ser expulsa para áreas cada vez mais afastadas.

Em Julho de 2006, foi aprovada a Lei de Capitalidade, que reconhece a especificidade de Madrid, ao criar um órgão especial de coordenação política entre Governo, Comunidade Autónoma e Município – a Comissão Interadministrativa de Capitalidade – e ao estabelecer atribuições específicas para os órgãos de governo local (alargando competências na segurança pública, infra-estruturas da administração central e segurança rodoviária e prevê mecanismos de agilização de procedimentos administrativos). No entanto, esta lei não dotou a cidade de recursos financeiros adicionais.

São evidentes as semelhanças entre Espanha e Portugal nos processos políticos de democratização e na génese da autonomia do poder local, mas a direcção oposta quanto à implementação de um nível de poder à escala regional colocou Madrid num patamar de autonomia política e dinamismo socioeconómico muito diferente de Lisboa.

Tal como em Portugal, existem problemas de intensidade, desqualificação e extensão territorial da suburbanização relacionados com políticas nacionais que favoreceram a expansão do sector imobiliário, dificultando a operacionalização das normas de planeamento em vigor. A acção local e regional é desenvolvida pelas entidades públicas de forma isolada e pouco participada, por vezes desviando-se dos princípios enunciados nos documentos de planeamento. Observa-se ainda que têm surgido fortes pressões para responder a solicitações económicas sem reestruturar o enquadramento legal e a prática do planeamento.

Barcelona polariza uma área metropolitana com cerca de 3 milhões de habitantes, correspondente aos 36 municípios que pertencem a pelo menos uma das três associações com propósitos específicos: União de Municípios ou *Mancomunidad*, que desempenha competências em várias áreas para 31 municípios; *Entidad Metropolitana del Transporte* (18 municípios); e *Entidad Metropolitana del Medio Ambiente* (33 municípios). O município de Barcelona, cidade que polariza esta área metropolitana, representa cerca de 44% população total.

A Associação do Plano Estratégico Metropolitano de Barcelona, uma entidade privada não-lucrativa, é outro actor influente na governança metropolitana, funcionando numa lógica

semelhante à das Agências de Urbanismo francesas. Fundada em 1988, conta hoje com 300 membros no seu Conselho Geral (empresas privadas, instituições públicas e entidades governamentais, nomeadamente representantes de oito municípios).

Barcelona cresceu como uma cidade eminentemente industrial: foi o local onde se instalou a primeira indústria a vapor do país e a primeira linha de caminho-de-ferro, ainda na primeira metade do século XIX. No último quarto do século XX, assistiu-se, porém, a uma transformação radical que afectou a base económica, a estrutura social, os hábitos da sua população, o espaço físico e a própria imagem da cidade, alterando rapidamente e de forma decisiva o perfil da cidade.

A escala metropolitana foi assumida como âmbito de intervenção a partir de 1953, embora a sua primeira expressão institucional tenha surgido apenas em 1974, com a constituição da *Corporación Metropolitana de Barcelona* (CMB), integrada por 27 municípios. Em 1987, o Parlamento da Catalunha dissolveu esta instituição e criou duas entidades em substituição: a *Entidad Metropolitana del Medio Ambiente* (EMMA) e a *Entidad Metropolitana del Transporte* (EMT). Em paralelo, um conjunto de municípios (inicialmente 23) decidiu associar-se voluntariamente, em 1988, na *Mancomunidad de Municipios de l'Àrea Metropolitana de Barcelona* com vista ao exercício de funções que não estavam atribuídas às novas entidades.

Os órgãos que constituem estas três entidades metropolitanas são compostos por representantes dos municípios membros, em número proporcional à sua população residente e garantindo proporcionalidade quanto ao número de votos contabilizados para as diferentes forças políticas na globalidade do território. Os mandatos estão ainda articulados com os da escala municipal, tendo a duração de quatro anos.

A *Mancomunidad* tem como órgão representativo a Assembleia, composta por 67 representantes dos municípios participantes, que elege um Presidente e um número variável de vice-presidentes. A Junta de Governo é composta pelo Presidente da Assembleia e oito vogais. A entidade intervém no âmbito de: projectos estruturantes (nomeadamente, infra-estruturas viárias, ruas e praças, reabilitação de núcleos históricos, jardins, equipamentos sociais e desportivos); gestão dos espaços naturais, incluindo o equipamento e manutenção das praias e a criação, gestão e manutenção da rede de parques metropolitanos; planeamento e gestão urbanística (através de acordo com os municípios que detêm essa competência); promoção de habitação social.

A *Entidad Metropolitana del Transporte* abrange cerca de 2,6 milhões de habitantes. Tem como objectivo prestar serviços de transportes públicos de passageiros, assumindo para isso as competências de planeamento, gestão e coordenação integradas, incluindo a atribuição das concessões dos serviços regulares e as autorizações dos serviços eventuais, bem como das estações de passageiros; o controlo administrativo dos serviços de táxi; a programação do tráfego e da rede viária; e a assistência aos municípios em matérias de trânsito.

A *Entidad Metropolitana del Medio Ambiente* tem como objectivo gerir conjuntamente os serviços de abastecimento e distribuição de água para consumo, o saneamento das águas residuais e o tratamento dos resíduos dos municípios (servindo uma população total de quase 3 milhões de habitantes).

Em termos de financiamento, a *Mancomunidad* tem como principal fonte de receitas as transferências municipais (72%), seguida pela venda de habitação que promove e complementada por outras transferências e taxas cobradas (AMB, s/d). Já a *Entidad Metropolitana del Transporte* obtém o seu financiamento sobretudo a partir de transferências da *Mancomunidad*, dos municípios e da *Autoridad del Transporte Metropolitano* e, em segundo lugar, de impostos directos destinados a financiar o transporte. A *Entidad Metropolitana del*

Medio Ambiente tem como principais fontes de receitas: a taxa metropolitana de resíduos, parte das receitas do consumo de água cobradas pela *Agencia Catalana del Agua* e outras taxas com funções ambientais definidas por lei.

Em resumo, pode dizer-se que o modelo de governação de Barcelona concretizou de forma muito precisa as áreas de intervenção à escala metropolitana. Essas intervenções tiveram enorme sucesso do ponto de vista social e da reestruturação económica da cidade, enquanto existiu capacidade de liderança e de financiamento próprio das instituições públicas. No entanto, a partir do momento em que os interesses económicos no terreno se tornaram mais fortes e a capacidade de participação de grupos de interesses diversificados se esbateu, a discussão crítica perdeu influência e a liderança dos processos de desenvolvimento urbano tem-se deslocado progressivamente para a esfera dos actores privados, que foram fazendo prevalecer outros interesses sobre o projecto social urbano.

Por outro lado, o modelo de desenvolvimento de Barcelona, muito eficaz na revitalização da cidade central, não evitou o aumento da polarização (já de si elevada) metropolitana nem os efeitos da terciarização do centro, atingido por dinâmicas de despovoamento. A condução da descentralização para as áreas definidas pelas autoridades municipais foi condicionada pelas dificuldades da acção pública fazer face às fortes dinâmicas do mercado.

4. Síntese dos casos de estudo

4.1. Conclusões sobre a capitalidade

Da análise dos casos apresentados ressaltam alguns contributos para analisar o papel da capitalidade, do ponto de vista político e territorial, na governação e governança metropolitanas.

Um aspecto central a considerar é a estrutura político-administrativa nacional: o grau de centralismo na organização do Estado influencia de forma determinante a autonomia das entidades regionais e locais, embora a autonomia das autoridades locais pareça estar dependente, em primeiro lugar, de factores históricos anteriores, que determinam a sua consolidação. Na perspectiva das regiões, a percepção de concorrência por parte de entidades metropolitanas autónomas é tanto mais forte quanto mais limitados forem os meios e competências da região. As entidades locais com grande autonomia têm um posicionamento bastante livre face às estruturas metropolitanas, podendo ser favoráveis à cedência de competências, em função de uma estrutura de oportunidades adequada.

A capitalidade entra como factor na esfera político-administrativa da seguinte forma:

- Potencia a ingerência do Estado Central, sendo esta tendencialmente maior nos estados centralistas;
- Esvazia a organização à escala da região, uma vez que esta contém uma cidade dominante em termos de projecção nacional e internacional;
- Agrava o contexto de resistência por parte das entidades locais, pois a existência de actores políticos fortes, geralmente ligados à gestão da cidade capital, propicia disputas de protagonismo.

Noutra perspectiva, territorial, pode dizer-se que as capitais têm características em comum com as outras grandes cidades, manifestadas com maior intensidade:

- São dominantes em sistemas urbanos nacionais, pelo que são desfavorecidas nas políticas de coesão, mas privilegiadas quanto a investimentos estratégicos e vocacionados para a competitividade internacional;
- Polarizam as regiões em que se inserem, o que tendencialmente dificulta a articulação de espaços complementares na sua área de influência, condicionando o desenvolvimento do território como um todo;
- Possuem disparidades internas fortes, decorrentes da sua grande dimensão e da polarização por um centro com capital político e simbólico muito particular.

A capitalidade é ainda um elemento com grande influência na capacidade de acção à escala metropolitana, em termos de governança. Geralmente, está associada a:

- Uma maior interferência do Estado central, devido ao peso político “ameaçador” e ao elevado peso destas cidades no desenvolvimento global do país (veja-se o adiamento das soluções a adoptar para Madrid e Paris face às segundas cidades dos respectivos países);
- Maior complexidade do universo de actores que intervêm na gestão metropolitana (não só em maior número mas também pela concentração de actores estatais e privados com grande poder de intervenção).

Neste sentido, os efeitos da capitalidade na construção de um bom modelo de governança verificam-se ao nível das dificuldades de aceitação de uma liderança política forte, da capacidade de articular o papel da cidade como motor da região com a solidariedade no modelo territorial metropolitano e do respeito pelos processos *bottom-up* pré-existentes.

4.2. Lições para Lisboa: teremos um problema e encontraremos solução nas experiências de outros?

O caso da Área Metropolitana de Lisboa surge como paradigmático dos efeitos da capitalidade descritos no ponto anterior.

A governação deste território é exercida, de forma fragmentada, por 18 municípios; o enquadramento regional é assumido por um organismo da Administração Central desconcentrada (a Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional de Lisboa e Vale do Tejo – CCDR-LVT) e existe desde 1991 uma associação de municípios com competências de concertação intermunicipal e prossecução de políticas de âmbito metropolitano (a Área Metropolitana de Lisboa – AML) com notórias deficiências de funcionamento (Branco, 2010).

No domínio político e em termos nacionais, o protagonismo de Lisboa é evidente, se tivermos em conta a visibilidade do cargo de presidente da Câmara: antigos detentores do cargo abandonaram-no para assumirem cargos como a presidência da República ou ministérios do Governo Central e é frequente que situações da gestão urbana sejam negociadas directamente com os membros do Governo da tutela, para desbloquear questões.

O reverso é também verdade: a organização sectorial da Administração Central e a autonomia das grandes empresas públicas levam a que intervenções com grande peso na cidade sejam tomadas a despeito das posições locais. Este facto é, pela concentração das instituições que lhes confere grande peso, um dado importante na gestão urbana e metropolitana. Muitas vezes essas decisões foram contestadas e revogadas (são exemplos mediáticos o projecto da Cidade Judiciária, a ocupação da frente ribeirinha com construções promovidas pela Administração do Porto de Lisboa), mas noutros casos, prevalece o interesse da tutela, umas vezes invocando-se prioridades nacionais (saída do aeroporto da Portela), outras

vezes de forma dificilmente justificável (as opções sobre o desenvolvimento da rede de transportes públicos tomadas pela Carris ou a liderança nacional do projecto do Arco Ribeirinho Sul, por exemplo).

À escala regional, deparamo-nos com uma situação em que a entidade competente (a CCDR) tem pouca margem de manobra entre poderes locais fortes e ministérios com interesses estratégicos na região. A dificuldade na elaboração do Plano Regional de Ordenamento do Território da AML é sintomática desta situação. Fora deste âmbito institucional encontramos ainda numerosos exemplos de fragmentação da actuação à escala supra-municipal (incapacidade de dinamizar a Autoridade Metropolitana de Transportes ou a passagem de áreas sob jurisdição da Administração do Porto de Lisboa apenas para a autarquia de Lisboa são exemplos ilustrativos).

Localmente, as posições assumidas pelos presidentes da câmara com maior visibilidade mediática (nos quais incluímos ex-ministros e presidentes de partidos) são assumidamente localistas: os interesses locais são os únicos a merecer apoio político efectivo e, tal como a posição do presidente da câmara de Lisboa revela, em relação à revisão do PDM do concelho, a cooperação é pensada pontualmente e em função das questões associadas à contiguidade espacial entre municípios (Branco, 2010).

As implicações na articulação territorial que foram citadas no ponto anterior são também inegáveis no caso de Lisboa.

Em termos de políticas para o sistema urbano nacional, Lisboa tem sido enquadrada sob a perspectiva da polarização dos recursos nas duas áreas metropolitanas do país, o que resulta no argumento contra a afectação de investimento a estes territórios e, muito em concreto, à capital. Na prática, os interesses eleitorais prevalecem e os recursos são distribuídos em favor destas áreas, numa lógica em que o desenvolvimento regional tem sido regido pela contabilidade da distribuição de fundos e não pela discussão do modelo territorial e funcional adequado ao desenvolvimento do país.

A região em que se insere a área metropolitana de Lisboa caracteriza-se por fortes disparidades internas, decorrentes da sua dimensão, da polarização por um centro com capital político e simbólico muito particular e de características territoriais do seu desenvolvimento como a suburbanização e disfunções territoriais que lhe estão associadas ou a crise dos centros das cidades metropolitanas. Estas características manifestam-se de forma diversa entre municípios, o que juntamente com a polarização de recursos à escala metropolitana por parte de Lisboa e a sua capacidade de influenciar decisões políticas à escala nacional em benefício da cidade, leva a considerar-se improvável a definição de um modelo territorial de desenvolvimento coeso para o conjunto da região. A organização dos restantes municípios em geometrias variáveis, em função dos interesses em comum e de factores como a localização a norte ou a sul do Tejo demonstra o carácter particularmente anacrónico da relação entre os espaços vividos e os espaços de governação.

Assim, entre os efeitos relacionados com a capitalidade que importa enfrentar para construir um novo modelo de governança, destaca-se:

- A necessidade de transformar a posição dos agentes da Administração Central face à autonomia da escala metropolitana, isto é, eliminar os bloqueios institucionais à gestão metropolitana de áreas-chave para o desenvolvimento da AML (como, por exemplo, os transportes ou a gestão portuária);
- Inverter a tradição de intervenção impositiva do Estado central no desenvolvimento local/metropolitano, herdada do Estado Novo e baseada na falta de autonomia local e

na fraca participação, de que são exemplos tanto as intervenções de Duarte Pacheco como a implementação da Expo 98;

- Inverter o equilíbrio de poder entre as lógicas territorial e sectorial de organização da Administração Pública e que se traduz actualmente na ausência de um nível de concertação da decisão em vários sectores descentralizados à escala (por exemplo, a gestão dos parques naturais, a aprovação de planos de ordenamento, a gestão da mobilidade e dos sistemas de transportes);
- Rever as relações entre o poder político-partidário e as escalas local, metropolitana e nacional de participação política, de forma a aproximar as estruturas dos principais partidos, onde o peso da representação municipal é excessivo face a uma escala intermédia (que não é sequer a das regiões e/ou áreas metropolitanas, mas sim a dos distritos). De facto, a actual lógica de organização dos partidos criou um poderoso foco local de contestação político-partidária, que se sobrepõe ao princípio da cooperação institucional para a resolução de problemas concretos², sendo particularmente exacerbada no caso da capital.

5. Conclusões

As grandes aglomerações metropolitanas são uma realidade territorial relativamente recente, que muitas vezes não corresponde a um espaço para a condução de políticas específicas. As formas como a governação metropolitana se tem vindo a concretizar são muito diversificadas e, com base na literatura e nos casos de estudo, podem considerar-se dependentes do conjunto de factores que compõem o contexto local específico. De entre estes factores e sob a dupla perspectiva da organização da Administração Pública e da organização do sistema urbano, contam-se as especificidades decorrentes do estatuto de capital de um Estado.

Nos casos internacionais estudados e no exemplo de Lisboa, a capitalidade traduz-se numa maior dificuldade em encontrar soluções eficazes para a gestão pública e a coordenação de políticas à escala metropolitana. Entre as causas desta situação, destacam-se: a maior interferência do Estado central nos assuntos locais, a acrescida complexidade dos interesses em presença e a relutância da opinião pública nacional em concentrar recursos na capital. Alguns factores podem reforçar estes efeitos da capitalidade: centralismo estatal, predomínio da visão sectorial em detrimento da abordagem territorial na condução das políticas por parte da Administração Central e forte conflitualidade política à escala local. Todos estes exemplos são identificáveis no caso de Lisboa.

As entidades metropolitanas devem, sob o princípio da subsidiariedade, ter competências que permitam uma resolução mais eficaz dos problemas que decorrem do funcionamento do sistema territorial metropolitano. Por todos os motivos de concentração e complexidade referidos, essas entidades devem ser antes de mais sedes de concertação e coordenação dos interesses locais. É, assim, necessário ultrapassar os conflitos característicos da governação metropolitana, aos quais acrescem os decorrentes da capitalidade.

² Essas estruturas - Secções, no caso do PSD, e Concelhias, no caso do PS - têm um âmbito municipal e estão representadas de forma dominante nas estruturas distritais, que por sua vez elegem os órgãos executivos nacionais de ambos os partidos.

6. Bibliografia

Branco, R (2010) Competitividade e governação – o caso da Área Metropolitana de Lisboa: Lisboa. Dissertação de doutoramento, Universidade Nova de Lisboa, Lisboa.

CESR Île-de-France (2007) Schéma directeur de la région Île-de-France. Projet arrêté par délibération du Conseil Régional le 15 février 2007. <http://www.sdrif.com/spip.php?article224> [Acedido em: 28 de Novembro de 2008].

CESR Île-de-France (2010) Budget régional 2010: mettre en œuvre les priorités régionales. <http://www.iledefrance.fr/missions-et-competences/le-conseil-regional/le-role-du-conseil-regional/le-budget/> [Acedido em: 01 de Outubro de 2010].

Chorianopoulos I (2002) Urban Restructuring and Governance: North-South Differences in Europe and the EU URBAN Initiative. *Urban Studies*, 39(4) : 705-726.

Divay G et al. (2002) *Essai sur les enjeux de gouvernance urbaine au Canada en contexte de mondialisation*. Institut National de la Recherche Scientifique/Urbanisation, Culture et Société: Montréal.

European Commission (2007) State of European Cities Report. European Commission. http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/studies/pdf/urban/stateofcities_2007.pdf. [Acedido em: 29 de Setembro de 2010].

Ferrão J (2002) *As regiões metropolitanas portuguesas no contexto ibérico*. Direcção-Geral do Ordenamento do Território e Desenvolvimento Urbano: Lisboa.

Gaspar J (2003) Inserção da Área Metropolitana de Lisboa no País, na Península Ibérica e na Europa In TENEDÓRIO, J A (ed) (2003) *Atlas da Área Metropolitana de Lisboa*. Área Metropolitana de Lisboa, Lisboa: 31-43.

IAU (2010) *Intercommunalités et politique de la ville en Île-de-France*. Tome 1- Synthèse régional. Institut d'Aménagement et d'Urbanisme Île-de-France. <http://www.iau-idf.fr/nos-etudes/detail-dune-etude/etude/interco-et-politique-de-la-ville-vol1.html>. [Acedido em: 29 de Setembro de 2010].

Le Bras H (1996) *Le peuplement de Europe*. Délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale (DATAR): Paris.

Mairie de Paris (2010) Les finances de la Ville de Paris. http://www.paris.fr/portail/politiques/Portal.lut?page_id=4857&document_type_id=5&document_id=7962&portlet_id=10385. [Acedido em : 01 de Outubro de 2010].

Nel.lo, O (2004) Las ciudades españolas en el umbral del siglo XXI. *Papers – Regió Metropolitana de Barcelona*, 42: 9-62.

Röber M e Schröter E (2004) Governing the Capital – Comparing Institutional Reform in Berlin, London and Paris. Working Paper PRI-8. http://ies.berkeley.edu/pubs/workingpapers/PRI-8-Governing_the_Capital.pdf [Acedido em: 29 de Novembro de 2008].

Rodriguez-Pose A e Gill N (2005) On the “Economic Dividend” of devolution. *Regional Studies*, 39(4): 405-420.