

COORDENAÇÃO E PARTICIPAÇÃO EM AGLOMERAÇÕES URBANAS SUPRA-MUNICIPAIS: IMPRESSÕES SOBRE DESAFIOS INSTITUCIONAIS E PARTICIPATIVOS EM EXPERIÊNCIAS RECENTES (BRASIL E FRANÇA)¹

Flavio Torre²

Resumo

Tendência relativamente recente na gestão urbana, a abertura de canais institucionais para acolher demandas de atores de diferentes segmentos da sociedade civil organizada tem sido apresentada como uma alternativa à forma tradicional de formulação e implementação de políticas públicas baseada na preponderância quase absoluta de órgãos estatais.

Em grandes aglomerações urbanas que envolvam várias municipalidades além de outros níveis de governo, isso se reflete no estabelecimento de instâncias de gestão metropolitana integrada que incorporem as especificidades locais, a partir de formatos institucionais que buscam incentivar, por diferentes meios, a cooperação entre os diversos poderes locais envolvidos.

Um dilema verificado refere-se à opção por uma estratégia que privilegie uma coordenação mais eficaz através de instâncias centrais no âmbito metropolitano, ou outra que procure promover uma gestão menos hierarquizada e calcada na discussão, onde os atores institucionais estejam sujeitos a condições semelhantes e que seja aberta à participação de representantes da sociedade civil organizada.

O artigo visa discutir, a partir da comparação entre experiências recentes nos contextos brasileiro e francês, as possibilidades de se conjugar elementos de coordenação/integração e participação em ações metropolitanas, enfocando os desafios

¹O presente trabalho foi realizado com o apoio do CNPq – Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico / Brasil.

²Doutorando em TSD – Territoires, sociétés, développement, GGH-TERRES (GGSEU) / CRH, EHES – École des Hautes Études en Sciences Sociales – Paris (França). Sociólogo e Mestre em Ciências Sociais – Gestão de cidades pela PUC-Minas, Minas Gerais (Brasil). E-mail: flavio.torre@ehess.fr

político-institucionais a serem superados, assim como aqueles referentes à participação de atores não institucionais no processo.

Palavras-chaves: instituições supra-municipais; participação; governança metropolitana

Introdução

Nos últimos 30 anos, as formas de elaboração e definição de políticas públicas vêm passando por mudanças significativas em decorrência de processos econômicos e políticos que se entrecruzam nas escalas global e local³. A partir dos anos 1980, verifica-se, em diferentes países, a ocorrência de processos de descentralização política e administrativa no interior de Estados Nacionais que conduziram a uma nova realidade político-institucional calcada numa autonomia (ainda que em grau variado, segundo o país de ocorrência) de entidades públicas de caráter local, o chamado 'poder local'. Tanto em países desenvolvidos, quanto em alguns daqueles então denominados 'em desenvolvimento', essa descentralização ensejou o estabelecimento de formas compartilhadas de discussão entre a sociedade civil e o Estado no que se refere às decisões pertinentes a um leque de ações anteriormente determinadas por esse último, não obstante as diferentes razões que possam tê-los conduzidos a adotarem tais posturas⁴, e as formas erigidas para processarem essa relação.

Descentralização e cooperação intermunicipal no Brasil e na França

No Brasil, o processo de descentralização se fez acompanhar pela implantação de uma série de instituições participativas, como reconhecimento da importância de

³De forma geral, esses processos compreenderiam as alterações vivenciadas a partir da crise econômica provocado pelo choque do petróleo em meados da década de 70 e passariam pela reorganização e flexibilização da produção, ascensão do neoliberalismo frente à crise do Estado de Bem-Estar e a globalização.

⁴No caso do Brasil, as modificações político-institucionais que conferiram autonomia aos Municípios, elevando-os à condição de entes federativos, consagradas na Constituição de 88, decorreram de processos de reorganização da sociedade civil na luta pelo reestabelecimento da democracia em contraposição ao centralismo autoritário do regime militar então vigente. Já na França, segundo Gaudin (2005) a descentralização promovida em 1982 aparece como forma de propiciar a reforma do Estado e a modernização social, e teria sua origem em um grupo formado por intelectuais e altos funcionários do Estado, para repensar as relações entre o Estado e a sociedade civil, após a crise política de 1968.

ampliar a discussão que envolve as tomadas de decisão acerca de políticas públicas setoriais e inter-setoriais, tanto da parte de setores populares, como da parte de parcela dos gestores públicos. Nesse sentido, foram criadas diferentes formas ampliadas de participação política que permitem "a participação da população no processo de tomada de decisões acerca da distribuição de bens públicos, das políticas públicas e da deliberação sobre prioridades orçamentárias" (Avritzer e Pereira, 2005).

O federalismo brasileiro, ao conferir grande autonomia política, administrativa e financeira aos municípios, lhes permitiu a elaboração e implementação de políticas públicas próprias e específicas em setores antes concernentes à área de atuação dos Estados. Por outro lado, notadamente em grandes áreas conurbadas, isso traz dificuldades para o estabelecimento de algumas políticas setoriais a partir de relações horizontais. Como exemplo, pode-se citar o caso do planejamento do uso e ocupação do espaço urbano, as quais raramente apresentam um grau mínimo de coerência entre si, dado os diferentes arranjos e o *timing* políticos de cada município.

Em relação aos processos de metropolização⁵ o Brasil tem demonstrado a emergência ou o agravamento de problemas sociais alarmantes e também uma queda na qualidade ambiental de áreas densamente ocupadas pelas populações de menor renda. Pode-se também aludir a uma falta de capacidade da maioria dos municípios acometidos por tais problemas, em resolver isoladamente os problemas de alguns setores da ação pública. Além disso, os diferentes formatos institucionais testados até então lograram êxito na implementação de políticas públicas capazes de confrontá-los à contento. Se observarmos as experiências brasileiras verificadas desde a efetiva criação das regiões metropolitanas pelo regime militar, caracterizadas pelo centralismo e uniformidade das instituições entre os diferentes Estados, até aquelas baseadas na 'igualdade' entre os municípios, que se ensaiaram após a Constituição de 1988, embebidas na retórica municipalista que caracterizava o período, o saldo geral, no que se refere à busca da

⁵O termo é aqui tomado, grosso modo, como a formação de grandes aglomerados urbanos – geralmente compostos por vários municípios contíguos – que concentram, a partir de uma cidade-pólo, a produção e o consumo de uma determinada região, promovendo o estabelecimento de diversificada gama de relações sócio-espaciais entre as diferentes populações aí inscritas e os poderes estatais envolvidos. Cabe ressaltar que o padrão de urbanização adotado no Brasil, ao privilegiar a consolidação de condições para o estabelecimento de relações sociais voltadas à acumulação e reprodução do capital, além de dotar as cidades da infra-estrutura necessária para isso, propiciou a formação de grandes aglomerações urbanas (geralmente em torno das capitais dos Estados) as quais delinearam por sua vez, ao longo do tempo, um alto grau de segregação sócio-espacial e a exclusão de grande contingente populacional em relação ao acesso à propriedade fundiária urbana e mesmo aos serviços urbanos básicos.

diminuição das desigualdades e ao enfrentamento dos processos de segregação espacial, exclusão social e degradação ambiental, não demonstra avanços substanciais.

Se durante o regime militar os principais entraves ao desenvolvimento de uma gestão integrada relacionavam-se à concentração dos instrumentos de financiamento na esfera federal e à ausência de autonomia para gerí-los (cf. Mares Guia, 2001), no caso das experiências pós Constituição, apesar dos avanços em relação ao modelo implementado durante o regime autoritário (como a não adoção de um desenho institucional padronizado para todo o país), essas novas formas de se tentar organizar uma ação integrada em torno de questões metropolitanas esbarraram em alguns problemas diferenciados de acordo com a forma adotada em cada um dos Estados. Tais problemas relacionaram-se (sem precisar em quais dos Estados isso efetivamente aconteceu) ao envolvimento insuficiente do governo estadual, à participação limitada ou inexistente de representantes da sociedade civil organizada, à relação entre municípios com grandes desigualdades econômicas entre si, à questões de financiamento das ações a serem implementadas em âmbito metropolitano e, o que se observa em todos os casos, ao total distanciamento do governo federal.

No final dos anos noventa, a discussão acerca da organização de ações de caráter supra-local apontou para arranjos institucionais de caráter experimental que mostraram o surgimento de novos atores e a adoção de novas formas de atuação por aqueles que tradicionalmente se viam envolvidos em tal arena. O que se pode observar é uma preocupação em incorporar outros atores além dos representantes das três esferas de governo, como entidades da sociedade civil organizada, iniciativa privada e também universidades, fundações e agências de financiamento nacionais e/ou internacionais. Por outro lado, as entidades governamentais vêm assumindo um papel mais ativo, seja em relação à normatização e regulação (o que pode envolver dois ou mais níveis de governo, segundo a escala da ação), seja em relação à provisão de recursos ou articulação de financiamentos (cf. Azevedo & Mares Guia, 2000).

Essas experiências de gestão da questão metropolitana e/ou intermunicipal, apontaram para a necessidade do estabelecimento de instituições que ofereçam bases para o alcance de uma condição de governança⁶ supra-local, sem que, no entanto, tenha

⁶Adotamos aqui a perspectiva de Gaudin (1999) ao sustentar que a governança se refere a um processo de coordenação que envolve múltiplos níveis. Em tal perspectiva, rejeita-se o papel de domínio e controle, sendo o poder visto a partir de uma abordagem plural e da interação entre governo e sociedade.

que se abrir mão da autonomia dos municípios nas questões locais específicas. Ou seja, quaisquer que fossem as instituições pensadas, essas deveriam se orientar por princípios que levassem em consideração os processos e as formas de intermediação de interesses de grupos organizados da sociedade e a participação destes na definição, acompanhamento e implementação de políticas públicas. Nesse sentido, deve-se garantir uma condição democrática para a participação, uma responsividade frente aos atores que delas fazem parte, além de que sejam dotadas de uma transparência e de uma responsabilização dos agentes envolvidos na gestão dos recursos (cf. Pacheco, 1995; Azevedo, 1999).

Em um novo contexto de transformações das políticas públicas em diversos países⁷, as ações relacionadas ao desenvolvimento de regiões metropolitanas foram retomadas, principalmente a partir da década de 2000, integrando pautas de projetos de governos. Esse fato pode ser constatado através da renovação das leis pertinentes ao tema em vários estados do Brasil, diminuindo o descompasso existente entre o processo de intensificação de metropolização e a inexistência de uma instância de gestão metropolitana supramunicipal. Azevedo e Mares Guia (Citado por Moura, 2008, p.108) identificam o momento como uma nova fase, que inaugura “um processo de associações supramunicipais, assim como a formação de redes nacionais e agências de vocação urbana”.

Já na França, o Estado⁸ unitário e centralizado ao procurar, historicamente, se colocar como o agente para a promoção de políticas públicas para todas as coletividades territoriais existentes no país, obteve, durante um longo período, que se levasse em consideração as especificidades e demandas locais na elaboração e implementação de políticas públicas (cf. Rosanvallon, 1990). A influência de uma cultura política marcada pela *généralité* (que diz respeito, grosso modo, ao fato das leis serem únicas para toda a França) contra os privilégios das antigas províncias, é uma das razões determinantes do

⁷Davidovich, citado por Moura (2008), considera que “a ‘volta’ das metrópoles não se restringiu à agenda dos países desenvolvidos, mas passou a compor a agenda de política urbana do Banco Mundial, que passa a focalizar a metrópole ‘como motor de crescimento econômico, não mais estigmatizada como uma expressão de patologia urbana’”. (p. 108).

⁸O Estado francês, possui como divisões administrativas-territoriais as Regiões, as quais se sub-dividem-se em Departamentos, que por sua vez são parcelados em *Communes*. A administração de cada instância fica à cargo do *Préfet* (Regiões e Departamentos) ou do *Maire* (*Communes*). Os *Préfets* de Departamentos são escolhidos por decreto presidencial. Paris, que possui uma singularidade político-administrativa em relação às demais cidades da França, é uma exceção em relação aos Departamentos, sendo o *Préfet* escolhido pelo voto direto.

apego à estrutura unitária e centralizada que, se não impede a implementação de reformas descentralizadoras, interpõe dificuldades ao estabelecimento de uma ação pública dotada de maior autonomia, por parte das instâncias administrativas inferiores (Cf. Rosanvallon, 2004 e Ozouf-Marignier, 1989).

As alterações na organização institucional que envolvem as diferentes instâncias administrativas relacionadas a recortes territoriais, com a criação das regiões em 1982 e a seguir, de uma maneira mais consistente, com as possibilidades de estabelecimento de *intercommunalités*⁹, ofereceram novos elementos para uma ação pública territorial com maior autonomia, o que alguns autores, como Faure (2005), tem visto como uma nova reorganização do exercício do poder sobre bases territoriais.

As formas de cooperação entre os municípios na França (chamadas de uma maneira geral de *intercommunalité*) teriam surgido como uma tentativa de resposta “à fragilidade política, demográfica e fiscal dos municípios”, sem, no entanto, procurar descartar as continuidade e a importância dos mesmos (Communes). Os EPCI (Établissements Publics de Coopération Intermunicipal)¹⁰ – nome genérico dado às associações de municípios – buscam também estabelecer ações públicas de forma coordenada, procurando dotar o desenvolvimento territorial de uma certa coerência e minimizar a fragmentação existente, além de promover uma maior eficácia na gestão e maior solidariedade financeira entre essas entidades (cf. Baraize et Négrier, 2001 e Leal, 2007) através de um gerenciamento de serviços comuns e da integração de políticas de planejamento urbano, econômico e social do conjunto.

A julgarmos pela dimensão alcançada, podemos sugerir que, a princípio, essa nova forma de implementação de políticas públicas sobre bases territoriais que extrapolam a escala municipal (*communal*) apresenta-se como uma verdadeira reorganização da ação pública na França. Atualmente, uma parcela significativa do território francês está submetida a algum tipo de associação entre *communes*, sendo que

⁹Embora já previstas desde a década de 1960, sua implementação foi estimulada por duas leis, uma em 1992 (Lei ATR – Administration Territoriale de la République), e outra em 1999 (Lei Chevènement) que simplificaram os procedimentos e reforçaram suas competências, incentivando sua formação.

¹⁰Os EPCI dividem-se em dois grupos, sendo o primeiro relativo a associações sem fiscalidade próprias, compostos pelos Sindicatos Intermunicipais (Syndicats Intermunicipaux) à vocação única ou múltipla; e o segundo, a associações com fiscalidade própria, que são as Communautés Urbaines, as Communautés d'Agglomération, as Communautés des Communes e os Syndicats d'Agglomération Nouvelle, sendo classificadas de acordo com a população da aglomeração.

existem 2.601¹¹ *intercommunalités*, as quais englobam 34.164 municípios dos 36.782 existentes no país (índice superior a 90%). No entanto, deve-se ressaltar que, apesar de legalmente instituídas e dotadas de autonomia de gestão e financeira, existem conflitos de ordem ideológica, política e administrativa em relação às mesmas.

Podemos perceber que na França, apesar da existência de uma lei nacional incentivando a criação de *intercommunalités*, o que inclui também um aporte financeiro¹², a formação destas instâncias se deu de maneira diferenciada mas sob conflitos semelhantes aos verificados no Brasil (desconfiança em relação a instância supramunicipal em um primeiro momento, receio de perda de autonomia, diferenças partidárias, dentre outros).

Dilemas dos formatos institucionais: a busca pela eficácia da gestão

A Região Metropolitana de Belo Horizonte – RMBH – passou por uma reorganização de suas estruturas política e administrativa a partir de 2005, a qual introduziu uma nova geometria de poder que procura dota-la de uma capacidade efetiva de implementação de políticas públicas na escala supramunicipal. Podemos perceber que a atual configuração institucional confere um papel preponderante (ou mesmo hegemônico) ao Estado e tem se mostrado de fundamental importância na consolidação de um plano de ação de abrangência metropolitana.

Segundo Azevedo *et alli* (2008), a reinserção do Estado como ator estratégico na arena metropolitana se deu em função uma conjunção de fatores políticos que permitiram a abertura de uma "janela de oportunidades" para resolver um problema complexo de correlação de forças a serem observadas na constituição de uma nova entidade. Em tal contexto, foi necessário buscar uma composição dos órgãos colegiados que respeitasse o poder político e econômico relativo das entidades federativas envolvidas (Estado e cada um dos 34 Municípios componentes da RMBH).

¹¹Dados relativos a 2009, extraído de Relatório da Associação L'Assemblée des Communautés de France (AdCF), disponibilizado no site: http://www.adcf.asso.fr/files/NOTES-et-ETUDES/Etat_intercommunalite_2009.pdf (acessado em fevereiro de 2010).

¹²Além das receitas principais, a *Communauté* recebe, no primeiro ano de criação, uma espécie de incentivo financeiro, ou seja, uma dotação orçamentária excepcional do Estado-Nação (calculada em função do número de habitantes). Tal fator, segundo Baraize e Negrier (2001), constituiu-se como uma das ações estratégicas fundamentais para o sucesso da lei.

A atual configuração demonstra uma nova postura do Estado, que ganha uma proeminência significativa face aos municípios e se estabelece como ator quase hegemônico nos assuntos metropolitanos. Assim, ela parece apontar para a superação do cenário de estagnação que marcou a forma de gestão anteriormente em vigor¹³ na RMBH, em virtude também do aporte de recursos a ser realizado pelo Estado para o Fundo de Desenvolvimento Metropolitano¹⁴. Em função desse comprometimento orçamentário do Estado, diminuiu-se a possibilidade dos Municípios mais ricos da região recuarem em sua participação, pois terão acesso a recursos importantes para a superação de problemas que os atingem fortemente e, no caso de não dar a ela a devida importância, ficariam alijados da decisão acerca da alocação dos mesmos.

A princípio, a despeito da desigual (e necessária, pois ao contrário correria-se o risco de inviabilizar o engajamento dos Municípios mais fortes e comprometer a eficácia de ações integradas) representação de cada entidade nos distintos fóruns colegiados, pode-se pensar que tal formato permitiria o estabelecimento de relações de caráter horizontal entre os membros, a partir da discussão dos instrumentos e planos de ação concernentes ao conjunto do território. No entanto, a proeminência prevista para os representantes do Estado, detentores de um peso de 50% dos votos, na aprovação do Plano de Ação, nos permite inferir que os demais atores encontram-se submetidos às suas diretrizes (cf. Torre, 2008). Além disso, o executivo estadual possui um efetivo poder de veto em função das maiorias qualificadas necessárias para a aprovação das deliberações tanto na Assembléia Metropolitana (2/3)¹⁵, onde o mesmo possui mais de um terço dos votos válidos (ver tabela 1) quanto no Conselho (3/4)¹⁶, onde o Executivo do Estado detém 5 dos 12 assentos.

¹³No sistema de gestão implantado após a promulgação da Constituição do Estado de Minas Gerais em 1990 e em vigor (mas não necessariamente em funcionamento) até 2005, cada um dos municípios envolvidos detinham um peso político similar, mesmo se a capacidade de aportar recursos à Região Metropolitana era bastante diferenciada entre eles. Isso provocava uma situação na qual os municípios mais ricos se recusavam a legitimar a instância de gestão para não terem que arcar com custos de ações que poderiam ser implementadas apenas em favor de outras municipalidades.

¹⁴Segundo a Lei Complementar 88/06 do Estado de Minas Gerais, o Estado será o responsável por 50 % dos recursos destinados (do montante referente à participação do próprio Estado e dos Municípios) ao FDM por disposição legal, ficando os outros 50 % a cargo dos Municípios, "proporcionalmente à receita corrente líquida" de cada um.

¹⁵Artigo 8º, § 3º da Lei Complementar 88/2006 do Estado de Minas Gerais.

¹⁶Artigo 5º, § 1º da Lei Complementar 89/2006 do Estado de Minas Gerais.

Tabela 1 – Composição da Assembléia Metropolitana da RMBH

Participantes	Nº de representantes	Peso dos votos	Tot al votos	Votos validos (%)
Executivo estadual	4	13,60	54,4	40
Legislativo estadual	1	13,60	13,6	10
Executivos municipais	34	1,00	34	25
Legislativos municipais	34	1,00	34	25
Totais			136	100

Dessa maneira, os municípios que fazem parte dessa nova estrutura organizacional podem, de certa forma, ser levados mesmo a ‘abdicar’ de algumas de suas competências em favor da nova autoridade metropolitana. No caso do ordenamento territorial, por exemplo, a revisão das leis de uso e ocupação do solo deverão se adequar aos parâmetros estabelecidos pelo Plano Metropolitano. Isso pode significar um aumento do poder das esferas técnicas do Estado, além de uma maior padronização dos parâmetros de uso do solo, o que pode facilitar a adoção de políticas públicas que atinjam a totalidade do território, o que se mostraria mais difícil caso cada município conservasse seu próprio sistema de zoneamento territorial. Entretanto, como é plausível de ser verificado nos casos de maior padronização o risco de negligenciar particularidades locais se faz mais presente, além da possibilidade de que as relações sócio-políticas internas a cada município venham a ser subestimadas.

No que se refere aos incentivos oferecidos para que os municípios venham a fazer parte de uma região metropolitana, um outro aspecto importante é a possibilidade de obtenção de alguns financiamentos diretos do governo federal pelo município, quando esse faz parte desse tipo de instituição.

No caso específico da RMBH (não obstante o fato de que o engajamento de um município na mesma foi definido *a priori* pela Lei Complementar 89/2006, que tratou de sua reformulação), a possibilidade dos municípios menores acessarem recursos financeiros, técnicos e humanos do governo do Estado quando da implementação de alguma atividade prevista no Plano de Ação mostrou-se um fator a mais para atraí-los e engaja-los politicamente. No caso dos municípios maiores (BH, Contagem e Betim)

além dos itens já citados eles podem, com a nova infra-estrutura organizacional erigida pelo Estado – a Agência Metropolitana – usufruir de uma estrutura de planejamento cujo foco ultrapassa as respectivas fronteiras e ainda utilizar de seu peso político para não ver os recursos próprios que são direcionados para a esfera metropolitana serem pulverizados em ações que não se relacionam com os problemas por eles vividos, como dito acima. Não obstante, cabe ressaltar que o município de Belo Horizonte ainda tem seu peso decisional subdimensionado em relação ao restante dos municípios, se levarmos em consideração, seja seu contingente populacional, seja a sua relevância econômica em relação ao conjunto dos demais municípios (ver tabela 2).

Tabela 2: Votos dos municípios no Conselho Deliberativo (%) X população X PIB

Muni cipios	População		PIB (2008)		Votos Conselho Deliberativo	
	(hab.)	%	(em mil R\$)	%	numero total	% / munic.
B. Horizonte	2.375. 444	4 8,73	42.151.1 08	4 2,76	2	28,5 7
Conta gem	603.0 48	1 2,37	14.869.7 59	1 5,09	1	14,2 9
Beti m	377.5 47	7 ,74	25.314.3 46	2 5,68	1	14,2 9
Outro s	1.519. 021	3 1,16	16.236.9 88	1 6,47	3	42,8 5
TOT AIS	4.875. 060	1 00,00	98.572.2 01	1 00,00	7	100, 00

Fonte: IBGE, Senso 2010; paginas consultadas em 14/03/2011, compilação do autor.

http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/censo2010/tabelas_pdf/total_populacao_minas_gerais.pdf; http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/pibmunicipios/2004_2008/tabelas_pdf/tab01.pdf

Em relação às intercommunalités francesas, podemos verificar diferentes tipos de relação que se estabelecem entre os distintos níveis de poderes instituídos, que variam de acordo com a categoria de EPCI que é adotada por cada aglomeração e também em relação às coletividades territoriais que estão envolvidas. No caso que aqui nos interessa especialmente, o das *communautés urbaines*¹⁷, elas devem assumir obrigatoriamente as seguintes atribuições anteriormente à cargo do *département* ou da

¹⁷ Isso porque essa categoria de EPCI é a que congrega as grandes aglomerações urbanas, com população acima de 500.000 habitantes.

commune, a saber: desenvolvimento e gerenciamento econômico, social e cultural da área de abrangência; planejamento espacial integrado; busca do equilíbrio social de habitações no território da aglomeração e; proteção e valorização do meio-ambiente e da política de qualidade de vida.

No que diz respeito à intitucionalização de uma aglomeração (*communauté*) e às formas de engajamento das *communes*, isso pode ocorrer tanto a partir da vontade própria de um conjunto de *communes* ou por iniciativa do *Préfet* do *département*.

No primeiro caso a avaliação da pertinência de vir a fazer parte de uma aglomeração compete aos Conselhos municipais de cada uma das *communes* envolvidas. O acordo a ser estabelecido deve ser aprovado seja por 2/3 do conjunto de Conselhos (desde que esses representem no mínimo a metade da população total da aglomeração proposta), seja por 50% do conjunto de Conselhos (desde que representem no mínimo 2/3 da população total da aglomeração). É importante ressaltar que é indispensável a aprovação pelo Conselho da cidade de maior importância em termos populacionais. Tais avaliações são então enviadas ao *Préfet* para que esse estabeleça, por meio de um Decreto, o perímetro do EPCI, sendo que o mesmo pode adicionar novas *communes* ou suprimir algumas das quais tinham se proposto a participar, a partir de critérios que devem favorecer a expressão da solidariedade e de projetos comuns entre aquelas envolvidas.

No segundo caso, o *Préfet* pode utilizar de uma prerrogativa estabelecida pela Lei de 12 de julho de 1999 (lei Chevènement) para instituir uma nova aglomeração, desde que baseado em estudos realizados por uma Comissão Departamental de Cooperação Intercomunal – CDCI. Após a indicação do perímetro da nova aglomeração pelo *Préfet*, a mesma deve ser aprovada pelos Conselhos das *communes* concernentes segundo os mesmos critérios acima indicados.

Num primeiro momento, a criação de um grande número de EPCI foi incentivada pela criação de um auxílio financeiro a serem transferidos às aglomerações que fossem então criadas, sendo chamada de *carrote* (cenoura) financeira. Além disso, existe também um fundo que prevê uma repartição igualitária entre as *communes* do total dos meios destinados à aglomeração (fundo de *péréquation*), elemento importante para diminuir as resistências das *communes* menores de se reunir à aglomeração, alegando o temor de serem engolidos pela cidade-pólo.

Com a instituição das intercommunalités, as *communes* continuam a participar das discussões sobre a condução das políticas públicas a serem erigidas sobre a nova escala intercomunal, através do representante de cada uma no conselho intercomunal. No entanto, o *département*, após ter participado da instituição da nova coletividade territorial, deixa de exercer seu papel de representante do Estado francês na execução da ação pública nas áreas de competência que são transferidas. Tal situação chega mesmo, em alguns casos, a colocar em cheque a necessidade da existência do *département* (em especial no caso da região *Île-de-France*) como instância administrativa até então essencial na manutenção do sistema unitário francês.

Desafios da participação em escalas ampliadas

A complexidade que perpassa o estabelecimento de políticas públicas de caráter metropolitano, em função, dentre outras razões, da dificuldade de se estabelecer uma concertação entre os diversos atores institucionais envolvidos ganha contornos ainda mais amplos quando incluímos um outro elemento em sua composição: a participação da sociedade civil organizada no processo.

Apesar de procurar atentar para as realidades de cada Município ao incorporar representantes dos mesmos nos órgãos decisórios colegiados, a nova configuração da RMBH desconsidera a existência de outras falas que possam se querer fazer presentes, seja na escala intra-municipal, seja no âmbito da própria região Metropolitana. A presença de apenas os chefes dos poderes municipais instituídos (Executivo e Legislativo) na Assembléia não reflete necessariamente toda a gama de relações sociais, econômicas e políticas que ali se realizam. A reduzida possibilidade de participação de representantes da sociedade civil no Conselho Deliberativo¹⁸ pode obliterar a publicização de conflitos e posicionamentos dissonantes entre os diferentes segmentos presentes nas escalas local e regional.

Em relação às possibilidades de participação desse ator – ou melhor, dos diversos atores que podem compô-la – no processo de implementação de políticas públicas de base metropolitana, o novo formato institucional da RMBH prevê a presença de dois representantes desse setor com direito a voto no Conselho Deliberativo

¹⁸Ainda que, como sustenta Azevedo *et alli.* (2008), seja a primeira experiência de participação da sociedade civil organizada em uma instância de decisão em escala metropolitana no Brasil.

de Desenvolvimento Metropolitano. Como ressalta Azevedo et alli (2008) é a primeira experiência de participação de setores da população em uma instância de abrangência metropolitana.

No entanto, no decorrer da I Conferência Metropolitana da RMBH, ficou evidente que as possibilidades de participação oferecidas estavam aquém do grau de interesse e mobilização demonstrado por diferentes segmentos desse setor. Dessa forma, o grande número de entidades representativas ali presente, para evitar uma disputa que iria alijar da discussão uma grande diversidade de opiniões, quaisquer que fossem os eleitos para ocuparem as duas vagas existentes, optou pela constituição de um fórum extra-oficial do qual participariam os representantes da sociedade civil organizada, e de onde se deliberaria sobre o posicionamento de seus representantes 'oficiais' no Conselho. Em relação a esse fórum, faz-se necessário um estudo mais aprofundado de seu funcionamento e dinâmica interna para evidenciar uma série de aspectos importantes na definição de seu papel atual e de suas possibilidades futuras de atuação. Entre esses, podemos citar: quantas e quais são as entidades participantes e quais os segmentos sociais e econômicos por elas representados e em qual escala?; qual a frequência da participação e qual a formação e trajetória dos representantes?; qual a origem das proposições que são encaminhadas ao Conselho e como é o processo de discussão e deliberação das mesmas?, dentre outros.

Já no caso francês, a participação da sociedade civil pode apresentar diferentes formas, variando entre as aglomerações segundo o tipo de plano proposto, as instituições existentes, a cultura política da região e o papel das lideranças políticas no processo.

Ao analisar o caso concernente à associação entre a aglomeração de Lyon e outras intercommunalités vizinhas, por exemplo, Scherrer (2007) nos mostra que o processo de formulação do InterSCOT, ao privilegiar aspectos mais gerais e dotados de uma alegada maior eficácia técnica, se viu distanciado da possibilidade de um processo de discussão que se mostrasse mais aberto a manifestações de interesses das comunidades locais.

Já no exemplo da aglomeração parisiense, cuja definição do formato institucional ainda encontra-se em discussão, podemos verificar que existe já a participação de segmentos da sociedade civil organizada nos processos de definição de

algumas políticas públicas, seja em relação ao nível da região de Île de France, seja no que concerne ao nível dos *départements*, *intercommunalités* e *communes*.

Em relação ao nível regional, a peculiaridade dessa participação é que ela se restringe aos agentes econômicos representados nas Câmaras de Comércio e Indústria – CCI – dos departamentos da região, os quais possuem assento no CESR – Conseil économique et social régional. Mesmo nesse caso, são percebidas desacordos e disputas entre seus componentes, principalmente entre o poderoso MEDEF (sindicato que representa sobretudo as novas empresas inseridas na economia mundial globalizada) e as CCI dos departamentos, dominadas pelas pequenas e médias empresas da economia tradicional (cf. Gilli e Offner, 2009).

Mas, de uma maneira geral, as práticas de participação da sociedade civil organizada, principalmente de associações, são encaradas com uma certa reserva, pois são interpretadas como uma possibilidade de reforço de particularismos que, segundo os críticos dessa forma de decisão pública, se contrapõem ao interesse geral que restaria à cargo dos *élus* (conselheiros e deputados eleitos). De toda forma, a natureza da participação mais difundida na França é a chamada *concertation*, na qual a população concernente é chamada a opinar sobre determinado projeto sem que, no entanto, exista qualquer garantia formal de incorporação das sugestões apresentadas.

No que se refere aos mecanismos de representação da população inscrita em um território abrangido por uma associação de municípios pode-se verificar que desde a promulgação da Lei Chevènement até ao “*Acte II de la Décentralisation*” em 2005, quase todas as dimensões do quadro institucional urbano foram modificados, à exceção das regras de representação eleitoral. Assim, a escolha de delegados comunitários no EPCI não se dá por eleição direta, ficando a participação restrita a uma parcela dos Conselheiros Municipais (designados pelo Município), esses sim eleitos anteriormente e de forma direta nos municípios. Não obstante, caso o órgão deliberativo do EPCI julgue conveniente, poderão ser criados comitês consultivos para possibilitar a informação e a participação dos habitantes na discussão acerca dos serviços de interesse intermunicipal relevante. Por outro lado, verifica-se uma multiplicação de dispositivos de consulta popular e de debate público, assim como a diversificação de formas de governança. Assim, é importante atentar às influências exercidas sobre as condições da ação coletiva, tanto no que concerne à questão das escalas das disputas políticas territoriais,

quanto pela pluralização das arenas formais e informais (cf. Leal, 2007 e Scherrer, 2007).

Considerações finais

Nos aspectos institucionais, percebemos que na França, mesmo em se tratando de um país de tradição centralizadora, as novas formas de cooperação horizontal que vêm sendo estabelecidas, têm possibilitado, a partir do caráter flexível e adaptável a cada realidade territorial, a resolução de problemas relacionados à execução de ações públicas anteriormente concernentes ao Estado central, através dos *départements*. Isso porque permite a adoção de iniciativas próprias às necessidades de um conjunto de municípios, sem se manter preso à inescapável herança da observância da igualdade que deve (ou deveria) ser dada a cada uma das unidades territoriais componentes do Estado, enquanto representantes do interesse geral definido no âmbito central.

No caso do Brasil, o modelo federalista em vigor permite já uma grande cooperação nesse sentido, dado o grande grau de autonomia constitucionalmente conferida dos municípios. Por outro lado, o problema muitas vezes reside nas formas de se alcançar níveis de cooperação capazes de superar diferenças econômicas e políticas locais. Sobre esse ponto, a busca pelo estabelecimento de sistemas de incentivos seletivos que incitem os diferentes tipos de atores institucionais a se engajarem em arranjos verdadeiramente cooperativos que não necessitem da tutela de uma instância superior, mostra-se um ponto a ser melhor explorado nas discussões referentes à implementação de novos arranjos metropolitanos no Brasil.

O dilema que se apresenta refere-se à opção por uma estratégia que privilegia uma coordenação mais eficaz através das instâncias centrais ou àquela que procura promover uma participação menos hierarquizada e mais calcada na discussão onde os participantes estejam sujeitos às mesmas condições.

Nesse aspecto, as experiências das *intercommunalités* francesas, que mesmo inseridas em um Estado de organização unitária e centralizada, apresentam ou apresentaram em algum momento problemas de coordenação na implementação de ações públicas. Frente a tal condição pergunta-se como algumas conseguiram superar tais problemas e avançaram rumo a estruturas mais abertas e participativas enquanto outras continuaram existindo apenas em seus aspectos formais?

Por outro lado, no que diz respeito às possibilidades de participação da sociedade civil organizada nas discussões e decisões sobre as políticas públicas a serem implementadas nessa escala, a experiência da RMBH pode fornecer indícios sobre sua viabilidade. Mesmo que essa viabilidade decorra em maior grau das práticas das entidades da sociedade civil do que dos espaços oficialmente consentidos à sua participação. Segundo Nobre (2004), deve-se atentar para as possibilidades institucionais do estabelecimento da prática democrática baseada em um modelo normativo que, se “não pode deixar de considerar a institucionalidade político-estatal como um seu momento fundamental, (...) não pode partir da idéia de uma sociedade centrada no Estado”. Nesse ponto mostram-se úteis as contribuições de Coelho e Favoreto (2007), quando levantam o problema sobre quais as condições necessárias para que as instâncias participativas alcancem o intento de definir políticas viáveis e com impacto positivo na diminuição das desigualdades e no desenvolvimento territorial.

Segundo Négrier (2005, p. 236) uma nova forma de governança metropolitana deve permitir “o evidenciamento de interdependências políticas, funcionais e econômicas entre configurações urbanas” e entre os diferentes níveis de governo. Nesse contexto, as condições de produção de bens coletivos e de políticas públicas trazem novas exigências em termos de participação e de deliberação, seja em termos de fragmentação (visando produzir pólos de proximidade), seja em termos de reagrupamento. Dessa forma, a emergência de novas escalas para o desenvolvimento da ação pública pode permitir clarificar os laços entre a forma (a institucionalização), o conteúdo (os princípios políticos que regem a ação) e seus destinatários (os diversos grupos sociais inscritos na escala territorial).

Bibliografia de referência

- AVRITZER, L.; PEREIRA, M. L. D. 2005. Democracia, participação e instituições híbridas. *Teoria e Sociedade*, número especial, março de 2005, Belo Horizonte: Ed. UFMG, p. 16-41.
- AZEVEDO, S., MARES GUIA, V. R. e MACHADO, G. G. (2008). O Papel de Belo Horizonte na construção de novas bases para a gestão metropolitana. In: Azevedo, S. e Nabuco, A. L. (orgs.). *Democracia Participativa: a experiência de Belo Horizonte*. Belo Horizonte: Editora Leitura, p. 251-289.

- AZEVEDO, S.; MARES GUIA, V. R. 2000. Os desafios da gestão metropolitana no processo da reforma do Estado: o caso de Belo Horizonte. Texto apresentado no Módulo 1 “Questões Metropolitanas” do Curso de Gestão Urbana e de Cidades, Escola de Governo da Fundação João Pinheiro. Belo Horizonte, (datilo).
- AZEVEDO, S. 1999. Reforma do Estado e Mudança Institucional: variáveis exógenas e endógenas. In: Melo, M. A. (org.). *Reforma do Estado e Mudança Institucional no Brasil*. Recife: Fundação Joaquim Nabuco/Editora Massangana.
- BARAIZE, F. e NÉGRIER, E. (eds.). 2001. *L'invention politique de l'agglomération*. Paris, L'Harmattan.
- COELHO, V. S. P. e FAVORETO, A. 2007. Dilemas da participação e desenvolvimento territorial. In: DAGNINO, H. e TATAGIBA, L. (orgs.) *Democracia, Sociedade Civil e Participação*. Chapecó, SC; Ed. Argos.
- FAURE, Alain. 2005. La 'construction du sens' plus que jamais en débat. (Introduction générale) In: FAURE, Alain et DOUILLET, Anne Cécile (dir.). *L'action publique et la question territoriale*. Grenoble, PUG.
- GAUDIN, J. P. 2005. O significado do contrato nas políticas públicas. Teoria e Sociedade, número especial, março de 2005, Belo Horizonte: Ed. UFMG, p. 42-55.
- GAUDIN, J. P. 1999. “A governança moderna, ontem e hoje: alguns esclarecimentos a partir das políticas públicas francesas”. Teoria e Sociedade, n. 4, outubro de 1999, Belo Horizonte: Ed. UFMG, p. 247-272.
- GILLI, F. e OFFNER, J-M. (2009). *Paris métropole hors murs – aménager et gouverner un Grand Paris*. Paris, Presses de la Science Po.
- LEAL, S. M. R. 2007. A cooperação consorciada: aportes da experiência intermunicipal na França para o caso brasileiro. In: *Anais do XII Encontro Nacional da ANPUR*. Belém.
- MARES GUIA, V. R. 2001 A gestão na Região Metropolitana de Belo Horizonte: avanços e limites. In: FERNANDES, E. (org). *Direito urbanístico e política urbana no Brasil*. Belo Horizonte: Del Rey Editora, p. 407-426.
- MOURA, R. (2008), Trajetórias e perspectivas da gestão das metrópoles. In: COSTA, G. e MENDONÇA, J. Planejamento urbano no Brasil: trajetória, avanços e perspectivas. Belo Horizonte : Editora C/Arte (Coleção Estado da Arte).
- NÉGRIER, E. (2005). *La question métropolitaine – Les politiques à l'épreuve du changement d'échelle territoriale*. Presses Universitaires de Grenoble.

- OZOUF-MARIGNIER, M-V. 1989. *La formation des départements. La représentation du territoire français à la fin du 18^{ème} siècle*, Paris, Éd. de l'EHESS (1^{ère} éd.).
- PACHECO, R. S. 1995. Gestão metropolitana no Brasil: arranjos institucionais em debate. In: Valadares, L.; Coelho, M. P. (orgs). *Governabilidade e Pobreza no Brasil*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira,.
- ROSANVALLON, P. 2004. *Le modèle politique français. La société civile contre le jacobinisme de 1789 à nos jours*. Paris, Éditions du Seuil.
- ROSANVALLON, P. 1990. *L'État en France de 1789 à nos jours*. Paris, Le Seuil.
- SCHERRER, F. 2007. Les dynamiques institutionnelles face au fait métropolitain. In: MOTTE, A. (coord.) *Les agglomérations françaises face aux défis métropolitains*. Paris, Ed. Economica.
- TORRE, F. (2008). Novos formatos institucionais das Regiões Metropolitanas de Minas Gerais: recentralização X participação. Curitiba, Anais do Seminário Política e Planejamento – PPLA.