

## INTEGRAÇÃO REGIONAL EM COLÔMBIA: O DIFÍCIL CAMINHO EM DIREÇÃO A ARRANJOS INSTITUCIONAIS DE GOVERNANÇA REGIONAL E METROPOLITANA<sup>1</sup>

*Klaus Frey<sup>2</sup>*

### RESUMO

A partir de uma análise teórica sobre os dilemas da governança regional e metropolitana e da apresentação do arcabouço institucional-legal que regula a cooperação metropolitana e regional na Colômbia, este artigo analisa experiências das regiões metropolitanas de Bogotá e Medellín, recorrendo a pesquisas secundárias, documentos governamentais e entrevistas qualitativas com stakeholders da governança metropolitana e pesquisadores. Enfatiza-se a busca de arranjos institucionais facilitadores de uma governança regional capaz de superar os dilemas de ação coletiva típicos de grandes aglomerações urbanas, dando ênfase nas políticas de promoção de desenvolvimento econômico regional. No caso de Bogotá, a supremacia da cidade polo sobre os demais municípios e o legado histórico do autoritarismo centralista foram identificados como fatores responsáveis pelas dificuldades em avançar em direção a uma estrutura institucional abrangente e efetiva de coordenação metropolitana. Os avanços de cooperação alcançados se concentraram basicamente em projetos e iniciativas estritamente econômicos. Já no caso de Medellín a forte liderança política exercida pela cidade polo se revelou decisiva no processo contínuo de consolidação e diversificação das instituições de cooperação metropolitana e regional. Em ambos os casos, porém, o restrito envolvimento da sociedade civil organizada deve ser visto como maior entrave na consolidação das experiências de uma governança democrática em escala metropolitana e regional.

**Palavras-chave:** Colômbia; Governança regional; Regiões metropolitanas; Arranjos institucionais; Desenvolvimento econômico regional.

---

<sup>1</sup> Uma primeira versão deste artigo foi apresentado no XII Seminário Internacional da Rede Ibero-americana de Pesquisadores sobre Globalização e Território, realizado entre os dias 1 e 5 de outubro de 2012 em Belo Horizonte, Brasil. A pesquisa contou com o apoio do CNPq.

<sup>2</sup> Professor Titular da Universidade Federal do ABC (UFABC); Doutor em Ciências Sociais pela Universidade de Konstanz, Alemanha; Centro de Engenharia, Modelagem e Ciências Sociais Aplicadas (CECS), Mestrado em Planejamento e Gestão do Território. Endereço eletrônico: [kfrey16@gmail.com](mailto:kfrey16@gmail.com)

## **REGIONAL INTEGRATION IN COLOMBIA: THE DIFFICULT PATH TOWARDS INSTITUTIONAL ARRANGEMENTS OF REGIONAL AND METROPOLITAN GOVERNANCE**

### **ABSTRACT**

Starting from a theoretical analysis of the dilemmas of regional and metropolitan governance and the presentation of the institutional and legal framework that regulates metropolitan and regional co-operation in Colombia, this article analyses experiences of metropolitan regions in Bogotá and Medellín, taking into consideration secondary research, governmental documents and qualitative interviews with governance stakeholders and local researchers. The focus is on if and how these regions manage to establish institutional arrangements in favor of regional governance practices able to overcome the dilemmas of collective action as being typical for huge urban agglomerations, giving emphasis on policies of regional economic development. In the case of Bogotá, the strong predominance of the capital city in the region and the historic legacy of centralistic authoritarianism have been identified as the main factor to explain the difficulties to advance in the direction of an effective and comprehensive institutional structure for metropolitan coordination. Progress in cooperation has been limited to strictly economic issues and initiatives. In the case of Medellín, in contrast, it was the strong political leadership function exercised by the main city in the process of regional integration that was identified as decisive for the consolidation and diversification of metropolitan and regional institutions. In both cases, however, a lack of civil society participation has to be seen as the main bottleneck for the consolidation of democratic governance on the metropolitan and regional scale.

**Keywords:** Colombia; Regional governance; Metropolitan regions; Institutional arrangements; Regional economic development.

### **INTRODUÇÃO**

Durante as últimas décadas, as metrópoles latino-americanas sofreram transformações graves no que tange a expansão territorial e o agravamento dos problemas sociais e ambientais, bem como deficiências em termos de provisão de infraestrutura básica e a exploração de oportunidades econômicas, tornando-se cada vez mais necessárias respostas coletivas e verdadeiramente metropolitanas ou regionais a estes novos desafios que se colocam para o bem-estar das populosas regiões metropolitanas.

A noção de governança pública ganhou importância nas últimas décadas justamente em condições em que governos individualmente parecem não dispor dos recursos necessários para lidar com a complexidade dos problemas a serem enfrentados. No âmbito público, a concepção foi concebida como uma abordagem teórica e analítica para compreender as novas formas e práticas de articulação político-administrativa que surgiram relacionadas, por um lado, à influência política crescente da União Europeia e, por outro, ao processo de metropolização de busca de uma maior integração das regiões metropolitanas (2002; HAMBLETON; SAVITCH; STEWART, 2002; HEINELT, 2008).

As práticas de governança na União Europeia e nas regiões metropolitanas têm em comum que as estruturas institucionais, legalmente instituídas, se revelaram frequentemente incapazes ou insuficientes para incorporar as observadas redes político-administrativas, primordialmente informais e compostas por atores de autoridades estatais, do setor produtivo e das organizações não governamentais, que crescentemente marcam o ambiente político-administrativo nas sociedades mais complexas e diversificadas. Também no contexto latino-americano, a recorrência ao conceito da governança ganhou importância na discussão metropolitana diante da fragilidade político-institucional que caracteriza as metrópoles da região e em função do debate sobre a necessidade de uma reestruturação econômico-produtiva das regiões em vista do aumento da competitividade global e inter-regional (ROJAS; CUADRADO-ROURA; GÜELL, 2005).

Este trabalho pretende apresentar os primeiros resultados de uma pesquisa empírica sobre as experiências de Bogotá e Medellín na busca de arranjos institucionais facilitadores de uma governança regional e metropolitana capaz de superar os dilemas de ação coletiva típicos de grandes aglomerações urbanas. A pesquisa faz parte de um projeto mais amplo que busca analisar tais arranjos no Brasil e na Colômbia, em perspectiva comparada. A recorrência às duas cidades colombianas se justifica inclusive em função dos dois casos terem surgidos na literatura tanto nacional quanto internacional como casos de “boas experiências” de gestão e planejamento urbano com transformações e ganhos significativos em termos de qualidade de vida e de aumento da competitividade econômica internacional (LLOSA, 2005; PUIG, 2009; ROJAS, CUADRADO-ROURA; GÜELL, 2005).

O objetivo geral da pesquisa é compreender as estruturas e processos de governança regional e metropolitana e, por conseguinte, proporcionar subsídios para o seu possível aprimoramento nas cidades pesquisadas.

A pesquisa tem como objetivos específicos de (1) averiguar as regulamentações jurídicas e normativas para as regiões metropolitanas e o ordenamento territorial e seus efeitos sobre os arranjos e práticas de governança metropolitana examinados, (2) identificar os principais atores envolvidos e (3) suas práticas interativas nos processos de governança, para (4) compreender potencialidades e entraves institucionais e processuais no processo de desenvolvimento das regiões metropolitanas.

São consideradas as estruturas e práticas da governança regional, de forma geral, mas dando ênfase nas políticas de promoção do desenvolvimento econômico regional, uma temática que tem contribuído na última década para uma revitalização da discussão sobre os caminhos da governança metropolitana na América Latina. Enquanto essa discussão vem tradicionalmente sendo dominada pelas preocupações com a internacionalização da economia e o incremento da competitividade das cidades e regiões num contexto de uma globalização cada vez competitiva, tanto para as empresas como também para as cidades e regiões, um interesse importante nesta pesquisa é de como se logra nestas regiões conciliar as preocupações com a internacionalização e o apoio ao setor econômico de potencial exportador com os problemas relacionados à economia informal e popular. Buscamos entender a importância das estruturas de governança e, especificamente, as possibilidades ou oportunidades de participação dos diferentes setores econômicos e sociais para as estratégias de integração regional e a superação da dualização e fragmentação do processo de desenvolvimento socioeconômico.

Trata-se de um “work in progress”. Metodologicamente, está baseado em estudos secundários, documentos governamentais e, principalmente, em entrevistas qualitativas realizadas com os principais “stakeholders” e com pesquisadores locais dos processos de governança examinados, buscando evidenciar assim os principais avanços e entraves identificados nos dois estudos de caso e discutir a partir destes casos específicos algumas implicações para a governança metropolitana na América Latina de forma geral. O artigo inicia com uma análise da literatura teórica sobre os dilemas da governança regional e metropolitana. A segunda parte sobre a governança metropolitana e regional na Colômbia aborda inicialmente as condições político-institucionais e legais das regiões metropolitanas na Colômbia para, na sequência, enfatizar os avanços alcançados e as dificuldades enfrentados na consolidação de uma nova prática de governança nas regiões metropolitanas de Bogotá e de Medellín. Nas considerações finais a relevância das duas experiências é discutida em vista dos principais dilemas teóricos da governança regional e metropolitana.

## DILEMAS DA GOVERNANÇA REGIONAL E METROPOLITANA

As cidades latino-americanas sofreram nas últimas décadas transformações significativas e um “processo de metropolização cada vez mais denso, concentrado e complexo” (SANTOS JUNIOR, 2009, p.7). Tipicamente os desafios metropolitanos relacionados ao aumento da pobreza, à segregação social e territorial, à deterioração do meio ambiente e da qualidade de vida perpassam e não se atém às fronteiras político-administrativas existentes. No entanto, as crescentes interdependências ao mesmo tempo em que são marcados por fortes conflitos de interesses e dilemas de ação coletiva, podendo ser interpretados como constrangimentos para a solução dos problemas comuns, representam ao mesmo tempo novas oportunidades, proporcionando potencialidades de “*spillovers*”, que favorecem ou demandam atuações coletivas e compartilhadas dos diferentes órgãos e atores afetados (FEIOCK, 2004); ou seja, é a perspectiva de possíveis ganhos individuais e particulares relacionados à ação coletiva que motiva os diferentes agentes em adotar estratégias de cooperação, tornando crucial a ampliação da “capacidade de articular *escalas*, de analisar e intervir de modo *transescalar*” (VAINER, 2006, p. 28). As recentes tentativas de buscar articulações em nível regional para promover o desenvolvimento econômico regional são certamente manifestações de tais expectativas.

Contudo, a governança de grandes áreas metropolitanas ultrapassa a mera necessidade de criar uma instância de planejamento ou governo regional dotada de amplas competências e capacidades para implementar políticas públicas, programas ou projetos de alta qualidade técnica para melhor enfrentar os dilemas de ação coletiva relacionados à fragmentação das competências jurisdicionais. Além da dimensão horizontal, da necessidade de integração e coordenação da ação intermunicipal, governança metropolitana também abrange a necessidade de uma articulação na dimensão vertical, tanto “para baixo” (em direção às esferas espaciais das vizinhanças e bairros) como também “para cima” para os níveis superiores, sejam estes os níveis do estado, da União ou em relação a arranjos institucionais internacionais (HEINELT, 2008, p. 159).

As tendências gerais de fragmentação e complexificação, que muitas vezes fogem das competências e do alcance da ação meramente municipal, dificultam a persecução de políticas e estratégias intermunicipais comuns e integradoras ou de estratégias verdadeiramente metropolitanas, no sentido de contemplar e explorar suas dimensões tanto horizontais quanto verticais (HAMILTON; MILLER; PAYTAS, 2004). Finalmente, soma-se a estes dilemas os da interdisciplinaridade e da intersetorialidade necessários para o enfrentamento de grande parte dos problemas de caráter transversal como – de forma mais emblemática, mas não exclusivamente – nas políticas ambientais que torna mais difícil a busca de arranjos institucionais de articulação horizontal (intermunicipal) e vertical ajustados à complexidade das questões a serem enfrentadas.

Apesar das limitações da questão metropolitana nos processos de redemocratização na América Latina, o debate sobre governança metropolitana voltou a ganhar destaque nos últimos anos em função do crescente reconhecimento da importância desses espaços para o processo geral de desenvolvimento econômico. Destarte, as experiências latino-americanas de governança metropolitana e o respectivo discurso, ainda bastante incipientes, seguem “the newest wave of metropolitan governance reform [which] is focused upon economic priorities such as territorial competitiveness and attracting external capital investment in the context of geoeconomic and European integration” (BRENNER, 2003, p. 297).

As experiências europeias, de acordo com Brenner (2003, p. 297), só podem ser compreendidas considerando, por um lado, as tendências mais amplas de redimensionamento do Estado em termos territoriais, relacionadas principalmente ao processo de integração europeia, e, por outro, a relação de tais experiências com “newly emergent political strategies oriented towards a reconfiguration of inherited approaches to entrepreneurial urban governance”.

Considerando que na América Latina o último aspecto, o empreendedorismo urbano, tem igualmente ganhado relevância na governança urbana no decorrer das últimas décadas (ARANTES; VAINER; MARICATO, 2000; FREY, 2007; MATTOS, 2005), outros aspectos são importantes para entender o renovado interesse na reconfiguração do Estado: em primeiro lugar, o debate sobre a necessidade de uma reestruturação das relações e práticas de cooperação intergovernamental, no caso do federalismo brasileiro relacionado a um novo pacto federativo, à redefinição das competências entre os três níveis de governo e a necessidade de uma melhorada cooperação federativa nas políticas públicas (ABRUCIO, 2005; ARRETCHE, 1999) e no caso do Estado unitário colombiana, a partir da controvérsia em torno das possibilidades da efetivação de uma maior autonomia dos municípios e dos departamentos pretendidos com as recentes reformas de descentralização e de reordenamento territorial (BECKER; CHICA; CÁRDENAS, 2003; MUÑOZ, 2007); e segundo, os problemas metropolitanos estruturais que recolocaram na agenda política as estratégias de recentralização política e administrativa (DAVIDOVICH, 2004; ROLNIK; SOMEKH, 2003).

Historicamente, de acordo com Oszlak (2007, p. 46-47), “las interacciones con los Estados subnacionales fueron de naturaleza conflictiva, en tanto supusieron en la mayoría de los casos dirimir luchas por la imposición de una instancia «vertical» (nacional) a la hasta entonces existente igualdad «horizontal»”. Ante tais experiências históricas, a questão do posto fortalecimento das estruturas institucionais para melhor gerenciar as grandes áreas metropolitanas apresenta dilemas de difícil solução. Por um lado, existem receios

relacionados ao fortalecimento da escala metropolitana no sentido de poder acarretar um enfraquecimento do poder local, tendo em vista o fato de que em muitos países da América Latina os municípios tem se revelado como espaço privilegiado de mobilização e organização social e política e de inovações institucionais no recente processo de democratização. Os avanços em termos de ampliação da participação popular e do fortalecimento da sociedade civil concentram-se basicamente em nível municipal, deixando bastante críveis os temores quanto aos potenciais riscos relacionados à recentralização e tecnocratização que supostamente poderiam acompanhar o fortalecimento institucional em nível metropolitano. Neste contexto, cabe ressaltar que as medidas de descentralização na América Latina devem ser compreendidas como “reação à metrópole, como resistência ao centralismo do poder” (DAVIDOVICH, 2004, p. 203), historicamente dominante na região. Por isso, o fortalecimento do poder local nas últimas décadas na América Latina foi primordialmente visto como conquista democrática opondo-se aos períodos de maior institucionalização em nível metropolitano que tradicionalmente convergiu com padrões governamentais centralistas e autoritários.

Todavia, ao mesmo tempo em que os municípios são o lugar privilegiado para experimentações democráticas, sobretudo em cidades com uma sociedade civil ativa e fiscalizadora, eles também favorecem situações de dominação de elites locais e de práticas patrimonialistas e clientelistas. Basset (2010, p. 107) frisa para o caso colombiano o papel do clientelismo, vinculado ao narcotráfico, para a captura do Estado e dos movimentos políticos pelos caciques regionais, tendo conforme sua interpretação a descentralização contribuída para a abertura de “nuevos espacios de control político local para estos caciques”, ao passo que Copello (2011, p. 1) resalta problemas do modelo de descentralização implementada na Colômbia relacionados a “la deficiente gestión de sus administraciones, lo cual está asociado a prácticas de captura de los aparatos públicos, de corrupción y de clientelismo”.

Outro dilema tem a ver com o aumento da competitividade nas relações intermunicipais em detrimento dos princípios da cooperação e solidariedade que por alguns é interpretado de forma positiva por estimular a inovação municipal, ao passo que outros frisam antes “os efeitos perversos da descentralização” expressos na guerra fiscal e no “hobbesianismo municipal” entre os municípios (MELO, 1996), sugerindo destarte a necessidade de maior centralização para garantir maior consistência nas políticas públicas. As discussões acerca da “volta da metrópole” (DAVIDOVICH, 2004) ou “da escala pertinente da ação política e de planejamento” (VAINER, 2006, p. 9) precisam, portanto, levar em consideração a pluralidade dos arranjos institucionais, as diferenças e dilemas da(s) cultura(s) político-administrativa(s), assim como os interesses políticos em jogo e as respectivas dinâmicas políticas subjacentes.

A preponderância da dimensão econômica e da competitividade regional é uma das novas variáveis presentes nas recentes tentativas de revitalizar a discussão em torno das regiões metropolitanas e tem como premissa e consequência a mobilização e maior representação do empresariado local em fóruns de desenvolvimento regional e, consequentemente, o ajustamento aos interesses da elite política e econômica local: “Las alternativas políticas estratégicas pueden ser variadas [...], pero la fórmula seleccionada debe ser aceptable y viable para el estamento político que, a fin de cuentas, representa a los intereses de los ciudadanos, agentes sociales y económicos” (CUADRADO-ROURA; GÜELL, 2005, p. 120). Este argumento de uma suposta equivalência entre os interesses dos

cidadãos e os de seus representantes parte da premissa da eficácia do princípio da representação no processo democrático; uma premissa bastante questionável no contexto latino-americano onde a relação entre as classes ou elites políticas dominantes e as massas populacionais é habitualmente marcada pelo patrimonialismo, o clientelismo e a corrupção como padrões comuns de comportamento político.

De fato, as pressões da globalização limitam as possibilidades de ação por parte da governança urbana (GILBERT, 2003) e em função da fixação dos atores políticos dominantes nas oportunidades proporcionadas pelo mercado global, multiplicam-se ainda mais as tendências de fragmentação e segregação urbana:

La necesidad de posicionarse en mercados internacionales y de atraer empresas vinculadas a la economía global refuerza la tendencia a crear zonas “especiales”, parques tecnológicos o empresariales, world trade centers o centros de telecomunicaciones, etc. que pueden constituir a menudo verdaderos enclaves sin efectos integradores ni con respecto a la ciudad ni quizás con respecto de la economía (BORJA, 2001, p. 23).

É no contexto dessas tendências de fragmentação que ganha destaque o nível regional ou metropolitano dentro de uma concepção de governança que aposta antes na cooperação e integração em favor de um desenvolvimento sustentável da região do que na competição municipal pela atração de recursos escassos, ou seja, que valoriza “a cooperação em detrimento do individualismo localista” (ROLNIK; SOMEKH, 2003, p. 103).

Partimos da suposição de que a habitual forma dualística e fragmentária de pensar e de agir deve ser considerada como um dos impedimentos principais no caminho em direção a uma maior sustentabilidade social e ambiental urbana. Um dos grandes desafios da governança metropolitano e regional consiste, portanto, na inclusão efetiva da sociedade e do cidadão, de forma geral, da dimensão popular, nos processos decisórios metropolitanos e regionais através de mecanismos participativos efetivamente democráticos, criando condições favoráveis para que “the issue of polarization can reshape the substance of political discourse and alter the urban agenda” (REICHL, 2007, p. 660).

Um dos riscos consiste na tendência de querer transformar a governança metropolitana em um arranjo tecnocrático e apolítico objetivando um simples ajuste, supostamente “técnico”, entre órgãos administrativos visando otimizar processos e projetos dentro de uma lógica meramente técnico-funcional, nos moldes como vem sendo conduzido o frágil processo de integração metropolitana e regional em grande parte da América Latina. Avanços na articulação metropolitana passam necessariamente pelo fortalecimento da própria política como instrumento fundamental de transformação.

Conforme afirma a OECD (2001, p. 16) “decentralisation has reinforced awareness of the need to improve governance at the metropolitan level”. Entretanto, os avanços em direção a um real fortalecimento dos níveis metropolitano e regional à criação de instâncias efetivas e ao mesmo tempo democráticas, capazes de lidar com os complexos problemas econômicos, ambientais e sociais são bastante restritos. Até mesmo para os países da OECD, o relatório afirma que “in many OECD countries metropolitan areas still function with a minimum of coordination and strategic planning at the local level” (ibid., p. 17).

Ao analisar experiências de governança metropolitana na América Latina, Cuadrado-Roura e Güell (2005, p. 73) destacam a importância de considerar as peculiaridades do contexto latino-americano: "las metrópolis latinoamericanas presentan ciertos rasgos físicos, socioeconómicos y políticos que las diferencian del resto de las áreas metropolitanas del planeta". Em termos institucionais, o caso latino-americano confirma a tendência global de omissão em termos de institucionalização de arranjos efetivos de governança metropolitana. Segundo Klink (2005, p. 176), na grande maioria dos casos, "las áreas metropolitanas latino-americanas carecen de una estructura bien madura y consolidada para a gobernabilidad metropolitana, que pueda afrontar el desafío de crear competitividad urbana, sostenimiento ambiental y mejor calidad de vida".

Grande parte da literatura parte do pressuposto básico da necessidade de estruturas institucionais supramunicipais ou, ao menos, intermunicipais, para poder lidar adequadamente, do ponto de vista técnico, com os problemas funcionais das regiões metropolitanas, favorecendo desta forma o tipo I da governança multinível (*multi-level governance*) na distinção feita por Hooghe e Marks (2003), caracterizado por jurisdições de propósitos gerais com uma clara separação dos níveis, seguindo uma lógica sistêmica da arquitetura institucional. Condições favoráveis de *accountability*, no sentido de alcançar uma convergência entre os níveis ou escalas de manifestação técnica de dados problemas e seu enfrentamento político-administrativo, devem permitir um processo consistente de controle social da ação pública.

Frequentemente, o governo metropolitano tem sido identificado com centralização e, por outro lado, o governo descentralizado com democracia (BARLOW, 1994). Isto também ocorreu na América Latina, sobretudo posterior ao período dos regimes autoritários em que a democracia local havia sofrido um processo de corrosão generalizada. O fortalecimento do municipalismo nas constituições democráticas posteriores, garantindo aos municípios – pelo menos legalmente – uma forte autonomia local, só é compreensível enquanto resposta aos anteriores regimes centralistas.

Como consequência dos dilemas funcionais que resultaram desses processos, recorreu-se nos debates sobre desenvolvimento frequentemente ao princípio da "subsidiariedade": as decisões devem ser tomadas nos níveis governamentais mais inferiores, ou seja, mais próximo possível do cidadão, embora exigências e características técnicas possam demandar estruturas supramunicipais, no caso dos problemas apresentarem uma clara relevância metropolitana ou regional (LEFÈVRE, 2005; ROJAS, 2008). No entanto, justamente esta divisão vertical de responsabilidades parece cada vez menos factível, tendo em vista a complexidade dos problemas enfrentados e o aumento das "externalidades e transcendências" no território (ROJAS, 2008, p. 7). As grandes aglomerações urbanas são caracterizadas por uma progressiva multiplicação de problemas que transcendem a jurisdição de unidades territoriais específicas, afetando diferentes espaços ou arenas político-administrativas concomitantemente. Neste sentido, modelos abrangentes e idealizados se tornam cada vez menos consistentes diante da complexidade técnica e sócio-política em jogo. O tipo II da *multi-level governance*, em que as jurisdições se orientam em tarefas específicas a serem realizadas, as responsabilidades se sobrepõem e os desenhos institucionais tendem a ser mais flexíveis (HOOGHE; MARKS, 2003), tende a se tornar imprescindível, já do ponto de vista meramente técnico.

Esta necessidade de flexibilização torna-se ainda mais evidente do ponto de vista político-democrático. O confronto bastante simplista entre centralização e descentralização, identificando estruturas metropolitanas com centralização e autoritarismo e a autonomia municipal com descentralização e democracia parece cada vez menos defensável, pelo menos, se passarmos a adotar uma perspectiva diferenciada, olhando para o nível metropolitano também como parte da estrutura do Estado nacional, e não, primordialmente, como estrutura intermediária imposta externamente com o objetivo primordial de restringir a autonomia local.

Assim, impõe-se uma nova visão que percebe a escala metropolitana como possível resultado de um duplo processo de transferência de funções: do nível local ao metropolitano, mas concomitantemente, do âmbito estadual ou federal à escala metropolitana ou regional. A partir dessa perspectiva, "o governo metropolitano providencia a necessária centralização frente aos governos locais e a necessária descentralização frente aos governos de níveis superiores" (BARLOW, 1994, p. 328). Deste ângulo, a institucionalização em nível metropolitano e/ou regional – o que não implica necessariamente em *governo metropolitano* conforme proposto por Barlow – ao invés de representar uma necessária perda de autonomia municipal, pode abrir espaços para uma retomada, por parte dos governos locais, de responsabilidades quanto aos destinos das regiões metropolitanas em virtude do envolvimento em processos de colaboração, negociação e cooperação no âmbito de arranjos institucionais supramunicipais. Isto ao mesmo tempo exige uma maior abertura para a flexibilização dos desenhos institucionais no âmbito regional, considerando as particularidades das políticas, programas e projetos em questão, bem como as próprias dinâmicas institucionais e políticas de cada região, como também a imprescindível inclusão da sociedade civil e dos cidadãos em tais arranjos institucionais democráticos.

Neste contexto, a consideração adicional de estruturas reticulares e informais parece indispensável, permitindo e favorecendo processos de cooperação, diálogo e de colaboração entre e sobre diferentes escalas, jurisdições e setores. É esta perspectiva multinível de uma governança mais flexível que ganhou importância nos debates europeus e norte-americanos, ao passo que na América Latina o debate sobre governança metropolitana parece *ainda* monopolizado pelas preocupações com a otimização técnico-funcional do planejamento físico-territorial no âmbito de uma arquitetura sistêmica. Espera-se a superação da atual predominante fragmentação institucional por meio de um sistema amplo integrador da ação político-administrativo, apesar dos evidentes riscos que tal sistema implica no contexto político, cultural e institucional da América Latina.

Lefèvre (2005), por exemplo, apresenta o que ele chama de um “modelo ideal” de um “governo metropolitano”, caracterizado por: eleições diretas de autoridades metropolitanas e, desta maneira, politicamente legitimadas; um território jurisdicional que corresponde ao território funcional da metrópole; recursos financeiros próprios; responsabilidades e competências relevantes; e finalmente, recursos humanos competentes para elaborar e executar políticas e ações relevantes. Dependendo do grau de cumprimento desses princípios, ele diferencia entre uma versão forte e uma fraca deste modelo de governo metropolitano. Uma posição equivalente é defendida por Scheid (2007, apud BARRERO, 2009, p. 29-30), quando ele alega que

[...] solo con una perspectiva metropolitana o de región urbana que apuesta por la recomposición de la coherencia entre el espacio funcional y el ámbito político-

administrativo, por ejemplo, mediante la creación de una única autoridad metropolitana, las planificaciones pública, y la prestación de servicios pueden operar con el máximo grado de eficiencia y equidad.

Entendemos que tais aspirações com relação a um sistema amplo de governança ou até de governo metropolitano, centralizador e orientado exclusivamente por “supostos” princípios de racionalidade técnica e funcional, em primeiro lugar, dificilmente atende as próprias demandas da racionalidade técnica em função da complexidade dos problemas não ser apreensível e tratável dentro de tais estruturas fixas ou sistêmicas, ou seja, a própria natureza de complexidade e interdependência das questões a serem resolvidas foge da lógica de tais estruturas predefinidas. Em segundo lugar, corre-se o risco de minar a vitalidade da alcançada democracia local em virtude de uma transferência de atribuições de tomada de decisão de fóruns locais, os quais pelo menos contam – apesar de evidentes limitações – com certo grau de participação social para fóruns supramunicipais de caráter meramente tecnocrático ou dominados por processos de barganha entre as elites políticas locais.

A construção de uma efetiva governança em âmbito metropolitano ou regional, de caráter transescalar, intersetorial e democrático, exige inicialmente o reconhecimento do caráter político de tal empreendimento, a refutação de soluções tecnocráticas e, portanto, a promoção de arenas onde o embate entre as diferentes percepções e interesses possa ocorrer, tornando essencial uma melhor compreensão do processo de formação das mudanças institucionais em regiões metropolitanas.

## **GOVERNANÇA METROPOLITANA E REGIONAL NA COLÔMBIA**

Em Colômbia as iniciativas de busca de uma maior integração regional da ação político-institucional tem se dado inicialmente em nível metropolitano onde um arcabouço institucional tem sido definido por parte de um Estado de caráter republicano e unitário. A discussão sobre o fortalecimento das regiões, sobretudo de cidades-região, ganhou importância mais recentemente e surgiram novas iniciativas relacionadas a estratégias de desenvolvimento econômico que apresentam maior grau de flexibilidade e informalidade institucional. Inicialmente, abordaremos as iniciativas do Estado colombiano em criar uma institucionalidade para as regiões metropolitanas e as dificuldades na implementação dessas concepções na realidade empírica, para na sequência apresentar as iniciativas de caráter mais informal de integração regional na área do aumento da competitividade regional, ilustrando os processos e práticas nos casos de Bogotá e Medellín.

De acordo com artigo I da Constituição colombiana de 1991, “Colombia es un Estado social de derecho, organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista [...]” (COLOMBIA, 2011). A estrutura político-administrativa da Colômbia é constituída pelos departamentos com competências limitadas e pelos municípios, que são responsáveis pela prestação de serviços públicos básicos, sendo resultado de um processo de descentralização política, administrativa e fiscal conduzido pelo governo nacional a partir da Constituição de 1991 (COPELLO, 2011; REYES, 2010; ROSENBAUM; RODRÍGUEZ-ACOSTA, 2005),

acarretando “una completa reestructuración de la organización territorial” (REYES, 2010, p. 582). Para as áreas metropolitanas a Constituição afirma no seu artigo 319 que

Cuando dos o más municipios tengan relaciones económicas, sociales y físicas, que den al conjunto características de un área metropolitana, podrán organizarse como entidad administrativa encargada de programar y coordinar el desarrollo armónico e integrado del territorio colocado bajo su autoridad; racionalizar la prestación de los servicios públicos a cargo de quienes la integran y, si es el caso, prestar en común algunos de ellos; y ejecutar obras de interés metropolitano (COLOMBIA, 2011).

A regulação desta norma constitucional, bem como a criação de um regime administrativo e fiscal para as áreas metropolitanas foram transferidas para uma futura lei sobre ordenamento territorial (LOT) que apenas foi aprovado em 2011 (LEI 1454/2011) e de acordo com vários comentadores do mesmo não atendeu as expectativas estipuladas pela Constituição. De acordo com Barreneche (2012, p. 18), “esa Ley apenas resuelve definiciones menores sobre los mecanismos de asociatividad, reduce la organización territorial a la creación de instancias habilitadas para acceder a los recursos de las regalías”<sup>3</sup>. Referindo-se ainda ao projeto de lei de ordenamento territorial quando ainda tramitava no congresso, Copello (2011, p. 16) faz avaliação semelhante ao afirmar que este projeto “no establece ningún cambio de fondo al modelo de organización territorial del Estado ni aborda el tema de la distribución de competencias”, excluindo desta avaliação apenas um artigo sobre o ordenamento físico. De fato, a lei reforça a autorização já dada pela Constituição para a criação de associações de entidades territoriais, mas se esgota numa “declaración de principios”, carecendo de uma “propuesta estructurada del Gobierno en la materia” (ibid.).

Contudo, continua valendo o arcabouço institucional para as regiões metropolitanas, estabelecido por lei em 1978 e revisado em 1994, que define claramente as funções e responsabilidades que deveriam ser criadas para as regiões metropolitanas: um Conselho Metropolitano (“Junta Metropolitana”), integrado pelos prefeitos de cada um dos municípios metropolitanos e presidido pelo prefeito da metrópole ou maior cidade, o governador do departamento, um representante do conselho municipal da cidade principal e mais um representante de um dos conselhos municipais dos demais municípios; o prefeito metropolitano como dirigente e ao mesmo tempo chefe da administração metropolitana, um cargo destinado ao prefeito da maior cidade; um gerente metropolitano como representante legal da área; e finalmente um conselho de planejamento metropolitano (BARRERO, 2009).

No entanto, apesar do arcabouço legal existente em nível nacional, estruturas institucionais correspondentes foram implementadas até hoje em apenas seis das regiões metropolitanas de menor relevância nacional, e estas inclusive são anteriores à legislação vigente de 1994. “Assim, as principais regiões urbanas da Colômbia não contam com instituições para manejar assuntos supramunicipais como a prestação de serviços públicos ou a execução de obras regionais”, sendo este inclusive o caso da região metropolitana de Bogotá (BARRERO, 2009, p. 16). As duas experiências analisadas revelam a insuficiência de iniciativas legais em nível nacional e a grande importância da dinâmica sociopolítica local, das condições estruturais institucionais existentes, bem como das experiências históricas que podem facilitar, como no caso de Medellín, ou dificultar, no caso de Bogotá, o desenvolvimento institucional.

---

<sup>3</sup> Por isso, o arcabouço institucional hoje vigente continua baseado na Lei Orgânica do Desenvolvimento Urbano de 1978 e a Lei 128 de 1994 (ver a respeito: Barrero, 2009 e Reyes, 2010, p. 585-7).

## **Governança metropolitana/regional em Bogotá: supremacia da cidade polo e dos interesses econômicos com fragilidade institucional**

Cabe destacar que também na Colômbia a centralização metropolitana costuma ser defendida com o argumento de uma suposta superioridade quanto à racionalidade técnica ou funcional. Isto é evidente no que diz respeito à lei 128 de 1994 em que o legislador colombiano exige "una administración coordinada [...] para la programación y coordinación de su desarrollo y para la racional prestación de sus servicios públicos"<sup>4</sup>. Enquanto as instâncias governamentais superiores insistem na racionalidade técnica, tentando impor restrições às autoridades locais, os governos locais, em contraste, tendem a desconfiar de tais esforços suspeitando um assalto à sua autonomia local, se opondo a tais "ingerências" nacionais.

Isto vale particularmente para o caso específico de Bogotá, onde a experiência histórica com a criação do Distrito Federal de Bogotá, durante os anos 1940 e 1950, está na origem desta desconfiança geral. Tratava-se do primeiro ato significativo de reestruturação territorial com impactos graves para as municipalidades adjacentes à capital. Violando a disposição constitucional estabelecida pela reforma de 1945 que condiciona a anexação de municípios a uma solicitação dos vereadores dos municípios afetados e à aprovação mediante projeto de lei, o Presidente, "a través de una decisión absolutamente unilateral" tomada por meio de uma mera portaria administrativa e ignorando os requisitos legais, ordenou a incorporação destes municípios ao distrito federal, "usurpando así la autoridad del Legislador y sin siquiera exigir la manifestación de voluntad de parte de los municipios correspondientes" (MARÍN, 2009, p. 167-170). Segundo Pineda (PINEDA, 2009, p. 112), este manobra autoritário contribuiu para "un ambiente de tensión y dificultad histórica para el trabajo conjunto de Bogotá con sus municipios vecinos y, por extensión, con el departamento de Cundinamarca", dificultando o caminho para uma institucionalização efetiva da área metropolitana.

Portanto, a criação de uma área metropolitana é considerada por parte dos municípios na Sabana como o primeiro passo para se tornar um distrito local, razão essa porque a maioria dos municípios não simpatiza com essa alternativa por violar diretamente sua autonomia local (BARRERO, 2009, p. 17).

A Constituição Colombiana de 1991, no seu artigo 322, aborda a situação peculiar de Bogotá, definindo-a como capital da República e do departamento de Cundinamarca (mesmo não sendo sujeito à jurisdição do mesmo), ao mesmo tempo em que é determinada de se tornar Distrito Capital da Colômbia (REYES, 2010; RUÍZ, 2009), ou seja, "son tres las instancias que conviven en el mismo espacio geográfico: las del Estado, las del Departamento de Cundinamarca en este caso y las del Distrito" (RUÍZ, 2009, p. 207). Como o Distrito Capital é normalmente um elemento comum exclusivamente de Estados federais, tendo como objetivo principal de "evitar interferencias indebidas de las autoridades de los Estados miembros sobre ellas", aparecem inconsistências se aplicado a um Estado Unitário (ibid., p. 206). As modalidades da ação administrativa no âmbito do Distrito Federal, conforme definidas num acordo específico em 2006, são "la descentralización funcional o por servicios,

<sup>4</sup> Legislação citada segundo Barrero (2009, p.6) e Martinez (2009, p.2).

la desconcentración, la delegación, la asignación y la distribución de funciones, mediante la implementación de las instancias de coordinación [...]” (REYES, 2010, p. 602).

O artigo 322 da Constituição Política da Colômbia (COLOMBIA, 2011) permite à Câmara (Consejo) do Distrito Federal, por iniciativa do Prefeito de Bogotá (Alcalde Mayor) a subdivisão do território em localidades, incluindo a divisão de competências e funções administrativas, enquanto o artigo 323 determina a eleição popular de uma junta administrativa para cada localidade, sendo o Prefeito de cada localidade (Alcalde Local) escolhido pelo Alcalde Mayor a partir de uma liste tríplice enviado pela junta administrativa local, podendo ser inclusive destituído a qualquer momento pelo próprio Alcalde Mayor (COPELLO, 2010, p. 168). Por outro lado, é no artigo 325 que a Constituição autoriza o Distrito Federal a

conformar un área metropolitana con los municipios circunvecinos y una región con otras entidades territoriales de carácter departamental [...] con el fin de garantizar la ejecución de planes y programas de desarrollo integral y la prestación oportuna y eficiente de los servicios a su cargo.

Enquanto de um lado a Constituição permite às localidades enquanto entidades territoriais descentralizadas “la gestión de los asuntos propios de su territorio” (Art. 322) e cria uma estrutura institucional para sua operacionalização, esta autonomia é restrita ao excluir a escolha do alcalde local da soberania popular das localidades, que foi retirada da proposta constitucional pela forte oposição do Partido Conservador. Portanto, “los textos constitucionales reflejan un claro propósito de establecer un modelo de descentralización territorial en la ciudad, pero incompleto” (COPELLO, 2010, p. 172). “La Constitución de 1991 concibió una criatura incompleta, limitada, y abrió algunos espacios para que sus desarrollos posteriores fueran em um sentido distinto al de la verdadera descentralización” (ibid., p.174)

A desconfiança generalizada tanto dos municípios da área metropolitana como das localidades frente ao poder central da Alcaldia Mayor de Bogotá, estão portanto na origem da dificuldade de viabilizar uma cooperação intermunicipal ou internível mais efetiva na região, tanto em escala metropolitana quanto numa escala maior no âmbito do departamento. Por isso, também a região metropolitana, apesar do arcabouço institucional legalmente criada, até agora não se oficializou.

Pela mesma razão, nenhuma das seis regiões metropolitanas tem feito uso da possibilidade de se tornar um distrito, apesar de que isso implicaria em maior importância política e autonomia fiscal. Barrero (2009) considera responsável por esta omissão a baixa flexibilidade desta estrutura institucional prejudicando os direitos políticos e territoriais das localidades. No atual contexto democrático, com direitos constitucionais garantidos aos governos locais, este tipo de subordinação institucional imposta parece uma forma pouco promissora para alcançar cooperação intermunicipal na escala metropolitana.

Isto é especialmente relevante se, como no caso de Bogotá, uma cidade central extremamente dominante defronta um reduzido número de municípios pequenos, econômica e politicamente frágeis. A avaliação de Gerardo Ardila (2009, p. 9) é tanto decepcionante quanto clara: "Os processos de busca de um consenso regional, desde as associações de municípios até a Mesa Redonda de Ordenamento do Território, bem como todas as outras

tentativas realizadas desde 1959, fracassaram". Ele responsabiliza a desconsideração do caráter político da governança metropolitana por esses fracassos e o foco unilateral dado nos aspectos meramente técnicos de tais acordos.

Por outro lado, é notável que recentemente o foco da discussão tenha se deslocado do nível metropolitano a uma escala maior em nível regional, um processo fortemente impulsionado por interesses econômicos e instâncias governamentais superiores. Em recente debate organizado pelo Instituto de Estudos Urbanos da Universidade Nacional da Colômbia (IEU, 2010), três possíveis arranjos institucionais de extensão territorial progressiva foram discutidos: a Cidade Região, a região da Capital e a Região Central, revelando, porém, o surgimento dos mesmos conflitos, divergências e oposições.

De um lado, havia os representantes de Bogotá e das autoridades governamentais superiores empenhando-se em favor de uma maior autoridade centralizada a fim de garantir racionalidade técnica, e de outro, os prefeitos dos municípios menores desconfiados e preocupados com a manutenção de sua autonomia. Não obstante, há definitivamente um progresso a ser registrado, uma vez que tais fóruns organizados para pensar e negociar estratégias de integração regional permitem uma discussão pública mais ampla, na medida em que o público geral está sendo envolvido e atores não governamentais estão sentados na mesa discutindo e negociando soluções conjuntas com os agentes dos governos, apesar da distância que ainda se percebe diante das expectativas de um “ordenamento [territorial] que vincula os cidadãos às atividades públicas exercidas” (GTZ/FESCOL, 2003, p.13) que tem caracterizada a discussão colombiana sobre descentralização e reordenamento territorial nas últimas décadas.

Uma das iniciativas mais exitosas de governança e integração regional, no entanto, era o caso da criação da Mesa de Planejamento Regional Bogotá-Cundinamarca (MPRBC), instituída em 2001 por iniciativas do Prefeito de Bogotá, do Governador do Departamento de Cundinamarca e do Diretor da Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca (CAR), organização departamental com atuação na área ambiental, com o propósito “de fortalecer los lazos de cooperación entre Bogotá y Cundinamarca para promover el desarrollo económico y social de sus territorios y hacer más productiva y competitiva la región” (citado segundo: PINEDA, 2009, p. 114). Mesmo tendo como foco principal a busca de uma maior competitividade da região, as propostas tiveram preocupações mais amplas, incluindo o ordenamento territorial, o planejamento regional, a execução de projetos e a criação de um marco legal para administrar acordos. A iniciativa contou com o acompanhamento técnico por parte do Centro das Nações Unidas para o Desenvolvimento Regional (UNCRD) e, num segundo momento, foi convidado o governo nacional, por intermédio da unidade de desenvolvimento territorial da Diretoria de Planejamento Nacional, a participar dos encontros e atividades comuns.

Mesmo tendo surgido enquanto iniciativa intergovernamental, buscou-se numa segunda fase ampliar o conjunto de atores envolvidos no processo em acordo com os princípios da governança pública, tendo sido um dos objetivos principais: “articular el manejo del territorio y objetivos de desarrollo económico y social a partir, inicialmente, de la coordinación entre instituciones públicas para posteriormente ir involucrando sectores productivos privados y organizaciones comunitarias” (citado segundo: PINEDA, 2009, p. 115). Nas diferentes fases do processo foi proposto um programa de capacitação, foram

formuladas possíveis cenários de desenvolvimento e ocupação do território e elaboradas diretrizes para o Plano Estratégico Regional. Uma iniciativa legislativa para a criação de uma Região Especial de Administração e Planejamento emergiu neste contexto, mas esbarrou numa decisão desfavorável da Corte Constitucional (PINEDA, 2009).

El “notable descenso en la actividad de La Mesa de Planificación Regional (MPRBC) en el período 2004-2007” revela as enormes dificuldades de sustentar tais iniciativas no tempo em estruturas de caráter multinível e em processos econômicos e sociais que perpassam diferentes jurisdições, sobretudo quando não há um envolvimento significativo de agentes extraestatais, sobretudo por parte da sociedade civil, cobrando a continuidade das ações e projetos. De acordo com Pineda (2009, p. 122), “a meta a conseguir es la construcción de relaciones de credibilidad y confianza a partir de la participación amplia y activa en la búsqueda de objetivos colectivos, así como en la ejecución y seguimiento de los proyectos identificados”.

Em contrapartida, o Conselho Regional de Competitividade de Bogotá-Cundinamarca, instituído oficialmente em março de 2002, tomou o caminho contrário. Resultou de um processo histórico de articulação dos grêmios do setor produtivo de Bogotá e de Cundinamarca, avançando para uma interação proativa com o setor público visando a identificação e implementação de projetos no marco do Conselho Regional. Conforme descrição de Pineda (2009), o conselho diretivo foi concebido de forma a garantir a liderança do setor privado na condução das tarefas e projetos propostos pelo Conselho, reservando ao setor privado, à academia e às organizações cívicas e sociais dois terços das vagas no conselho, disponibilizando ao setor público apenas um terço da representação, incluindo os governos nacional, regional e local. Desta forma, garantiu-se por um lado uma maior independência do Conselho do poder público e dos costumeiros efeitos indesejáveis das alternâncias do poder no tocante à continuidade de gestão e de projetos, mas por outro uma nítida predominância do setor produtivo. Esta situação se vê revigorada ainda pela composição da Secretaria Técnica encarregada com a operacionalização dos projetos e programas, que é composta por três associações empresariais e três entidades públicas, a saber, as mesmas que conduziram as atividades da Mesa de Planejamento: a Prefeitura de Bogotá, a Governo departamental (gobernación) e a Corporação Regional Autónoma (CAR), deixando a sociedade civil ou a academia fora da operacionalização dos projetos.

Em acordo com esta estratégia e em comparação com a agenda da Mesa de Planejamento Regional, houve certamente um estreitamento do enfoque em termos essencialmente econômicos. Como resultado de suas atividades, o Conselho Regional de Competitividade formulou como seus principais produtos um Plano Estratégico Regional de Exportação com a visão de alcançar que “las exportaciones de Bogotá y Cundinamarca sean la principal fuente de crecimiento de la economía regional, del mejoramiento de la calidad de vida de su población y de la internacionalización de sus empresas” (citado em: PINEDA, 2009, p. 119), uma Agenda Regional de Ciência e Tecnologia com apoio de Colciencias e do Serviço Nacional de Aprendizagem, bem como uma proposta de “Bases del Plano Regional de Competitividad 2004-2014”. Finalmente, a cooperação entre Mesa de Planejamento Regional e Conselho Regional de Competitividade acarretou a elaboração de uma “Agenda Interna Regional” com o objetivo de “contribuir al desarrollo económico y social de la región, mediante el fortalecimiento del tejido productivo, el aprovechamiento de las ventajas comparativas y la creación de ventajas competitivas para lograr una mayor inserción creativa

en el escenario internacional, según los principios del desarrollo humano equitativo y sostenible” (citado em: PINEDA, 2009, p. 121).

Apesar de representar, de alguma forma, uma tentativa de reconciliar a agenda econômica de crescimento com a agenda social e ambiental, a afirmação não deixa dúvidas de uma leitura mais economicista ao interpretar o desenvolvimento humano equitativo e sustentável como uma consequência de uma política de apoio ao setor produtivo e o aproveitamento das vantagens comparativas. As novas iniciativas em nível regional ou departamental certamente revelam um interessante potencial de integração regional, no entanto, dificilmente se chega a alcançar avanços numa agenda regional para além dos interesses econômicos e, sobretudo, de internacionalização do comércio. Conforme frisa Pineda (ibid., p. 123), o processo da integração regional ou suprametropolitana vem acompanhado de uma negligência da integração metropolitana com seus problemas mais prementes e de maior urgência.

### **Governança metropolitana/regional em Medellín: consolidação e diversificação institucional sob liderança da cidade polo**

Apesar das resistências, por parte do governo nacional, a promover uma descentralização e um reordenamento territorial mais efetivos, observa-se no entanto iniciativas colaborativas interessantes oriundas das próprias regiões, frequentemente, como no caso de Medellín, em função do protagonismo do município polo que assume um papel de liderança no processo de desenvolvimento e integração regional (RESTREPO, 2006). Com uma estrutura institucional diversificada em nível metropolitano e regional – composto pela própria Área Metropolitana do Vale de Aburrá, a Rede de Cooperação Internacional de Antioquia e a Agência de Cooperação e Investimento de Medellín e Área Metropolitana – a cidade de Medellín, em cooperação com seus municípios fronteiriços, o governo departamental de Antioquia e outros parceiros da iniciativa privada e da sociedade civil organizada, se destaca hoje pela cooperação regional em vários temas, tendo conseguido criar inclusive uma política pública de cooperação regional para Medellín e região (ACI, 2011).

Medellín, que ainda no final do século passado tem sido rotulado por Mario Vargas Llosa (2006, p. 234) como “la ciudad más violenta do mundo [...] desgarrado por el terrorismo, las guerrillas, el narcotráfico, los paramilitares, una cancerosa corrupción, los delincuentes comunes [...] y una gran desilusión política”, tem alcançada uma notável transformação na última década, tendo sido incluído por exemplo por Puig (2009) entre as cidades que conseguiram cunhar uma marca no mercado global das grandes cidades. Várias iniciativas da prefeitura de Medellín, levadas a cabo durante vários governos subsequentes, como sobretudo na educação e as iniciativas sociais e de combate à criminalidade foram fundamentais por mudar de forma crucial o rumo da cidade (BRAUN, s.a.; PUIG, 2009, RESTREPO, 2006).

No entanto, a continuidade nas gestões públicas favoreceu a adoção de um papel de liderança do município de Medellín em relação à integração regional, de um lado, com a consolidação da estrutura institucional da Área Metropolitana del Valle de Aburrá (sua

criação ocorreu já em 1980 como primeira área metropolitana do país), e de outro, por meio de “la promoción de un proyecto de internacionalización compartido a nivel regional, basado en la articulación de actores responsables del desarrollo” (ACI, 2009). De fundamental importância foi a criação, por iniciativa da Prefeitura de Medellín, da Agencia de Cooperación e Inversión de Medellín y Área Metropolitana (ACI), que foi concebida como “la primera Agencia de Cooperación Internacional Descentralizada de Colombia” e como uma associação de entidades públicas, envolvendo especificamente a Prefeitura e as empresas públicas de Medellín, Empresas Varias de Medellín (uma empresa responsável para a limpeza pública) e a Área Metropolitana del Valle de Aburrá. Esta instituição trabalha sobretudo como agência de marketing para a região, mostrando a transformação da cidade e região, e em favor da construção de alianças trazendo particularmente a comunidade internacional “de manera que el escenario internacional sea contribuyente y apoye al proceso de desarrollo endógeno” (PÉREZ, s.a.). A importância da experiência do ponto de vista da integração e governança regional consiste na capacidade de fomento a uma rede de instituições e agentes que inclui, além da ACI, a Área Metropolitana del Valle de Aburra, a “Red Antioqueña de Cooperación Internacional”, a “Federación Antioqueña de ONG” e a Universidade de Antioquia, ampliando-se posteriormente a participação de fundações empresariais, organizações da sociedade civil, empresários e expertos temáticos, alcançando desta maneira, segundo Pérez (s.a.), gerar “iniciativas de alta presencia interinstitucional, alineadas, concertadas, armonizadas y promotoras de resultados programados en la escala de impactos territoriales significativos con visiones compartidas de región”.

A comissão tripartite formado pelo Departamento de Antioquia, a Área Metropolitana do Vale de Aburra e o município de Medellín garante uma estratégia de integração dos espaços local e regional dentro de um arranjo de governança multinível. Apesar da aposta em um trabalho conjunto de vários atores, não deixa de insistir no “liderazgo y convocatoria de la institucionalidad pública para generar una dinámica participativa de construcción social de capacidades en materia de gestión y coordinación, como proceso y como medio para el desarrollo” (PÉREZ, s.a.).

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

De forma geral, podemos afirmar que as experiências consideradas e analisadas neste trabalho sobre as tentativas das duas cidades colombianas em avançar no processo de criação de uma estrutura institucional capaz de lidar com os problemas de ordem metropolitana e regional sugerem que apesar de supostas melhores possibilidades de condução centralizada num Estado unitário como Colômbia, os limites e as oportunidades são dados pela própria dinâmica local e regional, pelo grau de conscientização quanto à necessidade de ações coletivas, e da capacidade de mobilização política, cabendo ao município polo um papel fundamental tanto na promoção de confiança intermunicipal e de articulação intergovernamental como em relação à inclusão da sociedade no processo de integração regional, como fatores cruciais de êxito.

No entanto, em termos estritamente institucionais, o caso da Mesa de Planejamento Regional Bogotá-Cundinamarca demonstrou as dificuldades em garantir a continuidade

institucional em estruturas com uma supremacia dos agentes estatais, ao passo que a experiência do Conselho Regional de Competitividade evidenciou o potencial estabilizador da presença efetiva de outros atores como no caso, do setor privado. Porém, é justamente a preponderância do setor privado que contribuiu para um estreitamento da área de atuação e de atenção em favor de interesses primordialmente econômicos e o enfraquecimento dos interesses coletivos ou dos interesses mais marginalizados em tais arranjos. Como frisa Peneda (2009, p. 123):

[...] estas experiencias dejan la lección de que es necesario tener gran flexibilidad en el diseño de los arreglos institucionales y, además, reconocer que estos evolucionan en el tiempo, que simultáneamente puede operar más de uno, según la escala o el tema a tratar, y que la Nación tiene parte en la generación de nuevas formas institucionales que incentiven la cooperación de las administraciones subnacionales.

Uma das grandes dilemas no caso de Bogotá consiste no caráter monocêntrico da região metropolitana e na preponderância inegável da capital em toda região de Cundinamarca, dificultando o engajamento em parcerias de fato entre os municípios. As dependências e o desequilíbrio das relações de poder econômico e político reduz o papel dos municípios da região enquanto nem o departamento com suas competências limitadas representa um polo de poder na altura da capital e do Prefeito, demonstrando este em geral pouco interesse em delegar competências ou poderes, nem em favor das localidades descentralizadas do distrito, nem em favor de instituições supramunicipais, metropolitanas ou regionais.

O caso de Medellín diverge inicialmente no sentido de que a centralidade da capital existe, mas é mais restrita no seu poder sobre seu entorno. A situação mais favorável à cooperação consiste justamente numa constelação em que a capital, o polo mais dinâmico da região, podia assumir a liderança no processo de integração regional, sem que isso tenha implicada numa simples submissão dos municípios adjacentes ou do departamento. A experiência sugere a importância de lideranças em processos de governança pública, sobretudo se envolve múltiplos níveis e escalas, mas também um maior grau de horizontalidade nas relações de poder, de forma que relações de confiança podem ser construídas e estruturas de redes se consolidar. Finalmente, mesmo que no caso de Medellín havia uma maior presença da sociedade civil organizada nos arranjos institucionais estabelecidos, as experiências em ambas as cidades revelam a fragilidade da participação dos diferentes setores da sociedade e dos próprios cidadãos nos processos de integração regional, sendo este um ponto nevrálgico para a efetividade de processos de governança pública. Consequentemente, percebe-se que nos dois casos estudados predominam propostas relacionadas à competitividade internacional em detrimento a iniciativas de desenvolvimento regional endógeno capazes de contemplar as demandas dos setores informais e de economia popular em função de uma assimetria de representação nos arranjos de governança. Essa fragilidade de representação se deve de um lado a uma resistência por parte dos governantes a uma abertura efetiva de tais canais participativos, mas de outro lado a própria fragilidade da sociedade civil em termos organizacionais deve ser vista como fator limitante das experiências de governança pública metropolitana.

Não existe nenhuma solução institucional ideal para o dilema da governança das regiões metropolitanas. Os arranjos encontrados refletem, em acordo com a abordagem da “*path dependence*” (NORTH, 1993), os custos transacionais de decisões institucionais

históricas que podem, como no caso da incorporação de municípios da região metropolitana de Bogotá ao distrito federal, dificultar ou até impossibilitar acordos ou novas estruturas de cooperação. Por outro lado, em contextos específicos com constelações favoráveis – lideranças regionais, continuidade administrativa, pouca assimetria de poder entre municípios – novas práticas de governança cooperativa podem surgir baseada numa crescente consciência de interdependência entre os atores envolvidos como demonstrou o caso de Medellín. Em todo caso, fica evidente a dificuldade de estender tais arranjos aos setores marginalizados da sociedade e incluir suas demandas à agenda metropolitana. Avanços neste sentido dependem de um protagonismo mais efetivo da sociedade civil organizada e, simultaneamente, de governos progressistas empenhados politicamente com tais causas, constelações estas que ainda carecem de efetividade nas duas regiões analisadas.

## REFERÊNCIAS

ABRUCIO, F. L. A coordenação federativa no Brasil: a experiência do período FHC e os desafios do governo Lula. **Revista de Sociologia e Política**, v. 24, p. 41-67, jun. 2005.

ACI. ACI, modelo de Cooperación descentralizada en Colombia. **Revista Observa**, del Observatorio de Cooperación Internacional Descentralizada de la Unión Europea. n. 6, nov. 2009. Disponível em: <<http://www.observ-ocd.org/temp/libreria-319.pdf>>. Acesso em: 30 ago. 2012

ARANTES, O.; VAINER, C.; MARICATO, E. (Org). **A cidade do pensamento único: desmanchando consenso**. Petrópolis, RJ: Vozes, 2000.

ARRETCHE, M. T. S. Políticas Sociais no Brasil: descentralização em um Estado federativo. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v.14, n. 40, p. 111-141, 1999.

BARLOW, M. Centralization and decentralization in the governing of cities and metropolitan regions. In: BENNETT, R. J. (Org). **Local government and market decentralization: Experiences in industrialized, developing, and former Eastern Bloc countries**. Tokyo, New York, Paris: United Nations University Press, 1994, p. 319-332.

BARRENECHE, C. S. Metropolización y regionalización: repensar el gobierno territorial en Colombia. **Papeles y coyuntura**, n. 32, p. 16-21, mar. 2012.

BARRERO, G. A. C. La institucionalidad metropolitana en Colombia: aplicación de la ley 128 de 1994 y otras decisiones administrativas. Conferência Nacional de Planejamento Urbano e Regional da Colombia. VIII SEMINARIO DE INVESTIGACIÓN URBANO-REGIONAL, 1, 2009, Bogotá. **Anais...** Bogotá: ACIUR, 2009, p. 1-40.

BASSET, Y. Las relaciones entre las esferas política y económica. **Nueva Sociedad**, n. 229, p. 94-111, sept./oct. 2010.

- BECKER, A.; CHICA, C.; CÁRDENAS, M. E. (Eds.). **Ordenamiento territorial: Reivindicación de la descentralización para el desarrollo**. Bogotá, Colômbia: GTZ, FESCOL, 2003.
- BORJA, J. El gobierno del territorio de las ciudades latinoamericanas. **Revista Instituciones y Desarrollo**, n. 8-9, p. 83-142, 2001.
- BRAUN, C. **Cooperación descentralizada: una mirada sobre la sociedad civil en América Latina desde un estudio de casos**. Observatorio de Cooperación Descentralizada UE-AL, 2010. Disponível em: <<http://www.observ-ocd.org/temp/libreria-345.pdf>>. Acesso em: 30 jun. 2012.
- BRENNER, N. Metropolitan Institutional Reform and the Rescaling of State Space in Contemporary Western Europe. **European Urban and Regional Studies**, v. 10, n. 4, p. 297-324, 2003.
- COLÔMBIA. **Constitución política de Colombia 1991**. Biblioteca Virtual Luis Ángel Arango, 2011. Disponível em: <<http://www.banrepcultural.org/blaavirtual/derecho/constitucion-politica-de-colombia-1991>>. Acesso em: 28 abr. 2012.
- COPELLO, A. M. Descentralización territorial en Bogotá. El espíritu centralista de las autoridades descentralizadas. In: JARAMILLO, S. (Org). **Bogotá em el cambio de siglo: promesas y realidades**. Quito, Ecuador: OLACCHI, 2010, p. 167-194.
- \_\_\_\_\_. Descentralización territorial en Colombia: situación y perspectivas de política. **Policy Paper**, v. 1, p. 1-24, 2011. Disponível em: <<http://library.fes.de/pdf-files/bueros/kolumbien/08286.pdf>>. Acesso em 02 maio 2012.
- CUADRADO-ROURA, J. R.; GÜELL, J. M. F. Las áreas metropolitanas frente al desafío de la competitividad. In: ROJAS, E. ; CUADRADO-ROURA, J. R.; GÜELL, J. M. F. (Org) **Governar las metrópolis**. Washington D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo, Universidad de Alcalá de Henares. 2005, p. 63-125.
- DAVIDOVICH, F. A volta da metrópole no Brasil: referências para a gestão territorial. In: RIBEIRO, L. C. d. Q. (Org). **Metrópoles: entre a coesão e a fragmentação, a cooperação e o conflito**. São Paulo, Rio de Janeiro: Fundação Perseu Abramo, FASE, 2004, p. 197-230.
- FEIOCK, R. Introduction: Regionalism and institutional collective action. In: FEIOCK, R. (Org). **Metropolitan governance: Conflict, competition, and cooperation**. Washington D.C.: Georgetown University, 2004, p. 3-16.
- FREY, K. Governança urbana e participação pública. **RAC-eletrônica - Revista de Administração Contemporânea**, v. 1, n. 1, p. 136-150, 2007.
- GILBERT, A. Is urban development in the Third World sustainable? In: Girard, L. F.; Forte, B.; CERRETA, M.; TORO, P. D.; FORTE, V. (Org). **The human sustainable city: challenges and perspectives from the habitat agenda**. Aldershot, Burlington: Ashgate, 2003, p. 71-88.

HAMBLETON, R.; SAVITCH, H. V., STEWART, M. (Org). **Globalism and local democracy**. Challenge and Change in Europe and North America. New York: Palgrave Macmillan, 2002.

HAMILTON, D. K.; MILLER, D. Y.; PAYTAS, J. Exploring the Horizontal and Vertical Dimensions of the Governing of Metropolitan Regions. **Urban Affairs Review**, v. 40, n. 2, p. 147-182, 2004.

HEINELT, H. **Demokratie jenseits des Staates**. Baden-Baden: Nomos, 2008.

HOOGHE, L.; MARKS, G. Unraveling the central state, but how? Types of multi-level governance. **The American Political Science Review**, v. 97, n.2, p. 233-243, 2003.

IEU - INSTITUTO DE ESTUDIOS URBANOS. **Foro Gobernabilidad Regional**: Los Municipios y Bogotá. Debates de Gobierno Urbano. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, p.1-12, 2010. Disponível em: <[http://www.institutodeestudiosurbanos.com/descargas/doc\\_download/1006-conclusiones-foro-ii-gobernabilidad-regional-los-municipios-y-bogota-.html](http://www.institutodeestudiosurbanos.com/descargas/doc_download/1006-conclusiones-foro-ii-gobernabilidad-regional-los-municipios-y-bogota-.html)>. Acesso em: 05 jan. 2011.

LEFÈVRE, C. Gobernabilidad democrática de las áreas metropolitanas. In: ROJAS, E.; CUADRADO-ROURA, J. R.; GÜELL, J. M. F. (Org) **Gobernar las metrópolis**. Washington D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo, Universidad de Alcalá de Henares. 2005, p. 195-261.

LLOSA, M. V. **Diccionario del amante de América Latina**. Barcelona: Paidós, 2005.

MARÍN, A. C. La capital de la República como Distrito Especial. Desde su consagración constitucional en 1945 al limbo jurídico de la década de 1980. In: RUÍZ, F. B.; PERDOMO, J. V. (Org). **Bogotá**: Ciudad capital, evolución institucional y normativa. Bogotá: Universidad del Rosario. 2009, p. 152-203.

MATTOS, C. A. d. Crescimento metropolitano na America Latina. Los Angeles como referencia? In: DINIZ, C. C.; LEMOS, M. B. (Org). **Economia e território**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2005, p. 341-364.

MELO, M. A. Crise federativa, guerra fiscal e hobbesianismo municipal. Efeitos perversos da descentralização? **São Paulo em Perspectiva**, v. 10, n.3, p.11-20, 1996.

MUÑOZ, A. T. **Democracia y territorio**. El ordenamiento territorial entre el derecho y la política. Bogotá: Siglo del Hombre Editores; Academia Colombiana de Jurisprudencia, 2007.

NORTH, D. C. **Instituciones, cambio institucional y desempeño económico**. México: Fondo de Cultura Económica, 1993.

OECD. **Cities for citizens**: Improving metropolitan governance. Paris: OECD, 2001.

OSZLAK, O. El Estado democrático en América Latina. **Nueva Sociedad**, n. 210, p. 42-63, jul./ago. 2007.

PÉREZ, M. D. Políticas públicas de cooperación descentralizada. Una mirada desde el caso Medellín. **Revista Observa**. p.1-10. Disponível em: <<http://www.observa.org/temp/libreria-386.pdf>>. Acesso em: 24 jul. 2012,

PINEDA, S. Gobernanza territorial e integración regional en Colombia: la experiencia de Bogotá-Cundinamarca. In: ESTEVE, J. M. P.; PARICIO, A. F.; GUITERAS, J. P. (Org). **Los gobiernos locales en la construcción del futuro de los países: gobernanza urbana y desarrollo regional**. Barcelona: Consejería de Gobernación. Junta de Andalucía, 2009, p. 88-105.

PUIG, T. **Marca ciudad**. Cómo rediseñarla para asegurar un futuro espléndido para todos. Buenos Aires: Paidó, 2009.

REICHL, A. J. Rethinking the dual city. **Urban Affairs Review**, v. 42, n.5, p. 659-687, 2007.

RESTREPO, C. I. Medellín una ciudad que se transforma. In: ESTEVE, J. M. P.; PARICIO, A. F. (Org). **La gobernanza democrática: un nuevo enfoque para los grandes retos urbanos y regionales**. Andalucía: Consejería de Gobernación, Dirección General de Administración Local. 2006. Disponível em: <<http://www.aeryc.org/correspondencia/documents2010/documents/PUB%20BOGOTA%20JA%20GOBERNANZA%20DEMOCRATICA,%20NUEVO%20ENFOQUE%20RETOS%20URBANOS%20Y%20REGIONALES.pdf>>. Acesso em: 20 abr.2012.

REYES, A. M. **Fundamentos de la organización y del funcionamiento del Estado colombiano** (2nd. ed.). Medellín, Bogotá: Biblioteca Jurídica Diké, Universidad del Rosario, 2010.

ROJAS, E. **Governança de Regiões Metropolitanas da América Latina**. Conference The Urban Edge, **Anais...** London: London School of Economics, 2008. Disponível em: <<http://www.emplasa.sp.gov.br/portalemplasa/fnem/Arquivos/Bid/8.%20Governan%C3%A7a%20de%20Regi%C3%B5es%20Metropolitanas%20da%20Am%C3%A9rica%20Latina%20-%20texto.pdf>>. Acesso: 25 set. 2009.

\_\_\_\_\_; CUADRADO-ROURA, J. R.; GÜELL, J. M. F. (Org). **Governar las metrópolis**. Washington D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo, Universidad de Alcalá de Henares, 2005.

ROLNIK, R.; SOMEKH, N. Governar as metrópoles: dilemas da recentralização. In: GONÇALVES, M. F.; BRANDÃO, C. A.; GALVÃO, A. C. F. (Org). **Regiões e cidades, cidades nas regiões: o desafio urbano-regional**. São Paulo: Editora UNESP, ANPUR, 2003, p. 95-104.

ROSENBAUM, A.; RODRÍGUEZ-ACOSTA, C. A. Gobierno local y la gobernabilidad de las áreas metropolitanas en América Latina. X Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, **Anais...** Santiago de Chile: CLAD, 2005. Disponível em: <<http://cdim.esap.edu.co/BancoMedios/Documentos%20PDF/gobierno%20local%20y%20la%20gobernabilidad%20de%20las%20%20C3%A1reas%20metropolitanas.pdf>>. Acesso em: 20 jul. 2012.

RUÍZ, F. B. La capital de la República de Colombia en la Constitución de 1991 (con las reformas que le han sido incorporadas hasta la fecha). In: RUÍZ, F. B.; PERDOMO, J. V. (Org). **Bogotá**: Ciudad capital, evolución institucional y normativa. Bogotá: Universidad del Rosario. 2009, p.205-231.

SANTOS JUNIOR, O. A. D. Arranjos Institucionais para a Gestão Metropolitana. Relatório de Pesquisa In: IPPUR (Org). **Projeto Observatório das Metrôpoles**. Rio de Janeiro: IPPUR - Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional, 2009. Disponível em: <[http://www.observatoriodasmetrosoles.ufrj.br/relatorio\\_arranjos\\_gestao\\_metropolitana.pdf](http://www.observatoriodasmetrosoles.ufrj.br/relatorio_arranjos_gestao_metropolitana.pdf)>. Acesso em: 20 abr. 2012.

SCHEID, H.A. Tres propuestas para una relación efectiva entre las escalas regional y local en materia de ordenación del territorio. In: FARINÓS, J.; ROMERO, J. (Comp.) **Territorialidad y buen gobierno para el desarrollo sostenible**. Nuevos principios y nuevas políticas en el espacio europeo. Universidad de Valencia. España, 2007.

VAINER, C. Lugar, região, nação, mundo: explorações históricas do debate acerca das escalas da ação política. **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais**, v.8, n.2, p. 9-29, 2006.

**Artigo recebido em: 01/04/2013**

**Artigo aprovado em: 22/04/2013**