

O FUTURO DAS GRANDES ÁREAS METROPOLITANAS E SUA ADMINISTRAÇÃO

GEORGE JONES*

1. *Introdução*; 2. *Situação atual*; 3. *Fragmentação metropolitana — por território*; 4. *Fragmentação metropolitana — por junção*; 5. *Conseqüências da fragmentação*; 6. *A recente tendência à centralização*; 7. *Em defesa do modelo unitário*; 8. *Conclusões*.

1. *Introdução*

Os problemas mais prementes da sociedade moderna — que perdurarão durante anos — apresentam-se nas áreas metropolitanas. No mundo inteiro, tanto nos países desenvolvidos como nos menos desenvolvidos, surgem problemas e dificuldades semelhantes, quando se tenta resolvê-los. Na verdade, às vezes os problemas parecem insuperáveis. Os governos das metrópoles parecem sobrecarregados e incapazes de lidar com as situações que enfrentam. Enormes massas populacionais, concentradas em congestionadas zonas urbanas, exigem maior oferta de serviços melhores, de padrões mais elevados, e suas expectativas são encorajadas pelos políticos e pelos grupos de pressão. Os governos, contudo, não cumprem aquilo que é prometido ou tentam conseguir. Frustração e angústia são exacerbadas e explodem, de vez em quando, trazendo consigo uma ameaça à própria estrutura e estabilidade do país. A revolta contra as condições predominantes nas áreas metropolitanas, que freqüentemente constituem as mais extensas e mais importantes de um país, pode, com facilidade, transformar-se em revolta contra o próprio Estado.

Os problemas das áreas metropolitanas são fundamentais — declínio econômico e industrial, decadência urbana, poluição ambiental, tensão racial, pobreza e miséria. Os serviços públicos mais importantes parecem encurralados entre as exigências de desempenho mais eficiente e a falta de recursos — habitação, educação e treinamento profissional, recreação, saúde, assistência social, transportes, lei e ordem.

Este estudo baseia-se na crença de que as instituições contribuem tanto para o agravamento desses problemas como para a sua solução. As instituições, por si sós, não podem resolver problemas, mas podem ajudar ou dificultar sua solução.

O estudo explica, em primeiro lugar, os sistemas de governo metropolitano, no Reino Unido. Critica, em segundo lugar, a abordagem britânica, chamando a atenção para defeitos significativos; em terceiro, propõe uma forma de governo metropolitano mais bem capacitada do que a atual, para enfrentar eficazmente os problemas das áreas metropolitanas.

* Professor da Escola de Economia e Ciência Política de Londres, Reino Unido.

2. Situação atual¹

Existem oito áreas metropolitanas no Reino Unido, governadas segundo três sistemas diferentes:

1. O sistema londrino, para a área metropolitana da Grande Londres.
2. O sistema metropolitano de condado, para as seis outras áreas metropolitanas inglesas — Tyne e Wear; West Yorkshire; Merseyside; Grande Manchester; West Midlands e South Yorkshire. Seus centros principais são, respectivamente, Newcastle, em Tyne; Leeds; Liverpool; Manchester; Birmingham e Sheffield.
3. O sistema escocês de governo regional para a região do Strathclyde, que tem seu centro em Glasgow.

Os sistemas governamentais dessas áreas têm todos alguns traços comuns: cada um divide as funções do governo municipal entre dois níveis de autoridade. O nível superior (Conselho da Grande Londres, Condado e Região Metropolitana) governa uma área que corresponde, pelo menos, ao território da área metropolitana. O nível inferior (Município de Londres, Distrito Metropolitano e Distrito) governa uma área mais limitada, dentro do território metropolitano. Em todos os três sistemas, a cúpula é responsável pelo planejamento estratégico — decidindo quanto aos padrões gerais do uso da terra — e transporte. O nível inferior é responsável por habitação, saúde ambiental e planejamento municipal, isto é, pelo estabelecimento de planos mais detalhados para uso da terra e pela operação de controles específicos sobre desenvolvimento. Cada escalão tem seu próprio conjunto de funções, que lhe foi atribuído por uma lei do Parlamento e, embora haja dois níveis, não existe o conceito de hierarquia. Os níveis são distintos e um não é subordinado ao outro, não exerce supervisão sobre o outro.

Cada jurisdição é governada por seu próprio conselho escolhido em eleições diretas. A organização interna é o modelo padrão de governo municipal britânico.² Os conselheiros são distribuídos por comissões de trabalho e sua atividade é coordenada e conduzida por uma comissão central de políticas e recursos, composto pelos principais conselheiros, muitas vezes os presidentes das outras comissões. Há um líder político, geralmente do partido majoritário. As propostas das comissões são ratificadas pelo Conselho Pleno. Os conselheiros são assessorados por funcionários de tempo integral, organizados em departamentos

¹ Pouca coisa tem sido escrita sobre os aspectos institucionais do governo metropolitano na Grã-Bretanha, e sobre a maneira pela qual vêm funcionando os sistemas de governo metropolitano. Uma vasta pesquisa sobre o assunto é apresentada em Cameron, Gordon C., ed. *The Future of the British Conurbations*. London, Longman, 1980. Sou particularmente grato pelos trabalhos do Prof. John Stewart, diretor do Institute of Social Government Studies, da Universidade de Birmingham, que esclareceram tantos pontos críticos (ver Cameron, Gordon C., ed. op. cit. cap. 14, p. 218-314). Para acompanhar os atuais progressos em matéria de governo metropolitano devem ser consultados dois semanários: *Local Government Chronicle* e *Municipal Journal*, e o mensário da Associação de Jurisdições Metropolitanas, *Municipal Review*. Outras informações podem ser colhidas nos relatórios anuais, publicados por jurisdições locais nas áreas metropolitanas.

² Dois trabalhos úteis, introdutórios à questão do governo municipal no Reino Unido, são: Richards, P. G. *The Reformed Local Government system*. 4. ed. London, Allen & Unwin, 1980; e Byrne, Tony. *Local Government in Britain*. Harmondsworth, Penguin, 1981. O tema financeiro é apresentado em Hepworth, N. P. *The Finance of local Government*. 6. ed. London, Allen & Unwin, 1980.

e chefiados por seus superiores na hierarquia profissional. O trabalho desses elementos é coordenado pelo executivo principal, o chefe mais graduado. Não existe, no governo municipal britânico, figura similar ao prefeito ou gerente americano, ao *maire* francês ou ao *bürgermeister* alemão. Os poderes são dispersos, e as convenções e as relações pessoais determinam o grau de poder que repousa em mãos do líder político e do chefe executivo.

Apesar dessas semelhanças, os três sistemas diferem em alguns aspectos importantes. Os limites da jurisdição metropolitana são traçados com rigor, abrangendo a área de construção contínua na Grande Londres, Tyne e Wear, Merseyside, Grande Manchester e West Midlands, constituindo, assim, essencialmente, unidades urbanas de governo municipal, sem agregação do interior rural. West Yorkshire, South Yorkshire e, mais especialmente, a região do Strathclyde abrangem extensas zonas de território não-urbano.

Diferem eles também na maneira segundo a qual as funções são distribuídas entre os níveis. Em Londres e nas áreas metropolitanas inglesas, os serviços sociais (por exemplo, atendimento das pessoas idosas, assistência social) constituem responsabilidade do escalão inferior, mas na Escócia são desempenhados pelo conselho regional, que se incumbem também do serviço educacional, que nas áreas metropolitanas inglesas é função do nível inferior. Em Londres, por outro lado, há mais uma complicação no campo educacional: a educação é uma responsabilidade do nível inferior apenas em relação às 20 circunscrições externas de Londres: na Londres interna — área abrangida pelas 12 circunscrições internas da cidade — foi estabelecida uma jurisdição educacional específica, a Inner London Education Authority, composta de representantes do Conselho da Grande Londres e dos municípios. Na Escócia, a região é responsável pela água, enquanto em Londres e nas áreas metropolitanas inglesas a administração e a distribuição dos recursos hídricos representam responsabilidade dos Serviços Regionais de Águas, constituídos por nomeação e que têm menos características de uma administração municipal do que de uma empresa pública, que é a forma institucional adotada para as indústrias estatizadas e para os serviços de utilidade pública, na Grã-Bretanha. A polícia é responsabilidade da região, na Escócia, e dos condados metropolitanos ingleses, mas em Londres é responsabilidade do governo central do país, sob a autoridade de um Metropolitan Police Commissioner, subordinado ao ministro do Interior.

Tais variações na atribuição de funções refletem-se nas parcelas de despesa pelas quais cada nível responde. Nas áreas metropolitanas inglesas, a comarca metropolitana despende 20% e o distrito metropolitano 80%. A situação é totalmente diferente na Escócia, onde a região gasta 85% e o distrito 15%. Em Londres, o Conselho da Grande Londres (incluindo a Inner London Education Authority e a prescrição para a Polícia Metropolitana) é responsável por 45% das despesas, os municípios internos da Londres por 15%, e os municípios externos por 40%.³

Todos os conselheiros são eleitos para um mandato fixo de quatro anos, mas a época e o método de eleição variam entre os sistemas. Alguns conselhos são eleitos em conjunto para um quadriênio, o Conselho da Grande Londres, os das comarcas metropolitanas, das regiões escocesas e seus distritos, bem como os das circunscrições de Londres. Nos distritos metropolitanos, porém, um terço

³ *Local Government finance*. Relatório do Comitê de Inquérito (Relatório Layfield). Londres, Imprensa Oficial, 1976. Anexo 9, p. 369-70.

dos conselheiros é eleito em cada um dos três anos em que não há eleição de comarca. O ciclo das eleições municipais é mostrado a seguir:

	1977	78	79	80	81	82	83	84	85
Conselho da Grande Londres e comarcas metropolitanas	V				V				V
Distritos metropolitanos		1/3	1/3	1/3		1/3	1/3	1/3	
Regiões escocesas e circunscrições de Londres		V				V			
Distritos escocesas	V			V				V	

3. Fragmentação metropolitana — por território

Os três sistemas são o produto dos anos expansionistas da década de 60 e do início da de 70. A legislação que estabeleceu os governos metropolitanos compõe-se de três estatutos: a Lei do Governo de Londres (1963), que entrou em vigor em 1965; a Lei de Governo Municipal (1972), que entrou em vigor na Inglaterra e no País de Gales em 1974, e a Lei de Governo Municipal (Escócia), de 1973, vigente a partir de 1975.⁴ A teoria que fundamentou tais leis era a de que uma área metropolitana constituía uma única entidade econômica e social, cujo desenvolvimento precisava ser planejado como um todo coerente. Assim, a um nível de governo que cobrisse toda uma área metropolitana deveria ser atribuída a função de planejamento estratégico, juntamente com a responsabilidade pela prestação daqueles serviços que cobrissem a área total da metrópole. No entanto, considerou-se que uma jurisdição assim tão vasta e abrangente era grande demais para muitos serviços pessoais essencialmente municipais, que podiam facilmente ser prestados mais perto das comunidades municipais e de seus cidadãos. Assim, era necessário um segundo nível.⁵

O pressuposto crucial desta teoria era o de que haveria crescimento da população, de recursos e de desenvolvimento, cuja destinação teria que ser planejada. Contudo, a partir de meados dos anos 70, quase ao mesmo tempo em que os sistemas entraram em operação na Inglaterra e na Escócia, tal pressu-

⁴ A história das reorganizações do governo municipal é contada em Pearce, Clifford. *The Machinery of change in local Government 1888-1974*. London, Allen & Unwin, 1980; e em Wood, Bruce. *The Process of London: the struggle for reform*. London, Weidenfeld and Nicolson, 1970.

⁵ Uma explicação do fundamento lógico dos sistemas metropolitanos de governo pode ser encontrada nos seguintes relatórios de comissões de inquérito: *Royal Commission on Local Government in Greater London 1957-60*. London, Imprensa Oficial, 1960. Ordem n.º 1.164; *Royal Commission on Local Government in England 1966-69*. London, Imprensa Oficial, 1969. Ordem n.º 4.040; e *Royal Commission on Local Government in Scotland 1966-69*. London, Imprensa Oficial, 1969. Ordem n.º 4.150.

posto começou a mostrar-se inadequado ao futuro. Os danos causados pela recessão e pelos cortes indicavam que o crescimento econômico não ocorreria e que o desenvolvimento esperado não se iria materializar. Cometeu-se, portanto, um erro fatal no próprio estabelecimento de uma jurisdição de abrangência metropolitana: falta de desenvolvimento que permitisse planejar em termos estratégicos, e ausência de recursos para promover o desenvolvimento na direção desejada.

Outras deficiências logo foram detectadas nos sistemas metropolitanos. No passado, na Grã-Bretanha, as cidades tinham sido governadas conforme um sistema unitário de governo municipal, o *county borough* (burgo municipal), um escalão único, que proporcionava todos os serviços de governo municipal de uma área. Essa forma, elogiada em 1969 pela Comissão Real Redcliffe-Maud sobre Governo Municipal como sendo, ao mesmo tempo, democrática e eficiente, foi objeto de proposta da comissão para orientar uma grande reorganização desse nível de governo, na Inglaterra, adotando-se essas jurisdições unitárias, com exceção de três áreas metropolitanas em que recomendou uma estrutura de dois degraus.⁶ Não obstante, em sua legislação de 1972, o governo estabeleceu em toda parte uma estrutura de dois níveis e definiu seis áreas metropolitanas. O sistema de dois níveis, especialmente nas áreas metropolitanas, criou, entretanto, alguns grandes problemas, como o conflito entre os dois níveis. Têm eles, inevitavelmente, suas próprias idéias sobre a melhor maneira de desenvolver as respectivas áreas e de prestar serviços para atender àquilo que consideram constituir as necessidades das comunidades locais. Têm suas próprias perspectivas e seus valores distintos; reagem a seu próprio e específico conjunto de interesses e pressões de natureza política e têm seu próprio eleitorado, perante o qual são responsáveis. Há, portanto, um choque de autoridade legítima e de mandatos conflitantes. Apesar de certa cooperação entre os níveis, há sempre uma tensão subjacente.

Esse constrangimento entre níveis aumenta em Londres⁷ e nas áreas metropolitanas inglesas porque as administrações do escalão inferior, mesmo sendo em menor número, estendem-se por grandes áreas, têm grandes populações e um amplo elenco de funções. São órgãos muito poderosos, que podem agir como um grande grupo de pressão em relação ao nível superior. Conseguiram fazer prevalecer os interesses de suas administrações contra os esforços do escalão superior para estruturar uma política metropolitana. Duas lições a serem aprendidas da experiência inglesa e londrina são que um sistema de dois níveis inevitavelmente produz conflitos de opinião e interesse entre as organizações responsáveis por cada um dos níveis e que, se um sistema desse tipo for adotado, o nível inferior deverá ser pequeno, em termos de área, população e poderes,

⁶ *Royal Commission on Local Government in England 1966-69*. London, Imprensa Oficial, 1964. Ordem n.º 4.040, p. 68, §§ 252/253.

⁷ O atual governo de Londres pode ser estudado em Rhodes, Gerald, ed. *The New Government of London: the first five years*. London, Weidenfeld Nicolson, 1972; e em Wilcox, David & Richards, David, *London: The Heartless City*. London, Thames T. V., 1977. Uma excelente investigação histórica figura em Young, Ken & Garside, Patricia L., *Metropolitan London: politics and urban change 1837-1981*. London, Edward Arnold, 1982. Uma provocadora visão do sistema de governo de Londres consta de *The Marshall inquiry on Greater London — report to the Greater London Council*. Relatório apresentado por Sir Frank Marshall, Londres, GLC, 1978.

de modo a evitar que venha ele a se tornar um obstáculo ao papel que deve ser desempenhado pela jurisdição metropolitana superior.

A tensão entre os níveis foi exacerbada por três outras dificuldades. Primeiro, as jurisdições do escalão inferior eram política e administrativamente mais fortes do que a cúpula, porque representavam sobretudo uma continuação de unidades de governo municipal há muito estruturadas. Eram, com frequência, antigos burgos municipais, que existiam desde o século XIX e tinham uma longa tradição de confiança na prestação direta de seus serviços. Contavam com a lealdade de seus cidadãos e eram, de fato, uma expressão política de consciência comunitária a nível municipal. O novo escalão inferior herdara esses elementos de força, mas o nível superior era novo, desprovido de qualquer tradição ou compromisso. Fora imposto artificialmente, de cima, refletindo aquilo que era considerado a realidade econômica e social, mas que não exprimia qualquer comunidade política. Tinha que criar lealdade política partindo do nada, e essa empreitada era difícil, diante dos formidáveis rivais dos níveis inferiores. Tinha também que conseguir novo pessoal, novas equipes e novos departamentos, também partindo do nada, e transformá-los em organizações importantes. Ainda aqui eram incapazes de constituir esses poderosos departamentos nos moldes dos que possuía o escalão inferior, que herdara estruturas e lealdades das jurisdições precedentes.

Segundo, o relacionamento entre os níveis era, às vezes, complicado pela rivalidade político-partidária, especialmente quando uma autoridade superior trabalhista via-se diante de distritos ou municípios conservadores colocados abaixo dela. Estes últimos tinham, com frequência, uma motivação política para lhes inflamar o desejo de frustrar os objetivos e políticas do escalão superior. Mas, mesmo quando ambos os níveis eram controlados pelo mesmo partido político, isso não constituía uma garantia de harmonia. De início, poderiam ter o laço de uma ligação política que encorajava um bom relacionamento, mas logo os conselheiros passavam a dar maior prioridade à promoção daquilo que viam como os melhores interesses de suas respectivas jurisdições municipais.

O terceiro problema é que não se desenvolveu um consenso sobre a natureza do papel estratégico que se pretendia fosse desempenhado pelo nível superior. Foi ele concebido como uma autoridade de planejamento, que estabeleceria diretrizes estratégicas e definiria amplos objetivos; não lhe foram dados os meios para garantir que suas estratégias seriam implementadas. A prestação dos serviços foi em grande parte deixada a cargo do nível inferior, que facilmente poderia frustrar os objetivos da cúpula, como foi vividamente descrito num estudo sobre o problema habitacional em Londres.⁸

O nível superior não é o superior hierárquico do nível de baixo. Não pode dirigir e orientar; pode tentar persuadir e aconselhar. Nem tem ele controle sobre os recursos financeiros que fluem para o nível inferior. Não pode moldar ou exercer influência sobre as políticas desse nível através da canalização de recursos para projetos ou atividades pelos quais tenha preferência.

A lição a ser aprendida é que uma autoridade que tenha apenas um papel estratégico é fraca e freqüentemente ignorada. Uma autoridade estratégica pre-

⁸ Young, Ken & Kramer, John. *Strategy and conflict in Metropolitan housing*. London, Heineman, 1978. A complexidade do governo fragmentado é também salientada em Collins, Michael F. & Pharoah, Timothy M. *Transport organization in a great city*. London, Allen & Unwin, 1974.

cisa de meios para fazer com que seus objetivos prevaleçam. Contudo, se estiver tentando forçar seus objetivos sobre um segundo nível, constituído por eleição, inevitavelmente surgirão conflitos de interesse e de pontos de vista. Muito melhor, então, conferir a uma só autoridade ambos os poderes: o de determinação da estratégia e o de promoção dos serviços aos que a estratégia se relaciona. Dessa maneira, os conflitos interorganizacionais podem ser reduzidos, e a estratégia pode beneficiar-se da mais estreita vinculação ao processo de sua própria implementação, enquanto a prestação do serviço pode ser mais permeada pela estratégia. Se esta última é atribuída a uma autoridade sem serviços a prestar, pode transformar-se em algo remoto e acadêmico, enquanto que serviços a cargo de uma autoridade sem estratégia podem obstar ou ser obstados pela estratégia de outrem, e podem ser prestados de maneira extremamente particularista, espasmódica e sem continuidade.

4. *Fragmentação metropolitana — por função*

Outro problema com os sistemas governamentais das áreas metropolitanas do Reino Unido é que as funções de governo e de formulação da política pública estão divididas não apenas entre os escalões de governo municipal, mas também entre outras instituições governamentais. Existem conselhos “funcionais”, *ad hoc*, para algumas funções em particular, por exemplo, as administrações regionais de águas, os distritos sanitários, os conselhos de gás e eletricidade, o Sistema Ferroviário Britânico (British Rail) e a Companhia Nacional de Ônibus. Alguns conselhos estão envolvidos na prestação de serviços muito estreitamente ligados àqueles também prestados pelo governo municipal, tais como a Empresa Habitacional, o Conselho de Desportos, a Comissão de Igualdade Racial ou a Comissão de Mão-de-Obra, que provê treinamento, em especial para pessoas jovens.

Além disso, divisões de alguns departamentos do governo central participam intensamente do controle de serviços que exercem muita influência sobre o desenvolvimento de áreas metropolitanas e sobre a vida do povo que aí vive, por exemplo, os Departamentos do Meio Ambiente, da Indústria e da Saúde e Previdência Social. O Departamento do Meio Ambiente é responsável pela maior parte dos recursos financeiros canalizados para as administrações municipais e pela supervisão de seus serviços de planejamento do uso do solo, de habitação e meio ambiente. O Departamento da Indústria é responsável pelas políticas de estímulo ao desenvolvimento industrial, especialmente quanto a auxílios e subvenções regionais. O Departamento de Saúde e Previdência Social supervisiona os serviços de saúde, os serviços sociais do governo municipal e promove um elenco de benefícios de seguro social e de pagamentos suplementares destinados aos pobres e necessitados.

Outros departamentos centrais interferem nas áreas metropolitanas: o Departamento de Transporte, quanto à política de transportes e às rodovias; o Ministério do Interior, quanto à polícia, e o Departamento de Educação e Ciência, quanto à educação. Seja através de seus escritórios regionais ou de suas inspetorias, esses departamentos centrais exercem significativa influência sobre serviços públicos nas áreas metropolitanas.

5. *Conseqüências da fragmentação*

Essa fragmentação das atividades do governo, tanto entre níveis quanto entre órgãos distintos, dá origem a dois importantes problemas para a formulação da política pública: cria obstáculos à prestação de contas e frustra a implementação da política.

O ponto fundamental é que não há uma clara responsabilidade pelo governo das metrópoles. As tarefas de elaboração de política ficam espalhadas por muitas organizações, e os funcionários de muitas delas não são eleitos, mas nomeados. Além disso, muitas decisões são tomadas não no contexto dessas organizações, mas no decorrer de negociações entre elas, dentro de um processo de barganha. Torna-se difícil, portanto, identificar quem é responsável por uma determinada decisão, já que a responsabilidade é tão diluída. Essa indefinição de responsabilidade enfraquece a capacidade do público de exigir prestação de contas dos formuladores de política e de exercer influência sobre eles.

A fragmentação prejudica também a implementação da política pública. As políticas são inter-relacionadas; uma interfere com a outra e, mesmo assim, há muitas políticas atribuídas a instituições específicas. Elas são interdependentes; uma dependendo da outra, à medida que políticas e processos de governo se tornam mais entrelaçados. Uma instituição não pode atingir seus objetivos sem a cooperação de outras. Precisam trabalhar juntas; no entanto, descobrem que não podem chegar a um acordo. Uma organização acha que seus objetivos não são alcançados e culpa as demais pelo insucesso — pela recusa em cooperar, por deixarem de lhe seguir a orientação e a direção e por estabelecerem limitações e obstáculos. Ocorre, então, o malogro da política e a exasperação intensifica-se. Cada organização procura, em decorrência, seguir mais vigorosamente suas próprias políticas, resultando em uma crescente duplicação de serviços e, freqüentemente, em inconsistência — tudo porque não existe uma autoridade responsável por um enfoque metropolitano amplo. Uma visão sinóptica torna-se necessária, mas é algo impossível de obter num sistema governamental de complexidade pluralista, competitiva e organizada.

6. *A recente tendência à centralização*

Desde o advento do governo conservador da Sra. Thatcher, em 1979, o futuro das áreas metropolitanas tem-se mostrado desanimador. Politicamente são elas dominadas pelo Partido Trabalhista, e muitas de suas autoridades se recusaram a reduzir despesas, para atender a pedidos do governo. Algumas chegaram mesmo a aumentar as respectivas despesas, alegando que seu eleitorado votara nelas para os cargos a fim de que mantivessem e melhorassem os padrões, elevassem as despesas e os impostos municipais. O governo central, porém, encarou essa posição como um desafio direto à sua autoridade e, por sua vez, reagiu com cortes nas subvenções, até com reduções punitivas contra aqueles que, de seu ponto de vista, estavam gastando demais, e com mudanças nas fórmulas para distribuição dos recursos, de modo que o dinheiro foi deslocado das áreas metropolitanas para as não-metropolitanas.

O governo foi ficando, também, cada vez mais insatisfeito com a atuação das jurisdições metropolitanas. Tem-se oposto às políticas de algumas delas, de

levarem os níveis de subsídios a seus sistemas de transporte público, mediante uma política de baixas tarifas. Tem procurado reduzir as funções do escalão superior no campo habitacional, transferindo a maior parte dessas funções, em Londres, do Conselho da Grande Londres para os distritos.

Após conflitos ocorridos em algumas áreas metropolitanas, o governo ficou em dúvida quanto à capacidade das jurisdições metropolitanas para planejar e controlar o desenvolvimento dessas áreas, atribuindo-lhes a culpa pela transformação de muitos locais da cidade em zonas abandonadas, pontos de fomento ao crime e à desordem. Censura ainda o esforço de algumas jurisdições metropolitanas para exercerem maior controle sobre a polícia, atitude essa vista como imposição de pressões políticas inadequadas no papel operacional das jurisdições. Na Lei de Governo Municipal, Solo e Planejamento, de 1980, o governo reduziu os poderes de planejamento do uso do solo, atribuição do nível superior, conferindo maiores poderes ao escalão de baixo. Censura o que alega ser um dispêndio excessivo, por parte da Administração Educacional da Londres Interna, com educação e manutenção de muitas escolas em funcionamento, quando declinou o número de alunos. De modo geral, é hostil à atitude do governo em relação às comarcas metropolitanas, especialmente em relação ao Conselho da Grande Londres, por excesso de despesa, de pessoal e de ineficiência, bem como pela proposta de políticas que beneficiam os sindicatos do setor público, ou seguem aquilo que se alega ser dogma marxista.⁹

Na verdade, o governo tornou-se tão hostil às jurisdições metropolitanas que está promovendo uma revisão do futuro do governo nas áreas metropolitanas, revisão essa a cargo de funcionários públicos. Espera-se que um relatório do governo venha a propor, brevemente, a abolição do nível superior e a redistribuição de suas funções pelo nível inferior, por conselhos especiais (por exemplo, transporte) ou pelo próprio governo central.

Um campo de política onde se considera que as áreas metropolitanas falharam de maneira particular é nas zonas centrais das cidades, no coração da metrópole, onde os problemas parecem manifestar-se com maior intensidade.¹⁰ Nos anos 60, os problemas das pessoas carentes foram levantados em estudos sobre oportunidades de educação, os quais advogavam maior ajuda e tratamento diferenciado positivo, para elevação dos padrões. Aos poucos, no decorrer dos anos 60 e 70, os problemas do centro das cidades foram recebendo maior atenção pública, e sendo objeto de mais estudo e pesquisa. Identificou-se o fenômeno da privação múltipla, no qual o acúmulo de desvantagens relacionadas e que entre si se reforçavam foi encarado como merecedor de atenção

⁹ Uma crítica das recentes medidas de centralização e uma defesa do governo municipal figuram em Stewart, John; Jones, George; Greenwood, Royston & Raine, John. *In Defence of Local Government*. Birmingham, Institute of Local Government Studies, 1981. As relações entre os governos central e local são examinadas em Jones, G. W., ed. *New approaches to the study of control — local Government relationships*. Farnborough, Gower, 1980; e Rhodes, R. A. W. *Control and power in control — local Government relations*. Farnborough, Gower, 1981.

¹⁰ Bons levantamentos dos problemas dos centros e da reação governamental podem ser encontrados em Mackay, David H. & Cox, Andrew W. *The Politics of urban change*. London, Croom Helm, 1979; em Edwards, John & Batley, Richard. *The Politics of positive discrimination*. London, Tavistock, 1980; e em Lawless, P. *Britain's inner cities*. London, Harper & Row, 1981. Problemas urbanos estão bem apresentados em Goldsmith, Michael. *Politics planning and the city*. London, Hutchinson, 1980.

especial. Políticas programáticas e subvenções, muitas vezes seguindo exemplos norte-americanos, foram estabelecidas pelo governo central, tanto para focalizar o interesse em partes específicas das áreas metropolitanas, onde os problemas eram piores, quanto para dirigir o financiamento oriundo do governo central para projetos e programas destinados aos menos favorecidos, freqüentemente imigrantes de cor. O governo central foi-se envolvendo cada vez mais em problemas apresentados pelo centro das cidades, indicando áreas merecedoras de atenção especial e organizando novas instituições governamentais, das quais muitas vezes participa, executando um trabalho conjunto.

O governo central selecionou diversas áreas centrais das cidades como merecedoras de maior ajuda e de assistência especial. Há três categorias de centro: a) os mais necessitados e desfavorecidos, que recebem o máximo de auxílio — constituem seis centros de trabalho conjunto, todos dentro de áreas metropolitanas —, Birmingham, Hackney-Islington, Lambeth, Liverpool, Manchester-Salford e Newcastle-Gateshead; b) 15 administrações de programa, que recebem assistência um pouco menor; c) 14 outros distritos escolhidos,* que recebem ainda menos, mas ainda ficam habilitados a receber mais ajuda do que áreas que não tenham tido essa designação.

Para as áreas de trabalho conjunto, foi articulada uma nova forma de estrutura institucional: uma comissão de parceria,** que é o órgão de coordenação da atividade conjunta. Compõe-se de representantes das autoridades municipais da área (de ambos os níveis), de representantes dos vários departamentos do governo central e de representantes de diferentes conselhos, como as autoridades sanitárias e a Comissão de Mão-de-Obra. O presidente da comissão é um ministro do governo central e o secretariado é também designado pelo governo central. O apoio da comissão provém de um grupo diretor oficial, incluindo funcionários dos órgãos nela representados. O objetivo dessa comissão não é executar, mas sim coordenar as atividades das diferentes agências públicas operando no centro das cidades, numa tentativa de contrabalançar a fragmentação do governo nessas zonas.

O governo selecionou também 11 áreas como zonas comerciais (Enterprise Zones),¹¹ situadas igualmente nos centros das cidades. Tais zonas foram isentas de alguns impostos, como de controles e regulamentos específicos, de modo que empresas particulares, especialmente firmas de pequeno porte, pudessem ser encorajadas a nelas se radicar e prosperar. Além disso, na conformidade de poderes concedidos pela Lei de Governo Municipal, Solo e Planejamento, de 1980, duas empresas para desenvolvimento urbano, cujos funcionários são nomeados, foram estabelecidas em Liverpool e Londres, para novo desenvolvimento das abandonadas zonas portuárias dessas cidades.

A centralização cresceu mais, após os conflitos urbanos de 1981. O secretário de Estado para o Meio Ambiente foi virtualmente nomeado ministro de Liverpool, passando muito tempo aí e formulando planos para revitalização da área. Sua abordagem não tem sido o fortalecimento do governo municipal nas áreas metropolitanas, mas a expansão do papel do governo central e a atração de recursos da empresa privada para ajudar num novo surto de desen-

* N. da R. *Other Designated Districts*, na versão em inglês.

** N. da R. *Partnership committee*, na versão em inglês.

¹¹ As zonas comerciais são discutidas em Taylor, S. *The Politics of enterprise zones*. In: *Public Administration*, 59:421-39, 1981.

volvimento do ambiente em decadência. Tem estimulado a participação de homens de negócios nas comissões de parceria, procurado a orientação das comunidades industriais e comerciais e defendido um programa segundo o qual as subvenções governamentais serão canalizadas para os esquemas de jurisdição municipal apoiados também pelas empresas particulares, que se comprometem com recursos financeiros. O objetivo do ministro é compartilhar com o setor privado a tarefa de recuperação dos centros das cidades.¹²

Os órgãos colegiados têm sido igualmente encorajados a expandir as próprias atividades nas zonas centrais das cidades, como é o caso dos esforços da Comissão de Mão-de-Obra para oferecer oportunidades de treinamento, especialmente aos jovens que deixam a escola.

Esses progressos, voltados para as zonas centrais das cidades e para as partes mais carentes das áreas metropolitanas, têm alguns aspectos que causam preocupação. Primeiro, não realçam o papel do governo municipal. Representam iniciativas do governo central e imposição de suas prioridades, tanto das oriundas de departamentos, quanto das de conselhos. As autoridades locais e, acima de tudo, a jurisdição metropolitana não estão articulando políticas próprias, que acreditem capazes de atender melhor às necessidades de suas áreas. O centro está tomando a direção, intervindo, impondo suas idéias e propostas e distribuindo recursos para os projetos e programas que considera adequados. As autoridades municipais vêem suas prioridades destorcidas por essa intervenção do poder central, já que são encorajadas a gastar não em resposta a necessidades e condições locais, mas para se habilitarem a atrair recursos concedidos pelo centro. Assim, estão respondendo mais às idéias e políticas emanadas do centro do que aquilo que elas próprias tenham planejado, depois de uma avaliação das áreas municipais.

Segundo, o foco de atenção é a zona central das cidades, através de área ou programa estabelecidos em parceria, distritos selecionados, zona comercial ou locais a serem desenvolvidos por empresas. A metrópole não é, assim, considerada como um todo. Os problemas não são analisados nem as políticas formuladas no contexto da área metropolitana como uma totalidade. Extraem-se segmentos da metrópole, para neles se produzir a ação. E, no entanto, o centro das cidades interage de maneira significativa com as áreas circunjacentes. A vitalidade de uma vai depender da vitalidade da outra. Ambos precisam ser considerados em conjunto, mas a abordagem atual ainda é parcial.

Terceiro, pelo fato de que não existe um verdadeiro governo metropolitano, a ação ainda depende da cooperação entre a complexa pletera de órgãos envolvidos. As comissões de parceria apenas coordenam; não podem compelir, embora o financiamento oriundo do centro possa representar importante alavanca de influência. Assim, atraso, ambigüidade e confusão ainda caracterizam a formulação e a implementação da política.

Quarto, a incoerência ainda prevalece, especialmente a nível do governo central.¹³ O Departamento do Meio Ambiente é o órgão principal, na política

¹² Explicação e justificativa da política do atual governo estão em Heseltine, M. Why we must all make it our business to save the inner cities, In: *The Times*, 14.th Apr. 1982; em Pauley, Robin. Mr. Heseltine Banks on FIG. In: *Financial Times*, 26.th Mar. 1982; e em The FIG-men Cometh. In: *The Economist*, 19.th June 1982.

¹³ As incoerências são muito bem salientadas num debate sobre cidades realizado na Câmara dos Lordes: Regeneration problems. *House of Lords Debates*, 31.st Mar. 1982, colunas 1.389-98, especialmente as colunas 1.395/1.396.

relativa ao centro das cidades. É responsável pelos programas de parceria com outros níveis e por esquemas relativos aos distritos selecionados, bem como pelas subvenções que os acompanham. O Departamento da Indústria, porém, é responsável por políticas de ajuda regional e dividiu o país em diferentes áreas, habilitadas a diferentes níveis de assistência — Áreas de Desenvolvimento Especial, Áreas de Desenvolvimento e Áreas Intermediárias. Contudo, as zonas correspondentes ao centro das cidades nem sempre estão localizadas dentro das áreas assistidas pelo Departamento da Indústria e, assim, não estão qualificadas para a ajuda que ele distribui, o que não ocorre com áreas fora dessa parte da cidade. Mais ainda, uma vez que somente áreas assistidas podem receber cotas de recursos financeiros da CEE, nos termos de sua política regional, essas partes das cidades não compreendidas nos limites daquelas áreas mais uma vez saem perdendo, como acontece em Londres e em West Midlands.

Essa inconsistência existe também dentro dos departamentos. Conquanto o Departamento do Meio Ambiente esteja aumentando seus gastos com projetos para o centro das cidades e encorajando os conselhos e autoridades municipais a gastar mais com essas zonas, está também reduzindo sua parcela de apoio financeiro destinado a muitas autoridades municipais do centro das cidades e impondo reduções punitivas nas subvenções, baseados no fundamento de que as jurisdições estão realizando despesas excessivas. Assim, as autoridades municipais que têm em suas áreas comissões de parceria, zonas de desenvolvimento e empresas de desenvolvimento vêm experimentando cortes em suas taxas de subvenções. Existe, portanto, uma incoerência fundamental no que se refere à política do governo central.

Quinto, as jurisdições metropolitanas sentem-se particularmente prejudicadas. Seu estabelecimento deve-se ao fato de que seriam responsáveis pela formulação da estratégia do desenvolvimento das áreas sob sua responsabilidade e à alegação de que lhes deveria ser permitido desempenhar o papel principal no trato dos problemas de tais áreas. Ressentem-se da crescente intervenção do governo central e dos conselhos nomeados, e das incoerências decorrentes; de despesas consideradas muitas vezes como iniciativas marginais ou dispendiosas duplicações de esforços dessas mesmas autoridades, e aborrecem-se com a redução de suas subvenções, em decorrência dos alegados excessos de despesa. Aham que nunca lhes foi permitido exercer o papel desenvolvimentista e estratégico para elas imaginado quando de sua instituição, e que têm sido frustradas pela interferência dos departamentos e conselhos, por dificuldades criadas pelo nível inferior e pela falta de recursos financeiros.¹⁴ Além disso, têm agora, pendendo sobre suas cabeças, a ameaça de extinção.

Existe, assim, uma confusa responsabilidade nos sistemas governamentais das áreas metropolitanas do Reino Unido. A formulação da política é fragmentada; não existe uma política metropolitana coerente. A tendência parece ser no sentido de maior centralização, mas essa abordagem, dando ênfase à formulação da política sobre Londres e sobre os servidores civis, dificilmente contribuirá

¹⁴ A frustração sentida pelas áreas metropolitanas, relativa à intervenção do governo central, está bem retratada em O'Brien, Ray. *Enterprise, economy and environment: private, public or partnership*. In: *Allies or Adversaries*. London, Royal Institute of Public Administration (RIPA), 1981.

para uma ação efetiva e responsável no trato dos problemas extremamente urgentes com que se defrontam as áreas metropolitanas.¹⁵

7. Em defesa do modelo unitário

Agora podemos ver por que os problemas metropolitanos parecem insuperáveis. O governo da metrópole está dividido geograficamente em níveis e funcionalmente em conselhos e departamentos distintos. Os primeiros concentram-se em seu próprio elenco de funções em suas limitadas áreas, enquanto os últimos concentram-se em suas funções isoladas para serem desempenhadas em áreas especialmente escolhidas para tal fim. Assim, suas fronteiras raramente coincidem: algumas são mais amplas que a área metropolitana; outras abrangem áreas menores. O que se requer é uma ordenada disposição governamental que proporcione a uma jurisdição pública a capacidade de, em primeiro lugar, abranger os problemas e necessidades da metrópole como um todo; em segundo, articular políticas e estabelecer prioridades através de todo o elenco de serviços públicos existentes na metrópole; e, em terceiro, implementar tais políticas.

Abordagens limitadas e parciais mostraram-se inoperantes. O governo metropolitano exige, para toda a metrópole, uma instituição governamental que venha a considerar problemas e necessidades da metrópole como um todo, procurando promover seu bem-estar. Essa instituição representará o interesse público metropolitano, e deverá ser responsável por todos os seus serviços públicos, de modo que possa considerar as interações entre as políticas. Os problemas da metrópole não se apresentam de uma maneira específica. Agem entre si. Somente uma jurisdição pública única e unitária pode explorar as interações entre diferentes políticas e delinear um conjunto apropriado de prioridades que venham atender às necessidades da metrópole. Essa autoridade precisa também ter o poder não apenas de formular amplas políticas públicas a nível estratégico mas, igualmente, de implementá-las. O estabelecimento da estratégia precisa estar acoplado à responsabilidade da implementação, de modo que uma não venha frustrar a outra.

Uma grande vantagem de semelhante modelo para a metrópole é que o mesmo cria um sistema de formulação de políticas que terá a faculdade de aprender. Será uma organização de aprendizado, com a capacidade de aprender sobre as necessidades e problemas de toda a metrópole, de aprender sobre as inter-relações das diferentes políticas e serviços, e de aprender, com os problemas de implementação, sobre erros de estratégia e, com a estratégia, sobre a direção que deve ser tomada na implementação.

Uma autoridade pública unitária desse tipo precisa ser eleita por voto direto, para que haja garantia de que é democraticamente responsável. Os grandes poderes que a autoridade possuirá não devem ser conferidos a burocratas e a funcionários nomeados. Mais ainda, para a segurança de fidedigna e responsável tomada de decisões, a autoridade metropolitana deverá extrair a maior parte de seus recursos financeiros de impostos que exigirá de seus próprios elei-

¹⁵ Os problemas do trato das dificuldades de Glasgow descritos em Booth, S. A. S.; Pitt, D. C. & Money, W. J. Organizational redundancy? A critical appraisal of the GEAR Project. In: *Public Administration*, 60:56-72, 1982.

tores. Dessa maneira, se a autoridade desejar gastar mais com serviços melhores e padrões mais elevados, terá que arcar com as conseqüências dessa decisão, impondo tributos mais elevados e, do mesmo modo, se a autoridade quiser reduzir os tributos, terá que arcar com as conseqüências dessa decisão, baixando os padrões de seus serviços.¹⁶ Os tributos mais adequados seriam um imposto de renda metropolitano, incidindo sobre os habitantes da metrópole, e um imposto sobre a propriedade metropolitana, incidindo sobre aqueles que detivessem propriedade na área. O papel das subvenções do governo central seria o de estabelecer equilíbrio entre as áreas metropolitanas do país, em termos da equalização de sua capacidade tributária, de seus recursos oriundos de impostos. O governo central não deveria procurar exercer essa ação equalizadora em função de "necessidade", visto como é duvidoso que um governo nacional possa planejar uma adequada mensuração da necessidade em áreas municipais, e que a principal justificativa para um governo local é a de que o mesmo é o mais capaz de decidir sobre as necessidades de sua comunidade.

Um grande obstáculo a esse esquema será o governo central, que não querará a criação de numerosas jurisdições metropolitanas muito poderosas, que poderão agir como contrapesos políticos em relação ao governo, que não irá, é evidente, desistir facilmente de seus poderes de intervenção em campos específicos de política. Contudo, há um argumento crucial, que com o tempo talvez possa convencer até o governo central da conveniência desse modelo de governo metropolitano unificado. Os problemas das áreas metropolitanas aumentarão e intensificar-se-ão de tal maneira que os cidadãos poderão tornar-se alienados da comunidade maior da nação. Os serviços públicos se desmantelarão cada vez mais, a desordem e os conflitos proliferarão, a própria existência do Estado será ameaçada. Diante de uma ameaça desse tipo, o governo central poderá perceber que não é suficientemente flexível para planejar políticas públicas que possam levar em conta problemas e necessidades da metrópole.

O centro tende a pensar em soluções nacionais únicas, que são uniformemente impostas em toda parte, mas, dada a imensidade dos problemas sociais que surgem nas áreas metropolitanas, uma resposta assim rígida e artificial apenas agravará os problemas. A verdadeira resposta está em permitir que cada governo metropolitano ponha à prova suas próprias soluções, faça experiências e seja inovador na formulação de políticas públicas que mais se ajustem às suas circunstâncias. Dessa maneira, a sociedade aprenderá, enfrentando uma variedade de respostas, a lidar muito mais eficientemente com os problemas metropolitanos do que se um governo central tentasse adotar uma única solução.

Outro grande obstáculo à criação de um genuíno governo metropolitano será a oposição vinda das unidades do escalão inferior do governo municipal, especialmente se estas agora desempenham uma ampla série de serviços públicos, contam com a lealdade de seus cidadãos e são constituídas por eleição direta.

¹⁶ A necessidade de esclarecer a responsabilidade nas finanças do governo municipal e de promover a prestação de contas da jurisdição local é muito bem colocada no relatório sobre o inquérito oficial levado a efeito pelo Comitê Layfield. *Local Government Finance*. London, Imprensa Oficial. Ordem n.º 6.453; e em Jones, George; Stewart, John & Travers, Tony. *The way ahead for local Government finance*. Birmingham, Institute of Local Government Studies, 1982.

Irão argumentar que representam mais exatamente a opinião local e que expressam com mais realismo a consciência política de um município do que uma vasta e remota autoridade metropolitana.

As instituições existentes tendem a proteger-se de ataques e procuram expandir os seus papéis; em conseqüência, as autoridades do escalão inferior lutarão duramente para garantir a própria existência, tal como agora se esforçam para frustrar as estratégias metropolitanas.

O problema representado pelas autoridades do nível inferior é enorme. A alocação de funções a esse nível parecerá atraente àqueles que advogam a descentralização para as unidades de governo municipal, especialmente para unidades que exprimem os sentimentos de uma comunidade política municipal, mas haverá sempre o perigo de que o nível inferior frustre a consecução dos objetivos da política metropolitana. O sistema governamental de uma área metropolitana deveria significar a garantia de que os desejos das comunidades políticas locais são levados em consideração, de que a política atende tanto às necessidades da metrópole, como um todo, quanto dessas comunidades políticas, e de que a implementação das diretrizes é sensível e adaptável às condições locais. Essas metas podem, na realidade, ser atingidas com a extinção do nível inferior.

Algumas pessoas podem advogar a substituição desse nível por unidades muito menores, incumbidas de papéis predominantemente assessoriais, ou consultivos ou de representação, como os dos conselhos comunais, de vizinhança ou paróquia, consistindo de representantes eleitos, localmente, e que exprimem os sentimentos das comunidades municipais diante do governo metropolitano. Os limites dessas unidades abrangeriam áreas muito menores do que as abrangidas pelo atual nível inferior e, assim, ficariam muito mais perto do povo e refletiriam, mais genuinamente, as opiniões da comunidade local. No entanto, esses conselhos de caráter muito local apresentam certos perigos. Se não tiverem qualquer função executiva a desempenhar, irão transformar-se simplesmente em grupos de pressão das exigências e dos interesses locais, que procurarão impor, sem qualquer senso de prioridades nem do equilíbrio entre as necessidades e os recursos. Desprovidos de real responsabilidade, tenderão a se conduzir de maneira irresponsável. É provável também que as pessoas que participarem das atividades desses grupos não sejam representativas da comunidade local, havendo uma tendência a que sejam ativistas, geralmente gente de posses, os bem-falantes, os organizados, aqueles cujas capacidades permitirão que suas vozes dominem esses conselhos. Além disso, esses órgãos tenderão também, de vez em quando, a se posicionar como rivais do governo metropolitano, resistindo, em nome de um interesse local, ao interesse da metrópole inteira.

A melhor solução está em não estabelecer esses conselhos chamados "básicos", ou de caráter extremamente local, ainda que apenas com *status* assessorial — mas sim em criar o governo metropolitano único, em utilizar os conselheiros eleitos para o conselho metropolitano como o canal através do qual se manifestam as opiniões locais, e em descentralizar o mais possível a implementação para equipes administrativas de área, que podem, assim, quebrar a uniformidade da administração e assegurar que os serviços sejam prestados com flexibilidade, para atender a circunstâncias locais.

Dessa maneira, pode-se chegar, ao ser formulada a política pública, a um equilíbrio entre a necessidade de garantir que se tenha uma visão de ampli-

tude metropolitana e a necessidade de garantir que diferenças entre partes distintas da área metropolitana sejam igualmente levadas em consideração. O papel do conselheiro eleito é ampliado: é tarefa sua pensar tanto no bem-estar da metrópole quanto no de sua área mais imediata. Os representantes eleitos por uma área dessas podem formar uma comissão de área, à qual cidadãos e grupos da localidade podem apresentar suas opiniões, e essa comissão, parte da estrutura do governo metropolitano, pode-se fazer ouvir nos processos decisórios da autoridade. A necessidade da diversidade administrativa local, dentro da estrutura de um governo metropolitano, pode ser atendida por equipes de administração de área, compostas de funcionários que se encarreguem da prestação de serviços a determinadas localidades, os quais podem moldar a implementação da política de forma a atender a circunstâncias locais, e coordenar a prestação de serviços habilitando a localidade a receber tais serviços da forma mais apropriada às próprias condições. Essas equipes de administração de área podem trabalhar em contato com as comissões de conselheiros de área e vincular-se a grupos locais de interesse e pressão e a outros grupos informais e voluntários, que aleguem falar em benefício da comunidade.

Nesse modelo de governo metropolitano, a responsabilidade maior e final pela política pública recai claramente sobre o conselheiro metropolitano eleito, que é responsável perante os eleitores. O primado da democracia representativa é, assim, firmemente defendido, e o conselheiro é responsável pelo governo da metrópole inteira e por todos os seus serviços. Sua perspectiva de formulação de política é sinóptica e unitária, mas ao mesmo tempo ele se torna sensível a pressões de natureza mais local. Fica aberto às opiniões e interesses das localidades menores que constituem a metrópole, mas não é subserviente em relação a elas. Sua tarefa consiste em equilibrar as duas visões e, contudo, assegurar que, no final, prevaleça a visão metropolitana.

Um governo metropolitano unitário facilita a formulação da política pública que visa atender às necessidades da metrópole. Como membros eleitos, os conselheiros partilharão um comprometimento comum em relação à perspectiva metropolitana. A equipe que trabalhar para o governo metropolitano partilhará uma mesma lealdade, dirigida a uma organização responsável pela área metropolitana. Será um grupo de pessoas menos fragmentado do que quando distribuído por diferentes níveis de governo local e por diferentes divisões departamentais ou conselhos do governo central, já que partilhará, além de uma área geográfica comum, subordinação a um único conselho metropolitano, uma mesma direção política dominante, um mesmo regime financeiro e uma cultura organizacional comum. Será mais fácil para a equipe e para os conselheiros manter comunicação e cooperação entre as divisões de serviço dentro de uma única organização do que quando trabalham no âmbito de jurisdições separadas. É mais fácil conseguir cooperação intra-organizacional para fins comuns do que uma ação conjunta entre organizações. Algumas pessoas advogam, de maneira otimista, como instrumentos de coordenação, as comissões mistas de consulta ou assessoramento, de que fazem parte representantes das diferentes instituições em que se divide o governo metropolitano. A desvantagem desses órgãos é que seus membros conservam uma lealdade básica às instituições que representam, em relação às quais agem como embaixadores, defendendo os interesses de suas instituições. Raramente desenvolvem um comprometimento novo em relação a uma perspectiva mais ampla. Isso só pode ser conseguido no contexto de uma estrutura unitária, em que barreiras institucionais anterior-

res sejam reduzidas e onde haja mais espaço para o desenvolvimento de uma cooperação informal.

Pelo fato de que a forma unitária de governo metropolitano facilita a cooperação entre os responsáveis pelas políticas públicas, facilita também a mudança. Os conselheiros e as equipes de trabalho acharão mais fácil responder com rapidez e flexibilidade às mudanças que se processam no ambiente e às novas necessidades do que quando se vêem encerrados em organizações separadas, com perspectivas restritas. Empenhados numa função, tenderão a se colocar na defensiva, resistindo às mudanças, receosos de serem superados pelas instituições rivais. Como componentes de um governo metropolitano único, porém, serão capazes de se despojar de suas lealdades limitadas, seja a uma determinada localidade, seja a um serviço específico, e de transferir sua preocupação para uma área mais ampla e para os problemas que precisam ser resolvidos. Passarão a ver que a resposta política aos problemas metropolitanos requer a cooperação entre muitos serviços e que uma resposta isolada, vinda de um único setor, será insuficiente. O governo uno encoraja a tomada de novas iniciativas.

A principal mensagem deste trabalho é a de que os fatores organizacionais são de importância crucial na definição dos limites da política pública. A maneira pela qual um sistema de governo se constitui ajuda a configurar a percepção que os responsáveis pelo processo decisório terão dos problemas e das soluções. Instituições limitadas produzem soluções limitadas, porque a avaliação e análise que fazem da natureza dos problemas sociais são restritas e sua capacidade de reagir diante dos problemas é igualmente restrita, porque essas instituições se encontram confinadas pelos obstáculos de um limitado elenco de respostas políticas. Um governo metropolitano uno tem a capacidade não só de pensar com mais flexibilidade e de maneira mais inovadora sobre os problemas, mas também de criar novas políticas, puras ou mistas, para resolvê-los.

Na discussão sobre a adequada estrutura institucional dos governos municipais, muitos comentaristas tentam, com frequência, estabelecer densidades populacionais como requisito para que as jurisdições atendam aos duplos critérios de democracia e eficiência na prestação do serviço. Essas discussões e essa meta são irrelevantes. A democracia representativa pode ter suas raízes em populações de qualquer tamanho, e estudos sobre a relação entre tamanho da população e eficiência não conseguiram encontrar qualquer relação realmente importante entre tamanho e eficiência.¹⁷ A preocupação com a densidade da população não ajuda na tarefa de planejamento do governo metropolitano. Para que haja garantia democrática, o requisito é que se possa contar com eleições diretas a intervalos regulares, para constituição de um conselho representativo que determine as políticas da jurisdição metropolitana. Consegue-se melhor a eficiência dispondo-se de gerentes e administradores de primeira classe, incumbidos de orientar uma equipe altamente motivada e capaz de responder com rapidez e flexibilidade a necessidade e condições em mudança. O

¹⁷ Ver Newton, K. Community performance in Britain. In: *Current Sociology*, n.º 22, 1976; e Is small really so beautiful: is big really so ugly? In: *Studies in Public Policy*. Glasgow, University of Strathclyde, n.º 18, 1979. Sharpe, L. J. The failure of local Government modernization in Britain: a critique of functionalism. In: *Canadian Public Administration*, 24, 1981.

governo metropolitano, portanto, pode abranger áreas de qualquer tamanho e populações de qualquer densidade, de 500 mil pessoas e mais de 10 milhões. O importante é que o governo metropolitano seja responsável pela política pública na área metropolitana.

8. Conclusões

O tema principal deste trabalho é que aqueles que se ocupam com o desenho de um adequado sistema de governo para as áreas metropolitanas podem aprender muito com a experiência do Reino Unido. Podem ver o que devem evitar e o que devem apoiar. Os problemas metropolitanos são complexos e inter-relacionados. Não podem ser sensatamente examinados ou analisados se suas inter-relações não forem exploradas, nem podem ser eficientemente conduzidos se as inter-relações entre diferentes políticas não forem levadas em consideração. Os atuais sistemas de governo nas áreas metropolitanas erigem, porém, um grande obstáculo a semelhante exploração de interações, e esse obstáculo é a fragmentação do governo, tanto territorial quanto funcional. A primeira concentra a atenção em partes limitadas da área metropolitana e frustra a adoção de uma abordagem metropolitana da formulação da política pública. A segunda, focalizando apenas uma função limitada, ou um restrito conjunto de atividades, impede a apreciação das inter-relações das políticas e encoraja reações estreitas e inflexíveis.

É necessário um governo metropolitano responsável pela área metropolitana como um todo e por todas as suas políticas públicas, dispondo de condições que permitam que maior número de opiniões, interesses e circunstâncias de caráter local seja considerado durante os processos de formulação e implementação da política, mas sem que tais fatores se tornem o elemento dominante e, assim, inibidores da política metropolitana. As sugestões feitas procuram estabelecer um equilíbrio entre as pressões metropolitanas e as de caráter mais local, sendo, porém, com a supremacia das primeiras e a não-supressão das últimas.

Uma vez que os problemas das áreas metropolitanas parecem tornar-se cada vez mais difíceis, são necessárias soluções radicais. Há necessidade de uma forma de governo que não apenas mantenha os serviços existentes, mas que responda ao imperativo da mudança e procure orientar o desenvolvimento das áreas metropolitanas no sentido da consecução dos objetivos dos formuladores de política pública eleitos pelo povo. O que é necessário, de fato, é governo metropolitano, já que não se pode dizer que o Reino Unido possui qualquer genuíno e eficiente governo metropolitano.