

Gestão metropolitana no Canadá: um estudo de casos*

Ricardo Brinco**

*Economista da Fundação de Economia e
Estatística e Doutor em Economia pela
Universidade de Paris X-Nanterre*

Resumo

São examinados, neste artigo, os traços principais da gestão metropolitana no Canadá, fazendo-se a análise de alguns casos ali encontrados. Mais precisamente, o foco está direcionado para as principais áreas metropolitanas do País, quais sejam, Toronto, Montreal e Vancouver. Os três casos remetem a formações metropolitanas extremamente dinâmicas e complexas em seus aspectos socioeconômicos e institucionais. Todas enfrentaram, e continuam enfrentando, grandes transformações, em meio a processos muitas vezes traumáticos, que abalaram suas interdependências internas e seus relacionamentos externos. Foram escolhidas porque configuram casos exemplares e diferenciados, representando experiências exitosas, em grau maior ou menor, no domínio da gestão e do planejamento metropolitano e refletindo, assim, a riqueza e as múltiplas facetas do que seria o “modelo canadense” nesse domínio.

Palavras-chave

Gestão metropolitana; áreas metropolitanas; Canadá.

* Este artigo é uma síntese do livro **Gestão Metropolitana no Canadá**, publicado pela FEE/ Observatório das Metrópoles, sendo um desdobramento do projeto **Observatório das Metrópoles: Território, Coesão Social e Governança Democrática**, que conta com o apoio do Programa do Milênio, 2005-08 — Edital MCT/CNPq 01/2005. Artigo recebido em out. 2008 e aceito para publicação em dez. 2008.

** E-mail: brinco@fee.tche.br

O autor agradece à Maria Domingues Benetti e a José Antonio Fialho Alonso a leitura atenta do texto e as observações.

Abstract

This article aims at examining the major issues related to metropolitan government in Canada by local case study analysis. More precisely, focus is put on the larger metropolitan areas of the country, namely Toronto, Montreal and Vancouver. The three situations refer to extremely dynamic and complex metropolitan formations considering their socio-economic and institutional features. Each one of them has experienced, and is still going through, extensive transformations, which sometimes are traumatic, affecting their interdependencies and their external relationships. They have been chosen as exemplary and distinguished cases and represent experiences that in some way have succeeded in matters of metropolitan government and planning, thus enlightening the variety and the multiple aspects of what could be seen as the "Canadian model" on the subject.

Key words

Metropolitan government; metropolitan areas; Canada.

Classificação JEL: R11, R50.

1 Introdução

A contínua expansão urbana tem levado à ocupação de regiões cada vez mais amplas, determinando uma crescente dificuldade de os espaços urbanos funcionais coincidirem com os espaços institucionais. Face a um padrão de ocupação territorial extremamente ampliado e muito fragmentado do ponto de vista político-administrativo, as exigências básicas que se colocam estão muito relacionadas à capacidade de ordenamento do desenvolvimento metropolitano, ou seja, passam pela existência de instâncias regulatórias nos níveis local e regional, constituam elas governos formais, ou não. Trata-se, em última análise, de enfrentar o problema da inadequação dos tradicionais mecanismos institucionais de gestão face às profundas mudanças que afetam o espaço geográfico, econômico e social. O que está, portanto, em jogo são temas associados ao binômio território e governança, envolvendo coordenação e planejamento na escala metropolitana, cooperação intermunicipal ou inter-regional e governo metropolitano.

O presente artigo propõe-se a examinar alguns traços da gestão metropolitana no Canadá. Mais precisamente, o foco da análise está direcionado para as principais áreas metropolitanas do País, quais sejam, Toronto, Montreal e Vancouver, que formam experiências muito marcantes e contrastantes de exemplos de governo regional de cunho metropolitano (aqui tomados no sentido amplo da expressão) e refletem, acuradamente, a riqueza e as múltiplas facetas do que seria o “modelo canadense” nesse domínio. Nesse sentido, o Canadá aparece como um laboratório privilegiado das transformações, afetando as organizações e as instituições, justificando amplamente sua escolha como objeto específico de análise.

Na verdade, o País tem uma longa trajetória de convivência com arranjos institucionais de várias ordens na esfera metropolitana, ainda que se constate o predomínio de um padrão de estruturas consolidadas de gestão. Estas são resultantes, via de regra, da aplicação de reformas institucionais baseadas na fusão de municipalidades, uma decorrência da clara preferência demonstrada pelos governos provinciais quanto a esse tipo de prática agressiva de reorganização territorial. A diversidade e a riqueza das experiências canadenses são, nesse sentido, o reflexo do domínio político que as províncias exercem sobre as instâncias locais, por conta das especificidades do sistema federativo canadense. Em tal contexto, praticamente todas as grandes áreas metropolitanas do País contam com alguma forma de arranjo institucional de âmbito regional, via de regra, estabelecido de cima para baixo.

Um elemento interessante, que também referenda a importância de se examinar o tema da gestão metropolitana no Canadá, remete à associação direta que é ali feita entre as condições de competitividade das maiores aglomerações no contexto da globalização e o caráter nocivo que resultaria de um quadro de fragmentação político-administrativa. Tal apreciação tem, efetivamente, figurado com destaque na gênese dos processos de reestruturação institucional que se propõem a favorecer a formação de regiões metropolitanas competitivas. Essa é uma das justificativas usuais invocadas quando dos processos de fusões impostos às municipalidades e explica a preferência pela criação de megacidades. Ainda que não haja respaldo — nem prático, nem teórico — para o estabelecimento de uma relação desse tipo entre fragmentação municipal e inserção competitiva no mundo globalizado, o fato é que, no contexto canadense, essa tem sido uma importante força motivadora.

Os três casos aqui analisados (Toronto, Montreal e Vancouver) remetem a formações metropolitanas extremamente dinâmicas e complexas em seus aspectos socioeconômicos e institucionais e refletem circunstâncias específicas de cada cidade-região. Cada uma delas é efetivamente marcada por sua própria geografia, sua identidade, sua trajetória histórica e sua lógica interna de funcio-

namento. Todas enfrentaram, e continuam enfrentando, grandes transformações socioeconômicas, em meio a processos, muitas vezes, traumáticos, que abalaram suas interdependências internas e seus relacionamentos externos.

2 Alguns fatos básicos que afetam a vida dos governos locais no Canadá

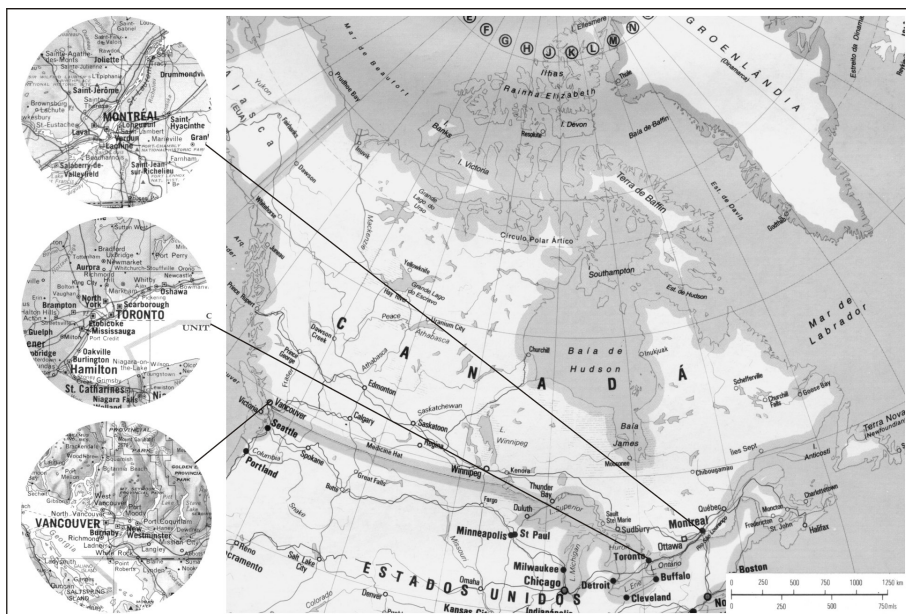
O Canadá, com seus 9.984.870km², desponta como o segundo país do mundo em extensão, seguindo a Rússia e precedendo a China e os Estados Unidos. É, de fato, uma nação marcada por vastidões continentais e relativamente pouco povoada, a ponto de, com uma população de 31.612.897 habitantes em 2006¹, ocupar apenas a trigésima sexta posição, em termos demográficos, no cenário internacional. Sua dinâmica populacional não é, efetivamente, das mais fortes, bastando dizer-se que o País cresceu a uma taxa geométrica média de 0,98% entre 1991 e 2006, uma evolução condicionada pelas reduzidas taxas de natalidade e pelo afluxo de importantes correntes migratórias. De fato, a contribuição dos estrangeiros que se radicam no Canadá tem sido decisiva para garantir o aumento de sua população. Observa-se, por exemplo, que nada menos do que dois terços da variação populacional registrada no período 2001-06 se deve à imigração internacional (Statistics..., 2007), com a maior parte (mais de 70%) dos imigrantes tendo-se domiciliado em uma das três maiores áreas metropolitanas (Figura 1).

Uma característica básica da população canadense é a sua distribuição muito concentrada nas grandes cidades e nas áreas metropolitanas, definindo, assim, um padrão de ocupação fortemente urbanizado, com mais de 80% dos residentes encontrando-se em zonas classificadas como urbanas. Além disso, a maior parte dos habitantes vive em um espaço relativamente circunscrito do território meridional, a ponto de as duas maiores províncias — Ontário e Quebec — responderem por 62,34% da população em 2006. Ao mesmo tempo, sua porção setentrional é quase deserta, com os três territórios ali situados formando 39,34% das terras e reunindo tão-somente 101.310 moradores, ou seja, contribuem com meros 0,32% para a formação da população total.

¹ Todos os dados populacionais, exceto quando referida outra fonte, procedem de Statistics Canada (<http://www.statcan.ca>), o órgão oficial que responde pelas estatísticas nacionais do Canadá. Deve ser observado que os Censos são ali realizados de cinco em cinco anos, correspondendo a 2006, 2001, 1996, etc.

Figura 1

Localização de Montreal, Toronto e Vancouver no Canadá



FONTE: Folha de São Paulo, **Atlas Geográfico Mundial** e Encyclopaedia Britannica, **Britannica Atlas**.

O sistema urbano canadense está evoluindo, na verdade, para uma formação marcadamente metropolitana, com a dinâmica mais forte do crescimento populacional ocorrendo, precisamente, nas suas maiores regiões urbanas. Assim, de 2001 a 2006, 86,64% do aumento do número de residentes deu-se nas chamadas Áreas Metropolitanas Censitárias — Census Metropolitan Areas (CMAs) —, 64,54% verificaram-se nas seis maiores CMAs e 46,36% ocorreram, apenas, nas três principais. Já em termos do contingente total de residentes, constata-se que, em 2006, 68,04% dos canadenses viviam nas 33 CMAs do País, 44,63% estavam nas seis maiores e 34,37% residiam nas três principais.

O Canadá constitui uma federação com três níveis de governo, a saber, o Federal, o das províncias e dos territórios e os governos locais, sendo os governos das municipalidades a forma mais representativa destes últimos. Há 10 províncias, três territórios e cerca de 3.700 governos locais no Canadá.

Segundo os termos da Constituição do País, as municipalidades não gozam de um estatuto legal próprio, ou seja, não têm assegurados direitos constitucionais. Assim, enquanto as províncias derivam seus poderes diretamente da Constituição, o que lhes garante sua autonomia, as municipalidades têm seus poderes decorrentes da lei provincial. Todo seu ordenamento institucional é, portanto, obra da legislação própria das províncias, que as cria, as extingue, estabelece as regras de seu funcionamento, define seu elenco de poderes e responsabilidades, bem como estabelece suas fontes de receita e a maneira como devem realizar seus gastos. Na verdade, são poucos os poderes exercidos pelas municipalidades que não podem ser reescritos, ou mesmo prescritos, ao bel prazer das províncias.

2.1 O mecanismo das fusões de municipalidades como uma especificidade canadense

O problema da fragmentação do território em numerosas unidades administrativas, em particular no caso das principais aglomerações urbanas, vem sendo objeto de debates há muito tempo no Canadá, mais precisamente desde o final dos anos 50 do século passado. A discussão envolve, em última análise, a conveniência de proceder-se a reagrupamentos de municipalidades, de forma a criar unidades político-administrativas de maior porte. É por se identificarem com uma interpretação desse tipo que muitos governos provinciais têm envidado esforços no sentido de promover as fusões e, assim, reduzir o número total de municipalidades.

A manifesta preferência pela promoção de reformas da ordem municipal baseadas no mecanismo das fusões define, em realidade, um traço muito específico do que poderia ser chamado de modelo canadense de governança metropolitana. São ali, de fato, comuns as reorganizações promovidas pelas autoridades provinciais nas áreas metropolitanas e que resultam no reagrupamento de municipalidades locais, dando origem, por vezes, à formação de megacidades. Da mesma forma, podem resultar na extinção de arranjos institucionais previamente existentes e que envolvem agências ou governos regionais. Em alguns casos, esse tipo de medida chega a receber o apoio dos administradores das cidades centrais e, em outros, enfrenta uma oposição generalizada em âmbito local.

3 A Cidade de Toronto e a Área da Grande Toronto — Greater Toronto Area (GTA)

Ontário é a segunda maior província do Canadá, estendendo-se por 1.076.395km² e contribuindo com 10,78% para a formação de seu território. Destaca-se, especialmente, por acolher o sistema dos Grandes Lagos. Ontário sempre foi a província manufatureira por excelência do Canadá e, ainda hoje, contribui com mais da metade de seu PIB industrial. A exploração de suas vastas riquezas naturais, as vantagens em termos de acessibilidade proporcionadas por um bem-estruturado sistema de transportes e a proximidade dos mercados e dos centros manufatureiros dos Estados Unidos — em especial, o pólo automobilístico de Detroit — foram alguns dos fatores que colaboraram para sua transformação na principal região econômica do País. É a província mais populosa, com seus 12.160.282 habitantes equivalendo a 38,47% da população do País em 2006, e também a mais urbanizada, com 85,12% de residentes urbanos.

Toronto foi fundada em 1834 e é a capital provincial desde 1867. Está localizada na parte sul da Província, ocupando a margem noroeste do lago Ontário. Estende-se sobre um grande planalto, entrecortado por numerosos vales. É a maior cidade do Canadá, ficando no centro de uma região altamente urbanizada, mas que apresenta ainda muitas terras naturais e conta com inúmeros parques, que formam extensas áreas protegidas. Sua posição geográfica privilegiada — na extremidade sul da península de Ontário — possibilita-lhe manter fortes relações com um vasto território. Assim, domina uma região industrial e agrícola muito povoada ao sul da Província e tem uma zona de influência que alcança todo o território canadense disposto na bacia superior dos Grandes Lagos e ainda se estende mais além, enquanto, na parte inferior do lagos, sua influência adentra o território dos Estados Unidos.

A preponderância da Cidade e sua região materializa-se no peso decisivo que têm na economia do País, sendo sua contribuição, nesse aspecto, inclusive superior à de muitas províncias. Não é por acaso que a chamada Área da Grande Toronto — que representava cerca de 11,0% do PIB canadense em 2005 — tem uma significância ainda mais primordial para a Província de Ontário, formando quase a metade de seu PIB e constituindo, nessa condição, o seu principal ativo econômico (City of Toronto, s. d.).

Em termos demográficos, verifica-se que, após registrar rápida evolução no início do século XX, Toronto passou a crescer a uma taxa próxima a 1% até os anos 40. Nessa época, a Cidade congregava a maior parte da população da região, sendo rodeada por alguns subúrbios que atuavam como cidades-dormi-

tório. Deve ser observado que, em 1941, a Cidade contava com 667.000 residentes, enquanto os subúrbios tinham apenas 242.000. Uma década depois, os moradores dos subúrbios já haviam duplicado seu número (Robinson; Schwartz, 1999, p. 1) e não pararam mais de crescer, passando a constituir o grande vetor de expansão populacional. A partir daí, o padrão de crescimento regional viu-se profundamente alterado, com os números da Cidade de Toronto registrando apenas ligeiras oscilações, inclusive para menos. Isso é tão verdadeiro que, fazendo-se a comparação entre os dados de 1996 (653.700 habitantes) e os de 1941 (667.500 habitantes), constata-se que houve até uma leve redução no tamanho da Cidade. Isso se reflete, naturalmente, em uma perda de sua participação no total de habitantes do que constituía então a Toronto Metropolitana (um território que englobava a própria Cidade de Toronto e mais 12 municipalidades circunvizinhas), que decresceu de 34,1% para 27,4% no período 1971-96.

Ao mesmo tempo, a Toronto Metropolitana foi perdendo força populacional no contexto da Área da Grande Toronto, posto que os moradores foram, cada vez mais, direcionando-se para além de suas fronteiras e para fora de seu controle. Observe-se, efetivamente, que seu peso relativo decresceu sistematicamente, tendo passado de 71,5% em 1971 para 45,1% em 2006, já tomando como referencial, neste último ano, a nova Cidade de Toronto, que emergiu da fusão de municipalidades realizada em 1997. Em 2006, portanto, mais da metade da população metropolitana vivia fora do núcleo mais antigo de povoamento. Tal dinâmica ocorre porque o núcleo central vem crescendo mais lentamente do que as regiões circunvizinhas, tanto em função de perdas de população para outras áreas da própria GTA como por conta de movimentos migratórios intraprovinciais.

Toronto tem-se constituído, de fato, em um tradicional ponto focal para os imigrantes, tanto internos como externos, o que explica a diversidade étnica e racial ali encontrada, que a torna uma das cidades mais multiculturais do mundo. A simples menção de alguns indicadores nesse domínio serve para dar uma idéia da dimensão assumida pelo fenômeno em nível local. Assim, em 2006, 47,6% da população da Grande Toronto eram nascidos no estrangeiro, o que equivalia a quase 2,5 milhões de pessoas, enquanto o mesmo percentual era de 20,65% para o Canadá como um todo (Lo; Zhixi, 2005, p. 20).

3.1 A formação da Toronto Metropolitana (Metro Toronto)

A Província de Ontário promulgou, em 2 de abril de 1953, o ato de criação da Toronto Metropolitana, também conhecida pela designação Metro Toronto. A

medida, que entrou em vigor em janeiro do ano seguinte, fez surgir um sistema federado de governo na região e constituiu uma tentativa de dar uma resposta institucional ao crescimento suburbano verificado no imediato pós-guerra. Os poderes e as responsabilidades então estabelecidos eram os mais amplos que qualquer instância municipal jamais tivera no Canadá, sendo esse o primeiro exemplo, na América do Norte, de estabelecimento de um governo metropolitano com abrangência sobre uma cidade e seus arredores.

A solução implantada em 1954 levou, efetivamente, ao estabelecimento de um sistema governamental com dois níveis², formando uma federação que reunia a Cidade de Toronto e seus subúrbios. O nível superior era representado por um governo com jurisdição sobre o conjunto da área metropolitana, enquanto o nível inferior abarcava 13 municipalidades, inclusive a de Toronto. Em 1967, o Governo Provincial decidiu promover uma fusão envolvendo as 13 municipalidades, reduzindo seu número para apenas seis.

De acordo com a estrutura definida para a Toronto Metropolitana, a prestação dos serviços ficou repartida entre os dois níveis de governo. Coube à municipalidade da Toronto Metropolitana a tarefa de ocupar-se daqueles de natureza mais abrangente, a exemplo, dentre outros, do fornecimento de água, do tratamento do esgoto e do lixo recolhido, do controle de tráfego nas vias expressas e radiais, da construção de moradias, da administração dos parques regionais e das escolas públicas e da contratação de empréstimos. Basicamente, foram repassadas ao Governo supramunicipal aquelas atividades que podiam ser beneficiadas pelos efeitos positivos advindos das economias de escala. As tarefas de planejamento de âmbito regional foram também identificadas como sendo tipicamente da alçada metropolitana. Uma preocupação análoga parece ter norteado as questões envolvendo os serviços de transporte e o planejamento do uso do solo na região, tendo-se partido da premissa de que os desdobramentos nesse domínio não estavam subordinados aos limites das municipalidades e de que os problemas existentes poderiam ser mais facilmente enfrentados por uma autoridade com uma abrangência territorial ampliada de atuação. Foi isso que induziu, certamente, também a transferência da responsabilidade sobre os sistemas de transporte público para o nível metropolitano de governo.

Já as municipalidades do nível inferior mantiveram uma ampla autonomia com respeito ao atendimento das necessidades de cunho local, como, por exemplo, as questões relacionadas a vias públicas, iluminação pública, serviço de bombeiros, distribuição de água, assistência social, centros comunitários, ser-

² Em uma estrutura com dois níveis, a camada superior é representada por alguma forma de governo regional, e a inferior, pelas instâncias locais.

viço de ambulâncias, cobrança de impostos, polícia, parques locais e planejamento em nível local.

A verdade é que o ajuste institucional então idealizado para Toronto deu origem a uma das experiências mais exitosas da América do Norte, sendo usualmente referida como um caso exemplar de governo metropolitano. Essa avaliação é normalmente feita em função dos resultados alcançados quando da equalização dos serviços em toda a região e por conta das realizações no campo do planejamento territorial, para não se falar dos aspectos de preservação das especificidades em nível local. Ou seja, a Metro Toronto representou uma fórmula bem aceita durante boa parte de seus 44 anos de existência, permitindo conjugar uma grande autonomia na abordagem dos problemas locais com o tratamento, na devida escala metropolitana, de muitas questões regionais.³

Como outro aspecto positivo dessa experiência, pode-se lembrar o fato de ela ter assumido a tarefa de implantar um sistema de metrô já no início dos anos 50, na época em que outras cidades da América do Norte estavam inteiramente dedicadas à construção de vias expressas. O mesmo vale para a circunstância de — não obstante o elevado crescimento populacional registrado (que fez com que a metrópole passasse de 700.000 para mais de 2 milhões de habitantes em pouco mais de 20 anos) — ter sido possível disponibilizar uma estrutura física e um conjunto de serviços de alta qualidade em toda a região, bem como manter um programa bem-sucedido de realizações na esfera social (Bourne, 2005, p. 131).

A experiência bastante bem-sucedida da Toronto Metropolitana foi, assim, capaz de criar as condições para a fase de rápido crescimento que se prolongou até o fim dos anos 80, quando começou a se configurar uma situação similar à já observada em 1954 e que havia levado, precisamente, à formação da Metro Toronto. Voltou a impor-se, então, obviamente, em escala ampliada, o problema da existência de um núcleo central desenvolvido, que não dispunha de espaços livres adicionais para ocupação, cercado por subúrbios autônomos competindo pelos mesmos investimentos (Bow, s. d.). Deve ser observado que, quanto mais se aproximava o final do século XX, menos as fronteiras originais da Toronto Metropolitana — definidas em 1953 e nunca reajustadas — refletiam a realidade socioeconômica do conjunto da área metropolitana.

³ Mais do que qualquer outra coisa, foi o sistema baseado em dois níveis de governo que proporcionou à Toronto sua reputação de astro internacional, assegurando que os subúrbios tivessem uma voz própria e que o ponto de vista regional não sobrepujasse os interesses locais, como ocorreu em tantas outras localidades (Sewell, 2005, p. 31).

3.2 A formação da megacidade de Toronto

A nova Cidade de Toronto foi oficialmente instituída em 1º de janeiro de 1998. Era resultante da fusão das seis municipalidades federadas constituintes da Toronto Metropolitana e de um nível regional de governo, a municipalidade da Toronto Metropolitana. A medida determinou a formação do quinto maior governo do Canadá, posicionado apenas após os das Províncias de Ontário, Quebec, Colúmbia Britânica e Alberta. Também conhecida como a megacidade de Toronto, a aglomeração passou a ser dirigida por um único prefeito, escolhido por sufrágio direto.

É preciso enfatizar-se o quão pouco foi dito, na ocasião, pelas autoridades governamentais provinciais acerca das razões efetivas da fusão. O que houve, isto sim, foram manifestações de altos funcionários, afirmando que a criação de uma só Toronto traria benefícios generalizados para residentes e contribuintes e para os negócios em geral. Seria possível, dessa forma, diminuir a duplicidade e a sobreposição que caracterizavam muitas atividades, racionalizando-as e tornando os governos locais mais eficientes e responsáveis (Robinson; Schwartz, 1998, p. 3). Especula-se, da mesma forma, que o Governo da Província teria o receio de que, em um ambiente de globalização, a Cidade estivesse perdendo sua atratividade para os novos investimentos. Isso o teria levado a estabelecer uma associação entre o futuro da economia de Toronto e o seu funcionamento dentro de um contexto territorial ampliado.

A criação da nova Cidade de Toronto despertou uma forte oposição, tanto por parte da população como dos políticos locais, ensejando, inclusive, muitas disputas em âmbito legal. A opinião dos residentes acerca da conveniência de realizar-se a fusão ficou claramente expressa nos referendos então realizados, com os resultados apontando uma formal rejeição à proposta. Nada foi capaz de dissuadir o Governo Provincial de prosseguir em seu intento, o que resultou na imposição de uma nova estrutura governamental a uma população que, obviamente, não a desejava.⁴ Os principais argumentos dos opositoristas estavam centrados nos riscos de perda da identidade local e nas previsíveis dificuldades de acesso a um governo centralizado nos moldes propostos. Havia, ainda, a questão de que os residentes das municipalidades envolvidas no processo te-

⁴ "Os solicitantes argumentaram que o projeto de lei era um equívoco em termos da perspectiva histórica, das experiências, da ética, da lógica, da evidência acadêmica, das práticas de políticas públicas e das convenções sobre o respeito às consultas populares, tudo isso sem nenhum efeito prático. É possível que tenham provado seu ponto de vista em todos esses domínios, só que isso de nada lhes serviu, face ao peso do Ato Constitucional. Em um caso como esse, é a primazia da lei que impera." (Milroy, 1999, p. 21).

miam o aumento das despesas com que teriam de arcar, via aumento da carga tributária, de forma a seguirem desfrutando dos serviços que atendiam a suas necessidades sociais, de transporte, etc. e que, até o momento, eram subsidiados pelo Governo da Província ou eram internalizados pela Cidade de Toronto.

A diminuição de custos que deveria seguir-se à fusão de municipalidades da região era o principal motivo alegado para a formação da nova Cidade. O argumento, na verdade, constituía uma falácia, e, passados os primeiros tempos da reforma, ficou claramente evidenciado que os mesmos não só não iriam cair, como haveriam mesmo de aumentar, apenas para manter os níveis de serviços preexistentes à reforma. Na prática, portanto, foi efetivamente muito elevado o preço pago, ao ser promovida a fusão dos vários governos envolvidos. Deve ser também levado em conta, da mesma forma, que a maior parte dos serviços em que haveria possibilidade de ganhos de escala já havia sido repassada anteriormente ao nível superior de governo, representado pela Metro Toronto. De fato, tais serviços — que foram considerados nos cálculos realizados para avaliar e justificar as economias supostamente advindas da fusão — já se encontravam consolidados sob a égide do governo metropolitano.

É preciso igualmente observar-se que, ao mesmo tempo em que procedeu à fusão de municipalidades, o Governo de Ontário estabeleceu um programa de transferência de atividades e de encargos que, até então, vinha assumindo. Ora, com tal transferência sendo decidida de forma unilateral pela Província, Toronto viu-se confrontada com o desafio de precisar assumir uma gama adicional e variada de serviços, inclusive na área dos transportes e da construção de moradias de cunho social.

Suas fontes de arrecadação e de financiamento, por outro lado, continuaram praticamente as mesmas. Na verdade, em Toronto, tal como ocorre no restante do Canadá, os recursos financeiros com que os governos locais podem contar demonstram uma grande dependência (mais de 50%) em relação à cobrança do Imposto Sobre a Propriedade, que incide sobre os imóveis residenciais, industriais e de comércio. Essa é uma circunstância que acaba onerando sobremaneira as finanças locais, posto que se trata de um tributo cujo comportamento não mantém correspondência com o crescimento da economia ou com a evolução da taxa de inflação. Ao mesmo tempo, uma outra fonte importante de recursos, representada pelas transferências governamentais originárias de outros níveis de governo (especialmente do provincial), sofreu também uma forte redução. No conjunto, os novos encargos repassados à Cidade de Toronto contribuíram para a eclosão de uma grave crise, até hoje não resolvida, que ameaça tornar insustentável sua posição financeira de médio e longo prazos, a menos, naturalmente, que recursos de outra natureza lhe sejam aportados.

Uma opinião bastante generalizada, na atualidade, a respeito da atual municipalidade de Toronto é a de que ela representa uma alternativa ineficiente, no sentido de que seu governo é grande demais para ser capaz de responder às necessidades locais, ao mesmo tempo em que se revela muito pequeno para enfrentar os imensos desafios socioeconômicos colocados pela Área da Grande Toronto, os quais, em grande medida, estão fora de sua área de jurisdição.⁵ Coexistem ali, de fato, a citada municipalidade de Toronto — que representa um governo com um nível — e quatro municipalidades regionais — que formam governos com dois níveis e que, em conjunto, reúnem outras 24 municipalidades. Não existe nenhuma forma de atuação integrada formal por parte dessas instâncias no tocante à realização de obras de infra-estrutura ou à prestação de serviços, sendo, precisamente, a ausência de estruturas regionais de planejamento e de coordenação um dos principais problemas identificados.

4 A Cidade de Montreal e a Comunidade Metropolitana de Montreal — Communauté Métropolitaine de Montréal (CMM)

Quebec forma a maior província canadense em superfície. Com seus 1.542.056km², ocupa 15,44% da área total do País. É também a segunda província mais populosa, tendo o Censo de 2006 contabilizado ali a presença de 7.546.131 residentes, o equivalente a 23,87% do total de habitantes. Sua variação demográfica ao longo do período 1991-06 foi bastante fraca, com a população crescendo a uma taxa menor do que a do Canadá. É um território de ocupação muito rarefeita, devendo ser ressaltado que a maior parte da população está concentrada ao sul, no vale do rio Saint Lawrence. É ali que estão situadas Quebec City, a capital administrativa da Província, e Montreal, sua maior cidade.

⁵ Deve ser observado que a Greater Toronto Area não constitui uma esfera de governo regional, aplicando-se a designação tão-somente a um vasto território que ocupa a porção meridional da Província de Ontário e que funciona como uma só região em termos econômicos e sociais. Estende-se por uma superfície de 7.111km² e acolhe uma população superior a 5,5 milhões de habitantes. Dá origem ao quinto maior aglomerado urbano da América do Norte, seguindo as Cidades do México, Nova Iorque, Los Angeles e Chicago.

4.1 O movimento separatista de Quebec

A Província de Quebec, antigamente chamada de Canadá e ocupando, então, um território muito maior, fazia parte do império francês até a Guerra dos Sete Anos, quando foi conquistada pelas tropas inglesas. A passagem formal da colônia francesa na América do Norte para o domínio inglês deu-se em 1763, com a assinatura do Tratado de Paris.

A vida política no Quebec foi dominada pelos conservadores entre 1944 e 1960. Na continuidade, os liberais ascenderam ao poder e promoveram a chamada *Quiet Revolution*. Essa é uma designação que se aplica a um período de grandes mudanças na vida social e política, com o fim da soberania anglo-saxônica no cenário econômico, a nacionalização das hidrelétricas e o surgimento do movimento buscando a soberania do Quebec, sob a liderança de René Lévesque.

Lévesque e seu Partido Québécois (PQ) participaram das eleições de 1970 e 1973, com um programa eleitoral que se propunha a separar Quebec do restante do Canadá. Em ambas as ocasiões, não conseguiram formar uma maioria na Assembléia Provincial, condição indispensável para fazer avançar o projeto. Tirando as lições dos insucessos registrados, o discurso separatista foi-se abrandado, passando a falar de associação soberana e não mais de separação total. Em 1976, Lévesque e seu partido tomaram o poder na Província e, em 1980, colocaram formalmente a questão da soberania no centro dos debates, mediante a realização de um referendo. Na ocasião, o plano para uma Província de Quebec independente foi rejeitado por 60% dos eleitores (Wikipedia, 2007).

O PQ voltou ao poder em 1981, e, no ano seguinte, a Assembléia de Quebec recusou-se a assinar o Ato Institucional de 1982, pelo qual foram introduzidas emendas na Constituição do Canadá. Segundo o teor de uma parte das mesmas, Quebec passava a ser reconhecida pelo Parlamento Nacional como formando uma “sociedade diferenciada”, por conta de sua língua e de sua cultura. Em 1994, o PQ conquistou mais uma vez o Governo e, em 1995, realizou novo referendo sobre a questão da soberania. Dessa vez, a medida foi rejeitada por escassa margem (50,6% apoiaram o não, e 49,4%, o sim), com a maioria dos *québécois* de origem francesa votando a favor da proposta de associação soberana. Na seqüência, o programa separatista perdeu força (Canadian Encyclopedia, 2007).

4.2 A Cidade de Montreal

A Cidade de Montreal fica na parte sudoeste da Província de Quebec, ocupando a ilha situada na confluência dos rios Saint Lawrence e Ottawa. Montreal está localizada em uma ampla e fértil planície, que conta com um impressionante sistema lacustre (três lagos) e fluvial (cinco rios). A Cidade deve seu surgimento e seu desenvolvimento precisamente à posição estratégica que ocupa no centro desse vasto sistema hidrográfico, que banha toda a porção leste do continente norte-americano.

Foi a intensificação dos movimentos de migração que proveu o impulso necessário à expansão demográfica da Cidade, com os ingleses e seus descendentes tornando-se o grupo majoritário por volta de 1830, uma condição que mantiveram até 1865. Daí em diante, os residentes de origem francesa retomaram a primazia numérica para não mais a perderem (Canadian Encyclopedia, 2007). Ao lado dos canadenses de origem inglesa e francesa, foram-se estabelecendo levas de escoceses, irlandeses e norte-americanos, formando essa metrópole de muitas culturas, que tem na sua condição de cidade bilíngüe um dos traços mais peculiares.

Montreal já foi a capital do Canadá e sua mais importante cidade até ser suplantada por Toronto. De fato, constituiu a metrópole econômica número um no período entre a metade do século XIX e o fim dos anos 30, mas já não tinha mais a liderança do setor financeiro ao final da Segunda Guerra Mundial e foi igualmente perdendo a do setor industrial ao longo da década de 50. Teve, assim, de suportar a perda de seu *status* de principal metrópole do Canadá e enfrentar as agruras impostas por uma longa fase de reestruturação econômica.

4.3 A população de Montreal e a da Grande Montreal

Com seus 1.620.693 habitantes, Montreal é o centro de um território extremamente dinâmico, que forma a segunda maior área metropolitana do Canadá e que reunia 3.635.600 residentes em 2006. Isso significa que a Cidade participava com menos da metade (44,58%) da população da Grande Montreal, enquanto a Aglomeração de Montreal (que engloba todos os residentes da ilha de Montreal) representava pouco mais da metade (51,01%). Já a Grande Montreal, por sua vez, contribuía com quase a metade (48,18%) dos habitantes de Quebec. A Cidade de Montreal é predominante no contexto da área metropolitana, com os dois centros urbanos seguintes em tamanho populacional sendo Laval (368.700

habitantes) e Longueuil (229.300 habitantes). Os três juntos formavam 61,03% da população da área metropolitana em 2006, sendo as demais municipalidades de pequeno porte, e a maioria tendo menos de 15.000 residentes.

O fato é que a evolução demográfica de Montreal tem sido marcada por um fraco dinamismo, ainda mais se comparada ao comportamento de outras metrópoles canadenses. Essa é uma situação que decorre de uma baixa e declinante taxa de fecundidade natural — e está associada a uma população que vem envelhecendo rapidamente —, algo só parcialmente compensado pelo concurso dos fluxos migratórios internacionais, que respondem por mais da metade do crescimento populacional da área. O crescimento demográfico de Montreal e de sua região muito deve, efetivamente, aos imigrantes, seja os de origem interna, seja os de procedência externa. No passado, os períodos de mais rápida expansão populacional coincidiram com os grandes movimentos de migração doméstica, tanto de canadenses de origem inglesa, que abandonaram o meio rural e vieram para a Cidade, como de canadenses franceses, que chegaram em número ainda superior.

No caso da imigração internacional, esta foi basicamente constituída, até os anos 70, por antigos residentes de países europeus. Assim, em 1961 e relativamente a Quebec como um todo, os imigrantes nascidos na Europa totalizavam 83% da população de origem estrangeira, participação esta que, com a mudança do perfil migratório, já caíra para 48,6% 30 anos depois. A alteração da composição das levas imigratórias deu-se a partir dos anos 70, com o ingresso de naturais originários de países não europeus e de um grande número de egresos de países em desenvolvimento, com uma especial relevância, desde o final dos anos 80, da imigração proveniente do Leste Asiático (Germain, 1997). Grande parte desses fluxos dirigiu-se à Cidade de Montreal, a ponto de ela ter acolhido 70% dos imigrantes que, em 2001, ingressaram em Quebec, sendo que os mesmos formavam, então, 28% de seus residentes e 18% no caso da população metropolitana (Fondation du Grand Montréal, 2006).

4.4 A dinâmica econômica da aglomeração de Montreal

O epíteto usualmente associado a Montreal e à sua área metropolitana é o de constituírem o motor econômico de Quebec. Sua significância econômica evidencia-se, igualmente, quando considerado o País como um todo, bastando dizer-se que, em 2003, a área metropolitana de Montreal tinha uma participação de 9,8% no PIB canadense, enquanto a Cidade de Montreal contribuía com 70% do PIB da sua área metropolitana (OECD Observer, 2003, p. 2).

Tal como ocorreu em outras grandes metrópoles da América do Norte, houve ali uma profunda mudança da estrutura econômica, com uma clara reconversão de atividades para os setores de tecnologia avançada. A crise provocou um retardo, do ponto de vista econômico, relativamente à evolução que marcou outras cidades canadenses, como Toronto e Vancouver. Foi só com as oportunidades abertas pela crescente integração internacional — em especial, as viabilizadas pelo North American Free Trade Agreement (NAFTA) — que a região conseguiu ingressar em uma nova fase dinâmica de sua economia.

4.5 A Comunidade Urbana de Montreal — Communauté Urbaine de Montréal (CUM)

A CUM foi criada em 1970 pelo Governo de Quebec, no bojo de um movimento que instituiu outras comunidades urbanas na Província, e manteve-se ativa até 2001. A área de abrangência de sua atuação estava circunscrita às municipalidades da chamada Aglomeração de Montreal, ou seja, às localizadas na ilha de Montreal. Representava uma instância com dois níveis de governo: o da própria comunidade e o formado pelas 28 municipalidades integrantes.

As atribuições que lhe foram concedidas eram bastante limitadas, estando basicamente voltadas à coordenação, à racionalização e à busca de uma repartição mais justa dos encargos associados à prestação de serviços básicos no território da ilha de Montreal. A Comunidade Urbana de Montreal operou durante 31 anos, sendo geralmente encarada como uma força positiva no desenvolvimento da região. Por volta de 1990, já eram, todavia, fortes as críticas feitas à atuação da CUM, com os subúrbios contestando seu papel e tendo-se instalado um ambiente de grande tensão política entre Montreal e as cidades da periferia, muitas das quais integradas por majorias anglófonas. Além disso, o território efetivamente urbanizado ultrapassava, então, em muito os limites do espaço legal definido para a Comunidade Urbana de Montreal (Montréal Métropole, s. d.).

4.6 A fusão, a criação da nova Cidade de Montreal e a “desfusão” de municipalidades

Foi em 1999 que o Governo Provincial de Quebec começou a preparar a legislação que haveria de pautar um vasto programa de reestruturação dos governos locais e levar à realização de um grande número de fusões. Em 2001, a

lei regulando tal processo de fusões foi aprovada, afetando a organização das mais importantes cidades da Província. No caso específico da região de Montreal, foi implantada a Comunidade Metropolitana de Montreal, reunindo 63 municipalidades, a qual começou a operar em 1º de janeiro de 2001. Foram, ao mesmo tempo, criadas duas megacidades — Montreal e Longueuil —, as quais seguiram, assim, o exemplo anterior da Cidade de Laval, que já era o resultado de um processo de fusões semelhante. A megacidade de Montreal foi resultante, portanto, dessa enorme reestruturação institucional, que consolidou todas as municipalidades localizadas na ilha de Montreal, as quais, até então, integravam a Comunidade Urbana de Montreal. O processo de fusão atingiu 28 municipalidades — de forma impositiva e contra a vontade manifesta da maioria delas, em especial as de ascendência anglófona situadas na parte oeste da ilha —, que foram incorporadas à Cidade na forma de *arrondissements*. Surgia, assim, uma nova organização política, capitaneada por um único prefeito (em lugar dos 28 anteriores) e dotada de uma estrutura administrativa descentralizada, baseada nos referidos *arrondissements*, os quais mantinham uma certa correspondência com as antigas municipalidades.

O fato de a criação da nova Cidade de Montreal ter despertado uma grande oposição entre muitas municipalidades da região fez com que o novo Governo, formado pelo Partido Liberal — que sucedeu ao anterior, que havia implantado a reforma —, promovesse uma consulta pública, envolvendo alterações na organização territorial. Os cidadãos foram questionados sobre se desejavam permanecer na nova Cidade resultante do processo de fusões de 2001, ou se preferiam retornar ao *statuts* precedente, ou seja, se gostariam de reconstituir suas municipalidades de origem. Das 22 municipalidades consultadas, 15 optaram pela “desfusão”, o que lhes permitiu retomar a condição de unidades administrativas autônomas a partir de 1º de janeiro de 2006. A “desfusão” atendeu basicamente às reivindicações das municipalidades anglófonas situadas na porção oeste da ilha de Montreal. Deve ser observado, no entanto, que esse retorno ao formato administrativo precedente não se deu de forma plena no que se refere aos poderes anteriormente desfrutados pelas municipalidades reconstituídas. De fato, juntamente com a Cidade de Montreal, elas passaram a integrar o Conselho da Aglomeração, uma nova instância política de âmbito supramunicipal, criada para gerir determinadas funções comuns no território delimitado pela ilha de Montreal. O Conselho é formado por representantes eleitos de Montreal e das 15 municipalidades reconstituídas, sendo sua atribuição a de prestar serviços a toda a população da ilha de Montreal.

A representatividade e o poder de voto da Cidade de Montreal são de 87,3%, sendo proporcionais ao peso demográfico que a mesma tem na aglomeração. As municipalidades reconstituídas repartem entre si os 12,7% restantes, igual-

mente levando em conta sua participação na população regional. Por conta desse mecanismo, que associa poder de voto e significância demográfica, a Cidade de Montreal acaba tendo controle absoluto no âmbito do Conselho. Com a criação desse conselho e a inclusão, no mesmo, das municipalidades reconstituídas, havia a pretensão de mantê-las atreladas ao destino da megacidade e co-partícipes nas decisões de cunho regional. Na prática, todavia, o Conselho da Aglomeração de Montreal aparece, cada vez mais, como um local de desencontros, em vez de funcionar como um lugar de congregação.

Mais recentemente, foi agregada uma instância suplementar ao Conselho da Aglomeração, na figura de um secretariado da Aglomeração. Essa nova estrutura é integrada por três prefeitos, representando a Cidade de Montreal, as cidades que foram objeto da “desfusão” e o Conselho da Aglomeração. Pretendendo ser uma resposta às críticas emanadas das municipalidades da periferia, que se consideram alijadas dos verdadeiros processos de decisão, o secretariado foi criado com a idéia de gozar de autonomia em relação à Cidade de Montreal. Nesse sentido, a medida agradou aos prefeitos das municipalidades reconstituídas, ao passo que foi rejeitada pelas autoridades da Cidade de Montreal. Tal posicionamento é compreensível, bastando considerar que estas últimas vinham, na realidade, propugnando a extinção do Conselho da Aglomeração e a inserção dos prefeitos representantes das municipalidades reconstituídas no Conselho Municipal de Montreal, de forma a constituí-lo como o único fórum onde seriam tratados os assuntos de interesse comum (Beauchemin, 2007).

4.7 A Comunidade Metropolitana de Montreal

A Comunidade Metropolitana de Montreal foi criada por lei da Assembléia de Quebec em 16 de junho de 2000 e passou a operar em 1º de janeiro de 2001. Trata-se, na verdade, de um organismo supramunicipal, uma agência de planejamento regional, que tem um mandato de gestão metropolitana em vários domínios e que deve ocupar-se dos problemas causados pela expansão da área funcional de Montreal para além das fronteiras administrativas tradicionais. Quando de sua criação, tinha 63 municipalidades sob sua jurisdição, número este elevado para 82 desde 1º de janeiro de 2006 (Ville de Montréal, s. d.). Essas municipalidades estão agrupadas em cinco regiões: Aglomeração de Montréal, Aglomeração de Longueuil, a Cidade de Laval, a coroa norte e a coroa sul. A CMM tinha 3,6 milhões de habitantes no ano de 2006.

A instância metropolitana tem atribuições nas áreas de coordenação, de planejamento e de financiamento. Responde por funções estratégicas na área metropolitana, quais sejam, desenvolvimento econômico, planejamento espa-

cial, infra-estrutura, habitação popular, transporte público, meio ambiente, tratamento da água, coleta do lixo, cultura e recreação. A idéia era a de que sua abrangência territorial lhe deveria garantir as condições necessárias para implementar e dar coerência às políticas que extravasavam as fronteiras municipais, direcionando os investimentos para onde fossem mais proveitosos ao conjunto do território. Tendo em conta, portanto, o espírito das preocupações governamentais à época, é razoável considerar-se que sua criação tinha, muito mais, um caráter de complementaridade a um dos objetivos perseguidos pelas fusões municipais, qual seja, o de melhorar a coordenação das políticas territoriais na região. Deve ser salientado, entretanto, que a CMM tem escasso poder executivo e uma pequena representatividade, o que tem dificultado sobremaneira o cumprimento de sua missão.

5 A Cidade de Vancouver e o Distrito Regional da Grande Vancouver — Greater Vancouver Regional District (GVRD)

A Colúmbia Britânica é, dentre as províncias canadenses, a que está posicionada mais a oeste, sendo a única voltada para o oceano Pacífico. Tem uma área de 944.735km², ocupando 9,46% da superfície total do Canadá. Forma uma das regiões mais montanhosas da América do Norte e diferencia-se especialmente pela riqueza de seus recursos naturais. A Província contava com 4.113.487 habitantes em 2006, contribuindo com 13,01% da população do Canadá. Trata-se, na verdade, de uma região pouco ocupada, mas marcada pela presença de grandes contingentes populacionais em alguns centros urbanos. A taxa de crescimento demográfico regional é relativamente elevada para os padrões canadenses, tendo sido de 1,52% a.a. entre 1991 e 2006, contraposta à de 0,98% observada no País como um todo, no mesmo período.

Os movimentos de população na Colúmbia Britânica estiveram sempre muito atrelados ao comportamento dos fluxos de entrada de estrangeiros. Com efeito, a região foi, tradicionalmente, o destino de importantes massas migratórias, o que explica o fato de a maior parte de seus atuais habitantes ser descendente de europeus que lá se fixaram a partir de fins do século XIX. Em período mais recente, após os anos 80, as ondas migratórias voltaram a intensificar-se, sendo agora provenientes da Ásia, em particular de Hong Kong, China Continental, Taiwan, Índia e Paquistão. O concurso dos imigrantes foi também determinante na sua formação demográfica, a ponto de o Censo de 2001 revelar que 37,5% dos seus residentes tinham origem estrangeira.

A população de Vancouver era de 578.041 habitantes em 2006, o que a tornava a principal cidade da Província e a terceira maior do País, seguindo Toronto e Montreal. Sua área metropolitana — conhecida pelo nome de Distrito Regional da Grande Vancouver — é correspondente à Vancouver Census Metropolitan Area. O GVRD é a terceira maior área metropolitana do Canadá e tinha 2.116.581 habitantes em 2006, o que significa dizer que mais da metade dos residentes da Província (51,45%) vivia nessa aglomeração. Além do mais, nota-se que seu peso relativo vem aumentando no total da população provincial, tendo registrado um avanço de 3,14% desde 1971. Inversamente, está em queda a participação percentual do principal pólo — a cidade de Vancouver — na sua área metropolitana, que decresceu 12,08% entre 1971 e 2006, alcançando 27,31% neste último ano.

A Grande Vancouver localiza-se na borda do Pacífico, estando separada do oceano pelo estreito de Geórgia, um corpo d'água confinado entre a ilha de Vancouver e o continente. Compõe um sítio geográfico privilegiado, que tem sido o destino tradicional de numerosos fluxos turísticos, atraídos pelas belezas naturais de um território que ostenta como grande vitrine as montanhas, os rios e os lagos. Também pesam favoravelmente nesse sentido um clima bastante ameno para os padrões canadenses e a qualidade de vida oferecida por Vancouver, considerada uma das melhores cidades do mundo para se viver. A região forma o centro econômico da Colúmbia Britânica, contribuindo com mais de 50% do PIB e do emprego regionais. Outro indicador significativo dessa primazia reside no fato de 90% das grandes companhias instaladas na Província terem ali sua sede (GVRD, 2002, p. 11).

A Cidade de Vancouver, mais especificamente, deriva sua principal fonte de renda do comércio internacional, posto que funciona como o principal pólo portuário e o segundo maior centro aeroportuário do Canadá, além de constituir o término da ferrovia transcontinental. Destaca-se, ainda, como centro financeiro e por abrigar as matrizes de numerosas empresas da área de mineração e de produtos florestais. Em época mais recente, empreendeu um bem-sucedido movimento de diversificação econômica, com as atividades ligadas aos serviços ganhando maior representatividade.

5.1 As funções institucionais do GVRD

Conforme já visto, é da esfera de atribuições das províncias a criação de organismos regionais, sendo que, na Colúmbia Britânica, a modalidade adotada assumiu a forma do chamado distrito regional. Basicamente, essa é uma estrutura de governança que busca incentivar a cooperação entre as comunidades,

de maneira tal que as mesmas possam beneficiar-se das vantagens decorrentes da administração conjunta na prestação de determinados serviços básicos.

O Distrito Regional da Grande Vancouver forma uma organização política composta por 21 municipalidades associadas, dotadas de seus próprios governos, que objetiva criar as condições favoráveis à realização dos interesses comuns de seus membros. É uma instância essencialmente funcional, que opera na base de consensos, envolvendo coalizões entre municipalidades. Faz parte do sistema municipal e, mesmo não constituindo um nível intermediário de governo — ou seja, não forma um governo metropolitano —, dispõe de um mandato metropolitano, que lhe confere o *status* de agência prestadora de serviços no âmbito da região. Dado tal arranjo, é grande a autonomia desfrutada pelas municipalidades, sendo as decisões no seio do GVRD tomadas sempre por consenso. Deve ser dito que uma estrutura organizacional desse tipo aparece como uma clara exceção dentro do modelo canadense de gestão metropolitana, que tende ao formato da megametrópole e onde é corriqueiro o fenômeno das fusões.

Observa-se que as primeiras experiências no campo da gestão metropolitana, na região, datam do início do século XX, quando foi formado o Greater Vancouver Sewerage and Drainage District (1913). Essa agência de âmbito metropolitano, responsável pela administração do sistema de esgotos sanitários e pluviais da região, foi seguida de outras, como o Greater Vancouver Water District (1926), que assumiu os serviços de abastecimento de água. A fórmula resultou tão bem-sucedida que nada menos do que 17 dessas agências chegaram a operar na área metropolitana.

A implantação do GVRD, mais propriamente, remonta a 1967 e deve-se à iniciativa do Governo Provincial. Sua criação obedeceu ao princípio amplo de estabelecer as condições para planejar e orientar o desenvolvimento em um contexto metropolitano, sendo-lhe atribuída uma esfera de atuação abrangente e muito diversificada. Basicamente, compete-lhe assegurar o fornecimento de serviços básicos de natureza regional. No cumprimento de suas atribuições, o GVRD incorporou muitas das já aludidas agências que prestavam serviços à região. Na prática, funciona como uma agência “guarda-chuva”, exercendo o controle sobre outros organismos juridicamente independentes e que atuam em áreas bem específicas: água potável, esgoto, habitação e sistema de transportes, basicamente. Não obstante a autonomia de que gozam esses organismos, os mesmos têm muitos elementos em comum e, inclusive, compartilham os mesmos membros em seus respectivos conselhos dirigentes. Devem igualmente, pelo menos em tese, ter como referencial de seus trabalhos uma visão comum do desenvolvimento regional, a qual está expressa nos planos estratégicos propostos pelo GVRD.

O corpo diretivo do GVRD é constituído por um conselho de diretores e conta com um presidente e um vice-presidente, eleitos anualmente entre seus pares, que são representantes das municipalidades. Os membros diretores do conselho não são escolhidos de forma direta, sendo indicados pelos conselhos municipais de cada municipalidade — estes, sim, formados através de escrutínio direto —, para cumprir o mandato de um ano, podendo ser reconduzidos.

5.2 O desempenho econômico da Grande Vancouver

Verifica-se que a aglomeração vem conseguindo manter uma *performance* no campo econômico superior à demonstrada pelo restante da Província. Ainda assim, e principalmente na segunda metade dos anos 90, os resultados obtidos deixaram a desejar, em comparação com a dinâmica que marcou a evolução das demais cidades-regiões do Canadá. Entre as razões aventadas para explicar tal desempenho, figura a de que seu território estaria precisamente carente de uma estratégia de desenvolvimento. Em relação à fase anterior a 1990, é sempre possível argumentar-se que nenhuma estratégia de desenvolvimento se fazia necessária, posto que a região sempre soube crescer e prosperar, permanecendo a Grande Vancouver como um lugar pleno de atrativos para viver e morar. A preocupação atualmente existente é, sobretudo, a de como conciliar crescimento e qualidade de vida na região (Graham, 2005, p. 2).

Esse é um ponto de vista não universalmente compartilhado, na medida em que a Grande Vancouver, mesmo não contando com uma explícita estratégia de crescimento econômico, parece ainda se posicionar favoravelmente como pólo de atração para novos imigrantes e novos negócios, o que pode ser atribuído à qualidade de vida que continua oferecendo. Aliás, o grande empecilho para os avanços nesse domínio parece residir na esfera do próprio GVRD, que se tem mostrado avesso aos desígnios de uma agenda estritamente econômica.

5.3 O desempenho institucional do GVRD

Já foi aqui observado que a formação do GVRD deu-se, de forma impositiva, a mando do Governo Provincial da Colúmbia Britânica. Mesmo configurando uma iniciativa tomada de cima para baixo, uma apreciação preliminar a respeito de seus êxitos tenderia a assinalar que são muitas as condições favoráveis que foram criadas para o trabalho em conjunto das municipalidades envolvidas. Com efeito, desde cedo e em diversas áreas, foi possível operar com um certo nível

de consenso, para o que muito colaborou a tradição democrática imperante na região, bem como o clima de ativismo e participação política que marcam sua história (Brunet-Jailly, 2004). Uma manifestação inequívoca da convergência de atitudes que pôde ser alcançada em muitos momentos se expressa, por exemplo, na esfera do planejamento regional, conforme dão testemunho os vários planos estratégicos de crescimento regional aprovados desde 1976.

É verdade, por outro lado, que as relações entre o distrito regional e as municipalidades associadas, e também entre estas últimas, nem sempre assumem feições amistosas, podendo chegar ao confronto. Em qualquer circunstância, a operacionalidade desse mecanismo baseado no diálogo é tanto mais surpreendente e meritória, se se considerar que o Distrito Regional de Vancouver carece de autoridade formal para impor o entendimento e a colaboração entre as diversas unidades administrativas independentes que o integram. Ao contrário, o GVRD representa precisamente o exemplo lembrado quando são evocadas as vantagens da cooperação voluntária aplicada a uma estrutura de governo com dois níveis.

No caso da Grande Vancouver, com efeito, a aplicação desse modelo determinou o surgimento de uma modalidade de governança muito própria dentro do contexto canadense, que tem seu grande trunfo na preservação da autonomia e da identidade locais. Mesmo assim, o GVRD conseguiu adquirir, no decurso do processo, suficiente poder e legitimidade, habilitando-se, dessa forma, para a tarefa de tentar influenciar o processo de crescimento da região como um todo.

No relativo às desvantagens desse modelo, verifica-se que o mesmo traz em si algumas limitações intrínsecas. Com efeito, na medida em que o princípio favorecido é o da associação voluntária e sendo o conselho de diretores do distrito regional composto por representantes de cada municipalidade — e que, por conseguinte, prestam contas em nível local —, há uma óbvia dificuldade em trabalhar-se com uma visão eminentemente regional. Na prática, muito do que é aprovado e levado adiante no âmbito do distrito regional assim decorre porque também é do interesse local. Todo o demais precisa passar pelo crivo dos acertos consensuais, podendo, ou não, ser bem acolhido. A esfera regional não está, portanto, necessariamente contemplada na instância das decisões locais, e, na outra ponta, não há ninguém que fale pela região. Com isso, coloca-se, compreensivelmente, um problema de autoridade para aprovar e levar avante determinadas políticas. Nesse sentido, o modelo de Vancouver deixa a desejar frente a um verdadeiro governo regional que conte com plenos poderes para cumprir seu mandato (McFarlane, 2001; Slack, 2004).

6 Considerações finais

O Canadá tem, nas vastidões continentais e na ocupação rarefeita do território, duas de suas marcas registradas, sendo, ao mesmo tempo, um País altamente urbanizado, com uma população cada vez mais concentrada nas grandes metrópoles. Esse é um dos traços básicos da urbanização canadense, caracterizada precisamente pelo forte crescimento de suas áreas metropolitanas e pela preponderante dimensão econômica por elas assumida. A existência de um grande número de municipalidades nas áreas metropolitanas configura um elemento decisivo e cheio de implicações no cenário urbano canadense. Os governos provinciais costumam interpretar o fato de maneira negativa e têm incluído, sistematicamente, propostas de reagrupamento de municipalidades em sua agenda política. Estabelecem também uma associação direta entre as condições de competitividade das maiores aglomerações no contexto da globalização e o caráter nocivo que seria resultante de tal fragmentação político-administrativa. Esse é um dos elementos que explica o comportamento fortemente intervencionista praticado pelas províncias no seu trato com as instâncias municipais, promovidas não obstante a pequena mobilização das forças favoráveis às mesmas.

As três áreas metropolitanas aqui analisadas são reveladoras das especificidades do “modelo” canadense, que prima precisamente pelo caráter da diversidade. Dos três casos, o de Vancouver é o que mais foge à regra, no sentido de que se estrutura em torno de um modelo institucional assentado na cooperação voluntária das municipalidades integrantes, as quais interagem no seio de uma agência dotada de poderes relativamente circunscritos e voltada à prestação de serviços básicos de natureza metropolitana. Ainda assim, aparece como uma alternativa muito interessante no mundo da governança e do planejamento metropolitanos e, dentre as três situações examinadas, é claramente o que se mostra mais estável e menos sujeito às mudanças avassaladoras que têm afligido os demais.

Já no caso de Toronto, a avaliação a ser feita tem um caráter mais nuançado, na medida em que — não obstante a Toronto Metropolitana ter sido um exemplo muito satisfatório de intervenção governamental — o conceito da Área da Grande Toronto apenas agora começa a tomar forma mais definida. O problema é que, à medida que a Aglomeração foi-se expandido, passou a verificar-se uma crescente inadequação entre a cobertura da Metro Toronto e a realidade socioeconômica da área metropolitana. Ao consolidarem uma estrutura de poder regional fragmentada — composta pela Metro Toronto e por outros quatro governos regionais —, as autoridades provinciais abriram mão da possibilidade

de estabelecer uma única instância com responsabilidades sobre o conjunto da região. Ou seja, o recorte territorial privilegiado pela reforma de 1998 foi muito circunscrito, quando todas as avaliações da época já apontavam a Área da Grande Toronto como o verdadeiro espaço a considerar. No atual formato institucional, cada um dos cinco governos regionais ali representados faz a sua parte, havendo apenas algumas atividades de cooperação conjunta, que se dão de maneira informal e na ausência de qualquer visão na escala metropolitana.

O caso de Montreal é um pouco semelhante, na medida em que o entendimento em torno de um destino regional envolvendo a cidade central e as municipalidades suburbanas ainda está por ser construído. A situação é difícil nesse aspecto, já que, efetivamente, a urbanização tomou conta de um território que se estende muito além da própria ilha de Montreal, ainda que se tenha mantido a forte presença demográfica e econômica regional da cidade principal. A transformação da estrutura produtiva, com a perda de importância dos setores tradicionais e a ascensão dos segmentos modernos alavancados pelas novas tecnologias, teve desdobramentos significativos no território, com o fortalecimento das municipalidades da periferia. Estas reivindicam — assim como o fazem muitos dos subúrbios da própria ilha de Montreal — identidades políticas e lingüísticas diferenciadas, o que explica o fato de não se sentirem comprometidas com a temática da solidariedade regional. Mesmo que a Comunidade Metropolitana de Montreal seja, de fato, o organismo encarregado de prover as tarefas de coordenação e de planejamento de âmbito metropolitano, ela carece da necessária representatividade política, do poder executivo e dos recursos financeiros para cobrir tal missão.

Referências

BEAUCHEMIN, Philippe. **Montréal demande l'abolition du conseil d'agglomération**. Montreal: Express, 05 juin. 2007. Disponível em: <<http://www.montrealexpress.ca>>. Acesso em: 10 ago. 2007.

BOURNE, Larry S. The challenge of regional planning in the Toronto area: past, present and future. In: **URBAN Planning Overseas 2005**: special issues on urban planning in Toronto. Pequim: Academy of Urban Planning and Design, 2005. Disponível em: <<http://arts.yorku.ca>>. Acesso em: 23 jan. 2007.

BOW, James. **Waterloo region ponders reforms**, [s. d.]. Disponível em: <<http://bowjamesbow.ca>>. Acesso em: 13 dez. 2006.

BRUNET-JAILLY, Emmanuel. **Why and how do municipalities in metropolitan region cooperate?** Are regional institutions necessary? 2004. Disponível em: <<http://www.cpsa-acsp.ca>>. Acesso em: 01 dez. 2005.

CANADIAN ENCYCLOPEDIA, THE. **Montreal**, 2007. Disponível em: <<http://www.thecanadianencyclopedia.com>>. Acesso em: 09 set. 2007.

CITY OF TORONTO. **Economic profile**: Toronto's economic profile, [s. d.]. Disponível em: <<http://www.toronto.ca>>. Acesso em: 12 dez. 2006.

FONDATION DU GRAND MONTRÉAL. **Montréal nouvelles**, 2006. Disponível em: <<http://www.fondationdugrandmontreal.org>>. Acesso em: 08. ago. 2007.

GERMAIN, Annick. **Montréal**: an experiment in cosmopolitanism within a dual society, 1997. Disponível em: <<http://www.ercomer.org>>. Acesso em: 09 ago. 2007.

GRAHAM, Karen. **Establishing a regional economic development strategy in Greater Vancouver**: the effective policy network. Barnaby: Simon Fraser University, 2005. Disponível em: <<http://ir.lib.sfu.ca>>. Acesso em: 07 jul. 2006.

GVRD. **Building a sustainable region**, 2002. Disponível em: <<http://www.gvrd.bc.ca>>. Acesso em: 21 jun. 2006.

LO, Lucia; ZHIXI, Cecilia Zhuang. Immigrants, communities and urban planning. In: **URBAN Planning Overseas 2005**: special issues on urban planning in Toronto. Pequim: Academy of Urban Planning and Design, 2005. Disponível em: <<http://arts.yorku.ca>>. Acesso em: 23 jan. 2007.

MCFARLANE, Susan. **Building better cities**: regional cooperation in western Canada. Calgary: Canada West Foundation, 2001. Disponível em: <<http://www.cwf.ca>>. Acesso em: 07 jun. 2006.

MILROY, Beth Moore. Toronto's legal challenge to amalgamation. Toronto: School of Urban and Regional Planning, 1999. Disponível em: <<http://www.vrm.ca>>. Acesso em: 14 dez. 2006.

MONTRÉAL MÉTROPOLE. **Um bref tour d'horizon**, [s. d.] Disponível em: <<http://www.urb.umontreal.ca>>. Acesso em: 10 ago. 2007.

OECD Observer. **OECD Territorial Reviews**. Montreal, 2003. Disponível em: <<http://www.oecd.org>>. Acesso em: 09 ago. 2007.

ROBINSON, John; SCHWARTZ, Harvey. **Economic and social problems of rapid urban growth**: the case of Toronto. Toronto: York University, 1999. Disponível em: <<http://dept.econ.yorku.ca>>. Acesso em: 14 dez. 2006.

ROBINSON, John; SCHWARTZ, Harvey. **The economics of unsystematic planning in a rapidly growing urban region**: the case of Toronto. Toronto: York University, 1998. Disponível em: <<http://dept.econ.yorku.ca>>. Acesso em: 14 dez. 2006.

SEWELL, John. **The incredible lightness of the two-tiered model of local government**, 2005. Disponível em: <<http://www.ideasthatmatter.com>>. Acesso em: 14 dez. 2006.

SLACK, Enid. **Models of government structure at the local level**, 2004. Disponível em: <<http://www.utoronto.ca>>. Acesso em: 26 out. 2006.

STATISTICS Canada. **Portrait of the Canadian population in 2006**, 2007. Disponível em: <<http://www12.statcan.ca>>. Acesso em: 15 jan. 2008.

VILLE DE MONTRÉAL. **Communauté Métropolitaine de Montreal**, [s. d.]. Disponível em: <<http://ville.montreal.qc.ca>>. Acesso em: 08 ago. 2007.

WIKIPEDIA. **Quebec**, 2007. Disponível em: <<http://en.wikipedia.org>>. Acesso em: 10 ago. 2007.