

# **A EXPERIÊNCIA FRANCESA DE GOVERNANÇA METROPOLITANA: DA DESCENTRALIZAÇÃO À COOPERAÇÃO INTERCOMUNAL**

## *THE FRENCH EXPERIENCE OF METROPOLITAN GOVERNANCE: FROM DECENTRALIZATION TO INTERCOMMUNAL COOPERATION*

*Eloísa Dias Gonçalves<sup>1</sup>*  
Faculdade Damas

### **Resumo**

O presente artigo busca apresentar um panorama de como a França tem lidado institucionalmente com os problemas decorrentes da metropolização, fenômeno que tem cada vez mais atingido diferentes áreas urbanas no mundo todo. Para tanto, fez-se uma análise bibliográfica e legislativa a respeito do tema, apresentando as transformações históricas pelas quais a configuração institucional dessas regiões sofreu ao longo das últimas décadas, destacando os desafios enfrentados nesse processo. A partir dessa análise, conclui-se que a França não conta com um modelo único de governança metropolitana, sendo que o regime que serve de regra geral, criado em 2010, aplica-se sobretudo às metrópoles de médio porte, e representa uma consolidação do modelo de cooperação intercomunal que se desenvolveu no país desde a década de 1980. O estudo do caso francês revela a necessidade de adaptação das características institucionais a cada contexto, bem como as dificuldades decorrentes dos múltiplos interesses que devem ser conciliados nesse processo, gerando conjunturas políticas mais ou menos propícias à criação de uma efetiva governança em escala metropolitana.

**Palavras-chave:** Metropolização. Governança. Cooperação. Metrôpoles francesas.

### ***Abstract***

*This article seeks to present an overview of how France has dealt institutionally with the problems arising from metropolization, a phenomenon that has increasingly affected different urban areas around the world. To this end, a bibliographic and legislative analysis was*

---

<sup>1</sup> Doutora em Direito pela Université Paris 1 - Panthéon-Sorbonne em cotutela com a Universidade Federal do Paraná. Professora da Faculdade Damas da Instrução Cristã (FADIC).

*carried out on the topic, presenting the historical transformations through which these regions has undergone over the last few decades, highlighting the challenges faced in this process. From this analysis, it is concluded that France does not have a single model of metropolitan governance, and the regime that serves as a rule, created in 2010, applies mainly to medium-sized metropolises. It represents a consolidation of the model of intercommunal cooperation that has developed in the country since the 1980s. The study of the French case reveals the need to adapt institutional characteristics to each context, as well as the difficulties arising from the multiple interests that must be reconciled in this process, generating political situations more or less favorable to the creation of effective governance on a metropolitan scale.*

**Keywords:** *Metropolization. Governance. Cooperation. French metropolises.*

## 1. INTRODUÇÃO

Desde a Constituição Federal de 1988 a competência para a instituição de regiões metropolitanas passou a ser dos Estados (art. 25, §3º). Todavia, a demora na regulamentação desse dispositivo e a ausência de parâmetros constitucionais objetivos resultaram em uma profusão descontrolada de regiões metropolitanas, que na maior parte dos casos não corresponde a um real processo de metropolização<sup>2</sup>.

De acordo com a pesquisa realizada pelo IBGE em 2018 sobre as “Regiões de Influência das Cidades - REGIC”, a partir dos níveis de integração dos Municípios brasileiros à dinâmica da metropolização, o Brasil contaria com apenas 15 metrópoles<sup>3</sup>. Contudo, o número de unidades institucionalizadas no país como regiões metropolitanas já passava de sessenta,

---

<sup>2</sup> “A metropolização contemporânea refere-se, portanto, a um fenômeno socioespacial vinculado à evolução histórica da urbanização, que expressa e ao mesmo tempo possibilita transformações nos modos de vida e produção em escala mundial. A partir desse processo, as metrópoles emergem como pontos de concentração de fluxos e articulação transversal entre escalas geográficas, contribuindo para a realização de uma dinâmica na qual se rompem fronteiras territoriais, consolida-se um espaço de dimensões globais e se estabelece uma nova forma de organização do sistema urbano.” (SILVA, 2012, p. 56).

<sup>3</sup> IBGE. *Regiões de influência das cidades*: 2018. Rio de Janeiro: IBGE, 2020.

chegando a 75 em 2022<sup>4</sup>.

Em 12 de janeiro de 2015 foi aprovada a Lei Federal nº 13.089, chamada de Estatuto da Metrópole, que visava a contribuir para o desenvolvimento do debate metropolitano, criando espaços mais adequados para tratar as temáticas que transbordam os limites municipais, mas que não foi suficiente para rever esse quadro institucional esquizofr nico.

O processo de metropoliza o vivenciado em diversas regiões brasileiras expõe a incongruência existente entre a dinâmica econ mico-social dessas regiões e a sua organiza o político-administrativa. A partir disso, importante refletir sobre a necessidade de readequa o dessa estrutura, não apenas por questões práticas, relacionadas   eficiência dos serviços públicos, mas também como forma de efetivar o direito   cidade<sup>5</sup>.

Contudo, a cria o da escala metropolitana não   uma simples questão administrativa e institucional. Ela implica um rearranjo das competências dos entes federativos, competências estas que foram instituídas pela Constitui o Federal, com base na autonomia dos entes. Não se pode ignorar que nem sempre o diálogo entre os municípios e os Estados ocorre de

---

<sup>4</sup> Disponível em: <<https://www.ibge.gov.br/geociencias/organizacao-do-territorio/divisao-regional/18354-regioes-metropolitanas-aglomeracoes-urbanas-e-regioes-integradas-de-desenvolvimento.html?=&t=sobre>>. Acesso em 27 jun. 2023.

<sup>5</sup> Em artigo sobre as implica es do Estatuto da Metrópole para a política urbana, Julia Franzoni e Thiago Hoshino trazem importante reflexão sobre a rela o entre o direito   cidade e a cidadania metropolitana: “Ao se eleger a escala metropolitana para análise, estudo e avalia o da política urbana, deve-se reconhecer que as pautas da reforma urbana, em grande medida ref ens da escala municipal, mant m-se atuais para a corre o dos enormes déficits de desigualdade socioterritorial no país. Por essa razão, a aposta pelo reescalamento dessa governança, situada na dimensão urbano-regional, deve envolver a concomitante reestrutura o/redimensionamento do direito   cidade, finalmente pensando a cidade para além das fronteiras municipais, em busca do direito   metrópole.” (FRANZONI, HOSHINO, 2015, p. 104-105).

forma pacífica, ou mesmo voluntária. Assim, o desafio da gestão metropolitana é o da coordenação dos interesses políticos e sociais dos entes federativos, resguardada a sua autonomia.

Esse desafio não é uma exclusividade brasileira. Em um contexto de profusão de instâncias nacionais e internacionais, em que se discute, inclusive, os impactos da “governança global” sobre a democracia<sup>6</sup>, fundamental analisar a experiência de outros países. Assim, para possibilitar uma compreensão mais ampla das questões jurídicas colocadas pela metropolização e espreitar possíveis caminhos a serem trilhados, será apresentado de que forma a França tem lidado com essa questão.

Christian Lefèvre<sup>7</sup> destaca a importância da experiência francesa, tendo em vista que se trata de um dos poucos países em que a questão do governo das metrópoles tem sido abordada de forma ampla, e não apenas com a preocupação por determinada cidade, como ocorreu na Espanha, Itália e Grã-Bretanha. Esse debate tem ganhado força nos últimos anos na França, com o fortalecimento dos mecanismos de cooperação intercomunal e a regulamentação de diferentes metrópoles.

## **2. A ORGANIZAÇÃO POLÍTICO-ADMINISTRATIVA FRANCESA E A INTERCOMUNALIDADE**

Para compreender o debate francês sobre governança metropolitana, há que se destacar algumas características da organização política e jurídica deste país, principalmente no que se refere à forma de

---

<sup>6</sup> ESTRE, Felipe. Governança Global E Democracia: uma revisão crítica. *Caderno de Relações Internacionais*, [S. l.], v. 9, n. 16, 2018. DOI: 10.22293/2179-1376.v9i16.699. Disponível em: <https://revistas.faculadadedamas.edu.br/index.php/relacoesinternacionais/article/view/699>. Acesso em: 28 set. 2023.

<sup>7</sup> LEFÈVRE, 2009.

estado, suas implicações na repartição de competências e as formas de cooperação intercomunal.

A França é uma república indivisível. Trata-se de um Estado unitário, diferentemente do Brasil, que é uma federação. Além do Estado, a organização política é composta por coletividades territoriais, que são as comunas (*communes*), os departamentos e as regiões<sup>8</sup>. Cabe ao Estado descentralizar suas atribuições políticas, por meio de leis, atribuindo competências às coletividades territoriais<sup>9</sup>, que têm autonomia jurídica e patrimonial.

Ressalte-se também que o poder legislativo é próprio do Estado, sendo que às coletividades territoriais cabe apenas o poder regulamentar para execução da lei nacional em seu território. “Consequentemente, as competências pertencem originalmente ao Estado e este as atribui às coletividades, por meio de delegação legislativa, desde que respeitada a Constituição.”<sup>10</sup>.

De acordo com dados do Insee (Instituto Nacional de Estatística e Estudos Econômicos), em 1º de janeiro de 2023 a França contava com 34.945 comunas (*communes*), sendo que mais da metade delas possuía menos de 500 habitantes<sup>11</sup>. Esse dado é importante para se visualizar a grande

---

<sup>8</sup> Essa é a estrutura referente à França metropolitana, ou seja, aquela concentrada no continente europeu. No que se refere aos territórios de além-mar, aplica-se um estatuto particular.

<sup>9</sup> GOHIN et al. apresentam a seguinte caracterização de coletividade territorial: “É uma pessoa jurídica dotada de uma competência geral, cujos órgãos são eleitos por meio de sufrágio universal direto.” (2015, p. 451).

<sup>10</sup> LUFT, 2014, p. 202.

<sup>11</sup> Disponível em: < <https://www.courrierdesmairies.fr/article/34-945-communes-en-france-en-2023-et-cinq-autres-chiffres-cles.53896>>. Acesso em 28 jun. 2023.

fragmentação do território francês e os problemas dela decorrentes.

Na década de 1980 tem início um processo forte de descentralização das competências estatais, que passam a ser delegadas às coletividades territoriais, em blocos. Esse processo culmina em um grande aumento das funções públicas a cargo das comunas, que se tornam responsáveis, por exemplo, pelas matérias urbanísticas e de moradia social.

Essas leis evocadas acima [leis de descentralização aprovadas entre 1982 e 1986] permitiram a distribuição de competências em matéria urbanística entre o Estado e as coletividades territoriais. As comunas, individualmente ou coletivamente organizadas, são a partir de então responsáveis pela elaboração dos esquemas diretores-SD (atuais esquemas de coerência territorial-SCOT), pelos planos de ocupação do solo-POS (atual plano local de urbanismo-PLU), pelas cartas comunais e, quando esses documentos são efetivamente aprovados, cabe-lhes outorgar as autorizações urbanísticas (art. L.422-1, C.urb.)<sup>12</sup>.

Para viabilizar a execução das novas competências adquiridas com a descentralização, as comunas francesas tiveram que fortalecer o processo de cooperação intercomunal, uma vez que não houve a esperada adesão à política de fusão das comunas. Em 2014, a França já contava com mais de 15.000 agrupamentos de comunas<sup>13</sup>.

A cooperação intercomunal se opera por meio de agrupamentos de coletividades territoriais, que podem ser de diferentes tipos, segundo as características e necessidades de cada local. De acordo com Gohin et al, a cooperação pode ocorrer por meio da criação de uma pessoa jurídica ou pela formalização de convenções<sup>14</sup>.

---

<sup>12</sup> LUFT, 2014, p. 203.

<sup>13</sup> GOHIN et al, 2015, p. 442.

<sup>14</sup> GOHIN et al, 2015, p. 444.

Dentre as formas de cooperação entre as coletividades, o *estabelecimento público de cooperação intercomunal* (EPCI) é o que lhes garante maior integração, tendo sido largamente adotado. Rosangela Luft apresenta as principais características dos EPCI:

O EPCI é uma espécie de autarquia, normalmente ligada às pessoas jurídicas das coletividades territoriais. Seu perímetro deve ser contíguo, ele se submete ao princípio da especialidade, ou seja, exerce apenas as competências que lhe foram expressamente transferidas. O EPCI não se confunde com uma coletividade territorial.<sup>15</sup>

Devido à importância dos EPCI para a administração francesa, aos quais são delegadas inúmeras competências, colocou-se o debate sobre a legitimidade democrática dessas instituições, já que os EPCI com fiscalidade própria podem, inclusive, cobrar impostos. São EPCI os seguintes tipos de agrupamento de coletividades territoriais: sindicatos de comunas, comunidades de comunas, comunidades urbanas, sindicatos de aglomeração nova, metrópoles.

Desde 1999, os delegados das comunas que compõem o órgão deliberativo dos EPCI devem ser membros dos conselhos municipais. Em 2001, o “Relatório Mauroy sobre o futuro da descentralização” propôs um avanço, com a eleição por meio de sufrágio universal direto. Todavia, isso foi aprovado apenas pela Lei de Reforma das Coletividades Territoriais, em 16 de dezembro de 2010 (Lei RCT):

A reforma visa às metrópoles, às comunidades urbanas, às comunidades de aglomeração e às comunidades de comunas. Os delegados das comunas no seio do órgão deliberante desses

---

<sup>15</sup> LUFT, 2014, p. 206.

EPCI são eleitos, desde março de 2014, através das eleições municipais.<sup>16</sup>

Outra inovação trazida pela referida lei foi a criação das metrópoles, que assumem o status de estabelecimento público de cooperação intercomunal com fiscalidade própria. A questão referente à natureza jurídica das metrópoles suscitou um intenso debate na França, pois muitos entendiam que o mais adequado seria considerá-las como coletividades territoriais, ao invés de um novo tipo de EPCI.

Nesse sentido, importante fazer um paralelo com a realidade brasileira para compreender a problemática: as coletividades territoriais seriam correspondentes aos entes federativos brasileiros. Ainda que não tenham o mesmo status, já que a França não é uma federação, na sua prática, sobretudo após a descentralização operada na década de 1980, as coletividades têm uma autonomia bastante ampla para organizar e exercer as competências que lhes são conferidas, o que permite o paralelo.

Destaque-se, ainda, que as coletividades territoriais, como regra, possuem uma cláusula geral de competência, que lhes permite regulamentar as questões de seu interesse. “A afirmação segundo a qual as coletividades territoriais se beneficiam de uma competência geral repousa, primeiramente, sobre a ideia de que as suas competências não se reduzem àquelas que o Estado expressamente as transferiu.”<sup>17</sup>

Para Gohin et al, a cláusula geral de competências é que permite distinguir a coletividade territorial do EPCI, cujas competências são estritamente definidas pelo princípio da especialidade. Remarque-se que a

---

<sup>16</sup> GOHIN et al, 2015, p. 450.

<sup>17</sup> GOHIN et al, 2015, p. 131.

permanência dessa cláusula geral foi um dos pontos centrais dos debates legislativos que antecederam a aprovação da lei NOTRe, de 7 de agosto de 2015, que trata da nova organização territorial francesa.

A partir desse breve panorama da organização político-administrativa francesa, que tem passado por grandes transformações desde a década de 1980, possível adentrar na análise do tratamento dispensado na França à questão metropolitana.

### **3. AS METRÓPOLES FRANCESAS: REGRA GERAL E REGIMES PARTICULARES**

Considerando que as reformas administrativas realizadas até então não foram suficientes para garantir uma administração local eficiente, em 2008, o então presidente francês, Nicolas Sarkozy, criou um comitê encarregado de apresentar um projeto de reforma das coletividades locais, presidido pelo primeiro-ministro, Édouard Balladur. Em março de 2009 é apresentado o relatório do “comitê Balladur”.

Ao analisar as propostas apresentadas no relatório, Bertrand Faure conclui que, em suma, a solução apontada pelo comitê é no sentido de um recuo no processo de descentralização, em curso desde a década de 1980. Exemplo disso é a sugestão de suprimir a cláusula de competência geral dos departamentos<sup>18</sup>.

O relatório serviu de base para a Lei de Reforma das Coletividades Territoriais (RCT), de 16 de dezembro de 2010. “A reforma de 2010 teria por objetivo realizar economias substanciais de gestão e de redução da ‘mil-folha’

---

<sup>18</sup> FAURE, 2009, p. 859.

territorial que caracterizaria a França (muitos níveis de administração local, muitas coletividades territoriais).<sup>19</sup> Todavia, a alteração da composição do Parlamento impediu a aprovação de todas as medidas previstas inicialmente. Ainda assim, importantes modificações foram realizadas:

**Ela modifica as relações entre as comunas e as intercomunalidades:** ela facilita a realização e a racionalização de uma carta intercomunal, obrigando cada comuna a aderir a um estabelecimento público de cooperação intercomunal; ela cria novas estruturas de cooperação intercomunal, as metrópoles e os polos metropolitanos. Ela estabelece a **eleição por meio de sufrágio universal direto dos delegados das comunas** no seio dos conselhos das diferentes comunidades (de comunas, de aglomeração ou urbanas), ao mesmo tempo em que a dos conselheiros municipais.<sup>20</sup>

A Lei RCT criou um novo tipo de estabelecimento público de cooperação internacional: a metrópole. Todavia, a proposta do comitê Balladur era de que fossem criadas por lei, de forma compulsória, 11 metrópoles, cuja natureza jurídica seria de coletividades territoriais de estatuto particular, nos termos do artigo 72 da Constituição. “O legislador de 2010 se ateve a uma solução menos audaciosa. Ele conservou a ideia de criar a categoria metrópole, mas sob a forma de EPCI, e não de coletividade territorial, permanecendo as comunas como coletividades territoriais.”<sup>21</sup>

Portanto, a Lei RCT possibilitou que os EPCI que formavam um conjunto de mais de 500 mil habitantes e as comunidades urbanas instituídas até então obtivessem o status de metrópole, não se aplicando tais disposições à região Île-de-France. Em 2012, Nice foi a primeira metrópole a ser instituída.

---

<sup>19</sup> VERPEAUX, 2016, p. 11.

<sup>20</sup> VERPEAUX, 2016, p. 12.

<sup>21</sup> GOHIN et al, 2015, p. 465.

Contudo, em 27 de janeiro de 2014 é aprovada a Lei de Modernização da Ação Pública Territorial e de Afirmação das Metrôpoles (Lei MAPTAM), que reforma os dispositivos criados pela Lei RCT e, ainda, institui um tratamento diferenciado para cada uma das três maiores aglomerações francesas – Paris, Lyon e Marseille.

A referida lei estabeleceu que em 1º de janeiro de 2015 os EPCI com fiscalidade própria que formassem um conjunto de mais de 400 mil habitantes em uma zona urbana de mais 650 mil habitantes seriam compulsoriamente transformados em metrópole, já que até aquele momento apenas Nice havia aderido ao regime metropolitano.

Apesar da previsão de criação por decreto de uma série de metrôpoles, manteve-se a possibilidade de criação por iniciativa local, respeitadas certas condições quanto ao tamanho da aglomeração. Essa mudança e pluralidade de formas de criação de uma metrópole foram questionadas perante o Conselho Constitucional francês:

As críticas segundo as quais esses dispositivos instituíram uma ruptura de igualdade entre os EPCI cuja transformação em metrópole é automática e aqueles cuja transformação é subordinada ao acordo dos conselhos municipais foram rejeitadas pelo Conselho Constitucional na ocasião de exame do projeto de lei. A Alta jurisdição então indicou que “as diferenças de tratamento nas condições de acesso ao estatuto de metrópole estão em ligação direta com os objetivos perseguidos pelo legislador” (Decisão nº 2013-687 DC de 23 de janeiro de 2014).<sup>22</sup>

Assim, em 2023 a França conta com vinte e uma metrôpoles,

---

<sup>22</sup> CNFPT. *L'affirmation des métropoles à l'issue de la loi MAPTAM*. Disponível em : <<http://www.wikiterritorial.cnfpt.fr/xwiki/bin/view/LesMetropoles/Laffirmation+des+m%C3%A9tropolles+%C3%A0+l'issue+de+la+loi+MAPAM>>. Acesso em: 16 jun. 2022.

sendo dezoito submetidas ao regime geral (Bordeaux, Brest, Clermont-Ferrand, Grenoble, Lille, Metz, Montpellier, Nancy, Nantes, Nice, Orléans, Rennes, Rouen, Saint Étienne, Strasbourg, Toulouse, Toulon, Tours), e duas com status particular: Paris e Marseille<sup>23</sup>. Além dessas, há a metrópole de Lyon, que tem um status diferenciado, já que é uma coletividade territorial, como será abordado.

Destaca-se a definição legal de metrópole resultante, prevista no artigo 5217-1 do Código Geral das Coletividades Territoriais:

A metrópole é um estabelecimento público de cooperação intercomunal com fiscalidade própria que agrupa diversas comunas contínuas e sem enclave em um espaço de solidariedade para elaborar e conduzir juntas um projeto de ordenamento e desenvolvimento econômico, ecológico, educativo, cultural e social de seu território a fim de melhorar a coesão e a competitividade e concorrer para um desenvolvimento durável e solidário do território regional. Ela valoriza as funções econômicas metropolitanas, suas redes de transporte e seus recursos universitários, de pesquisa e de inovação, em um espírito de cooperação regional e inter-regional com a preocupação de um desenvolvimento territorial equilibrado.<sup>24</sup>

Às metrópoles são conferidas diversas competências, de pleno direito, para atingirem a sua finalidade, tais como: política urbana, gestão dos serviços coletivos, proteção do meio ambiente, desenvolvimento econômico. Destaque-se que essas competências transferidas por lei às metrópoles são por

---

<sup>23</sup> Disponível em: < <https://comersis.com/Les-metropoles-de-France-2023-actualite-4.html>>. Acesso em: 25 jun. 2023.

<sup>24</sup> Disponível em : <[https://www.legifrance.gouv.fr/affichCode.do;jsessionid=A40BDF578E5418E1AF908C787081437D.tpdila08v\\_3?idSectionTA=LEGISCTA000023245491&cidTexte=LEGITEXT00006070633&dateTexte=20160617](https://www.legifrance.gouv.fr/affichCode.do;jsessionid=A40BDF578E5418E1AF908C787081437D.tpdila08v_3?idSectionTA=LEGISCTA000023245491&cidTexte=LEGITEXT00006070633&dateTexte=20160617)>. Acesso em: 17 jun. 2022.

elas exercidas no lugar das comunas, cujo papel é minorado.

As metrópoles também podem demandar do Estado a delegação de outras competências, assumindo a responsabilidade, por exemplo, em matéria de moradia social (DALO). “Além disso, as metrópoles asseguram a função de autoridade organizativa das competências que elas exercem sobre seu território”<sup>25</sup>.

Importante ressaltar que as metrópoles possuem competências fundamentais para o planejamento urbano, tendo avançado de forma significativa na cooperação intercomunal no que tange ao Direito Urbanístico. Nesse sentido, Henri Jacquot e François Priet, ao comentarem as implicações da Lei MAPTAM, afirmam que: “são transferidos a esses estabelecimentos, de pleno direito ou sobre opção, outras competências que são testemunhas de uma concepção global das questões que se colocam às aglomerações urbanas.”<sup>26</sup>.

A Lei MAPTAM, de afirmação das metrópoles, também previu a criação de outras aglomerações com caráter metropolitano, mas que se submetem, cada uma delas, a um regime jurídico específico. Tal especificidade é fruto da conjuntura política de cada uma dessas áreas, que permitiu, em determinadas regiões, avançar com a estrutura organizativa intercomunal (como em Lyon<sup>27</sup>), enquanto em outras enfrentou maiores resistências, como Paris e Marseille.

A primeira distinção fundamental a ser feita é que Lyon não é uma metrópole, nos termos da regra fixada pelas Leis RCT e MAPTAM. Ao invés

---

<sup>25</sup> VERPEAUX, 2016, p. 119.

<sup>26</sup> JACQUOT; PRIET, 2015, p. 76.

<sup>27</sup> GOHIN et al, 2015, p. 467.

de ser um EPCI, a “metrópole de Lyon” é uma coletividade territorial de estatuto particular, nos termos do artigo 72 da Constituição. Trata-se de um “híbrido entre uma intercomunalidades com fiscalidade própria e um Departamento”, uma vez que a “metrópole de Lyon”, no seu perímetro, assume as competências tradicionalmente delegadas aos Departamentos.

Em face dessa peculiaridade, a organização de Lyon também apresenta uma série de diferenças em relação às metrópoles, inclusive Paris e Marseille. Ela compreende o conselho da metrópole (assembleia deliberante, composta pelos conselheiros metropolitanos, eleitos por sufrágio universal direto), as conferências territoriais dos prefeitos (natureza consultiva, em especial sobre as políticas metropolitanas, organizadas a partir dos territórios da metrópole, divisão interna estabelecida pelo conselho metropolitano) e a conferência metropolitana (instância de coordenação entre a metrópole e as comunas, que se reúne ao menos uma vez por ano, reunindo os prefeitos das comunas e o presidente do conselho da metrópole)<sup>28</sup>.

Já as metrópoles do regime geral se organizam em torno de um conselho metropolitano, que elege o seu presidente dentre um dos conselheiros; uma conferência metropolitana, que reúne a metrópole e os prefeitos das comunas membros, devendo se reunir ao menos duas vezes por ano; e o conselho de desenvolvimento, composto pelos representantes dos meios econômicos, sociais, culturais, educativos, científicos e associativos da metrópole.

---

<sup>28</sup> VIE PUBLIQUE. *La métropole de Lyon, une collectivité territoriale à statut spécifique*. Disponível em : <http://www.vie-publique.fr/decouverte-institutions/institutions/appfondissements/metropole-lyon-collectivite-territoriale-statut-specifique.html>. Acesso em 15 jun. 2022.

No que tange ao financiamento, as metrópoles possuem um orçamento próprio, sendo que parte de suas receitas é transferida pelo Estado. Além disso, caso a metrópole assuma, por meio de convenção, alguma das competências das regiões ou departamento, deverá ser acompanhada a transferência dos recursos necessários para tanto.

Pode-se concluir que as metrópoles francesas adquirem uma vasta gama de responsabilidades, podendo assumir um grande protagonismo no processo de planejamento e desenvolvimento urbano. Entretanto, é visível a dificuldade política com a qual caminham essas mudanças, sobretudo quando se analisa a disputa quanto à natureza jurídica das metrópoles. Até o momento, prevaleceu que as metrópoles, como regra geral, são um EPCI, e não uma coletividade territorial, ainda que materialmente tenham se aproximado muito.

Por fim, necessário apresentar brevemente as especificidades da “Métropole du Grand Paris” (MGP) e da “Métropole Aix-Marseille-Provence” (AMP).

A criação da metrópole em torno de Marseille encontrou muitas resistências, sobretudo das demais comunas que a ela seriam submetidas, que criticaram o autoritarismo da fixação do perímetro da metrópole por lei. Destaque-se que sua extensão é realmente considerável, abrangendo quase todas as comunas do Departamento de Bouches-du-Rhône. Contudo, ao contrário do que ocorreu em Lyon, na metrópole AMP o departamento continuou a subsistir na área da metrópole<sup>29</sup>.

Tanto em Marseille quanto em Paris, a metrópole é dividida em territórios, que, a princípio, não são pessoas jurídicas e são administrados por

---

<sup>29</sup> GOHIN et al, 2015, p. 468.

um conselho específico, composto por conselheiros delegados pelas comunas. Esse conselho territorial tem um poder bem limitado, pois podem apenas dar pareceres para o conselho da metrópole e fazer declarações.

A definição dos limites dos territórios da metrópole de Marseille se dá por meio de decreto do Conselho de Estado, considerando as “solidariedades geográficas preexistentes”, não se respeitando, necessariamente, o perímetro dos antigos EPCI. Já no caso da metrópole “Grand Paris”, o decreto que fixa tais limites será editado após consulta às comunas e EPCI existentes até então, sendo que cada território deverá ter ao menos 300 mil habitantes.

Nas duas metrópoles, o grande problema está justamente na relação entre os territórios e a metrópole, pois a Lei MAPTAM previu a possibilidade de delegação de uma série de competências aos territórios, possibilidade ampliada pela Lei NOTRe (Nova Ordenação Territorial da República), em 8 de agosto de 2015<sup>30</sup>.

A Lei NOTRe, após intenso debate, foi responsável pela nova configuração do mapa francês, redefinindo os departamentos e regiões e alterando, novamente, as competências das coletividades territoriais. No que se refere à metrópole parisiense, ela reformou consideravelmente as disposições da Lei MAPTAM, recuando em diversos pontos.

No caso da MGP, a lei MAPTAM delegou, desde logo, algumas competências aos territórios, como a administração dos Ofícios Públicos de

---

<sup>30</sup> “A repartição de competências entre as coletividades territoriais foi profundamente modificada pela lei NOTRe, que confia novas competências às regiões, reafirma o papel do departamento em matéria de solidariedade e reforça as intercomunalidades agora organizadas em torno das zonas de atração.” (VERPEAUX, 2016, p. 13).

Habitação e as competências em matérias de política urbana. Para o *Centre National de la Fonction Publique Territoriale*, essas disposições revelam a ambiguidade dos territórios da Grand Paris, pois “sem que o legislador tenha lhes atribuído uma personalidade jurídica, foram-lhes confiadas certas atribuições ‘de pleno direito’.

Em virtude dessas inovações e peculiaridades, o Primeiro-Ministro francês solicitou um estudo sobre o estatuto dos territórios que compõem a Métropole du Grand Paris<sup>31</sup>. A partir desse estudo, foi proposta uma reforma legal, promovida no seio da Lei NOTRe, que transformou os territórios da Métropole du Grand Paris em Estabelecimentos Públicos Territoriais (EPT), que serão responsáveis, por exemplo, pela elaboração do plano local de urbanismo intercomunal e pela administração dos Órgãos Públicos de Habitação<sup>32</sup>.

Com isso, a organização parisiense diferencia-se ainda mais das demais metrópoles, resguardando como elemento comum a todos os modelos apresentados (regra geral, Lyon, Paris e Marseille) a delegação cada vez maior de competências às metrópoles, com a correspondente dotação orçamentária, e o reforço da intercomunalidade, como medidas necessárias para superar os problemas decorrentes da fragmentação do território francês.

#### **4. DESAFIOS INTERCOMUNAIS E METROPOLITANOS**

---

<sup>31</sup> Disponível em: <<http://www.adcf.org/files/Rapport-MGP.pdf>>. Acesso em 10 jun. 2022.

<sup>32</sup> Destaque-se o trabalho desenvolvido pelos professores Norbert Foulquier, Yves Jégouzo e Frédéric Rolin, sobre os Ofícios Públicos de Habitação na Métropole du Grand Paris, após a aprovação da Lei NOTRe. Disponível em: <<http://www.gridauh.fr/actualites/fiche/etude-relative-a-la-portee-de-la-loi-notre-sur-la-gouvernance-et-les-missions-des-oph-de-paris-et-1/?cHash=3fd60df972b0269fa5ffef79451b4635>>. Acesso 19 jun. 2022.

Entre controvérsias políticas e reformas legislativas, pode-se concluir, primeiramente, que a França não conta com um modelo único de governança metropolitana. A regra geral, prevista desde 2010, aplica-se sobretudo às metrópoles de médio porte, e representa uma consolidação do modelo de cooperação intercomunal que tem se desenvolvido desde a década de 1980.

Além disso, percebe-se a necessidade de adaptação das características institucionais a cada contexto. As grandes metrópoles envolvem múltiplos interesses (políticos, econômicos e sociais) que implicam em grande tensionamento entre as propostas apresentadas pelo Estado – detentor do poder legislativo – e os desejos das comunas. Por outro lado, quando a conjuntura favorece, o legislador não hesita em criar exceções, como a Metrópole de Lyon, única que é verdadeira coletividade territorial.

Por fim, não se pode ignorar que, ainda que o debate sobre a organização esteja em curso e que as metrópoles estejam em fase de implantação, há uma sólida experiência em termos de cooperação intercomunal. E essa experiência permite, justamente, a contínua busca por soluções adequadas a cada metrópole.

O modelo de cooperação adotado na França pode ser importante para pensar o quadro institucional brasileiro, porque ele permite a união de esforços para o exercício das competências das entidades menores, que muitas vezes não têm condições de assumir seus deveres individualmente, sobretudo tendo em vista a presença de questões de interesse coletivo que ultrapassam os limites territoriais de um Município.<sup>33</sup>

---

<sup>33</sup> LUFT, 2014, p. 206.

A apresentação do panorama francês, além de reforçar a necessidade de cooperação entre as comunas (e, no Brasil, entre os municípios), permite questionar de que forma o Estatuto da Metrópole conseguirá se amoldar às peculiaridades de cada região metropolitana brasileira. Passados quase dez anos de sua aprovação, a pouca efetividade e as resistências enfrentadas para sua implantação evidenciam a pertinência dessas reflexões e a necessidade de aprimoramento da gestão metropolitana.

## REFERÊNCIAS

CNFPT. *L'affirmation des métropoles à l'issue de la loi MAPTAM*. Disponível em : <<http://www.wikiterritorial.cnfpt.fr/xwiki/bin/view/LesMetropoles/Laffirmation+des+m%C3%A9tropoles+%C3%A0+l'issue+de+la+loi+MAPAM>>. Acesso em: 16 jun. 2016.

ESTRE, Felipe. Governança Global E Democracia: uma revisão crítica. *Caderno de Relações Internacionais*, [S. l.], v. 9, n. 16, 2018. DOI: 10.22293/2179-1376.v9i16.699. Disponível em: <https://revistas.faculdedamas.edu.br/index.php/relacoesinternacionais/article/view/699>. Acesso em: 28 set. 2023.

FAURE, Bertrand. *Le rapport du comité Balladur sur la réforme des collectivités territoriales* : bonnes raisons, fausses solutions ? *AJDA*, 2009, p. 859.

FRANZONI, Julia Ávila; HOSHINO, Thiago de Azevedo Pinheiro. Da urbanização periférica ao direito à metrópole: a Lei 13.089/215 no reescalamento da política urbana. *Revista Brasileira de Direito Urbanístico*. Belo Horizonte, ano 1, n. 1, p. 103-132, jul./dez. 2015.

GOHIN, Olivier et al. *Droit des collectivités territoriales*. 2ª ed. Paris : Éditions Cujas, 2015.

IBGE. *Regiões de influência das cidades*: 2018. Rio de Janeiro: IBGE, 2020.

JACQUOT, Henri ; PRIET, François. *Droit de l'urbanisme*. 7<sup>a</sup> ed. Paris : Éditions Dalloz, 2015.

LEFÈVRE, Christian. *Gouverner les métropoles*. Paris: LGDJ, 2009.

LUFT, Rosangela Marina. *Regularização fundiária urbana de interesse social: a coordenação entre as políticas de urbanismo e de habitação social no Brasil à luz de experiências do direito francês*. Tese em Cotutela (Doutorado) – Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Faculdade de Direito. Université Paris 1, Panthéon-Sorbonne, Faculté de Droit. 2014.

OBSERVATÓRIO DAS METRÓPOLES. *Níveis de integração dos municípios brasileiros em RMs, RIDEs e AUs.à dinâmica da metropolização: Relatório de Pesquisa*. Org: RIBEIRO, L.C.Q e al. Rio de Janeiro. 2012.

SILVA, Madianita Nunes da. *A dinâmica de produção dos espaços informais de moradia e o processo de metropolização em Curitiba*. Tese (doutorado) – Universidade Federal do Paraná, Setor de Ciências da Terra, Programa de Pós-Graduação em Geografia. Curitiba, 2012.

VERPEAUX, Michel. *Les collectivités territoriales et la décentralisation*. 9<sup>a</sup> ed. Paris : La documentation française, 2016.

VIE PUBLIQUE. *La métropole de Lyon, une collectivité territoriale à statut spécifique*. Disponível em : <<http://www.vie-publique.fr/decouverte-institutions/institutions/appfondissements/metropole-lyon-collectivite-territoriale-statut-specifique.html>>. Acesso em 15 jun. 2023.