



UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS
Instituto de Economia

**ESPACIALIDADES, ESCALA E COMPLEXIDADE DOS PROBLEMAS
METROPOLITANOS : O CASO DA REGIÃO METROPOLITANA DE CAMPINAS (RMC)**

Maria Abadia da Silva Alves

Tese de Doutorado apresentada ao Instituto de Economia da UNICAMP para obtenção do título de Doutor em Economia Aplicada – área de concentração: Desenvolvimento Econômico, Espaço e Meio Ambiente, sob a orientação do Prof. Dr. Carlos Antonio Brandão.

Este exemplar corresponde ao original da tese defendida por Maria Abadia da Silva Alves em 14/12/2007 e orientada pelo Prof. Dr. Carlos Antonio Brandão.

CPG, 14 / 12 / 2007

A handwritten signature in blue ink, appearing to read "Brandão", is written over a horizontal line.

Campinas, 2007

**Ficha catalográfica elaborada pela biblioteca
da Instituto de Economia/UNICAMP**

AL87e	Alves, Maria Abadia da Silva. Espacialidades, escala e complexidade dos problemas metropolitanos: o caso de Região Metropolitana de Campinas (RMC) / Maria Abadia da Silva Alves.- Campinas, SP: [s.n.], 2007. Orientador: Carlos Antonio Brandão. Tese (doutorado) – Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Economia. 1. Campinas, Região metropolitana(SP). 2. Espaço geográfico - Campinas (SP) 3. Urbanização – Campinas (SP). I. Brandão, Carlos Antonio. II. Universidade Estadual de Campinas. Instituto de Economia. III. Titulo.
	08-004-BIE

Título em Inglês: Space, scale and complexity of Metropolitan Problems: the case of the Campinas Metropolitan Area (CMA).

Keywords : Metropolitan scale; metropolitan problem; metropolitan government; metropolitan institutionality; Campinas Metropolitan Area (CMA)

Área de concentração : Desenvolvimento Econômico, Espaço e Meio Ambiente.

Titulação : Doutorado em Economia Aplicada.

Banca examinadora : Prof. Dr. Carlos Antonio Brandão.
Profa. Dra. Raquel Rolnik.
Prof. Dr. Josmar Gilberto Cappa.
Prof. Dr. Pedro Luiz Barros Silva.
Prof. Dr. Ulises Cidade Semeghini.

Data da defesa: 14/12/2007.

Programa de Pós-Graduação: Economia Aplicada.

Tese de Doutorado

Aluna: MARIA ABADIA DA SILVA ALVES

“Espacialidades, Escala e Complexidade dos Problemas
Metropolitanos: O Caso da Região Metropolitana de Campinas (RMC)”

Defendida em 14 / 12 / 2007

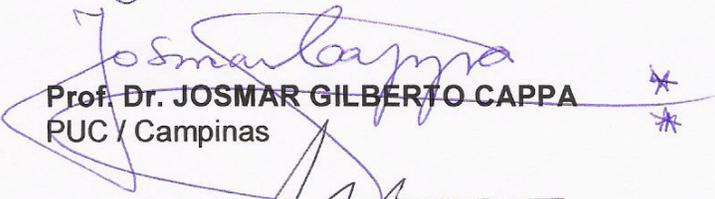
COMISSÃO JULGADORA



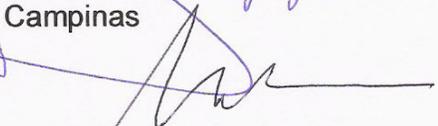
Prof. Dr. CARLOS ANTONIO BRANDÃO
Orientador – IE / UNICAMP



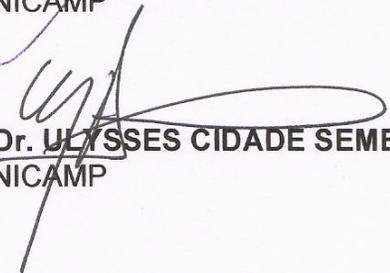
Prof. Dra. RAQUEL ROLNIK
PUC / Campinas



Prof. Dr. JOSMAR GILBERTO CAPP *
PUC / Campinas *



Prof. Dr. PEDRO LUIZ BARROS SILVA
IE / UNICAMP



Prof. Dr. ULISSES CIDADE SEMEGHINI
IE / UNICAMP

Aos meus dois grandes
amores, Eder e Augusto, e
aos meus queridos pais.

AGRADECIMENTOS

Poucas coisas podem ser feitas sem a contribuição de outras pessoas. Mesmo um trabalho tido como bastante solitário, como a elaboração de uma tese de doutorado, não pode ser realizado sem a preciosa ajuda de muitas pessoas. Por isso devo agradecer primeiramente e enormemente ao meu orientador Carlos Antônio Brandão pela ajuda imprescindível, não apenas na realização desta tese, mas em toda a minha vida acadêmica.

Expresso também meus sinceros agradecimentos à Cida e ao Alberto da Secretaria Acadêmica pela presteza e atenção que sempre me dispensaram; à Flávia da AGEMCAMP, pela grande ajuda e à Francis pelas caronas providenciais. Agradeço também à Neide, ao Kim, à Thaís, ao Jurandir (e suas secretárias) e ao Petrus.

Agradeço ainda à FAPESP pelo apoio financeiro dispensado durante o desenvolvimento deste trabalho.

RESUMO

O objetivo desta tese é, inicialmente, identificar do ponto de vista teórico e analítico, o que é um problema metropolitano e quais as características, potencialidades e limitações da escala metropolitana de atuação política. O argumento desenvolvido é que há diferentes espacialidades das carências metropolitanas e que, portanto, estas podem ser tratadas sob diversos arranjos institucionais, que são, neste trabalho, exemplificados pelas experiências internacionais de gestão metropolitana em cinco países e outros arranjos não propriamente metropolitanos como os comitês de bacia, os pactos territoriais, os consórcios municipais e a contratualização inspirada no caso francês. Ou seja, buscar-se-á demonstrar que os problemas metropolitanos exigem escalas de atuação diferentes, que não se restringem apenas à escala metropolitana.

A partir deste desdobramento analítico, analisaremos o caso específico da Região Metropolitana de Campinas, identificando as características e principais constrangimentos na gestão desta metrópole, a partir de duas dimensões distintas: uma política e institucional de ordem mais geral, que faz parte principalmente da estrutura federativa brasileira e outra mais específica, ligada à realidade regional, decorrente das características de sua institucionalidade recente. Também tomando o caso específico da RMC, selecionamos alguns problemas metropolitanos (Saneamento Ambiental, Transportes, Habitação e Segurança Pública), a partir dos quais discutiremos qual a interação escalar existente em cada uma dessas áreas de atuação. Realizaremos também um breve diagnóstico de cada um destes problemas bem como destacaremos as principais ações metropolitanas tentadas e implementadas recentemente.

ABSTRACT

The objective of this thesis is, initially, to identify from a theoretical and analytical perspective, what is a “Metropolitan Problem” and what are the characteristics, capabilities and limitations of the metropolitan action. The argument put forward is that there are different needs from the metropolitan areas that can be treated under different institutional arrangements, which are, in this work, exemplified by the experiences of international metropolitan government in five countries and other arrangements such as territorial pacts, consortia and municipal contracting based on the French case. We will demonstrate that the metropolitan problems require different scales of action, which are not restricted only to the metropolitan scale.

From this analytical breakdown, we will review the specific case of the Campinas Metropolitan Area (CMA), identifying the characteristics and key constraints in managing this region, from two different dimensions: one political and institutional, which is part of the Brazilian federative structure, and other more specific, linked to regional reality, emerging from its recent institutionality. Also taking the specific case of CMA, we select some metropolitan problems (Environmental Sanitation, Transportation, Housing and Public Security), from which we discuss the interaction of different scales in each of these areas of expertise. Finally, we will make a brief diagnosis of each of these problems as well as the main metropolitan actions tried and implemented recently.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	1
CAPÍTULO 1 - PROBLEMA METROPOLITANO E ESCALA METROPOLITANA: ALGUMAS QUESTÕES TEÓRICAS	5
1.1 – INTRODUÇÃO	5
2.2 - OS PROBLEMAS METROPOLITANOS E SUAS ESCALAS	10
2.2.1 – <i>A Escala Metropolitana</i>	10
2.2.2 – <i>O que é um Problema Metropolitanano?</i>	14
2.3 – ALGUMAS ESPECIFICIDADES DOS PROBLEMAS METROPOLITANOS	20
2.3.1 – <i>Problema metropolitanano e representação regional</i>	20
2.3.2 – <i>A forte territorialidade dos problemas metropolitananos</i>	21
2.3.3 – <i>A necessidade de normatização e coordenação política e técnica para o enfrentamento dos problemas metropolitananos</i>	22
2.4 – ALGUMAS CONCLUSÕES DO CAPÍTULO	25
CAPÍTULO 2 – O TRATAMENTO DOS PROBLEMAS METROPOLITANOS: EXPERIÊNCIAS INTERNACIONAIS EM GESTÃO METROPOLITANA E NOVOS ARRANJOS INSTITUCIONAIS 27	
2.1 – INTRODUÇÃO	27
2.2 – DOS MODELOS INFORMAIS E VOLUNTÁRIOS AOS ARRANJOS COMPULSÓRIOS E FORMALIZADOS: ALGUNS EXEMPLOS	34
2.2.1 – <i>A Fragmentação das instituições locais americanas</i>	34
2.2.3 – <i>O Canadá e a Anexação Recente de Municípios (Amalgamation)</i>	36
2.2.4 – <i>A Espanha e o Modelo Informal de Madri</i>	43
2.2.5 – <i>Londres e o Greater London Council – GLC</i>	46
2.2.6 – <i>Stuttgart e a sua Agência de Desenvolvimento Regional</i>	49
2.3 – OUTROS ARRANJOS	51
2.3.1 – <i>A Contratualização</i>	51
2.3.2 – <i>Os Pactos Territoriais</i>	53
2.3.3 – <i>Os Consórcios Intermunicipais</i>	58
2.3.4 – <i>Os Comitês de Bacia</i>	63
2.4 – ALGUMAS CONCLUSÕES DO CAPÍTULO	65
CAPÍTULO 3 – OS LIMITES DA GESTÃO METROPOLITANA NO BRASIL E O CASO DA RMC	69
3.1 - INTRODUÇÃO	69
3.2 OS PRINCIPAIS CONSTRANGIMENTOS POLÍTICOS E INSTITUCIONAIS À GESTÃO METROPOLITANA NO BRASIL E O CASO DA RMC	70
3.2.1 – <i>Municipalismo e Conflito Federativo</i>	70
3.2.2 – <i>Participação Popular Democrática, Identidade Regional e Gestão Metropolitana</i>	73
3.2.3 – <i>A Questão do Financiamento Metropolitanano</i>	74
3.2.4 – <i>A Legitimação do poder metropolitanano e o ciclo político</i>	76
3.3 – A EVOLUÇÃO DA GESTÃO METROPOLITANA NO BRASIL	76
3.3.1 – <i>O modelo “único e simétrico” da gestão metropolitana no período militar</i>	76
3.3.2 – <i>A Constituição de 88 e um novo padrão de gestão metropolitanano</i>	79
3.4 – A INSTITUCIONALIDADE DA RMC	82
3.4.1 – <i>Os principais órgãos de gestão e sua evolução</i>	82
3.4.1.1 – <i>O Conselho de Desenvolvimento</i>	82

3.4.1.2 – O Conselho Consultivo	83
3.4.1.3 – As Câmaras Temáticas	84
3.4.1.4 – O Fundo de Desenvolvimento da Região Metropolitana de Campinas	85
3.4.1.5 – A Agência de Desenvolvimento da RMC	86
3.4.1.6 – O Parlamento Metropolitano	88
3.5 - ALGUMAS CONCLUSÕES DO CAPÍTULO	88
CAPÍTULO 4 – UM MAPEAMENTO DOS PROBLEMAS METROPOLITANOS DA RMC	91
4.1 – INTRODUÇÃO	91
4.2 – BREVE CARACTERIZAÇÃO DA RMC	93
4.3 – OS PRINCIPAIS PROBLEMAS COMUNS IDENTIFICADOS NO CENÁRIO REGIONAL	97
4.4 – SANEAMENTO AMBIENTAL	100
4.4.1 – Breve diagnóstico do saneamento ambiental na região	101
4.4.2 – Ações metropolitanas na área de saneamento	107
4.4.2.1 – Lixo e Esgoto: as prioridades	107
4.4.2.1 – A participação dos Comitês das bacias do Piracicaba, Capivari e Jundiá (PCJ) na solução dos problemas metropolitanos ligados ao saneamento	109
4.5 – TRANSPORTES	112
4.5.1 – A situação dos Transportes na RMC e a predominância do transporte rodoviário	114
4.5.2 – As ações metropolitanas na área de transporte	119
4.5.2.1 – O Corredor Metropolitano Noroeste	119
4.5.2.2 – O SIVIM	120
4.5.2.3 – O Sistema Tronco-Alimentado	121
4.5.2.3 – A questão dos pedágios e asfaltamento das rotas alternativas	122
4.6 – HABITAÇÃO	123
4.6.3 – A política habitacional estadual e federal e seus impactos na RMC	127
4.6.4 – Ações metropolitanas na área de habitação: diagnósticos e troca de experiências	129
4.7 – SEGURANÇA PÚBLICA	130
4.7.1 – A violência na RMC	132
4.7.2 – Ações metropolitanas na área de segurança pública	135
4.7.2.1 – A questão do desarmamento da Guarda Municipal (GM)	135
4.7.2.2 – Operação Olho Vivo	137
4.7.2.3 – “Febem não”	137
4.7.2.4 – Regularização dos Desmanches e o Fecha-Bar regional	139
4.8 – ALGUMAS CONCLUSÕES DO CAPÍTULO	140
CONSIDERAÇÕES FINAIS – NOTA SOBRE POSSÍVEIS ALTERNATIVAS PARA O BRASIL E A RMC	143
ANEXO	149
ANEXO 1	149
ARCABOUÇO JURÍDICO-INSTITUCIONAL – RMS BRASILEIRAS	149
ANEXO 2	153
ENTIDADES QUE COMPÕE O CONSELHO CONSULTIVO DA RMC	153
ANEXO 3	154
PRIORIDADES ESTABELECIDAS PELA RMC PARA O PPA 2004-2007	154
ANEXO 4	156
PRIORIDADES ELENCADAS PELOS 19 MUNICÍPIOS DA RMC A PARTIR DA ANÁLISE DAS CÂMARAS TEMÁTICAS	156
ANEXO 5	158
INCENTIVOS FISCAIS PRATICADOS NA RMC	158
BIBLIOGRAFIA	163

INTRODUÇÃO

Enquanto nos países desenvolvidos o processo de urbanização ocorreu de forma lenta, a partir da primeira revolução industrial, nos países em desenvolvimento a transformação de nações predominantemente agrárias em altamente urbanizadas é um acontecimento marcante na história econômica, política e social apenas no século XX. O Brasil, portanto, fazendo parte deste grupo de países que se urbanizou mais tardiamente, experimentou, principalmente a partir da década de 50, um intenso e acelerado processo de urbanização, favorecido especialmente pelo fortalecimento da industrialização nacional e do crescimento do êxodo rural. Este processo acelerado de urbanização pode ser confirmado por números surpreendentes: em 1940 aproximadamente 70% da população brasileira vivia no campo. Apenas 60 anos depois, de acordo com o Censo Demográfico de 2000, cerca de 80% da população brasileira vivia nas cidades.

Com a aceleração da urbanização nas décadas de 60 e 70 e o crescimento expressivo das grandes cidades, outro fenômeno urbano ainda mais complexo começou a se delinear no cenário nacional: a metropolização, com a conformação de sistemas econômicos e urbanos complexos, resultantes de um processo plural decorrente da alta densidade demográfica, do adensamento das funções urbanas e da integração de infra-estruturas física e econômica, conformando um padrão específico de ocupação do solo em determinado espaço social e historicamente construído.

Esta nova conformação espacial, muitas vezes materializada num processo explícito de conurbação entre os municípios, faz emergir uma série de novas questões relacionadas ao fato de que a inter-relações entre as cidades faz surgir uma série de carências comuns, geralmente denominados de “problemas metropolitanos”, que devem ser planejados e solucionados tendo em vista esta realidade. Mas quais seriam estes problemas?

Atualmente vários trabalhos empíricos têm tratado e mapeado as carências presentes em diversas Regiões Metropolitanas brasileiras. No caso específico da Região Metropolitana de Campinas (RMC), estes estudos resultaram numa importante base de dados setorializados geograficamente, sem dúvida imprescindíveis para a gestão e

resolução das necessidades metropolitanas. Em nosso entender, no entanto, apenas a identificação destas carências não é suficiente. É necessário avançar numa discussão não apenas empírica, mas também teórica e analítica, a respeito de quais seriam as escalas preferenciais de ação política para lidar com os vários problemas identificados na região, destacando a dimensão e a complexidade dos mesmos, bem como as interconexões entre estas carências no espaço metropolitano como um todo. Além disso, devemos levantar os principais desafios e conflitos na gestão da metrópole, sejam estes de ordem política, econômica e institucional. Esta reflexão teórica em torno dos problemas metropolitanos e do poder de ação da escala metropolitana sobre eles será desenvolvida no primeiro capítulo deste trabalho.

Partindo-se desta reflexão inicial, constata-se que se há diferentes espacialidades das carências metropolitanas, a institucionalidade para cada problema também diverge, sendo necessário o acionamento de instituições específicas e diferenciadas para o seu tratamento. Dessa forma, parece ser bastante importante o acompanhamento de novas experiências no trato dos problemas metropolitanos, bem como discutir a possibilidade de formação de novos arranjos institucionais formulados e construídos para o enfrentamento dos mesmos.

Com esse objetivo, no capítulo dois são abordadas algumas experiências internacionais em gestão metropolitana, no intuito de reforçar os argumentos anteriores quanto às diversas espacialidades dos problemas metropolitanos e escalas de atuação, bem como a diversidade de arranjos institucionais em que estes podem ser tratados. Além disso, um apanhado destas experiências além de ajudar a preencher, ainda que modestamente, uma lacuna na literatura recente, tendo em vista as poucas publicações de trabalhos comparativos dessas experiências internacionais, também pode auxiliar no estudo e elaboração de novos e diferentes arranjos metropolitanos.

Os dois capítulos seguintes abordam o caso específico da Região Metropolitana de Campinas. No terceiro capítulo o objetivo é delinear quais são as principais características e determinantes da gestão metropolitana no Brasil, que parece sofrer constrangimentos e limitações de duas naturezas: uma política e institucional de ordem mais geral, que faz parte da estrutura federativa, baixa participação popular, dificuldades de financiamento, etc, e outra, de ordem mais específica, ligada aos conflitos decorrentes do contexto

histórico/político/social de cada região em questão. No caso da RMC, abordaremos principalmente os aspectos de sua institucionalidade recente (criação do Conselho Deliberativo e Consultivo, Fundo Metropolitano, etc) que podem dificultar o desenvolvimento e a solução das questões regionais.

No capítulo quatro, partiremos dos relatórios municipais realizados em pesquisa recente desenvolvida pelo CEDE (Centro de Estudos de Desenvolvimento Econômico do Instituto de Economia da UNICAMP). Neste trabalho foram realizados diagnósticos minuciosos sobre os problemas municipais, resultando na montagem de um detalhado banco de dados e informações municipais sobre os mais diversos temas: demográficos, estrutura produtiva, mercado de trabalho, finanças públicas, saneamento ambiental (água, esgoto, recursos sólidos etc.), transportes, saúde, educação, segurança pública etc. Com estes dados foi possível demonstrar que os problemas extravasavam os limites territoriais municipais, mas não se avançou no sentido de identificar as várias interconexões, escalas e espacialidades dos típicos problemas metropolitanos presentes na região. Neste contexto, buscamos recuperar, atualizar e avançar sobre o caminho já traçado e percorrido por esse esforço coletivo, demonstrando as articulações entre os problemas detectados em nível municipal, procurando analisar que os mesmos têm caráter nitidamente metropolitano. Pretende-se apontar as diversas espacialidades dos problemas metropolitanos, destacando a dimensão e a complexidade dos mesmos, com base no desenvolvimento teórico apresentado no primeiro capítulo.

No presente momento, a ação pública na RMC parece enfrentar resistências na tentativa de diagnosticar, formular e, principalmente, dar sentido metropolitano às suas políticas. Assim, buscar-se-á também levantar os desafios e conflitos na gestão da metrópole, adicionalmente aos já apontados no capítulo três. É importante ressaltar, no entanto, que não pretende-se fazer um levantamento exaustivo destes problemas, mesmo porque tal tarefa ultrapassaria, em muito, o escopo de um tese de doutorado. Além disso, o trabalho coletivo, citado acima, e outros realizados recentemente, já reúnem um grande volume de informações desta natureza. A preocupação maior é discutir quais são as escalas de atuação preferencial de resolução desses problemas metropolitanos, as fontes de recursos

e quais são os interesses envolvidos, os diversos atores e os conflitos (políticos, econômicos, institucionais, etc.), que dificultam a solução desses mesmos problemas.

Diante da impossibilidade de realizar esta análise para uma gama muito grande de problemas metropolitanos identificados na região, tivemos que optar pela seleção de algumas áreas específicas para a realização de nosso estudo. Nos concentraremos nos problemas inseridos nos campos de ação comum, já selecionados na própria legislação de criação da região metropolitana, e dentro destes escolhemos quatro temas, selecionados não apenas devido à grande relevância na questão regional atual mas também à maior disponibilidade de dados, estudos e diagnósticos sobre estes assuntos e até mesmo uma maior atuação das Câmaras Temáticas relacionadas a esses temas. São estes: Saneamento Ambiental e Transportes (dentro da Infra-estrutura urbana), Habitação e Política de Segurança Pública.

Em suma, neste trabalho o objeto de estudo é a institucionalização e os problemas de uma metrópole recém-criada, em que as questões inerentes à sua gestão devem ser tomadas com especial atenção, tendo em vista a busca de soluções e arranjos mais adequados para a resolução de seus diversos problemas regionais.

CAPÍTULO 1 - PROBLEMA METROPOLITANO E ESCALA

METROPOLITANA: ALGUMAS QUESTÕES TEÓRICAS

1.1 – INTRODUÇÃO

A partir de meados dos anos 70, como tentativa de resposta à crise estrutural do padrão anterior de acumulação que tinha atingido decisivamente o sistema capitalista, assistiu-se ao surgimento de inovações tecnológicas e organizacionais no âmbito da firma, a busca por arranjos sócioprodutivos mais flexíveis, a redução dos custos do assalariamento, dentre outras estratégias. Sinais claros de mudanças importantes do ponto de vista espacial também passaram a ser observados a partir desse momento, com o aparecimento de novos fenômenos territoriais. Novas espacialidades emergiam em certas regiões, apresentando especificidades institucionais e tecnológicas, paralelamente a um movimento de estagnação e decadência de áreas tradicionalmente industriais. Estas transformações espaciais, acabaram por renovar o interesse dos pesquisadores de diferentes campos disciplinares por estudos urbanos e regionais, fazendo com que este tema figurasse com destaque crescente no debate acadêmico e nas publicações científicas das diversas ciências sociais, a partir do início da década de 1980 (Veltz, 1999; Storper, 1997 ; Brandão, 2007).

Diante do que foi tratado como a ruptura estrutural do sistema fordista de produção em massa, os cientistas sociais especializados nas questões espaciais/territoriais passaram a investigar quais seriam as conseqüências dessa crise do ponto de vista da nova geografia econômica. O ponto de partida para essa discussão pode ser encontrado no famoso livro de Piore e Sabel de 1984, *The Second Industrial Divide: Possibilities for Prosperity*, no qual os autores levantam uma importante hipótese sobre as transformações advindas da crise do fordismo. Os autores argumentam que as novas trajetórias tecnológicas significariam o fim da estrutura fordista e o surgimento de uma nova forma de organização industrial, onde pequenas e novas empresas teriam um papel dominante, visto que elas teriam um maior capacidade para reagir à nova instabilidade dos mercados. Embora passível de crítica, este trabalho resgatou para o debate regional um elemento crucial para as discussões

posteriores, qual seja, o papel das aglomerações produtivas como forma espacial mais adequada a essa interpretação, retomando a questão das externalidades positivas do distrito desenvolvido por Alfred Marshall (1920). As economias internas à firma seriam substituídas pelas economias externas advindas da proximidade geográfica, das interações e dos contatos face-a-face, as eficiências coletivas.

Os estudos posteriores ao trabalho de Piore e Sabel, desenvolveram as suas idéias a partir dos dois elementos colocados acima – aglomeração e externalidades – ressaltando que a dinâmica regional estaria cada vez mais dependente da interação das firmas e agentes e que estas interações não estariam restritas apenas às relações mercantis mas principalmente nas relações econômicas intangíveis. Nestes estudos buscou-se ressaltar

o papel das aglomerações, enquanto complexos produtivos territorializados capazes de germinar densidade social cooperativa específica e (...) perceber o processo de aprendizagem e de aquisições diferenciais vantajosas em acúmulo coletivo, possibilitados pela proximidade física e pelo exercício de criatividade e de geração e apropriação de sinergias coletivas (Brandão, 2007: 23).

A partir das pesquisas dos italianos, passou-se a ressaltar as vantagens dos conjuntos “marshallianos” de pequenas e médias empresas que conviveriam em atmosferas mais sinérgica de cooperação, confiança e reciprocidade (Becattini, 1987; Bagnasco, 1988, dentre outros). Estas pesquisas avançaram para a idéia de *learning regions* onde o tecido socioprodutivo situado, de determinado entorno territorial pode lograr promover e potencializar processos endógenos dinâmicos de aprendizagem coletiva.

A partir dos estudos de *business administration* de Harvard, em 1990, Michael Porter lança a discussão da capacidade de construção deliberada de competitividade de forma localizada, demonstrando que há decisivos determinantes geográficos das vantagens diferenciais do desempenho empresarial e de mercado.

Entretanto, foi sob a enorme influência internacional do economista Paul Krugman que a discussão repercutiu nas pesquisas em todo o mundo, surgindo a nova geografia das “economias de aglomeração”. As economias externas à empresa passam a ser colocadas como fator central e dinâmico, podendo ser provocadas conscientemente por uma ação conjunta da coletividade local. As intervenções de Krugman determinaram o “renascimento” do debate dos mecanismos dinâmicos do auto-reforço endógeno, formado

pelas externalidades presentes em dado ambiente e contexto, podendo estruturar espaços mais aglomerativos e competitivos. Rendimentos crescentes, externalidades marshallianas e encadeamentos intersetoriais explicariam os motivos da localização e das condições favoráveis à concentração geográfica e setorial.

Veio se juntar a esta questão da localização aglomerada competitiva o destaque dado aos espaços complexos metropolitanos, com Saskia Sassen, em 1991, discutindo como as metrópoles que estão no topo da rede urbana mundial e que concentram o terciário avançado, grandes corporações, centros de tecnologia, cultura e ciência, etc comando os processos da globalização e do dinamismo capitalista recente.

Assim, há uma espécie no debate da ressurgimento e revalorização da escala metropolitana enquanto *locus* privilegiado de reprodução do capital e de construção de competitividade. Nesta nova abordagem as metrópoles seriam a forma espacial ideal para o enfrentamento das consequências da crise do fordismo e, portanto, o território mais adequada ao novo paradigma da acumulação flexível. O trabalho de Benko e Lipietz de 1992, “As Regiões que Ganham”, é emblemático ao tratar desta questão. Ao observar especialmente o caso francês, os autores afirmam que as regiões ganhadoras, a partir da metade dos anos 80, são as grandes regiões urbanas francesas, pois após um período de significativa desconcentração industrial para regiões mais periféricas, as evidências estariam mostrando um refluxo de investimentos para as grandes cidades, caracterizando o que seria uma “tendência profunda” na segunda metade dos anos 80.

Por outro lado, no debate científico e político internacional, estabelecem-se também as questões levantadas por Robert Putnam, em 1993, destacando as vantagens do acúmulo de confiança e solidariedade e o papel virtuoso da tradição da “comunidade cívica”, buscando o sentido do “bem comum”, compartilhado em determinado local.

A partir de 1999, com a publicação do influente texto de Scott e outros, sobre a natureza privilegiada da forma espacial cidade-região, o debate sobre as aglomerações urbanas mais densas (com pelo menos um milhão de habitantes) ganha relevo. Estes espaços urbanos mais complexos, seriam diferencialmente mais aptos a terem conectividade com os fluxos econômicos mundializados, pois dotadas dos requisitos para

se transformarem em plataformas competitivas e atores políticos decisivos na disputa pelos mercados globais.

Os contextos territoriais, culturais e institucionais mais densos, com destaque para os espaços metropolitanos, seriam os ambientes mais adequados ao estabelecimento das relações entre cooperação e competição. As externalidades positivas geradas nas grandes aglomerações urbanas tornavam-as formas urbanas distintivas.

Pierre Veltz (1999) afirma que as metrópoles reúnem um conjunto de qualidades que se adequariam muito mais à essa nova ordem econômica resultante da acumulação flexível. As vantagens encontradas nas regiões metropolitanas, arroladas pelo autor, seriam, entre outras, a existência de mercados de trabalho e serviços mais amplos, um maior mercado consumidor e disponibilidade de melhores redes de infra-estrutura. Destes elementos, o autor enfatiza principalmente a questão do mercado de trabalho, onde encontra-se constantemente mão-de-obra qualificada e onde os custos de demissão são mais baixos, tanto do ponto de vista econômico quanto do social, o que levaria à maiores garantias quanto às incertezas de médio e longo prazo. Ao indicar estas vantagens metropolitanas, o autor faz um contraponto direto com a teoria dos Distritos Industriais, argumentando que embora sob esta organização territorial os custos de saída sejam reduzidos (pois a mão de obra pode ser contratada por outras empresas do distrito e os equipamentos dispensados também seriam negociados dentro do próprio distrito) estas estruturas não seriam estáveis no longo prazo, devido ao risco de ocorrência de crises setoriais, contrariamente às regiões metropolitanas, setorialmente bastante diversificadas. Dessa forma, nas metrópoles os riscos econômicos estariam reduzidos.

Todo esse debate deu origem a uma copiosa literatura, de caráter bastante interdisciplinar. Defendendo a existência de um processo de “destotalização”, segundo Francisco (2007) estas formulações teóricas sobre espaço e território buscam

uma visão mais situada dos processos, com seu interesse passando a recair na forma como a condição histórica-geográfica dos fenômenos os particulariza e complexifica. (...) Deu-se relevo às configurações específicas de atores, às normas, instituições ou lideranças específicas a partir dos territórios (...) A idéia é que tão importante quanto as racionalidades que sobrepujam os espaços são as redes relacionais, as instituições e lideranças enraizadas, isto é, as experiências e mundos concretos. Segundo Veltz (2002), à ‘geografia dos custos e dos estoques de fatores’ sucedia a das ‘organizações’ e da qualidade das instituições .

Neste ambiente amplo intelectual, aqui apenas pontuado, a questão das *instituições* e dos desafios coletivos em dotar as sociedades de mecanismos de sua coordenação ganharam destaque, com a discussão da problemática da *governance* em determinado contexto territorial sendo colocada no centro do debate.

Também no Brasil, o tema metropolitano vem ganhando espaço crescente no debate acadêmico, científico, social e político. Tanto têm avançado as pesquisas que procuram analisar suas novas dinâmicas econômicas, produtivas e organizacionais, quanto seus processos sociais e problemas socioespaciais (como violência, pobreza, segregação etc), quanto os desafios da gestão e governança metropolitanas.

No debate político ressurgiu ainda de forma tímida, embora se apresente de forma crescente na agenda pública nacional, de forma direta ou indireta¹. Este maior interesse tem também razões óbvias ligadas ao crescimento recente (em certa medida até surpreendente) do número de regiões metropolitanas no país. Se na década de 70 o país contava com 9 RMs, atualmente este número subiu para quase trinta.

Identificada com o “entulho autoritário”², o tema metropolitano esvaziou-se a partir do final dos anos 70 e início dos anos 80, recebendo pouca atenção no texto constitucional, que acabou privilegiando as escalas municipais e estaduais, em decorrência do processo de descentralização e do novo pacto federativo estabelecido com a redemocratização política.

Atualmente, no entanto, com o crescimento de interesse pelo tema, o termo metropolitano tem acompanhado de forma indiscriminada toda a sorte de referências urbanas, seja na imprensa³, seja em estudos acadêmicos e científicos. No entanto, em muitos casos percebemos o pouco rigor teórico/analítico no emprego deste termo. Várias

¹ Diretamente, por exemplo, o Congresso Nacional demonstrando interesse pelo tema, criou uma Subcomissão de Ordenamento Territorial e Regiões Metropolitanas, subordinada à Comissão de Desenvolvimento Urbano e Interior, que tem realizado debates sobre o tema em reuniões de audiência pública, reunião de dados e informações e organização de seminários sobre o assunto; Indiretamente, as discussões recentes sobre saneamento e habitação vem colocando a escala metropolitana deste problemas em destaque.

² Davidovich (2004: 200).

³ Em conversa informal com uma jornalista da região de Campinas, esta afirmou que o uso do termo metropolitano nas várias matérias jornalísticas era tão impreciso que qualquer tema envolvendo municípios da RMC era muitas vezes tratado como metropolitano o que assim não seria se fossem adotados critérios mais rigorosos de classificação do que é e o que não é um assunto estritamente metropolitano.

categorias analíticas que envolvem o termo metropolitano necessitam de uma melhor qualificação e determinação teórica com um desdobramento mínimo de suas principais características. Termos como espaço metropolitano, economia metropolitana, mercado de trabalho metropolitano, escala metropolitana e problema metropolitano, etc., necessitam de passar por uma análise teórica mais acurada para melhor apreensão destes fenômenos atuais (Brandão e Alves, 2006). Neste trabalho, a adjetivação metropolitana nos interessa especialmente em relação a duas categorias: escala e problema. Tendo em vista o objetivo principal deste trabalho, qual seja, discutir as diversas espacialidades dos problemas metropolitanos e quais as escalas preferenciais de enfrentamento dos mesmos, o que envolve inclusive a forma de gestão metropolitana mais adequada, o desenvolvimento destes dois temas – **escala metropolitana e problema metropolitano** – é de grande importância como buscaremos demonstrar a seguir.

2.2 - OS PROBLEMAS METROPOLITANOS E SUAS ESCALAS

2.2.1 – A Escala Metropolitana

De um ponto de vista intuitivo, a metrópole parece ser um nível **meso** de observação, intermediário entre as perspectivas locais, as microrregionais e as nacionais, ou mundiais, embora ainda de difícil determinação dentro deste imenso espectro que vai do local até o global. Apesar dessa dificuldade, torna-se necessário tentar fazer alguns recortes analíticos de acordo com a escala metropolitana. Pois a

escala espacial deve ser vista como um recorte para a apreensão das determinações e condicionantes dos fenômenos sociais. Assim, é preciso encontrar a escala, ou campo de observação, adequados para a análise dos fenômenos sobre os quais se pretende estudar. Em outras palavras, devemos encontrar a escala adequada para a definição de determinado campo onde os problemas são melhor visualizados e as decisões sobre como enfrentá-los são elaboradas. Ou seja em que escala, nível de governo ou instância de poder, deverão ser tomadas as decisões e quais instrumentos, medidas e ações concretas serão acionadas sob aquele prisma particular de observação (Brandão e Alves, 2006:4).

Além disso, “todo fenômeno tem uma dimensão de ocorrência, de observação e de análise mais apropriada. A escala é também uma medida, mas não necessariamente do fenômeno, mas aquela escolhida para melhor observá-lo, dimensioná-lo e mensurá-lo” Castro (1995: 127).

A discussão das escalas espaciais, portanto, está relacionada às **especificidades da ação pública em diferentes escalas** (Zioni et. al.: 2007). Neste trabalho em particular, trata-se das especificidades da atuação metropolitana. Esta escala permite desvendar processos sociais, econômicos e territoriais singulares, ou seja revelar a natureza de processos que não seriam visualizados através de outro prisma de observação. Alguns problemas de cunho predominantemente macroeconômico, como por exemplo o desemprego, devem ser analisados também sob o ângulo metropolitano. Isso porque os mercados metropolitanos de trabalho parecem apresentar uma dinâmica própria, que é mais dificilmente apreendida se forem utilizados outros recortes, que não o metropolitano. Além disso, estas regiões parecem ser mais afetadas pelas crises econômicas, levando a conseqüências mais imediatas e severas sobre o emprego metropolitano.

Voltando à questão da relativa indefinição teórica da instância metropolitana, gostaríamos de chamar a atenção para o fato de que, também do ponto de vista jurídico e de formação constitucional, a função metropolitana não foi claramente delimitada. Sendo o Brasil um país federativo, integrado por diferentes entidades políticas, União, estados, Distrito Federal (DF) e municípios, todas dotadas de autonomia política, a repartição das competências foi uma das questões mais importantes à época da elaboração da atual Constituição. O princípio geral que norteou a repartição de competências foi o **princípio da predominância do interesse**, sob o qual a competência é atribuída ao ente federativo de acordo com o interesse nele predominante.

As matérias de interesse predominante local foram atribuídas ao município, as matérias relacionadas aos interesses regionais foram atribuídas aos estados e as matérias de interesse predominantemente nacional foram atribuídas à União. Ao DF, em razão da vedação da sua divisão em municípios, como reza o artigo 32 da Constituição Federal (CF), foram atribuídas as competências municipais (locais) e estaduais (regionais). Dessa forma estas atribuições estão assim enumeradas na CF: os art. 21 e 22 enumeram expressamente

as competências da União; o art. 30 enumera expressamente as competências dos municípios; outorgou ao DF, no art. 32, § 1º, as competências estaduais e municipais; não enumerou expressamente as competências dos estados-membros, reservando-lhes as competências que não lhe são vedadas na Constituição, a chamada competência remanescente ou residual (art. 25, § 1º); criou uma competência administrativa comum, outorgando-a a todos os entes federados (art. 23); e, por fim, criou uma competência legislativa concorrente entre a União os estados e o DF (art.24) (Moraes, 2003).

Nesta nova divisão de atribuições, cabe aos estados o estabelecimento de Regiões Metropolitanas, conforme o art. 25 § 3º:

Os estados poderão, mediante lei complementar instituir regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microregiões, constituídas por agrupamentos de municípios limítrofes, para integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum.

Ao atribuir aos estados a tarefa de instituir regiões metropolitanas, esperava-se o surgimento de formatos institucionais mais flexíveis e, conseqüentemente, mais condizentes com as diversas realidades regionais, possibilidade esta que não se concretizou na prática, como será visto com mais detalhes no capítulo três. Além disso, observa-se algumas assimetrias interessantes. Por exemplo, em seis constituições estaduais o tema Região Metropolitana nem está mencionado e em outros estados como Santa Catarina permitiu-se a criação de várias RMs em seu território (Mares Guia, 2004 e Souza,2004).

A escolha do exemplo de Santa Catarina acima é bastante apropriada pois este caso tem sido muito citado em um debate crescente no Brasil, em que se discute que algumas das novas Regiões Metropolitanas instituídas recentemente não possuem um caráter eminentemente “metropolitano”, ou seja, não preenchem critérios específicos como a magnitude da população aglomerada, o grau de densidade demográfica ou a extensão da área urbanizada. De fato, as Regiões do Vale do Aço, de Florianópolis, da Foz do Rio Itajaí, Carbonífera e de Tubarão, por exemplo, ao serem institucionalizadas num espaço não tão densamente povoado, pode suscitar críticas (Davidovich, 2004).

Inseridos nesta discussão se um determinado aglomerado é ou não metropolitano, vários trabalhos recentes buscam hierarquizar os centros urbanos ou identificar os espaços

urbanos e aglomerações de caráter metropolitano⁴. Em relatório mais recente (2005), desenvolvido pelo “Observatório das Metrôpoles”, buscou-se identificar entre as RMs institucionalizadas e outros grandes espaços urbanos, onde realmente ocorre o fenômeno metropolitano (Deschamp, Delgado e Moura, 2005).

A partir desta pesquisa, foi definida uma hierarquia dos grandes espaços urbanos brasileiros, realizada a partir da seleção de um conjunto de indicadores que expressam concentração, centralidade, inserção na “nova economia”, poder de direção e gestão pública. De acordo com a metodologia adotada foram encontrados 10 agrupamentos homogêneos de municípios, dispostos de forma decrescente quanto a estes fatores, sendo o primeiro agrupamento composto apenas pela RM de São Paulo, e foram atribuídas às unidades incluídas nas categorias 1, 2, 3 e 4, a condição de espaços metropolitanos. Esta classificação coloca São Paulo e Rio de Janeiro como as duas principais regiões metropolitanas do país, com destaque para a RMSP, como já observamos. Estas duas metrópoles são seguidas pelas cinco aglomerações de nível três: Belo Horizonte, Porto Alegre, Brasília, Curitiba e Salvador, nesta ordem. Na categoria quatro, encontra-se Campinas, assumindo a posição limite superior em quase todos os indicadores. Depois de Campinas seguem os municípios de Recife e Fortaleza.

Se boa parte das regiões metropolitanas brasileiras suscita dúvidas quanto ao seu concreto atributo de região metropolitana, por que assim se institucionalizam? Como será abordado adiante, o tratamento de problemas que ultrapassam as fronteiras municipais não precisa se dar somente através de uma estrutura metropolitana formalizada. É possível “escolher” uma forma de articulação municipal, dentro de um leque de opções variadas. Sendo assim, quando uma estrutura institucional metropolitana formal é preferível a essa gama de arranjos institucionais não metropolitanos ?

Uma das explicações possíveis para essas questões e, conseqüentemente, para essa recente multiplicação de regiões metropolitanas institucionalizadas, segundo Davidovich (2004), pode estar relacionada às vantagens de escala para a captação privilegiada de recursos da União, como por exemplo para a área de habitação ou para obter linhas de

⁴ Como exemplo podemos citar IPEA, 2002.

financiamento excedente de fonte estadual ou federal. Além disso, a criação de uma Região Metropolitana ofereceria vantagens para o equacionamento dos serviços comuns, como o caso dos serviços de transporte em Blumenau, para assegurar bases de competitividade acionadas por empresários locais como em Londrina, ou ainda para a integração de uma produção industrial que visa a exportação como no Vale do Aço e Baixada Santista. Estas seriam hipóteses que “não excluem a questão de que a multiplicação de formas de concentração urbana no país corresponderia a um mesmo processo, o **da captação de excedentes e da disputa num contexto de escassez**” (Davidovich, 2004: 209 Grifos nossos).

Em suma pode-se argumentar que o arranjo metropolitano formal traz toda uma **densidade institucional** que pode contribuir para fortalecer a identidade regional e também dar um novo *status* à região, que pode facilitar a obtenção de créditos e ajuda financeira e política das outras instâncias de poder, além disso pode servir como um **aglutinador** dos interesses da região. Voltaremos a esta questão em vários pontos deste trabalho, especialmente no caso específico da RMC.

2.2.2 – O que é um Problema Metropolitano?

O senso comum é capaz de identificar prontamente problemas que ultrapassam as barreiras geográficas municipais e que, portanto, deveriam ser tratados numa escala supramunicipal. Dentre esses casos os problemas citados geralmente estão ligados à infraestrutura urbana, como o abastecimento de água (porque os mananciais de água podem estar nos limites de um ou poucos municípios mas abastecem vários outros em uma região) e o esgotamento sanitário, que segue a conformação da bacia hidrográfica, podendo a poluição a montante, comprometer a qualidade da água disponível a jusante. Assim o esgoto não tratado em um município pode, além de elevar a degradação ambiental da região, também elevar o custo de tratamento nos demais municípios. A disposição final do

lixo também pode ser analisada da mesma forma, pois se este for depositado de forma inadequada pode comprometer o lençol d'água e a qualidade das águas de toda a região.

Outro problema comumente considerado como de escala supramunicipal é o transporte público que serve às pessoas que moram, trabalham e consomem bens e serviços em municípios diferentes dentro de uma mesma região metropolitana. A integração econômica, a interdependência funcional dos municípios da região, a implantação de equipamentos de comércio e lazer de abrangência regional e o movimento pendular intensificam os fluxos materiais de bens e pessoas, de tal modo que os sistemas viários e de transporte intermunicipais tendem a ficar sobrecarregados.

Obviamente, os problemas metropolitanos não se restringem aos estrangulamentos infra-estruturais que normalmente surgem em regiões densamente povoadas e interligadas por nexos econômicos e funcionais, mas certamente é muito difícil estabelecer fronteiras espaciais precisas com relação a um certo fenômeno econômico-social-ambiental e assim delimitar a espacialidade de um determinado problema como especificamente metropolitano. Além disso, muitos problemas, especialmente de ordem macroeconômica, como por exemplo desemprego e violência, podem se apresentar territorializados e com características distintas nas regiões metropolitanas, mas só podem ser alcançados e tratados, com maior chance de êxito, por políticas macroeconômicas e de âmbito nacional e/ou federal.

Dessa forma, o que realmente caracteriza um “problema metropolitano”? E ainda: para ser considerado um problema metropolitano, este deve envolver a totalidade dos municípios da Região, ou pode assim ser considerado se envolver apenas um município ou parte de um único município da região, ou alguns municípios da região? Ou ainda: o que dizer se o problema extrapola os limites oficiais da região?

Diante dessa dificuldade em se delimitar, do ponto de vista teórico, o conceito de problema metropolitano, optamos neste trabalho por considerá-lo como **pertencente a uma classe de problemas que ultrapassa a jurisdição de um único município e que, para a sua resolução, seja necessária a interação direta com um ou mais municípios que constituem a região metropolitana.** Essa interação deve ocorrer porque a resolução do

problema também é de **interesse** do(s) outro(s), ou seja são problemas comuns a mais de um município que compõe a região metropolitana.

São problemas decorrentes da proximidade física/espacial, muitas vezes representados por intenso processo de conurbação e convergência econômica existente entre os municípios, pois podem haver problemas comuns a vários municípios de um país, que estejam separados por longas distâncias, não só geográficas mas também econômicas (e culturais, sociais, etc.) e que não podem, obviamente, ser considerados problemas metropolitanos. Ou seja, são problemas que derivam dessa condição especial de pertencerem a municípios que se metropolizaram, constituindo um território com grande densidade de articulações intra e intersetoriais, conformando certo “sistema econômico” com algumas particularidades.

A Metrópole representa uma poderosa força produtiva coletiva, marcada por fortes nexos de complementaridade inter-setorial, potência aglomerativa multifuncional, força de polarização sobre ampla área de influência, concentrando variadas funções públicas e privadas e exercendo centralidade dos equipamentos urbanos e de serviços terciários. Possui núcleo central com alta concentração de atividades administrativas das três esferas de poder, tráfego intenso, congestionamento, deseconomias de aglomeração, fatores centrífugos que induzem à descentralização e ao surgimento de subcentros hierarquizados⁵ (Corrêa, 1997: 173).

Outra questão a se considerar ao tentar elaborar um conceito de problema metropolitano, é que a legislação pertinente ao assunto, atenta à essa contiguidade física e econômica inerente às metrópoles, geralmente enumera quais seriam as “funções públicas de interesse comum”, às quais, portanto, estes problemas estariam relacionados.

Clemente (2006) padronizou a linguagem existente nas diversas leis complementares que regulam as Regiões Metropolitanas brasileiras, encontrando um total

⁵ “Novos focos descentralizados de gestão de atividades econômicas também emergiram, assim como novos centros administrativos dos governos estaduais e novas áreas de diversão. Paralelamente novos focos descentralizados de transportes aparecem, identificando novos mercados metropolitanos de trabalho” (Corrêa, 1997: 174). 12

de 32 funções de interesse comum que figuraram nestes textos legais, como pode ser observado na tabela abaixo, transcrita do texto da autora.

Quadro 1.1
As Funções Públicas de Interesse Comum nas Diversas Legislações Estaduais

Função Pública de Interesse Comum	Ocorrências
Transporte Público	23
Controle de Poluição	21
Saneamento (água e esgoto)	20
Trânsito e Vias Públicas	19
Limpeza Pública e Sistema de Coleta/Tratamento/Destinação Final do Lixo	19
Desenvolvimento Regional e Local em Bases Sustentáveis	19
Recursos Hídricos, Irrigação e Drenagem	18
Formas de Gestão e Planejamento	17
Preservação de Ecossistemas e Reflorestamento	14
Urbanismo, Uso e Ocupação do Solo	14
Relações Intergovernamentais	12
Relações Intragovernamentais	12
Habitação	11
Formação de Mão-de-Obra e Geração de Emprego e Renda	11
Educação	9
Saúde	9
Finanças e Orçamento Público	8
Abastecimento	8
Segurança Pública e Policiamento	8
Patrimônio Público	7
Sistemas de Informação	6
Consórcios Intermunicipais	6
Cultura e Patrimônio Histórico e Artístico	6
Assistência Social	6
Indústria, Comércio, Serviços	6
Energia e Recursos Minerais	3
Agropecuária e Pesca	2
Melhoria das Condições e das Relações do Trabalho	2
Participação Popular	1
Prevenção de Acidentes em Áreas de Risco	1
Ciência e Tecnologia	1
Reforma Agrária	1

Fonte: Clemente, 2006.

Observa-se, pela baixa frequência de algumas funções, que algumas categorias devem estar relacionadas às realidades individuais de algumas regiões como parece ser o caso de Agropecuária e Pesca, Prevenção de Acidentes em Áreas de Risco e Reforma Agrária. Obviamente, estas funções, ao refletirem as necessidades regionais devem variar de acordo com a realidade específicas de cada região metropolitana.

Por outro lado, algumas funções parecem se revestir de um caráter verdadeiramente comum entre as regiões metropolitanas, a vista sua elevada frequência nas legislações consideradas, estando presentes na grande maioria das regiões metropolitanas brasileiras. Transporte Público, por exemplo, consta em todas as legislações metropolitanas em que a pesquisadora teve acesso. Controle de poluição e saneamento estiveram presentes em 21 e 20 legislações respectivamente. Em 19 foram encontradas as funções de Coleta, Tratamento e Disposição de Lixo, Trânsito e Vias Públicas e Desenvolvimento Local e Regional em bases sustentáveis. A questão dos Recursos Hídricos e Gestão e Planejamento também aparecem com bastante frequência nos aparatos jurídicos analisados. Ou seja, parece haver, na prática, um “consenso” do que seriam estes problemas metropolitanos e, como pudemos perceber, eles parecem coincidir com a opinião do senso comum.

A grande questão que se coloca, portanto, não diz respeito apenas à identificação destes problemas, mas principalmente de como serão tratados e solucionados. Isso porque ao institucionalizar-se um região metropolitana, cria-se uma imagem idealizada desta escala de poder como sendo poderosa o bastante para sanar todos os problemas regionais. A realidade, no entanto, sempre mostra o contrário, além de limitações inerentes ao sistema federativo brasileiro, cada região encontra dificuldades próprias na gestão da metrópole, seja pelo enfrentamento de pressões contrárias a determinadas medidas, seja por dificuldades de financiamento, dificuldade de se conseguir um consenso, etc. Estas limitações serão discutidas no capítulo três.

Outra questão é que a espacialidade dos problemas metropolitanos varia muito. Ou seja, talvez um problema seja específico de um número reduzido de municípios que integram a região e mesmo assim se encaixa no conceito de problema metropolitano colocado acima. Nesta situação, talvez possa ser enfrentado através de outros arranjos institucionais como os consórcios, não necessitando da requisição de todo o aparato metropolitano. Ou até mesmo o contrário, quando um problema ultrapassa os limites da região institucionalizada ou é de origem macroeconômica, são necessárias a atuação não só de todo o aparato metropolitano (regional) mas também do aparato estadual e federal.

O mesmo obviamente pode ser dito quanto aos recursos destinados à região. Dependendo da escala do problema o financiamento deve vir de várias fontes diferentes, e

assim o fundo metropolitano se transforma em uma peça irrisória em todo o processo, ou até mesmo, em alguns casos, como destacado adiante, alguns problemas dispensam o aporte de recursos, sendo resolvidos apenas na esfera política e legislativa exclusiva dos municípios que compõem a região.

Em suma, adota-se neste trabalho um conceito de “problema metropolitano” que engloba as seguintes considerações:

- É um problema que deriva da situação especial em que se encontram vários municípios ligados por nexos físicos e econômicos, ou seja municípios que passaram por um processo de metropolização, geralmente apresentando porções do território em franco processo de conurbação.
- São problemas que geralmente estão inseridos dentro das funções de interesse comum já levantados em várias legislações estaduais que tratam das regiões metropolitanas;
- São problemas que apresentam espacialidades diferentes e que, portanto, exigem escalas de atuação diferentes, ora não se restringindo apenas à escala metropolitana, ora exigindo arranjos institucionais em escalas inferiores a esta, ora exigindo a interferência de escalas supra regionais como a escala estadual e/ou federal.
- Por fim, o volume e a fonte dos recursos para o enfrentamento destes problemas também varia de acordo com a espacialidade e as características do mesmo, sendo que, em alguns casos, pode até mesmo dispensar o uso de recursos financeiros, dependendo apenas de articulação política e legislativa entre os município metropolitanos.

2.3 – ALGUMAS ESPECIFICIDADES DOS PROBLEMAS METROPOLITANOS

2.3.1 – Problema metropolitano e representação regional

Recentemente, a multiplicação do número de regiões metropolitanas no Brasil, tem sido alvo de várias críticas pois, de acordo com alguns analistas, muitas das regiões aprovadas não têm um “caráter metropolitano” ou não cumprem “os requisitos” para se tornarem regiões metropolitanas. Ou seja, “o conceito de ‘fato metropolitano’ vem sendo substituído pela definição meramente institucional” (Ribeiro, 2006: 3). Embora não seja nosso objetivo nos posicionarmos sobre este assunto, é importante ressaltar que a institucionalização de regiões metropolitanas também têm como objetivo o fortalecimento regional e o alcance de um *status* que pode ajudar na pressão de outras instâncias político-institucionais para a resolução de problemas localizados regionalmente, como já observamos anteriormente. Além disso, esse novo *status* pode aumentar as possibilidades de se obter recursos financeiros e linhas de financiamentos adicionais num cenário de escassez de recursos públicos. Neste sentido, podemos argumentar, que a formação da região metropolitana pode ser importante para promover *enforcement* junto às demais autoridades e escalas de ação política, com o objetivo de resolver problemas regionais que seriam mais dificilmente solucionados sem a imposição do poder reivindicatório de uma região metropolitana formalmente estruturada. Alguns problemas metropolitanos podem estar pendentes desse maior poder de representação regional. Ou seja, em muitos casos, a solução de problemas regionais depende do poder de pressão que estes municípios, em conjunto podem fazer sobre outras instâncias de poder.

É importante ressaltar também, que este maior poder de pressão que a institucionalização da região metropolitana pode proporcionar, passa a ser utilizado pelos municípios de forma isolada. Ou seja, os municípios usam o aparato metropolitano para conseguir resolver questões isoladas, pertencentes à sua realidade estritamente local, desconectadas de qualquer diagnóstico ou planejamento regional. Neste caso obviamente, não se trata de um “problema metropolitano” como definido acima, mas parece ser uma

motivação importante para alguns municípios o fato de poderem usar o *status* de município metropolitano em seu proveito individual. Voltaremos a esta questão quando tratarmos do caso específico da RMC.

2.3.2 –A forte territorialidade dos problemas metropolitanos

As regiões metropolitanas brasileiras são conhecidas por concentrar toda sorte de mazelas sociais e econômicas, resultado principalmente da grande pressão demográfica que estas vieram suportando nas últimas décadas e que provavelmente permanecerá por mais tempo. Além disso, entre 1999 e 2003, num contexto de baixo crescimento econômico, a maioria das regiões metropolitanas brasileiras perderam espaço na economia nacional, representado pela queda de sua participação no PIB e no valor do adicionado do setor industrial.

Esta situação de baixo crescimento, juntamente com as medidas de ajuste produtivo, ocorridas nos anos 90, afetaram profundamente o mercado de trabalho metropolitano, especialmente nas regiões metropolitanas, visto que “nessas metrópoles vem se observando maior pressão por inserção no mercado de trabalho, com um aumento de cerca de 12 milhões de pessoas que potencialmente podem participar do mercado de trabalho (PIA), no período 1992-2004” (Ribeiro, 2006: 6). Além disso, também verificou-se um aumento maior da população economicamente ativa (PEA) nas regiões metropolitanas, que apresentaram um crescimento de 41% contra 28% do crescimento da PEA não-metropolitana. Ou seja, o aumento de aproximadamente 21 milhões de pessoas da PEA brasileira ocorreu nas regiões metropolitanas (Ribeiro, 2006).

Como consequência destas transformações, Ribeiro (2006) apresenta outros dados sobre o mercado de trabalho que atestam como condições conjunturais e estruturais podem refletir nas metrópoles. Os dados apontam principalmente o aumento do mercado informal e o crescimento do número de desempregados na regiões metropolitanas. Quanto ao primeiro aspecto, o autor mostra que embora a informalidade no mercado de trabalho, tenham apresentado ligeira queda nos anos recentes, a grande maioria das RMs apresentou um crescimento da informalidade no período 1992/2004, sendo que em alguns casos a

variação superou cinco pontos percentuais como em São Paulo (10 pontos), Belém (7,5), Salvador (6,2) e Rio de Janeiro (5,2). Quanto ao número de desempregados, o autor argumenta que as RMs foram responsáveis por metade do número de desocupados no período entre 1992 e 2004.

Também reflexo desse cenário desfavorável para as metrópoles, podemos verificar a crescente participação das RMs no total da população pobre do país, situação que se intensificou durante os anos 90. O aumento da pobreza nestas áreas tem reflexo na ocupação e segmentação do território metropolitano que, juntamente com a ausência de políticas massivas de provisão de moradia, tem acarretado efeitos importantes sobre o território metropolitano, cujo aspecto mais notório é o grande crescimento de favelas e ocupações ilegais nestes espaços.

O fato é, portanto, que “as regiões metropolitanas tendem a adquirir maior expressão enquanto **especialidades concentradoras de iniquidades sociais**” (Ribeiro, 2006: 8, grifos nossos). Ou seja, **vários problemas conjunturais e estruturais que devem ser tratados prioritariamente através de políticas macroeconômicas se expressam com maior intensidade nesses territórios**, levando a características de ocupação do solo, de aumento da violência urbana, problemas de transporte e infra-estrutura, etc., dificilmente atingidos efetivamente apenas por políticas de âmbito locais e/ou regionais. Ou seja, embora todos estes problemas possam até ser, eventualmete, objetos de políticas municipais, estaduais e metropolitanas, seu poder de alcance provavelmente será relativamente pequeno, frente à complexidade dos mesmos e a sua natureza macroeconômica. No entanto, sua territorialidade os insere na categoria de problemas metropolitanos, tal qual estes foram definidos anteriormente.

2.3.3 – A necessidade de normatização e coordenação política e técnica para o enfrentamento dos problemas metropolitanos

A análise de diversos problemas metropolitanos nos permite observar que, em muitos casos, a resolução de problemas conjuntos no âmbito das regiões passa apenas por um esforço de coordenação de interesses e normatização comum, não sendo portanto

necessárias grandes somas de recursos financeiros ou ousados projetos de investimento. Além disso, mesmo os problemas com estas últimas características (que exigem grandes somas de recursos e grandes projetos) muitas vezes dependem de uma uniformização da legislação metropolitana para serem colocados em prática. A solução de grande parte dos problemas metropolitanos depende da aprovação prévia de leis uniformes em relação a um determinado assunto nas Câmaras Municipais de todos os municípios que compõem a região. Somente após a aprovação das leis nas respectivas casas legislativas é que poderão ser tomadas as medidas concretas com vistas à obtenção de resultados práticos, como por exemplo para a criação de um fundo metropolitano com recursos orçamentários, todos os municípios devem aprovar lei que autorize os repasses para o fundo.

Um outro exemplo que pode ser emblemático para a solução de problemas **apenas com a coordenação dos municípios de uma mesma região metropolitana**, via aprovação de legislação uniforme, se daria no caso da guerra fiscal travada entre municípios de uma mesma região metropolitana.

Os principais instrumentos utilizados pelos governos municipais na guerra fiscal são: a cessão ou doação de terrenos, o fornecimento de obras de infra-estrutura, isenções totais ou parciais de IPTU, ISS e taxas municipais. Os benefícios geralmente são ofertados através de um programa formalmente montado e aberto a vários tipos de investimentos ou em muitos casos, observa-se a criação de uma legislação específica para atender aos interesses de determinada empresa. Muitas vezes, no entanto, a legislação criada não deixa tão explícito, que beneficia um tipo específico de investimento. Muitos programas são criados aparentemente com um caráter mais amplo, mas também beneficiam uma ou poucas empresas pois os critérios adotados são bastante restritivos.

Os incentivos fiscais municipais têm um poder menor de deslocamento dos investimentos dentro de um estado. O baixo volume de subsídios embutidos nesses incentivos em comparação com os incentivos oferecidos pelos governos estaduais, especialmente via ICMS, pode não compensar o deslocamento de um investimento de uma localização “ótima”, previamente determinada. Seu poder de influência fica, portanto, restrita a espaços menores, que poderíamos chamar de “microespacializações”. É muito provavelmente por isso que a guerra fiscal entre municípios de uma região metropolitana é

sempre bastante acirrada, pois nesse caso, os incentivos têm maior poder de promover o deslocamento de investimentos entre os municípios. Supondo que o investimento seria prioritariamente instalado na região, os afastamentos da localização “ótima” são pequenos e assim, há maior chance de os custos de deslocamentos serem mais que ultrapassados pelos benefícios fiscais. Pode ocorrer até mesmo casos extremos em que a locação preferencial seja a mesma em que a empresa decida se instalar após a disputa fiscal. Neste caso, a empresa se aproveita do acirramento da guerra fiscal para garantir um generoso prêmio para a sua instalação no município.

Anteriormente os municípios eram obrigados a cumprir a alíquota máxima do ISS, de 5%. A inexistência de uma alíquota mínima para o impostos municipal permitia que prefeitos concedessem reduções ou até mesmo isenções de ISS para atrair empresas. Após a Emenda Constitucional de 12 de junho de 2002 a alíquota mínima do ISS passou para 2%. Pelas novas regras, os governos municipais poderão dar incentivos a empresas que queiram se instalar em suas cidades, desde que a alíquota mínima seja de 2%. Esta *situação diminui o diferencial de alíquotas* e pode não compensar o deslocamento de investimentos, nem de pessoal, do município central para municípios periféricos, especialmente de empresas dos setores de serviços.

Esta medida, portanto, pode afetar diretamente o poder de utilização do ISS e pode restringir o deslocamento de investimentos onde este imposto apresente maior peso, embora não acabe com a guerra fiscal intermunicipal. Em primeiro lugar porque os demais incentivos ainda podem ser utilizados e em segundo lugar porque vários empreendimentos subsidiados não são sujeitos à cobrança de ISS durante o seu funcionamento⁶. Além disso, os municípios podem intensificar o uso dos outros benefícios ofertados, compensando a impossibilidade de manipulação do ISS.

De qualquer forma, a uniformização da alíquota do ISS é um exemplo claro de como a uniformização das legislações municipais de uma mesma região metropolitana pode funcionar na tentativa de alcançar objetivos comuns. Adiante, no capítulo quatro, abordaremos outros exemplos dessa natureza no caso da RMC.

⁶ Nestes casos, o ISS é cobrado apenas durante as obras de construção civil.

2.4 – ALGUMAS CONCLUSÕES DO CAPÍTULO

Se os problemas metropolitanos têm natureza diversa, devem ser tratados em diferentes escalas políticas. Em alguns casos, paradoxalmente, não é necessário nem mesmo a existência de um aparato metropolitano formal. De fato, a escala metropolitana isolada é praticamente incapaz de dar conta da grande maioria dos problemas metropolitanos, pois como podemos concluir estes são predominantemente **multi-escalares**.

Embora nem sempre necessário, o arranjo formal metropolitano pode implicar em uma maior visibilidade política da região frente às outras escalas de poder, facilitando a captação de recursos e apoio aos projetos regionais. A existência de instituições metropolitanas formalizadas no entanto, não impede o uso de outros arranjos institucionais paralelos para o tratamento de cada problema em questão. Assim, questões de natureza estrutural, como por exemplo, relacionadas à renda, emprego ou violência, por serem influenciadas principalmente pela situação macroeconômica, podem se melhor equacionados na escala federal. Já os consórcios municipais podem ser arranjos numa escala intrametropolitana. No caso de gestão de bacias hidrográficas, pode haver a interação entre municípios e o estado e mesmo interação interestadual quando a bacia ultrapassa os limites territoriais estaduais. Esta discussão será retomada nos próximos capítulos. Por hora no entanto, com base no conceito de problema metropolitano apresentado neste capítulo, é aceitável o argumento de que no tratamento dos problemas metropolitanos há espaços para se fazer interseções entre as várias escalas de atuação política, e também subconjuntos menores de atuação dentro do espaço metropolitano. No capítulo seguinte são exploradas algumas formas de articulação entre as várias escalas de ação política, bem como algumas experiências em gestão metropolitana em alguns países escolhidos para estudo de casos.

CAPÍTULO 2 – O TRATAMENTO DOS PROBLEMAS
METROPOLITANOS: EXPERIÊNCIAS INTERNACIONAIS EM GESTÃO
METROPOLITANA E NOVOS ARRANJOS INSTITUCIONAIS

2.1 – INTRODUÇÃO

No primeiro capítulo foi feita uma breve discussão sobre o ressurgimento da escala regional e local no debate acadêmico e político. Estas novas concepções têm implicado em mudanças significativas nos fundamentos do planejamento e da gestão pública e no próprio perfil dos governos locais. Essa revalorização da dimensão regional acabou por influenciar sobremaneira a política regional de diversos países. As tradicionais políticas baseadas em incentivos fiscais e financeiros e na construção de grandes obras de infra-estrutura, com vistas à atração de grandes investimentos industriais, em regiões específicas, têm sido substituídas por estratégias regionalizadas, que buscam a endogeneização dos processos de desenvolvimento, para que esses possam ter caráter mais durável e sustentado. Usando a terminologia correntemente utilizada na literatura: as estratégias de *top-down* estão dando lugar a estratégias de *bottom-up*.

A partir dos anos 80, com essa nova abordagem da política regional, observa-se o surgimento de estruturas descentralizadas em vários países, em um processo de transferência de poder político e econômico para unidades subnacionais de governo. Este processo de regionalização tem tomado configurações diferentes, que dependem do contexto político e institucional de cada país. Em alguns casos, por exemplo, a descentralização de poder se dá pela via constitucional, enquanto em outros a descentralização é parte de um processo mais limitado, resultado de uma reforma administrativa que tem como objetivo melhorar a eficiência e eficácia na prestação de serviços públicos. Diferentes arranjos institucionais emergem em vários países, como veremos a seguir.

Como determinantes desse processo de descentralização, Affonso (2003) aponta o desmoronamento do chamado “socialismo real”, a desestruturação do nacional-desenvolvimentismo nos países do terceiro mundo e a crise do *Welfare State* nos países desenvolvidos. Destaca também como determinante, a emergência da globalização e do enfraquecimento do poder regulatório dos Estados nacionais; a emergência dos *region states*⁷ e ascensão do ideário neoliberal, com a subsequente redução do papel do Estado na economia.

Além do movimento de descentralização e de co-responsabilidade e/ou *devolution* do poder decisório às instâncias subnacionais de governo, observa-se também o crescimento de arranjos horizontais, ou seja, articulados dentro de uma mesma escala de intervenção, nos quais podemos incluir também os arranjos metropolitanos. Obviamente, estas articulações não são contraditórias com o movimento de desconcentração, pois também tem o objetivo de fortalecer as escalas sub-regionais de decisão. No caso da França, por exemplo, a mesma legislação que promove a descentralização administrativa da política regional também incentiva a formação de arranjos de cooperação sub-regional.

Embora sejam possíveis as articulações nos níveis intermediários, a motivação para a realização dessas associações locais se torna mais evidente, na medida em que a solução de vários problemas municipais extrapola as suas fronteiras jurídico-administrativas, como acontece no caso das regiões metropolitanas. Além disso, para alguns autores, mesmo quando seja possível a resolução dos problemas de forma isolada, a ação conjunta pode implicar em menores gastos e, portanto, ser extremamente benéfica, como, por exemplo, na realização de compras em conjunto para alcançar descontos mais significativos. Outro aspecto positivo dessas associações pode ser viabilizar projetos inviáveis de serem realizados individualmente, como por exemplo, a compra de um equipamento muito caro, a formulação de projetos, o compartilhamento de máquinas e equipamentos, centros de tecnologia ou de *design*, etc.

⁷ “...espaços econômicos que se conectam com a economia internacionalizada, ‘acima’ do controle do Estado-nação...” (Afonso, 2003:4).

Há a tendência de ocorrerem três arranjos institucionais na nova abordagem da política regional, os quais chamamos de arranjos horizontais, arranjos verticais e arranjos mistos⁸, como colocado no quadro abaixo.

Quadro 2.1
Novos Arranjos Institucionais: Verticais, Horizontais e Mistos

Arranjo	Definição	Articulação Envolvida
Arranjos Verticais	Derivados do movimento de desconcentração, seja através de reformas constitucionais, seja através de reformas administrativas, atribuindo maior responsabilidade às esferas subnacionais.	Local-intermediário, intermediário-nacional, local-nacional
Arranjos Horizontais	Ocorrem numa mesma escala de intervenção. O exemplo mais comum são as associações municipais, mas podem ocorrer em outras esferas administrativas. Arranjos metropolitanos geralmente se enquadram nesta categoria.	local-local, intermediário-intermediário
Arranjos Mistos	Estabelecidos entre os arranjos verticais e os governos supralocais.	Local-local-intermediário, local-local-nacional, intermediário-intermediário-nacional

Nesta consideração analítica não incluímos, para efeito de simplificação, as relações dentro do próprio governo central, como por exemplo, as relações interministeriais ou supraministeriais, que são indispensáveis para a elaboração de uma política de desenvolvimento regional.

Estabelecida essa divisão, a questão que se coloca é: quais são as formas utilizadas para o estabelecimento desses arranjos e como são operacionalizados? De que forma vão se estabelecer essas relações entre os diferentes níveis de governo? Somente uma pesquisa acurada sobre esse assunto poderia fornecer subsídios para responder essas questões. No entanto, a literatura recente, especialmente documentos da OCDE, têm apresentado vários exemplos e estudos de casos virtuosos (*best practises*) de arranjos horizontais e verticais,

⁸ Obviamente, a definição de nível nacional, intermediário e local depende da divisão política e administrativa de cada país. Nos países anglo-saxônicos, por exemplo, esta diferença entre três níveis é feita considerando 5 divisões administrativas, além do Governo Central (respectivamente o termo em Português, Inglês e Francês):

- 1 - Província ou Estado, Province /State, Région
- 2 - Região, Region/County, Département
- 3 - Distrito, District, Arrondissement
- 4 - Distrito Eleitoral, Ward, Canton
- 5 - Município, Municipality, Commune

com destaque principalmente nos arranjos do primeiro tipo (voltaremos a estas questões no final do capítulo).

Quanto aos casos estritamente metropolitanos, podemos encontrar vários tipos de arranjos horizontais (local-local), e até mesmo verticais e mistos. No entanto, de forma mais simplificada, tomando como base a institucionalidade das Regiões Metropolitanas, podemos observar que os arranjos metropolitanos variam, ou podem ser graduadas numa escala que vai desde os modelos **informais** até os modelos totalmente **formalizados**. Ou seja, entre estes extremos de organização metropolitana, existiriam toda uma gama bastante variada de combinações intermediárias. Além disso as estruturas podem ser de adesão **voluntária** ou **compulsória**, havendo em muitos casos (mas não obrigatoriamente) a coincidência de ocorrência de arranjos informais/voluntários e formalizados/compulsórios.

Os argumentos a favor de estruturas voluntárias são bastante óbvias e vão no sentido de que as decisões de fazer ou não fazer tem mais possibilidade de êxito se forem tomadas espontaneamente. Contra as soluções voluntárias argumenta-se que estas podem gerar impasses de difícil solução, pois mesmo sendo consensuais num primeiro momento, não há garantias de comprometimento irrestrito no futuro. Além disso, se este arranjo voluntário se firmar sob um modelo informal, a própria falta de rigidez do aparato institucional pode facilitar o descomprometimento futuro dos entes envolvidos, gerando ainda mais instabilidade.

Este argumento, contrário à formação de estruturas voluntárias e, também, geralmente contra a formação de arranjos informais, apresenta um contra-argumento baseado principalmente na necessidade de se estabelecer funções e competências bem delimitadas e obrigatórias para os entes constitutivos de arranjos metropolitanos. Deste argumento pode inclusive derivar um outro, que é a base da defesa para a constituição de arcabouços institucionais com base legal mais rígida a partir da criação de um **super órgão metropolitano**, que seria mais onipresente e atuante no cenário regional, pois este seria capaz de controlar com mais facilidade as externalidades provocadas pela dispersão das agências e apresentar economias de escala na prestação dos serviços locais (Lobo e Tavares, 1991).

Este posicionamento também pode ser criticado, pois a centralização da gestão metropolitana por si só não seria capaz de evitar o surgimento de conflitos entre os diversos entes e instituições presentes na região. Além disso, não há evidências suficientes para sustentar a idéia de que um sistema mais centralizado seja mais eficiente no trato dos problemas regionais e nem que a prestação de serviços em larga escala seja mais eficiente (Lobo e Tavares: 1991).

Neste debate não podemos deixar de mencionar os estudiosos da *Public Choice*, que argumentam que uma estrutura de gestão metropolitana mais fragmentada seria mais virtuosa, levando a uma maior eficiência na prestação dos serviços públicos devido à concorrência entre os governos locais. No modelo teórico de Charles Tiebout os “consumidores” dos bens públicos deveriam ter a possibilidade de escolher a melhor combinação possível entre taxaço e serviços públicos que melhor lhes agradassem, “votando com os pés”. Transportando este raciocínio para a escala metropolitana, os estudiosos da *Public Choice* vêem como ideal um governo metropolitano policêntrico e fragmentado para garantir a melhor eficiência na prestação dos serviços regionais. Além disso, a existência de múltiplas autoridades locais maximizaria a participação democrática pois os “cidadãos-consumidores” estariam mais próximos dos seus candidatos eleitos. Para estes teóricos, portanto, a criação de entidades metropolitanas centralizadas prejudicaria enormemente a eficiência na prestação de serviços públicos (Stephens e Wikstrom, 2002). Dessa forma, o modelo fragmentado americano, analisado a seguir seria ideal.

Embora não muito recente, o trabalho de Lordello de Mello, publicado em 1986, ainda é uma importante referência no Brasil quando se trata de experiências comparativas em modelos de gestão metropolitana. Neste trabalho, o autor também explora as dualidades voluntário X compulsório e formal X informal, apresentando uma tipologia de formatos sob os quais aparecem as estruturas de prestação de serviços metropolitanos, com base nas conclusões apresentadas por Frido Wagner no Congresso Internacional de Ciências Administrativas, na cidade de Berlim em 1983, reproduzidas a seguir:

1. Cooperação formal por meio da criação de uma associação de municípios para o debate e identificação de soluções a cargo de cada municipalidade;

2. Criação de juntas metropolitanas de planejamento, com responsabilidade de implementação a cargo da entidade local;
3. Contratos ou convênios intergovernamentais para o exercício de certas funções ou prestação de determinados serviços;
4. Transferência compulsória de funções de um nível de governo a outro, com base na legislação específica;
5. Adoção do princípio da extraterritorialidade, pelo qual a lei confere a uma cidade o poder de exercer jurisdição fora de seu território para solucionar problemas específicos;
6. Criação de distritos especiais para a prestação de serviços específicos;
7. Administração comum para certos serviços metropolitanos a cargo de determinado governo da região;
8. Atribuição de funções metropolitanas a um nível de governo já existente, como o condado, a província e o departamento;
9. Criação de um governo metropolitano em dois níveis, mediante a federação de municípios, conservando-se estes com certas funções e atribuindo-se a outro nível as funções de interesse comum;
10. Consolidação dos municípios da região num só governo;
11. Faculdade de anexação de áreas vizinhas pela cidade principal; de forma a ampliar sua jurisdição;
12. Anexação com descentralização de algumas funções quando esta cobre uma área muito grande;
13. Administração pelo nível de governo mais alto, especialmente no caso de capital nacional.

Esta tipologia, relativamente extensa, é criticada por Lobo e Tavares (1991) na medida em que “impede de ver as soluções mistas, onde mais de um tipo se ajustam, conformando um terceiro arranjo institucional. Ao mesmo tempo, em algumas vezes fica difícil distinguir as sutis diferenças entre um tipo e outro” (Lobo e Tavares, 1991: 160). Além disso, podemos acrescentar que desde 1983 até os dias atuais novas combinações provavelmente poderiam ser acrescentadas nesta listagem. No entanto, esta tipologia é extremamente esclarecedora no sentido de mostrar quão variados podem ser os arranjos metropolitanos, como mencionamos anteriormente.

Obviamente a confirmação empírica desta tipologia seria bastante difícil e nem é o nosso objetivo neste capítulo colher informações empíricas exaustivas sobre os modelos de gestão metropolitana existentes. Nossa preocupação maior é analisar alguns padrões alternativos de gestão metropolitana, em países selecionados, para uma posterior (e breve) comparação com o caso brasileiro, especialmente com o modelo adotado na RMC. Além disso, gostaríamos de observar de que forma os vários limites impostos à gestão metropolitana no caso brasileiro, identificadas no capítulo seguinte, são ou não superados (se é que eles existem) em outras realidades nacionais. Assim, nossa atenção estará voltada, quando possível, para o **arcabouço institucional montado, os conflitos entre as várias escalas de atuação política, a legitimação política dos governos metropolitanos e participação popular e financiamento metropolitano.**

Frente a já mencionada dificuldade em se fazer um levantamento mais extenso de outras experiências metropolitanas, optamos por focar em cinco dos casos frequentemente abordados na literatura internacional e, também, por se constituírem em modelos bastante diversos entre si. Além disso, coincidentemente, todos os exemplos a seguir referem-se a países com estrutura federativa. Finalmente no item 3, discutiremos brevemente alguns modelos de **arranjos não metropolitanos**, implantados tanto no Brasil como em outros países, que também podem ser importantes na nossa discussão para se pensar formas alternativas de prestação de serviços comuns como a contratualização francesa, os pactos territoriais, os consórcios intermunicipais e os comitês de bacia. No último capítulo, retomaremos esta discussão para pensarmos alternativas para o caso brasileiro e da RMC.

2.2 – DOS MODELOS INFORMAIS E VOLUNTÁRIOS AOS ARRANJOS COMPULSÓRIOS E FORMALIZADOS: ALGUNS EXEMPLOS

2.2.1 – A Fragmentação das instituições locais americanas

Contrariamente ao caso brasileiro, o termo “gestão metropolitana” nos EUA não assume a forma de um arranjo institucional específico e sim refere-se ao tratamento de problemas de planejamento em regiões interarticuladas. Ou seja, refere-se à forma pela qual os governos locais buscam resolver problemas comuns, que ultrapassam mais de uma jurisdição (Spink, 2006).

Sob a constituição americana, a definição das estruturas de governo local e seus poderes e atribuições são determinadas localmente, o que resulta em um conjunto bastante diverso de estruturas e um arcabouço legal bastante diferenciado para os governos locais e um número extraordinário de autoridades e instituições nesta escala de atuação. A criação ou reformulação destes órgãos locais freqüentemente requer a aprovação da população envolvida através de votação, trazendo maior legitimidade a essas instituições. Dessa forma, as regiões metropolitanas americanas são formadas por múltiplos órgãos e autoridades locais. Nas 25 MSAs (*Metropolitan Statistical Areas*) existem 17.683 entidades locais e o número médio dessas entidades entre as dez maiores regiões metropolitanas dos Estados Unidos é de 1902 (Wilson, 2006).

Já na década de 1930, esta estrutura bastante fragmentada era motivo de preocupação para alguns estudiosos americanos, que argumentavam que esta estrutura poderia levar à ineficiência na prestação dos serviços regionais, levando ao desperdício de recursos devido à superposição de atribuições. Alguns autores como Studenski propunham a criação de um governo metropolitano centralizado (Stephens e Wickstrom, 2000). Na década de 60, o governo federal americano, na tentativa de diminuir a fragmentação em algumas áreas de atuação metropolitana criou alguns órgãos de planejamento regional

como os *Concils of Governance* (COGs) e algumas agências na área de planejamento de uso do solo e transporte, conflitando diretamente com os governos locais (Stephens e Wickstrom, 2000).

Apesar de existente esta preocupação com a fragmentação dos governos locais estes continuaram a crescer em números. Especialmente após a Segunda Guerra Mundial, houve uma massiva consolidação de “distritos escolares”. A principal razão para isso foram as economias de escala a serem realizadas nas *high schools* com currículos mais especializados. A presença dos distritos escolares e seu uso dependem da legislação estadual. Com a exceção de St. Louis e Pittsburg, a média de distritos escolares tende a cair nas maiores regiões americanas embora a média de população por distrito escolar tende a aumentar com o tamanho da RM. (Wilson, 2006).

A partir da década de 70, houve um crescimento dos “distritos especiais”, paralelamente a uma queda no número dos distritos escolares. Os distritos especiais geralmente são formados pelos próprios cidadãos ou grupos de dois ou mais governos locais para a provisão de determinado serviço público para a população local. Os distritos especiais nas 25 maiores regiões do país são mais comuns nas áreas de proteção contra incêndios, água e esgoto, habitação, bibliotecas, parques e recreação. Observa-se, por exemplo, que Nova York, Chicago e St. Louis utilizam largamente os distritos especiais na área de proteção contra incêndio, mas sete RMs não tem distritos especiais nesta área de atuação. Pittsburg tem 107 distritos especiais para a área de esgotamento sanitário enquanto que em outras 13 MSAs existem menos de cinco de tais distritos (Wilson, 2006).

Nos Estados Unidos, uma outra alternativa à criação de distritos especiais e dos distritos escolares é o estabelecimento de colaborações interjurisdicionais para a provisão de serviços públicos comuns. Embora o governo estadual tenha o papel de definir as opções disponíveis para os governos locais, a formatação destes depende largamente do contexto local e de suas necessidades específicas. Cooperação informal, contratos e acordos, intermunicipais, contratos privados, são algumas das formas que estes arranjos podem tomar, sendo que, em alguns casos, a sua criação é incentivada e/ou autorizada também pelo governo federal. Por exemplo, a criação de órgãos para a qualidade do ar em regiões metropolitanas, deve ser autorizada pelo governo federal (Wilson, 2006).

2.2.3 – O Canadá e a Anexação Recente de Municípios (*Amalgamation*)⁹

O Censo canadense usa a designação de *Census Metropolitan Areas* (CMAs) para se referir às aglomerações urbanas com maior densidade econômica e populacional, através de critérios específicos. De acordo com a definição abaixo, as CMAs são:

formed by one or more adjacent municipalities centred on a large urban area (known as the urban core). The census population count of the urban core is at least 10,000 to form a census agglomeration and at least 100,000 to form a census metropolitan area. To be included in the CMA, other adjacent municipalities must have a high degree of integration with the central urban area, as measured by commuting flows derived from census place of work data (Statistics Canada, 2002, *apud* Collin e Tomàs, 2004).

Em 2001, de acordo com estes parâmetros, existiam 27 CMAs no país, onde habitavam mais de 19 milhões de pessoas, aproximadamente dois terços do total da população canadense, sendo que as dez maiores abrigavam 50% da população do país. Em 17 áreas metropolitanas a população era maior do que 200.000 habitantes. Destacam-se no cenário econômico do Canadá as áreas metropolitanas de Vancouver, Edmonton, Winipeg, Toronto, Ottawa, Montreal, Quebec e Halifax.

Algumas áreas metropolitanas canadenses tem passado por agressivas reformas territoriais, levadas a cabo pelos governos provinciais e apoiados especialmente pelos líderes políticos das cidades centrais. Estas medidas, em sua maior parte, resultaram na anexação de municípios (*amalgamation*) e autoridades regionais preexistentes, colocando fim no *two tier system* existente desde o final dos anos 60. Em muitos casos a criação de uma nova grande cidade também levou à instalação de novas estruturas descentralizadas, como veremos a seguir.

O Canadá, com uma população de mais de 30 milhões de habitantes, é dividido politicamente em dez províncias e três territórios. Os municípios canadenses são criados por legislação provincial, e a legislação que define suas atribuições, gestão e fontes de recursos são também definidos por legislação provincial. Ou seja, as relações diretas entre o

⁹ Esta seção é baseada em Tomàs e Collin, 2004 e OECD, 2004.

governo federal e os municípios são praticamente inexistentes. Este relacionamento explica porque, em muitos textos que tratam da divisão política do país, os municípios canadenses são tratados como “**criaturas das províncias**”.

Embora sem um maior reconhecimento político, os municípios canadenses têm um grau considerável de autonomia fiscal. Quase 85% da receita municipal são de fontes locais, especialmente ligados a impostos sobre propriedade (54,3% da receita total). A outra maior fonte de renda para os governos municipais são as taxas sobre serviços municipais, responsáveis por mais de 20% de suas receitas. Contrariamente, transferências dos níveis mais altos de governo respondem por uma parcela bastante pequena da receita dos municípios (em torno de 12,3%). Esta autonomia no entanto é relativa pois os municípios são freqüentemente monitorados pelos governos provinciais que estabelecem quais são os poderes e formas de taxaço municipal.

Apesar da pouca autonomia, os municípios podem ser considerados autoridades descentralizadas, sua função principal é prover serviços locais explicitamente delegados pelo governo provincial. Assim, o *status* e o papel desempenhado pelas municipalidades varia consideravelmente entre as províncias, causando uma grande fragmentação de governos locais – não tão excessivo quanto no caso americano – e um grande número de municípios (estes totalizavam 3.731 em 2003).

Esta expressiva fragmentação de governos locais foi a base para a discussão e posteriores medidas para diminuir o número de municípios. Desde a criação da *Unicity of Winnipeg* em 1972, através da anexação de 13 municípios, nenhuma outra aglomeração urbana foi objeto de uma anexação massiva de municípios comparável com as ocorridas nas províncias de Quebec, Ontário, Nova Scotia, Prince Edward Island, e New Brunswick, ocorridas recentemente.

Os argumentos a favor da anexação de municípios vão desde a já citada fragmentação dos governos locais, até a necessidade de certas regiões em “expressar todo o seu potencial econômico” e melhorar a sua capacidade competitiva frente ao mercado nacional e global, o que só seria alcançado com estruturas de governo mais unificadas,

argumento também utilizado para justificar a institucionalização de algumas regiões metropolitanas no Brasil, como vimos no capítulo anterior.

A natureza e o alcance destas reformas não foi o mesmo em todas as províncias. As mudanças mais profundas ocorreram em Ontário e Quebec, razão pela qual escolhemos estas duas províncias para uma análise um pouco mais detalhada.

Província de Ontário - Toronto

A nova mega cidade de Toronto, estabelecida em 1º de janeiro de 1998 é o resultado do agrupamento de seis municípios da *Metro Toronto* e do município de Toronto. Após a reforma, a cidade se tornou a maior cidade canadense, contando com quase dois milhões e meio de habitantes, de acordo com o Censo de 2001. A reforma imposta pelo governo provincial foi restrita a esta área, sendo que a estrutura municipal restante da Grande Toronto permaneceu intacta (esta área remanescente é composta por um território de aproximadamente 6.000 Km², formada pelos municípios de Halton, Peel, Durham e York).

A nova estrutura organizacional inclui Conselhos Consultivos (*Advisory Community Councils*) com funções consultivas na área de planejamento do solo e zoneamento urbano. Foi criado também o *Greater Toronto Services Board* (GTSB) responsável pelo planejamento regional e transporte/trânsito e outras áreas a serem decididas. No entanto, o GTSB não conseguiu o sucesso esperado, sendo abolido em 2002, deixando várias questões ligadas ao planejamento regional sem resolução e criando uma lacuna institucional ainda não resolvida.

Província de Quebec – Montreal

Montreal é um dos casos mais estudados nos processos recentes de anexação de municípios, estabelecidos no território canadense. Seguindo o exemplo de Ontário, a província de Quebec iniciou uma série de reformas na estrutura dos governos locais baseadas em dois principais pilares: a criação de uma autoridade metropolitana, o *Montreal Metropolitan Community* (MMC) e uma reorganização municipal com a criação de duas novas grandes cidades dentro da área metropolitana, Montreal e Longueuil, através da anexação dos municípios vizinhos (28 cidades em Montreal e sete em Longueuil).

O MMC é uma agência de planejamento regional com poucos poderes executivos e por isso é considerado um “*light regional government*”, responsável pelo planejamento do uso e ocupação do solo, desenvolvimento econômico, desenvolvimento artístico e cultural, resíduos sólidos, trânsito e sistema de estradas. Quanto ao financiamento, a CMM não tem poder de taxação e a maior parte de seus recursos provêm dos municípios (aproximadamente 75%), que contribuem com uma porcentagem do seu imposto territorial, e uma menor parte (25%), é repassada pela província.

A CMM possui um sistema representativo indireto. O *CMM Board* é composto por 28 membros, sendo que 14 deles, incluindo o prefeito, são de Montreal. Longueuil e Laval tem, cada uma, três representantes. Os membros restantes (oito) são os prefeitos das outros municípios que fazem parte da CMM.

A reforma institucional em Montreal também foi calcada na distribuição de responsabilidades para um nível eminentemente local, representado pelos 27 *boroughs (arrondissements)*, dentro das duas novas grandes cidades. A estes foram atribuídas a responsabilidade dos principais serviços locais enquanto as duas cidades se tornaram responsáveis pelo estabelecimento de normas gerais relativas ao fornecimento destes serviços.

Esta reorganização recente tinha por objetivo reduzir o número de autoridades locais e assim diminuir os problemas decorrentes da superposição de atribuições e os problemas decorrentes da falta de coordenação política resultante dessa fragmentação institucional. No entanto, apesar destas reformas, a Área Metropolitana de Montreal se constitui em um “intrincado mosaico institucional” compreendendo:

- 63 municípios, incluindo as três principais cidades (Montreal, Longueuil e Laval), o que representa 75% da população metropolitana. Muitos desses municípios elegem seu próprio conselho municipal e muitos têm comitês executivos.
- Dentro das cidades anexadas, 27 *boroughs* em Montreal e 7 em Longueuil, substituíram as cidades anteriores.

- Existem 14 *Regional County Municipalities* (RCM), que se constituem em um outro agrupamento de municípios em uma autoridade supra-local. Destes, 8 estão totalmente incluídos e 6 estão parcialmente incluídos no território da MMC. Os RCMs são administrados por um conselho composto pelos prefeitos dos municípios membros.
- Existem duas regiões administrativas (Montreal e Laval), sob a supervisão do Departamento de Assuntos Municipais, Esporte e Lazer.
- Três partes das regiões administrativas de Montérégie, Laurentides e Lanaudière estão sob a supervisão do Departamento de Desenvolvimento Econômico e Regional do governo provincial.

Os principais conflitos que surgem dessa estrutura institucional ainda bastante complexa, ocorrem principalmente entre as RCMs e a MMC, na medida em que as primeiras perderam espaço de atuação com a criação da MMC. Além disso, observa-se dificuldades na coordenação políticas entre ambos os órgão, bem como dificuldades em se estabelecer estratégias coerentes com os campos de atuação destas instituições. Com a criação da MMC, as RCMs incluídas em sua área não tem mais responsabilidade sobre o planejamento espacial, anteriormente uma de suas principais funções. No entanto, nas regiões parcialmente incluídas na MMC, os RCMs ainda continuam com a atribuição de promover o planejamento de uso e ocupação do solo nos municípios fora das jurisdição da MMC. Esta situação também pode contribuir para dificultar o estabelecimento de competências entre as duas instituições.

As regiões administrativas não têm nenhuma competência funcional, no entanto servem de base para a implementação de políticas que não se enquadram na região de Montreal. Partes importantes dos territórios de Lanaudières, Laurentides e Montérégie não estão incluídos na CMM, algumas políticas regionais podem não coincidir com as prioridades estabelecidas pela CMM. Além disso, duas dessas regiões administrativas estão sob a responsabilidade do Departamento de Desenvolvimento Econômico e Regional enquanto os outros três estão sob a autoridade do Departamento de Assuntos Municipais, Esporte e Lazer, gerando conflitos.

Além destes conflitos relacionados à administração local e supra-local, a presença de agências governamentais na área de competência da CMM exacerba os problemas de competência na região metropolitana de Montreal. O principal exemplo é o setor de transportes, competência que a CMM divide com a Agência de Transportes Metropolitanos, um órgão provincial criado para coordenar o transporte na região.

Em suma, após as reformas recentes na estrutura de governo local de Montreal, podemos encontrar cinco escalas de atuação política: os *Boroughs*, os municípios, os RCMs totalmente incluídos na CMM, os RCMs parcialmente incluídos na CMM e a própria CMM, cujas atribuições principais estão elencadas no quadro abaixo:

Quadro 2.2
Distribuição das Principais responsabilidades locais e metropolitanas na Região Metropolitana de Montreal

	<i>Borough</i>	Municípios	RCMs totalmente incluídos na CMM	RCMs parcialmente incluídos na CMM	CMM
Planejamento Espacial Urbano	Expedição da permissão para construir; planejamento de zoneamento do <i>Borough</i>	Planejamento urbano	Perdeu a competência sobre o planejamento urbano para a CMM	Planejamento urbano dos municípios fora da CMM	Prepara o plano metropolitano de uso e ocupação do solo
Desenvolvimento Econômico	Apoio financeiro aos órgãos econômicos, sociais e culturais locais	Elabora regras relativas ao apoio econômico aos <i>Boroughs</i> (Somente Montreal e Longueuil)	Apoia os órgãos responsáveis pelo desenvolvimento econômico. Fundos de investimento local	Apoia os órgãos responsáveis pelo desenvolvimento econômico. Fundos de investimento local	Promoção econômica internacional
Lixo	Coleta do lixo	Transporte e disposição do lixo		Planejamento e gerenciamento do lixo para os municípios locais	Gerenciamento dos resíduos para a região metropolitana
Incêndio e Defesa Civil		Corpo de Bombeiros, proteção contra incêndios e medias de emergência	Plano de cobertura de risco	Plano de cobertura de risco	
Água			Fontes locais de água	Fontes locais de água	
Transporte Público		Apoio financeiro, gerencial e operacional da rede de transporte municipal	Gerenciamento do transporte público (opcional)	Gerenciamento do transporte público (opcional)	Planejamento, gerenciamento e coordenação do transporte público metropolitano
Habitação		Financiamento de habitações sociais (obrigatório em algumas cidades)		Financiamento e gerenciamento de moradias sociais nos municípios fora da CMM (opcional)	Financiamento de novos projetos de habitação

Fonte: OECD, 2004.

Recentemente, em janeiro de 2006, como resultado de um referendo ocorrido em 20 de junho de 2004, 31 cidades que foram “forçadas” a se unir na província de Quebec,

decidiram se desmembrar (*de-merging process*), voltando a se constituir em governos locais separados. Obviamente, este processo dá maior legitimidade a essas novas estruturas metropolitanas canadenses.

2.2.4 – A Espanha e o Modelo Informal de Madri¹⁰

A Constituição Espanhola de 1978 modificou significativamente a estrutura territorial do país. Como em outros países europeus, na Espanha o processo de descentralização resultou em uma progressiva regionalização e o fortalecimento dos governos subnacionais. O modelo territorial adotado estabeleceu 17 Comunidades Autônomas (estas se dividem em 50 províncias) com significativos poderes legislativos e executivos sobre as áreas de habitação, planejamento urbano e regional, agricultura, transporte, saúde, educação, bem-estar social e cultura. Estas áreas de atuação são escolhidas de acordo com os seus estatutos individuais.

O nível supramunicipal é representado pelas províncias, que são responsáveis principalmente pela coordenação dos serviços municipais, assistência técnica, econômica e jurídica e cooperação com os municípios, provisão de alguns serviços e coordenação com os governo regional e federal. Existem outras entidades supramunicipais como os *counties* nas comunidades de Catalonia e Valência, bem como as associações municipais e consórcios.

Como outros países europeus de tradição napoleônica, os municípios (atualmente mais de 8.000) são a entidade básica da Espanha, embora não tenham real autonomia legal e financeira. Os poderes municipais se concentram principalmente no fornecimento de água, esgoto, coleta e disposição de lixo, transporte público, segurança, serviços sociais, planejamento territorial e de trânsito.

¹⁰ O caso de Madri é baseado principalmente no trabalho de Tomàs (2002).

Durante o período ditatorial franquista (1939 – 1975), o centralismo exercido pelo governo federal, criou uma capital (Madri) com grandes poderes políticos e econômicos. De 1948 até 1954, a área de Madri cresceu de 66,2 Km² para 607 km², pela anexação de 13 municípios circunvizinhos.

Em 1963 foi aprovado o *Plan General de Ordenación del Area Metropolitana* e em 1964 a *Area Metropolitana de Madri* (AMM) foi criada, incluindo 23 municípios. A região foi dividida em duas áreas de planejamento. O eixo Norte – Oeste seria residencial e abrigaria também um grande campus universitário. Já o eixo Sul – Leste seria ocupado por instalações industriais (principalmente dos setores químico e eletrônico). Este planejamento foi essencial para o futuro desenvolvimento metropolitano e transformou Madri em um dos principais focos de desenvolvimento econômico do país. No entanto, a partir da crise industrial da década de 70, tornou-se necessário a adoção de uma nova estratégia de desenvolvimento, adotada já sob o governo democrático.

Com a transição democrática, a estrutura territorial espanhola foi modificada com a criação de 17 regiões ou Comunidades Autônomas. No caso de Madri houve um debate sobre a necessidade de se criar uma região específica, já que a área não possui uma identidade especial como acontece na Catalonia e no País Basco. Foi sugerido que a área poderia pertencer à Comunidade Autônoma de Castilla-La Mancha e Madri poderia se tornar um distrito federal. Ao final do debate o Parlamento Espanhol decidiu criar a Comunidade Autônoma de Madri em 1993, com 5 milhões de habitantes, 179 municípios e um área de 8.028 km².

A cidade de Madri concentra 57% da população da região de Madri e tem uma alta densidade populacional (dados de 1996). Entretanto esta percentagem vem caindo nos últimos 20 anos: em 1975 ela representava 75% da população e em 1981 esta percentagem era de 67,4%. Os habitantes de Madri têm deixado a cidade no sentido dos municípios periféricos, acelerando o processo de descentralização da área metropolitana.

A criação da Comunidade Autônoma de Madri teve algumas importantes conseqüências do ponto de vista legal e político. Primeiramente o Conselho Provincial foi absorvido pela Comunidade Autônoma para evitar a duplicação ou sobreposição de

instituições. As tarefas provinciais, principalmente nas áreas de coordenação municipal, foram assumidas pelo governo regional. Além disso, o governo regional dissolveu a Área Metropolitana, criada durante o período ditatorial. Isso também aconteceu com Bilbao, Valência e Barcelona. Assim, não existe mais um governo metropolitano *stricto sensu* em Madri, existindo atualmente dois níveis de governo: o governo regional e o governo local (municípios).

Para alguns autores esta simplificação institucional tem levado a uma melhor governança metropolitana, mesmo na ausência de uma estrutura formal metropolitana. Obviamente não podemos ignorar o fato de que por ser a capital do país, Madri apresenta algumas vantagens em relação a outras grandes cidades como, por exemplo, recebe um maior volume de recursos do governo federal, o que poderia explicar, pelo menos parcialmente, esta satisfatória adaptação de Madri às novas reformas institucionais.

Para Tomàs (2002), no entanto, outros fatores deveriam ser adicionados para explicar o “sucesso” de Madri, mesmo na ausência de um governo estritamente metropolitano. Em primeiro lugar porque a simplificação institucional teria levado a agilização das decisões políticas e a coordenação das políticas de implementação num ambiente de maior convergência política e ideológica entre os diferentes níveis de governo (nacional, regional e local). A autora também destaca a formação de parcerias público-privadas no financiamento de importantes projetos regionais e o consenso alcançado entre diversos atores econômicos, sociais, financeiros e políticos em torno destes projetos. Além disso, a simplificação estaria levando a uma maior transparência nas ações regionais. Neste sentido o governo regional teria se tornado um governo metropolitano **de fato**, desde que todo o território da Comunidade Autônoma passou a ser tratado como uma região metropolitana. Principalmente o governo regional tem competências bem definidas e recursos humanos e financeiros para implementar as políticas regionais. Adicionalmente, o Presidente da Comunidade Autônoma é eleito pelos cidadãos bem como sua assembléia legislativa, aumentando sua legitimidade.

2.2.5 – Londres e o *Greater London Council* – GLC

Historicamente Londres pode ser considerado o país de maior tradição metropolitana, tendo criado a primeira instituição metropolitana do mundo, o *London County Council* (LCC), em 1888. Esta primeira instituição metropolitana londrina apresentou uma notável longevidade, sendo responsáveis por várias funções do governo de Londres até a década de 1960.

A partir do final dos anos 50, duas comissões – *Herbert Commission* e *Redcliff Maud Commission* – foram criadas com o objetivo de estudar a atuação deste órgão e os problemas da Grande Londres. Estes relatórios destacavam principalmente a grande fragmentação do sistema de governo metropolitano, a prestação inadequada de alguns serviços e a necessidade de modificações em seu sistema administrativo. A principal recomendação foi a criação de um novo ente metropolitano em Londres. Quanto à primeira comissão, a *Herbert Commission*, recomendava a criação de 52 novos *Boroughs* que seriam a base desse novo governo local. No entanto, deve-se destacar que a intenção de substituir o LCC por uma nova entidade metropolitana tinha cunho mais institucional do que técnico, econômico ou político, isso porque

a tensão institucional na Grande Londres foi ficando mais significativa com o crescente conflito interno do sistema de dois níveis governamentais (*two tier system*). Conflitos entre conselhos distritais e governos locais foram forças mais importantes para o questionamento da eficácia do sistema então existente do que propriamente o enfrentamento da prestação de serviços e o problema do emprego (Lobo e Tavares, 1991: 121).

Assim, em 1963, foi criado o *Greater London Council* (GLC) cobrindo uma área de 32 municípios, ao contrário dos 52 sugeridos pela Comissão Herbert. A primeira eleição para o Conselho aconteceu em 9 de abril de 1964, na qual cada *borough* elegia um número de representantes. O primeiro GLC foi formado por 64 membros do Partido dos Trabalhadores e 36 do Partido Conservador.

O GLC foi criado para desempenhar funções metropolitanas e definir estratégias nas áreas de habitação, planejamento urbano, proteção contra incêndio e trânsito. De 1970 a 1984 também foi responsável pela área de transportes. Sua atuação se dava através de

comitês: Comitê-Chefe (*Leader's Committee*), ligado ao gabinete do governo central e comitês de política, habitação, planejamento, comunicações, serviços, etc. Cada comitê se desdobrava em grupos, constituindo outros comitês técnicos-administrativos e cada área programática era administrada por uma diretoria (planejamento, transporte, habitação, etc.).

No entanto,

o ente metropolitano resultou, na verdade, muito mais frágil em termos de amplitude de responsabilidades funcionais e autonomia do que se havia pensado antes. O GLC se mostrou bastante dependente dos municípios para a implementação efetiva de qualquer programa, além de uma limitação intrínseca imposta pelo governo central. A situação complicou com a alternância de governos trabalhistas e conservadores na gestão do GLC (Lobo e Tavares, 1991: 125-126).

Ou seja, o GLC sofria de fraqueza organizacional e vulnerabilidade política.

Além da falta de poder efetivo, conflitos políticos entre trabalhistas e conservadores levaram a que estes últimos demandassem a abolição do órgão metropolitano. Em 1982, Ken Livingstone, do partido trabalhista e de inspiração marxista, iniciou uma etapa decisiva no destino do GLC. Com uma política de altos gastos (*"tax high, spend high"*) o governo de Livingstone conflitava diretamente com o governo conservador de Margaret Thatcher, que como represália, diminuiu drasticamente os repasses do governo central à GLC. Além de sua postura politicamente antagônica a Thatcher, Livingstone protagonizou uma série de episódios que visivelmente rivalizavam (até mesmo de forma provocativa) com o governo da Primeira Ministra: reduziu as tarifas de ônibus e metrô, entrou em diálogo com o líder do Sinn Féin, Gerry Adams, que havia sido banido da ilha britânica devido à sua ligação com o IRA e também apoiou a construção de uma estátua de Nelson Mandela, considerado, àquele tempo, um terrorista pela ministra (www.wikipedia.org).

Com a exacerbação do conflito político, em 1985 a abolição do GLA foi aprovada pelo parlamento britânico, ainda que com uma margem estreita de vantagem. Mesmo sendo politicamente motivado, o argumento utilizado para a abolição do GLA foi que este era ineficiente e desnecessário e suas atribuições poderiam facilmente ser transferidas para os municípios que faziam parte da Grande Londres (Thornley, 2003).

Com a abolição do GLC, muitas de suas antigas funções foram atribuídas aos *boroughs* individualmente ou passaram a ser prestado por uma espécie de consórcio entre estes, promovendo uma grande pulverização da prestação de serviços na Grande Londres. Como resultado, cresceu no país a idéia de que tal sistema era desordenado e caótico, retomando-se novamente a idéia de que seria necessário a criação de um novo órgão metropolitano para coordenar a prestação dos serviços na região.

Com a eleição de Tony Blair em 1997, este se comprometeu a reestabelecer uma nova entidade metropolitana em Londres. Em 1999 um referendo popular confirmou a volta de um novo governo metropolitano na capital resultando na criação da *Greater London Authority* (GLA) em 2000 (Thornley, 2003).

A estrutura da GLA difere bastante da estrutura anterior. Esta é formada pelo Prefeito de Londres (*Mayor of London*) e uma Assembléia de 25 membros (*London Assembly*), eleitos diretamente e, curiosamente, o primeiro Prefeito eleito (e reeleito posteriormente) para a GLA foi o mesmo Ken Livingstone, da época do GLC.

As áreas em que a GLA são responsáveis são transporte, policiamento, incêndio e resgate, desenvolvimento e coordenação e planejamento do uso do solo. No entanto, a GLA não provê nenhum serviço urbano diretamente. O GLA trabalha através de quatro outros órgãos, que seguem as diretrizes estabelecidas pelo Prefeito e Assembléia (Thornley: 2003): 1) *Transport for London*: Responsável pelo gerenciamento do sistema de transporte londrino; 2) *The Metropolitan Police Authority* que provê policiamento na Grande Londres; 3) *The London Fire and Emergency Authority* que Administra a brigada de incêndio e coordena planos de emergência e 4) *The London Development Agency* que foi criada para promover o desenvolvimento econômico e a “regeneração” regional além de elaborar uma estratégia econômica para a Grande Londres.

Finalmente, deve-se registrar que o GLA não tem poder de taxaço. A maior parte de seu orçamento é composta por recursos do governo central.

2.2.6 – Stuttgart e a sua Agência de Desenvolvimento Regional¹¹.

A Região Metropolitana de Stuttgart (RMS) foi institucionalizada no início da década de 90 e representa 179 municípios e 5 *counties*, na província de Baden-Württemberg, com aproximadamente 2,6 milhões de habitantes, numa superfície de 3.600 Km².

A criação da RMS teve como principal motivação a transformação da região em um centro catalisador de investimentos tanto dentro da Alemanha quanto dentro da União Europeia. Este objetivo ficou mais claro a partir das discussões realizadas com a crise econômica que atingiu a região no início dos anos 90. Embora a crise tenha ocorrido em todo o país, a região de Stuttgart foi especialmente afetada. Uma das explicações para isso é a grande presença na região de empresas exportadoras que foram mais atingidas pela recessão, como o setor automobilístico, mecânica e elétrica. Como consequência o desemprego mais que dobrou na década de 90, aumentando de 3,1% em 1990 para 7% em 1998.

Diante deste cenário negativo, um grande debate a respeito de reformas na estrutura regional começou a tomar corpo. Como resultado, a antiga agência de desenvolvimento regional – *Neckar Regional Association* – foi substituída pela Associação Regional de Stuttgart (RVS – *Regionalverband Stuttgart*). A RVS passou a funcionar como um fórum de discussão entre os representantes dos municípios da região. No entanto esta nova instituição carecia de poder decisório e de fonte de recursos próprios.

Tendo em vista estas limitações, após as eleições de 1992, o Partido Democrata Cristão e o Partido Trabalhista fizeram um acordo de coalizão. Parte deste acordo foi o comprometimento de que o governo de Baden-Württemberg, estado ao qual pertence a Região de Stuttgart, pudesse estabelecer uma nova estrutura institucional regional com poderes mais amplos. A partir deste acordo, o parlamento estadual aprovou em fevereiro de 1994, uma lei de incentivo à cooperação na região de Stuttgart. O resultado concreto desta

lei foi a criação da Associação da Região de Stuttgart (*VRS –Verband Region Stuttgart*), cujas principais tarefas encontram-se nas áreas de planejamento regional, transportes, disposição de lixo, desenvolvimento econômico, emprego e *marketing* regional. O diferencial desta nova associação é que seus membros são eleitos diretamente pela população da região, levando a uma maior legitimação do poder nela investido.

Quanto ao seu financiamento, 54% de seus recursos são de contribuições municipais e 46% provêm da província de Baden-W6urtemberg.

No âmbito da VRS cresceu a idéia de transformar a região de Stuttgart em um local atrativo para novos investimentos na União Européia e “enfrentar os desafios impostos pela economia globalizada”, como pode ser confirmado neste trecho extraído de Heeg, 2003:

The government of Baden-Württemberg established with the VRS an institution whose task is to mobilise the productive potentials of the region by optimising the infrastructural preconditions and by supporting networks of actors. Far beyond traditional tasks and a sectorally working administration, the aim of the VRS is the integral valorisation of the region in order to gain a favourable position in the competition between regions (Heeg, 2003: 172).

Com esse objetivo foi criada uma agência de desenvolvimento econômico (*Wirtschaftsf6rderungsgesellschaft Region Stuttgart – WRS*). Esta agência funciona a partir de parcerias público-privadas entre municípios, empresas, câmaras de comércio, etc. e tem como principal áreas de atuação o *marketing* locacional e a atração de investidores, o gerenciamento de áreas comerciais e industriais, apoio às empresas instaladas na região, política de emprego, entre outras.

A atuação da VRS no entanto, não se dá sem conflitos. Os principais problemas ocorrem em relação aos programas de atração de investimentos municipais. Muitos municípios mantêm programas próprios de incentivos para a atração de investidores. Para a VRS este sistema é predatório e desorganizado e seria necessário que fosse feita a mediação desses diversos interesses municipais e a integração em um planejamento regional único.

A VRS pode impor sanções para atingir esse planejamento mais integrado. Por exemplo a VRS pode instruir os municípios, com base em um planejamento regional, a

¹¹ Esta seção foi baseada principalmente em OECD, 2003 e Heeg, 2003).

estabelecer áreas em seus territórios destinadas a investimentos industriais. Se os municípios ignorarem esta determinação a VRS pode até mesmo processá-los, se outras medidas não forem suficientes para obrigá-los a cumprir as suas determinações. Este poder de impor sanções reveste esta instituição de um maior poder executivo.

2.3 – OUTROS ARRANJOS

2.3.1 - A Contratualização

A literatura recente aborda a contratualização, especialmente inspirada no modelo francês, como exemplo bem sucedido de relacionamento entre as diversas esferas de governo, viabilizando a formação de arranjos multi-escalares estáveis e eficientes.

Desde o início dos anos 80, a legislação francesa apresenta tendência à descentralização de competências e mais ampla articulação entre suas instâncias e níveis administrativos (Santangelo, 2002). Neste mesmo período a reforma do sistema de planejamento nacional delegou às regiões as atribuições de elaboração e gestão de um plano nacional de desenvolvimento, ao mesmo tempo em que autorizou o Estado a realizar contratos com as diversas esferas territoriais: região, departamento ou comuna, embora na prática tais acordos formalizados tenham se limitado à esfera da região. A partir de então, o estabelecimento de regras claramente definidas entre o Estado e as regiões passou a ser oficializado por meio dos chamados “Contratos de Plano Estado-Região” (Jaccoud, 2001).

Os contratos de plano foram reforçados, como instrumentos de política regional, pela Lei de 1995, LOADDT (*Loi pour l’Amenagement et le Développement du Territoire*), conhecida como Lei Voynet. Esta lei introduziu o conceito de desenvolvimento sustentável e incrementa o papel do *pays* (sub-região) no desenvolvimento de programas estratégicos de desenvolvimento e coloca como principal objetivo da política regional “corrigir as

desigualdades de condição de vida dos cidadãos ligadas à situação geográfica e às suas conseqüências demográficas” (Santangelo, 2002).

Além disso, foram criadas duas novas categorias territoriais:

- *pays* (sub-região): definido na legislação como “um território que apresenta uma coesão geográfica, econômica, cultural e social” (Santangelo, 2002) fundada, portanto, numa identidade comum, sem no entanto apresentar fronteiras previamente delimitadas, sendo estabelecida antes através da fixação concertada de estratégias comuns entre atores locais. A sub-região pode ser instituída a partir do estabelecimento público de “cooperação intercomunal com fiscalidade própria”, constituindo um grupamento de interesse público de desenvolvimento local ou fundando um sindicato (Jaccoud, 2001).

- *agglomération* (aglomeração): formada por espaços territoriais constituídos a partir de áreas urbanas, consideradas “único espaço possível” para a realização de políticas de localização de atividades industriais ou comerciais ou ainda uma política social ou de neutralização de fatores geradores de exclusão. As aglomerações são definidas como áreas urbanas com mais de 50 mil habitantes, podendo englobar uma ou várias comunas. Para ser reconhecida e poder assinar um contrato de plano, a aglomeração dever constituir-se também em um “estabelecimento público de cooperação intercomunal com fiscalidade própria” (Jaccoud, 2001).

Na prática, portanto, estas novas categorias territoriais potencializam o surgimento de associações municipais, permitindo a viabilização de projetos nas mais diversas áreas. Os números comprovam essa tendência, na medida em que, atualmente dois terços das 36 mil cidades francesas participam de consórcios intermunicipais, contando com milhares de instituições intermunicipais, cujos representantes são eleitos pelos cidadãos e apoiados financeiramente pelo governo central. Como muitas dessas cidades são muito pequenas, estas associações representam uma alternativa importante para o enfrentamento de variados problemas, tais como disposição de lixo e abastecimento de água. Ou seja, tais formas cooperativadas em associações intermunicipais impuseram-se pela necessidade e por problemas concretos (Santangelo, 2002).

2.3.2 – Os Pactos Territoriais

Consoante com a nova agenda teórica e com as políticas regionais desenvolvidas no âmbito da Comunidade Europeia, os Pactos Territoriais (PTr), representam atualmente um importante exemplo de estratégia de concertação social. Os principais exemplos de PTr são na área do emprego e tem nos exemplos dos pactos italianos, as experiências mais citadas na literatura internacional.

Em um pacto territorial, os “parceiros sociais” relevantes definem um conjunto de objetivos a serem alcançados na área em questão e seleciona projetos e identifica medidas a serem tomadas de acordo com esses objetivos pretendidos (Pedersini,1997).

Na Itália, os pactos desenvolvidos autonomamente pelo CNEL (*Consiglio Nazionale dell’Economia e del Lavoro*) se tornaram largamente difundidos a partir de 1995, com a criação de uma nova legislação, que além de endossar a idéia dos pactos, garantia recursos financeiros para serem aplicados (Pedersini, 1997).

As experiências italianas explicitam uma questão muito importante relacionada a esses arranjos, qual seja, **os resultados desses pactos estão inteiramente relacionados com as peculiaridades do espaço político e das relações sociais em que se inserem.** Dessa forma,

nas regiões onde havia uma tradição de práticas concertadas, como a Toscana e a Emilia Romagna (Trigilia, 1989; Regini, 1991; Crouch, 1993), esses modelos obtiveram resultados mais satisfatórios do que em outras, como o Veneto, na qual a tradição pluralista colocou sérios obstáculos às tentativas de construção de arranjos institucional de inspiração neocorporativa (Giaccone, 2001 *apud* Tapia, 2005: 136).

O conceito de Pacto Territorial, no âmbito da União Europeia, foi apresentado formalmente, em junho de 1996, ao Conselho Europeu de Florença. Nesta ocasião, foi proposto pela comissão, o “Pacto de Confiança para o Emprego”, “no intuito de reforçar o impacto, no emprego, de todas as grandes políticas comunitárias comunitárias”. Na sua comunicação intitulada “Intervenções estruturais comunitárias e emprego”, a Comissão

preconizava uma reorientação dos programas a fim de fazer mais e melhor para combater o desemprego. Nela acentuava igualmente a necessidade de alargar e aprofundar as parcerias sociais e com o setor privado e propunha, ainda, aos Estados-Membros uma ação-piloto destinada a acompanhar e reforçar, ao nível local, as orientações do Pacto de Confiança. Ainda em 1996 (mês de dezembro) o Conselho Europeu de Dublin de o aval à lista de 89 zonas infra-regionais selecionadas pelas administrações nacionais para a execução da abordagem dos pactos. A seleção das zonas participantes nos pactos efetuou-se num contexto de parceria entre a Comissão e as autoridades nacionais competentes. Em cada uma dessas zonas foi designado um coordenador encarregado de conduzir o processo de dinamização e a elaboração de um plano de ação integrado em prol do emprego. Em 1997 O Conselho Europeu de Amsterdã (mês de junho) foi informado do lançamento da ação-piloto através de um primeiro relatório de acompanhamento (Comissão Européia: 1999).

A execução dos pactos seguiu os trâmites habituais dos projetos-piloto comunitários, procurando, contudo, articulá-los com as intervenções gerais dos Fundos Estruturais. As orientações estratégicas de cada pacto são regidas por sete eixos de intervenção: assistência técnica, desenvolvimento agrícola/rural, melhoria da qualidade dos serviços e do ambiente empresarial, recursos humanos, infra-estrutura, desenvolvimento endógeno e inserção regional.

Dependendo da realidade de cada país e região eleita para intervenção costuma-se priorizar um ou alguns desses eixos. Assim, por exemplo, o desenvolvimento endógeno é uma prioridade na Alemanha, especialmente nos novos *Länder*, onde o apoio às micro e pequenas empresas é fundamental. Na Bélgica, Portugal, Itália, França e Finlândia a melhoria dos serviços e ambiente empresarial são privilegiados. As medidas de valorização dos recursos humanos, sobretudo de formação, são aplicadas em grande escala na Áustria, nos Países Baixos e no Luxemburgo, mas também nos países nórdicos (Dinamarca, Finlândia e Suécia) e em certos países beneficiários do Fundo de Coesão que desejam melhorar o nível de qualificação da respectiva mão-de-obra (Portugal e Irlanda). As ações de inserção sócio-profissional são aplicadas, principalmente, na Bélgica e na Espanha, em virtude de taxas de desemprego mais elevadas do que a média de outros países europeus, bem como na Áustria, em Portugal e na Grécia. Já o desenvolvimento agrícola e rural é

objeto de especial atenção nos Países Baixos, na França, e, subsidiariamente, na Grécia e na Espanha. (Comissão Europeia:1999).

Podemos acrescentar também que, além de realidades diferentes levarem á eleição de eixos prioritários, observamos que em torno dos objetivos pretendidos, aglutinam-se parceiros diferenciados, como mostra o quadro abaixo, onde compara-se os três pactos territoriais firmados em Portugal:

Quadro 2.3
Comparação entre os Pactos Territoriais em Portugal

	Contexto Local	Eixos Prioritários do Plano de Ação	Parceiros
Norte Alentejo	Situada no norte do Alentejo, esta região possui uma população de aproximadamente 141 mil habitantes. Um importante movimento de emigração provocou o envelhecimento acentuado da população. Acompanhada por fracos níveis de alfabetização, formação e mobilidade profissional, esta situação reflete-se em elevada taxa de desemprego.	- implementação de instrumentos de gestão e de acompanhamento que permitam relações de cooperação entre empresas, organismos públicos, associações profissionais e agentes económicos diversos a fim de promover o desenvolvimento integrado da economia regional; - criação de um observatório permanente do emprego e da formação profissional para a região do Alentejo.	Associações de municípios, células empresariais da região, associações de comerciantes, associações de desenvolvimento local, associações de agricultores, delegações sindicais regionais, Direção Regional de Agricultura, Centro Regional de Segurança Social, Direção Regional de Educação, Empresa de Desenvolvimento e Infra-estruturas do Alqueva, S.A.
Marinha Grande	Situada na região Centro, possui aproximadamente 32 mil habitantes. As indústrias do vidro e de matérias plásticas concentram 63,2% dos postos de trabalho. As indústrias transformadoras de alta tecnologia também desempenham um papel fundamental na economia regional. O desemprego deve-se, em grande parte, à reconversão da indústria vidreira.	- valorização e requalificação dos recursos locais da indústria do vidro; - desenvolvimento dos setores industriais (indústrias do vidro e de transformação de matérias plásticas) e aumento da competitividade; - diversificação económica (turismo, desporto, atividades de lazer e serviços prestados às empresas); - desenvolvimento de serviços de proximidade enquanto interface dos setores económico e social.	Autoridades municipais, coletividades locais e administrações nacionais, agências de emprego, escolas profissionais, organizações sindicais, agrupamentos de empresas, câmaras de indústria e de comércio, etc.

Vale do Sousa	Situada na região Norte de Portugal. Conta com uma população de aproximadamente 300 mil habitantes. Apresenta uma série de vulnerabilidades em matéria de equipamentos sociais, uma infra-estrutura escolar insuficiente, uma taxa de abandono escolar preocupante e um setor de serviços deficiente.	<ul style="list-style-type: none"> - criação de uma rede de apoio sócio-educativa em articulação com o mercado do emprego; - adaptação dos sistemas educativos e de formação às necessidades sociais e económicas; - criação das condições necessárias à continuação da escolaridade obrigatória; - criação de postos de trabalho; - promoção de uma nova cultura empresarial que visa o desenvolvimento das empresas mediante diversos tipos de investimentos imateriais; - reforço do processo de cooperação entre os agentes sócio-económicos locais. 	Representantes regionais do Governo, Delegação Regional do Instituto de Emprego, sindicatos, associações industriais, escolas profissionais, associações de desenvolvimento, Centro Regional de Segurança Social, associações comerciais, câmaras de comércio, organizações de ação social, cooperativas e associações de caridade.
----------------------	-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

Fonte: Associação dos municípios do Vale do Sousa, s/d.

A intervenção efetuada, tendo por base os eixos de ação citados acima, tem resultado em experiências bastante diversas, com vistas à geração de emprego, como pode ser visualizado no quadro abaixo.

Quadro 2.4
Exemplos de medidas de apoio à geração de emprego no âmbito dos Pactos Territoriais para o Emprego na União Européia

País/Pacto	Medida
Portugal Pacto do Vale do Sousa	Foi criado um sistema de Cheque Emprego e uma rede de municipal de ajuda à domicílio.
Bélgica Pacto de Bruxelas-Capital	Prevê a criação de novas profissões urbanas, como por exemplo de agentes de prevenção e gestores de economia local (os pactos de Halle-Vilvoorde e da Bacia Hennuyer também prevêem a criação de numerosos serviços para o acolhimento de crianças e a prestação de cuidados à domicílio.
Alemanha Pacto de Berlim-Neukölln	Criou um instrumento de financiamento com finalidade social para ajudar os criadores de empresas e os iniciadores de atividade com idades compreendidas entre os 18 e os 35 anos, cujas empresas contem, pelo menos, 3 anos de existência. O fundo, em operação desde Outubro de 1998, faz parte de uma série de ações destinadas a apoiar a criação de novas atividades e é gerido por uma entidade de direito privado (Sociedade anônima de responsabilidade limitada). Os fundos concedidos não ultrapassam os 15.000 euros por projeto, visando reforçar o capital inicial e incentivar a criação de novos postos de trabalho. Está previsto que 50 candidatos a empresários e 30 jovens empresários já instalados, se beneficiem desse apoio numa primeira fase.
França Pacto de Hérault	O programa “100 jovens diplomados/100 empresas”, consiste em incentivar o estágio de estudantes em empresas, para que estes, posteriormente, possam abrir o seu próprio negócio. Em relação aos resultados do período experimental de 1998, dos 120 jovens diplomados mobilizados, 19 iriam gerar o seu próprio emprego, ao passo que 77 seriam recrutados diretamente pela empresa contratante.
Bélgica Pacto de Haspengouw	Permite a montagem de uma plataforma de serviços à Domicílio, tendo criado o equivalente a 60 postos de trabalho em tempo integral, reservados às mulheres com responsabilidades familiares.
Reino Unido Pacto de North Wales	Incentiva os trabalhadores independentes e as empresas unipessoais a contratar um desempregado para desenvolver a sua atividade.
Áustria Pacto de Vorarlberg	Criou a rede "Carla-Tex": trata-se de empresas de inserção no domínio da reciclagem de materiais de origem têxtil, cuja atividade se destina a ajudar as mulheres sem emprego nas zonas rurais e semi-rurais. A iniciativa mais notável do pacto consistiu no fato de 24 presidentes de câmaras da zona de Feldkirch se terem reunido no âmbito da associação ABF para cooperar entre si e combater o desemprego de longa duração. Foram desenvolvidas alternativas interessantes como o desenvolvimento de peças artesanais, sistemas de arquivo por microfilmes e entregas de correio de bicicleta.
Suécia Pacto de Strömstad	Prioriza atividades desportivas, que são importantes também para promover a integração social e criar novas atividades e empregos permanentes. As empresas locais geralmente são patrocinadoras destes eventos.

Fonte: Comissão Européia: 1999.

2.3.3 – Os Consórcios Intermunicipais

Teoricamente, podemos encontrar arranjos horizontais tanto entre as instâncias intermediárias como locais. No entanto, a literatura é mais farta no relato de arranjos locais (intermunicipais). Sob esse sistema, as municipalidades participantes se agregam geralmente de forma voluntária (mas nem sempre)¹², temporariamente ou por tempo indeterminado. Os municípios podem delegar poderes para uma autoridade comum que então exerce esses poderes em seu nome. O corpo administrativo dessa autoridade comum é normalmente formado por uma assembléia composta por representantes dos municípios participantes.

Na maioria dos países a legislação que rege os consórcios intermunicipais é relativamente flexível, tanto em relação ao número de funções que deve ser confiado à administração comum, quanto ao número limite de municípios que devem fazer parte da associação, embora possa haver certas exceções a esse padrão, com o estabelecimento de certas condições específicas para a formação de consórcios em alguns países, como podemos verificar no quadro abaixo.

Os projetos conjuntos dos consórcios intermunicipais geralmente são financiados com contribuições dos municípios constituintes. Em muitos casos, a participação municipal é proporcional à utilização dos serviços. Nos casos da Suíça e Bélgica, por exemplo, algumas associações intermunicipais são instituídas através da criação de uma companhia, da qual os municípios membros são acionistas. Assim, eles podem receber, anualmente, uma parte dos lucros, ou contribuir para cobrir situações deficitárias.

No Canadá os acordos intermunicipais podem ser formais ou informais. No caso de acordos formais, os participantes assumem certas responsabilidades legais. Como regra geral, se um dos participantes não pode cumprir seus compromissos (inclusive financeiros), os outros participantes podem ser chamados a cobrir os compromissos do membro em dificuldades. Se um ou todos os membros forem acionados legalmente, cada um deles é

¹² Ver, por exemplo, o caso da Bélgica no quadro 2.5, a seguir.

considerado co-responsável (Handbook on Inter-Municipal Partnership and Co-operation for Municipal Government).

Além das estruturas colocadas acima, existe uma ampla variedade de arranjos mais informais de cooperação intermunicipal na Europa. Estas estão relacionadas principalmente às questões de planejamento urbano e regional. Alguns exemplos podem ser citados. No Reino Unido, as autoridades em planejamento local, em cada região, estabelecem conferências e fóruns para tratar questões ligadas ao planejamento. No sudeste, por exemplo, todas as autoridades de planejamento em Londres e nos condados circunvizinhos deram forma à “*London and South-East Regional Planning Conference*”, para discutir questões sobre o planejamento e o transporte na região, e assim ajudar formular políticas comuns e apresentar propostas ao governo e outras agências, em matérias de interesse regional. Ao mesmo tempo, aqueles conselhos de distritos metropolitanos que não são membros de autoridades comuns estatutárias para disposição do lixo, formam agrupamentos voluntários com a finalidade de regular esse assunto (Council of Europe, 1993).

Na Alemanha, o “*Federal Act on Regional Planning*”, por exemplo, estabelece que as áreas na periferia de aglomerações urbanas devem ser incluídas em medidas de melhorias estruturais. Os planos de desenvolvimento nos municípios circunvizinhos devem ser harmonizados de modo a ter uma conciliação de interesses, além de estabelecer normas conjuntas quanto à ocupação e uso do solo (Council of Europe, 1993).

Quadro 2.5
Exemplos de soluções institucionais para a realização de acordos de cooperação intermunicipal em países europeus

País	Principais Características
Holanda	A legislação de 1985 (<i>Joint Regulations Act of 1985</i>), estabelece que as províncias devem dividir seus territórios em áreas para cooperação, determinando as regras de cooperação para os municípios dentro da mesma área.
Dinamarca	Os acordos para ação conjunta, por meio dos quais as autoridades locais estabelecem conselhos especiais, com poderes para agir em seu nome, devem ser aprovados previamente por autoridade supervisora, para assegurar que o acordo dê aos conselhos locais algum controle sobre a atividade.
Bélgica	Os municípios podem estabelecer associações municipais para a distribuição de eletricidade, gás, televisão ou água, desenvolvimento econômico, uso e ocupação do solo e habitação, remoção e tratamento de lixo, crematórios, esporte, cultura, saúde e gerência administrativa e processamento de dados. A lei também prevê o estabelecimento de comissões intermunicipais para a cooperação entre municípios contíguos, e o governo provincial. No

	que diz respeito aos serviços de corpo de bombeiros e, na região de Flemish, no tratamento do lixo, são estabelecidas cooperações compulsórias por meio das quais o governo provincial decide unilateralmente a composição dos consórcios aos quais as municipalidades são obrigadas pertencer.
Alemanha e Áustria	Nestes dois países há associações municipais regidas pelo direito privado e pelo direito público. Na Alemanha, as autoridades locais podem contrair acordos sob a lei pública na base de que um dos partidos pode propor determinadas tarefas da responsabilidade das outras autoridades locais concernidas ou realizar tais tarefas em nome dos outros partidos.
Suíça	Este país recorre a três tipos de cooperação intermunicipal: 1) acordos para a exploração conjunta de instalações (ex. plantas de tratamento de esgoto) sem a criação de um novo corpo legal; 2) companhias limitadas, nas quais cada município é acionista (por exemplo para o transporte público); e 3) mais raramente, associações dos municípios que implicam a criação de uma entidade legal nova, com base em um estatuto aprovado pelos conselhos locais e ratificado pelo governo cantonal. A cidade de Zurique pertence <i>inter alia</i> às associações intermunicipais para o planejamento regional, o transporte público e a provisão de água, gás e eletricidade. Uma diversidade similar de formas da cooperação intermunicipal existe em Berna. Além dos acordos bilaterais para o fornecimento de gás, água, esgoto, coleta de lixo, transporte público e escolas, estes incluem uma associação de direito privado para coordenação do planejamento regional, na região de Berna, uma associação (direito público) na área de saúde e um “ <i>water board</i> ” na forma de uma empresa privada.
Noruega	A Noruega apresenta poucas limitações legais dos municípios ou condados para delegar voluntariamente a um comitê comum a resolução de problemas locais.
Irlanda	As autoridades locais podem participar em arranjos para a preparação comum em estações de tratamento de água, qualidade do ar, de planos de desenvolvimento, etc. Podem também estabelecer comitês comuns compostos por membros indicados por cada municipalidade para considerar toda a matéria do interesse comum. Sob a legislação decretada em 1991, tais comitês comuns podem ser estabelecidos como entidades separadas e as funções das autoridades locais podem lhes ser delegadas. As autoridades locais também podem participar em acordos legais por meio dos quais uma autoridade pode fornecer um serviço para outra, em todo ou uma parte, a outra área administrativa, com última contribuindo com os custos. Em Dublin isto se aplica no exemplo de serviços de corpo de bombeiros, licenças de taxi e de direção, água e outros serviços.

Fonte: Council of Europe, 1993.

Outro exemplo bastante interessante é aquele das associações informais para assuntos administrativos como no caso da Áustria, onde os municípios desenvolvem atividades administrativas, como os centros de computação, onde tarefas de vários municípios são processadas conjuntamente, como a arrecadação de impostos e as folhas de pagamento (Council of Europe, 1993).

Considerando os arranjos horizontais, especificamente no Brasil, observamos que estes ganham relevância ainda maior se considerarmos as transformações recentes decorrentes do fortalecimento dos municípios, enquanto entes federados, após a Constituição de 1988. Com a proliferação do número de municípios, muitos dos quais apresentando grande fragilidade administrativa com quadros técnicos insuficientes e/ou pouco qualificados e, sobretudo, situação financeira bastante debilitada, as associações

seriam uma importante solução a ser considerada na tentativa de superar dificuldades de várias naturezas relacionadas à oferta de serviços públicos.

Embora esse tema tenha ganhado espaço no debate atual, impulsionado por várias experiências bem sucedidas, o aspecto mais flagrante da federação brasileira não é a cooperação e sim a competição, cujo sinal recente mais evidente foi o acirramento da guerra fiscal na década de 90, que explicitou uma disputa ferrenha pela implantação de novos investimentos entre estados e municípios, inclusive entre municípios de uma mesma região metropolitana (Alves, 2001).

Não cabe aqui fazer uma discussão sobre federalismo cooperativo *versus* federalismo não cooperativo, no entanto devemos chamar a atenção para duas questões. Em primeiro lugar, é mais coerente pensar que atitudes não-cooperativas são próprias de agentes federativos. Assim, por ser “intrinsecamente conflituosa” torna-se necessário o estabelecimento de regras e de um elemento regulador que organize os processos de divergência mais aguda dentro da federação, de forma a impedir perdas significativas para a sociedade como um todo. Nesta perspectiva o problema central não estaria no caráter conflituoso da nossa federação e sim na forma de balizamento dos diversos interesses, que carecem de um ordenamento mais orgânico e sistêmico.

Em segundo lugar, o fato de que formas mais cooperativas de relacionamento entre entes federativos também implicam em alguns problemas, pois além da dificuldade em se estabelecer responsabilidades mais claras, a cooperação pode ocasionar efeitos negativos, como a subordinação dos entes mais fracos aos mais fortes, posto que cooperação implica em (re)definição de poder. O desafio é, portanto, possibilitar a cooperação sem que esse processo leve a relações assimétricas e não a imposição de interesses de uns sobre os outros (Rocha e Faria, s/d). Este é um caso típico quando se envolve negociação no âmbito metropolitano.

Tomemos, por exemplo, o caso de Paris, que exemplifica bem essa questão, pois existe certa “desconfiança histórica” dos municípios vizinhos em relação à capital francesa. Como essa última sempre teve seus interesses privilegiados em relação aos municípios de seu entorno, além de ter o hábito de “exportar” para os municípios mais próximos as

populações de mais baixa renda e vários problemas, como o dos resíduos sólidos, existe alguma resistência por parte dos municípios vizinhos em criar associações municipais juntamente com Paris.

Como as experiências associativas existentes mostram, estas geralmente funcionam em torno de uma cidade pólo (no caso metropolitano, na cidade sede da região) ou um prefeito coordenador, uma liderança forte, levando à formação de desiguais e atribuições diferenciadas de responsabilidade. Quanto mais homogêneos em relação ao tamanho e ao poder político e aos recursos materiais, maiores as chances de cooperação. Ao contrário relações assimétricas desestimulam a cooperação: os mais fracos podem duvidar que seus interesses sejam atendidos, enquanto os mais fortes dispensem esse tipo de articulação (Rocha e Faria, s/d).

Também podemos apontar como um obstáculo para a realização de arranjos horizontais (e, neste caso, também verticais), o modelo político eleitoral vigente no país.

Como as autoridades são eleitas nos três níveis de governo, essas relações se tornam mais complexas, pois passam a envolver uma lógica político-eleitoral que acaba por pautar as diversas combinações possíveis de relações verticais-horizontais. (...) Com o processo de redemocratização, os prefeitos ganham um poder importante na federação, tornando-se fundamentais para carreiras dos políticos, tanto para o Legislativo como para os outros níveis do executivo, já que são agentes privilegiados de acesso ao território local. Prefeitos de municípios próximos, ainda mais quando filiados a partidos concorrentes, ou, mesmo se no mesmo partido, com projetos políticos próprios, acabam por estabelecer relações de competição político eleitoral (Rocha e Faria, s/d: 8).

Some-se a isso os riscos do ciclo político, ou seja, o fim de um mandato partidário pode dificultar a continuação de ações preestabelecidas.

Apesar de todos estes obstáculos e conflitos inerentes à formação de arranjos intermunicipais, o Brasil já tem uma boa experiência em cooperação intermunicipal e, muito de seu desenvolvimento depende de aperfeiçoamento dos instrumentos já existentes. Além disso, a criação recente da chamada “Lei dos Consórcios”, que regulamenta o assunto, pode favorecer ainda mais o uso desse tipo de arranjo entre os municípios.

Esta lei veio atender às determinações do art. 241 da Constituição (após a EC nº 19, de 1998), onde pode-se ler que

a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios disciplinarão por meio de lei os consórcios públicos e os convênios de cooperação entre os entes federados, autorizando a

gestão associada de serviços públicos, bem como a transferência total ou parcial de encargos, serviços, pessoal e bens essenciais à continuidade dos serviços transferidos.

Assim, a Lei nº 11.107, de 06 de abril de 2005, estabelece normas gerais para que os entes federados contratem consórcios públicos para a realização de objetivos de interesse comum e dá outras providências.

Esta lei propicia diversas combinações possíveis (municípios-municípios, municípios-municípios-estado, estados-estados, estados-estados-União, etc), para tentar solucionar e equacionar problemas relacionados à gestão de serviços públicos.

De acordo com o art. 6º, incisos I e II, o consórcio público adquirirá **personalidade jurídica de direito público, ou de direito privado**. O consórcio público com personalidade jurídica de direito público integra a administração indireta de todos os entes da Federação consorciada, enquanto o parágrafo 2º define que no caso de ser revestir de personalidade jurídica de direito privado, o consórcio público observará as normas de direito público no que concerne à realização de licitação, celebração de contratos, prestação de contas e admissão de pessoal(Montenegro, s/d).

Os consórcios seriam formalizados por meio de contrato de consórcio público cuja celebração dependerá da prévia subscrição de protocolo de intenções a ser criado por lei específica nas casas legislativas dos entes federados envolvidos. A lei de formalização dos protocolos de intenção deve estabelecer os termos do consórcio.

2.3.4 – Os Comitês de Bacia

A construção de um novo modelo de planejamento e gestão integrada com base nas ações dos Comitês de Bacia, tem sido proposta por alguns autores em alguns trabalhos recentes. Esta proposição decorre do fato de que, sendo um novo recorte regional, a gestão dos recursos hídricos apresenta interfaces com outras políticas que atuam no território da bacia com vistas ao desenvolvimento sustentável da região. Assim, “atualmente existe a tendência de se adotar a bacia hidrográfica como a unidade ideal de planejamento e intervenção, devido ao papel integrador das águas, nos aspectos físico, bioquímico e sócio-econômico” (Lanna, 2001: 76 *apud* Alvim, 2007).

O marco para o surgimento desse novo recorte regional, especificamente no estado de São Paulo, ocorreu em 1991, com a implantação de 22 Unidades de Gerenciamento de Recursos Hídricos (UGRHI), que estabelecia como divisor as águas das respectivas bacia hidrográficas. No entanto, já na Constituição Paulista de 1989, nos capítulos de 205 a 213, um conjunto de normas dá orientação à Política Estadual de Recursos Hídricos e à organização do Sistema Estadual de Gerenciamento dos Recursos Hídricos (SIGRH), regulamentados através da Lei 7.633 de 1991.

Os três princípios básicos da Política Estadual de Recursos Hídricos, segundo Alvim (2007) enfatizam aspectos contidos no modelo de gestão integrada de bacias hidrográficas, quais sejam a descentralização, a participação e a integração e estaria nestas três características as principais vantagens neste novo recorte regional. Dentre estes aspectos a participação geralmente é citada como uma das principais vantagens em se adotar a bacia hidrográfica enquanto unidade de gestão. Conhecidos como “parlamentos das águas”, os comitês são colegiados compostos por representantes de municípios (prefeitos), de órgãos estaduais e de entidades representativas da sociedade civil (ongs, universidades, associações, etc.) em igual número. A composição tripartite visaria garantir a todos os integrantes do colegiado os mesmos direitos e o poder de deliberar na tomada de decisões relativas ao desenvolvimento sustentado da bacia.

Propõe uma estratégia de integração entre os instrumentos de gestão urbana e de gestão dos recursos hídricos, sem ter a pretensão de substituir ações que seriam de responsabilidade de uma instância regional de âmbito metropolitano. O sistema proposto procura, assim, implementar um modelo de gestão urbana compartilhada entre Estado, municípios e organismos setoriais, que determine diretrizes específicas de desenvolvimento institucional (Alvim, 007: 13).

Para Cardoso (2003) no entanto, a bacia não é um recorte regional tão evidente e que se impõe de certa forma “naturalmente” sobre as demais instâncias territoriais, como seus defensores costumam sugerir em seus argumentos. Para autora existe uma série de fragilidades na incorporação da bacia como unidade de gestão. Em primeiro lugar a bacia é um redelineamento territorial que se sobrepõe às divisões político-administrativas entre municípios, estados e países, o que pode gerar conflitos por se tornar uma nova unidade territorial sobrepondo as demais. Além disso o comitê pode ser visto como um espaço político de disputa entre os municípios que deles fazem parte e, assim ficar à mercê das

práticas políticas clientelistas tradicionais. Em segundo lugar as alianças políticas em torno da água não necessariamente se estruturam a partir dessa organização geográfica. Problemas como escassez de água, seca, contaminação dos rios, construção de barragens, uso abusivo da água para fins de irrigação ou industrial, entre outros, facilmente extrapolamos limites da bacia e, conseqüentemente, a configuração dos atores políticos envolvidos tem outro formato. Finalmente, para a autora, também não existe qualquer tipo de identidade social que corresponda aos limites da bacia hidrográfica.

A intenção de articular o gerenciamento de recursos hídricos às outras políticas setoriais, também encontra dificuldades. Isso porque as deliberações que envolvem interfaces setoriais dependem de recursos técnicos e financeiros de outras esferas de poder como os governos municipais, estaduais e federal. Neste sentido, a imposição da bacia hidrográfica, enquanto unidade de planejamento, tornaria-se quase tão problemática quanto a institucionalização de uma região metropolitana.

2.4 – ALGUMAS CONCLUSÕES DO CAPÍTULO

Como observa Spink (2006), a expressão “gestão metropolitana” é utilizada de duas formas diferentes. Em países como os EUA e Canadá, esta expressão é usada em termos descritivos, técnicos e acadêmicos, “onde uma região metropolitana é uma maneira de se discutir problemas de planejamento de uma ou mais conurbações interarticuladas, que podem ou não gerar conseqüências organizacionais específicas e locais” (Spink, 2006: 3). Já em países como o Brasil, esta expressão se refere a arranjos institucionais específicos.

Embora quase todos os exemplos selecionados no início deste capítulo se refiram a países federalistas, a literatura aponta grandes dificuldades para a criação de governos metropolitanos também em países unitários. No entanto, em países federativos, “o envolvimento do Governo Federal no processo de institucionalização de soluções metropolitanas parece depender do grau de interferência federal nos assuntos locais”

(Mello, 1996). O mesmo podemos dizer para o envolvimento dos governos estaduais/provinciais nas questões metropolitanas.

No caso do Canadá, a ascendência exercida pelas autoridades das províncias sobre os governos locais, acabou por permitir o surgimento de soluções radicais como a anexação de municípios, situação que não seria possível no Brasil devido à grande autonomia exercida pelos governos municipais. No entanto, mesmo no caso canadense, em que as províncias exercem grande controle sobre os governos locais, a decisão de unir várias jurisdições sobre um único município não se deu sem conflitos. Recentemente, em janeiro de 2006, como resultado de um referendo ocorrido em 20 de junho de 2004, 31 cidades que foram forçadas a se unir na província de Quebec, decidiram se desmembrar (*de-merging process*), voltando a se constituir em governos locais separados. Obviamente, este processo dá maior legitimidade a essas novas estruturas metropolitanas.

Outra observação importante diz respeito à sobreposição de atribuições e competências, quando existe um grande número de unidades de governo local, como no caso americano. Esta maior fragmentação de governos locais parece dificultar ainda mais a gestão metropolitana, gerando desperdício de recursos e conflitos entre as várias instituições envolvidas. Esta complexidade institucional, no entanto, não é uma característica apenas do modelo americano. Em muitos países da OCDE, onde importantes reformas metropolitanas foram feitas, também permanecem montadas um intrincado emaranhado de instituições, um “mosaico” institucional com antigas estruturas coexistindo com as novas, dificultando a coordenação técnica e política e a distribuição de responsabilidades. Em adição às instâncias supra-locais, a presença de agências governamentais na mesma área de competência, exacerba os problemas relativos à distribuição de responsabilidades entre as várias escalas de atuação. Na região de Montreal, o principal exemplo é encontrado no setor de transporte, onde a responsabilidade pelo setor é dividida entre a CMM e a *Metropolitan Transport Agency*.

Quanto à participação dos governos locais no processo decisório metropolitano, observa-se que a sua representação, geralmente tem caráter decisório e não apenas consultivo, tanto quando eleitos diretamente pela população regional ou eleitos de forma

indireta. No primeiro caso, obviamente, as estruturas metropolitanas tendem a ganhar maior legitimidade política.

Geralmente consideradas precárias e instáveis, as soluções informais são geralmente desaconselhadas. No entanto, o caso de Madri, para alguns autores, exemplifica justamente o contrário. As associações voluntárias e não compulsórias poderiam favorecer a aglutinação de **interesses legítimos**, que poderiam evoluir para estruturas mais formais onde o compromisso entre os participantes pudessem ratificar o seu compromisso com os objetivos pretendidos.

Chama bastante atenção o fato, de que na maioria da bibliografia consultada, pouca referência foi feita às formas de financiamento metropolitano e quando essa referência é feita geralmente é superficial, demonstrando a necessidade de estudos que aprofundem nesta questão. Apesar disso percebe-se, obviamente, que as soluções mais formalizadas tendem a ter fontes de recursos mais regulares.

Na maioria dos outros arranjos institucionais (não metropolitanos), parecem ter, implícita ou explicitamente, como palavra de ordem o **compromisso**. Ou seja, são mecanismos que buscam **assegurar** a participação efetiva dos entes envolvidos, bem como a obtenção de resultados concretos, como no caso dos contratos e dos pactos regionais.

CAPÍTULO 3 – OS LIMITES DA GESTÃO METROPOLITANA NO BRASIL E O CASO DA RMC

3.1 - INTRODUÇÃO

Existem atualmente no Brasil, 26 Regiões Metropolitanas institucionalizadas, somando 390 municípios, o que representa 7% do total de município brasileiros e onde se concentra 39% da população do país. Na década de 80, o número de municípios que faziam parte das 9 Regiões Metropolitanas (RMs), criadas na década de 70, totalizava 117. Geralmente divide-se a institucionalização das regiões metropolitanas brasileiras em duas fases: a primeira seria representada pelas 9 regiões criadas no regime militar e a segunda, que envolve a criação de um número bem maior de regiões, após a Constituição de 88, quando a institucionalização de tais regiões passou a ser atribuída ao governo estadual. A Região Metropolitana de Campinas (RMC), foi criada pela Lei Complementar Estadual nº 870, de 19 de junho de 2000, fazendo parte, portanto, dessa etapa mais recente de criação de novas Regiões Metropolitanas.

Por ser bastante complexo, o tema metropolitano pode ser analisado sob vários enfoques, constituindo assim, diversos recortes analíticos. Dentre os assuntos freqüentemente abordados, a questão da gestão metropolitana é de extrema relevância, pois permeia a maioria das discussões sobre o tema, sejam as de ordem econômica, social, urbanística, jurídica, etc. Considerando os objetivos do nosso trabalho, qual seja, determinar a espacialidade dos fenômenos metropolitanos, a questão da gestão metropolitana tem um papel bastante relevante, na medida em que facilita ou dificulta a identificação e o tratamento dos problemas regionais.

Neste capítulo, buscaremos delinear, tomando como base especialmente o caso da RMC, quais são as principais características e determinantes da gestão metropolitana no Brasil, que em nosso entender, sofre constrangimentos e limitações de duas naturezas: Uma **política e institucional de ordem mais geral**, que faz parte da estrutura federativa, baixa

participação popular, dificuldades de financiamento, etc., que trataremos no item 2 e outra, **de ordem mais específica, ligada aos conflitos decorrentes do contexto histórico/político/social de cada região** em questão.

3.2 OS PRINCIPAIS CONSTRANGIMENTOS POLÍTICOS E INSTITUCIONAIS À GESTÃO METROPOLITANA NO BRASIL O CASO DA RMC

3.2.1 – Municipalismo e Conflito Federativo

A descentralização verificada após a Constituição de 88, ocorreu basicamente como um processo de “municipalização”, colocando os municípios como os “os maiores beneficiados” em termos de receitas, tanto devido ao aumento das competências tributárias como da maior participação nas receitas e impostos federais e estaduais (Afonso, s/d).

A municipalização, no entanto, não ocorreu apenas pelo lado da receita mas também pelo lado da despesa, de forma que, em 1996, os municípios eram responsáveis por 18% da folha de pagamento de todos os servidores públicos ativos no país, por 31% das aquisições de bens e serviços para custeio, por cerca da metade da formação bruta de capital fixo dos governos e, por aproximadamente 30% do gasto nacional com ensino e saúde. Em 2000, os gastos municipais eram equivalentes a mais de 50% dos gastos estaduais, enquanto nos anos 60, esta percentagem era menos que um terço (Afonso, s/d).

Do ponto de vista metropolitano, um outro aspecto que deve ser ressaltado é que a descentralização, ao aumentar a autonomia decisória municipal, acabou "evidenciando a não legitimidade e representatividade dos organismos existentes de gestão metropolitana, contribuindo para esvaziá-los ainda mais, quando não para extinguí-los" (Rolnik e Somekh, 2000: 84). Assim, a ausência de uma instância supramunicipal, acabou colocando o financiamento dos serviços públicos ofertados no âmbito estritamente municipal,

sobrecarregando alguns municípios, ignorando que "os espaços econômicos existentes no país são marcadamente regionais e não municipais" (Rolnik e Somekh, 2000: 84).

Assim,

o resgate do municipalismo reforçou essa instância federativa, credenciando o município como interlocutor privilegiado nas decisões, o que muitas vezes instrumentaliza a visão localista dos prefeitos que, no trato dos problemas de sua cidade, agem como se ela não fizesse parte de um contexto metropolitano (Davanzo e Negreiros, 2002: 357).

A elevação dos municípios à categoria de ente federativo¹³, além de dotá-los de mais autonomia fiscal, política e decisória, com a conseqüente abordagem localista de seus problemas, também impõe dificuldades de outra natureza à gestão metropolitana. Isso porque a instância metropolitana é mais um ente regional, sobrepondo-se ou superpondo-se aos já existentes. Como as relações intergovernamentais são intrinsecamente conflituosas em países federativos, a inclusão de mais um ente, traz como conseqüência imediata o agravamento desses conflitos, criando novas fontes de tensão.

Essas relações de conflito podem se dar não apenas por **diferenças político partidárias** que permeiam as distintas esferas governamentais, mas também podem ser agravadas, como adverte Souza (2004), pelos **desequilíbrios inter e intra-regionais**, que são características historicamente marcantes de nosso sistema federativo. Aliás, seriam essas diferenças que esse sistema buscaria minimizar.

Intra-regionalmente esses desequilíbrios se expressariam em relações desarmoniosas principalmente entre **centro e periferia** metropolitana. Deve-se destacar que esses desequilíbrios tendem a se agravar com a confirmação de um nítido movimento de periferização, com o crescimento maior dessas áreas e o agravamento de sua situação social. Basta observar que entre 1991 e 1996, os municípios centrais das RMs cresceram 3,1% entre 1991 e 1996, enquanto os municípios periféricos cresceram 14,7%¹⁴ (Maricato,

¹³ É importante ressaltar que a discussão sobre a natureza constitucional do município na federação não é um tema pacífico. Para José Afonso da Silva, o município não é essencial ao conceito de federação, sendo uma mera divisão do estado. Para Carlos Roberto Pellegrino, o município não deve ser considerado ente federativo por faltar-lhe a autodeterminação jurídica plena. José Nilo de Castro opina que o município é criatura do estado. Já Hely Lopes Meirelles e Petrônio Braz, reconhecem o município como entidade federativa.

¹⁴ Novamente este padrão também se repete em RMs de outros países. Em Deli, na Índia, a região urbanizada cresceu 3,8% ao ano entre 1981 e 1991, enquanto as zonas periféricas cresceram 9,6%. Em Bogotá, na

2000). Este grande crescimento da periferia significa, portanto, o agravamento da situação de pobreza dessas regiões, na medida em que os indicadores sociais nitidamente decrescem no sentido do centro para as regiões periféricas das RMs. Tomando como exemplo a Região Metropolitana de São Paulo (RMSP), observa-se uma "espacialização concêntrica" na medida em que as regiões periféricas concentram os maiores índices de violência, o maior número de desempregados, os menores salários, etc. (Maricato, 2000).

Esses desequilíbrios acabam por induzir o surgimento de problemas de natureza financeira, pois, como a grande parte da periferia das regiões metropolitanas são bastante pobres, algumas vezes servindo apenas como "cidades dormitório" da população, as cidades centrais acabam sobrecarregadas, pois arcam com o atendimento dessa população sem nenhuma contrapartida financeira. Além disso, elas enfrentam dificuldades financeiras adicionais em virtude da interdependência entre os municípios. Isso faz com que mesmo municípios que seriam privilegiados na repartição de recursos apresentem dificuldades financeiras. Isso porque mesmo que algumas grandes metrópoles tenham elevado a sua arrecadação e explorem muito bem a sua base tributária (a exemplo de São Paulo e Rio de Janeiro), estes ainda apresentam problemas quanto à disponibilidade de recursos pois concentram grandes populações e os municípios da periferia acabam delegando a responsabilidade por ofertar serviços públicos ao núcleo central do sistema (Resende, 1998). Esta "delegação de responsabilidade" ocorre até mesmo por municípios menores e com condições financeiras satisfatórias, o que acaba comprometendo as finanças do município sede e a qualidade dos serviços ofertados, já que tem que fornecer um volume de serviços maior do que o número de seus habitantes sem uma contrapartida financeira (Cano e Brandão, 2002).

Outro problema em relação aos conflitos centro/periferia, já tratado no capítulo anterior, diz respeito às dificuldades em se estabelecer experiências associativas, pois no caso de regiões metropolitanas estas tenderiam a funcionar em torno de uma cidade pólo (no caso a sede da região) ou um prefeito coordenador, levando à formação de desiguais e atribuições diferenciadas de responsabilidade. Nesta situação os mais fracos podem duvidar

Colômbia, de 1973 a 1985, os bairros centrais da cidade apresentaram taxas negativas de crescimento e os da periferia cresceram entre 7,5% e 12,5% no mesmo período (Whitaker, 2000).

que seus interesses sejam atendidos, enquanto o município mais forte pode dispensar esse tipo de articulação, buscando suprir individualmente suas carências locais.

Inter-regionalmente, os conflitos surgem principalmente por motivos político/partidários/eleitorais. “Como as autoridades são eleitas nos três níveis de governo, essas relações se tornam mais complexas, pois passam a envolver uma lógica político-eleitoral que acaba por pautar as diversas combinações possíveis de relações verticais-horizontais.” (Rocha e Faria. s/d: 8). Além disso,

com o processo de redemocratização, os prefeitos ganham um poder importante na federação, tornando-se fundamentais para carreiras dos políticos, tanto para o Legislativo como para os outros níveis do executivo, já que são agentes privilegiados de acesso ao território local. Prefeitos de municípios próximos, ainda mais quando filiados a partidos concorrentes, ou, mesmo se no mesmo partido, com projetos políticos próprios, acabam por estabelecer relações de competição político eleitoral (Rocha e Faria, s/d: 8).

3.2.2 – Participação Popular Democrática, Identidade Regional e Gestão Metropolitana

O desejo participacionista por parte da população foi ampliado à época da Assembléia Constituinte, o que teria garantido e influenciado a institucionalização de novas formas de participação popular. Como resultado dessa reivindicação, a Constituição de 88 estabeleceu 14 princípios participativos na organização do Estado brasileiro (Cunha e Silva Jardim, s/d).

A possibilidade de apresentar sugestões e realizar audiências públicas, previstas no regimento interno constituinte, mobilizou vários segmentos sociais, organizações sindicais e profissionais, militantes políticos, dentre outros representantes de organizações da sociedade civil e representantes do Estado para a constituição de fóruns, plenários, encontros temáticos específicos, de modo a discutir as propostas a serem defendidas nas audiências. Nesses espaços surgiram oportunidade para que minorias e faixas excluídas da população pudessem tematizar questões de gênero, raça, qualidade de vida e outras,

envolvendo diversos grupos de interesses, transformando algumas de suas demandas em direitos (Cunha e Silva Jardim, s/d).

No que concerne à participação popular, especificamente na gestão metropolitana, esperava-se que o novo texto constitucional e a redemocratização proporcionasse um redesenho institucional no sentido de abolir os erros cometidos na gestão autoritária. Neste sentido, construiu-se um consenso entre os especialistas que esse novo modelo institucional incluísse

uma instância de deliberação coletiva, com capacidade propositiva e operacional, bem como de canais de participação dos setores organizados da sociedade (instituições representativas dos moradores e usuários das cidades, grupos sociais organizados, sindicatos, associações classistas etc.) e do setor privado. (Cano e Brandão, 2002).

Nas atuais estruturas institucionais de regiões metropolitanas no Brasil, esta maior participação popular ainda não se concretizou e o exemplo da RMC é bastante representativo neste sentido, como veremos adiante.

Em nosso entender, a questão da participação popular na gestão metropolitana vai além da existência ou não de canais que permitam tal participação. Ou seja, a questão não é discutir apenas o formato em que se dá essa participação, pois esta pode se dar até mesmo de maneira informal, mas principalmente se esta participação é feita de maneira efetiva e coerente com as reivindicações dos grupos representados com os próprios interesses regionais.

3.2.3 – A Questão do Financiamento Metropolitano

O financiamento metropolitano é um dos principais problemas enfrentados pela grande maioria das regiões metropolitanas, especialmente no Brasil. Este problema se torna ainda mais flagrante quando se trata do financiamento de investimentos mais notórios e volumosos e que acarretariam em resultados concretos para o bem-estar da população. Na ausência de recursos para este tipo de investimento tem-se a impressão de que a Região

Metropolitana “não engrenou” ou “não saiu do papel”, como foi falado muitas vezes no caso da RMC, nos primeiros anos de institucionalidade da mesma, como veremos a seguir.

No caso do modelo implantado no Brasil, a possibilidade de criação de fundos metropolitanos é um instrumento bastante comum nas legislações estaduais¹⁵, embora na prática a importância deste fundo é ainda muito pequena. Mais uma vez, como será visto adiante, o caso da RMC, também é um importante exemplo para mostrar esta pouca ou nenhuma operacionalidade destes fundos. A razão para esta inatividade é bastante óbvia e não está relacionada apenas à escassez de recursos financeiros do setor público nacional, mas também, e principalmente, ao próprio municipalismo explorado acima. É difícil encontrar uma fórmula de rateio para a constituição do fundo entre os municípios da região que agrade a todos. Os municípios menores sempre esperam que os municípios maiores contribuam com uma maior parcela de recursos e estes, por sua vez, não acham justo arcarem com esta maior parcela, pois se assim for preferem eles mesmos cuidarem isoladamente de seus problemas municipais, sem a ajuda dos demais municípios.

Outra questão importante a se destacar quando se pensa no financiamento via fundo metropolitano é que pode ocorrer uma disputa pelos prefeitos das cidades pela retirada de recursos do fundo para sua cidade pelo menos em quantidade **proporcional** ao que foi depositado no mesmo, o que pode acarretar uma pulverização excessiva dos recursos e o alcance de resultados pouco práticos e/ou pouco representativos do ponto de vista regional (Semeghini, 2006).

Para Semeghini (2006), tendo em vista o papel que os fundos metropolitanos desempenham nas regiões metropolitanas brasileiras, uma alternativa seria possibilitar que tais fundos viessem a lastrear empréstimos de médio e longo prazo para o financiamento de projetos regionais (Semeghini, 2006).

¹⁵ Ver Anexo 1.

3.2.4 – A Legitimação do poder metropolitano e o ciclo político

Um dos principais problemas enfrentados em diversas estruturas metropolitanas e que está, no Brasil, intimamente relacionado com a questão do municipalismo, discutida acima, diz respeito às dificuldades de legitimação do poder metropolitano. Geralmente a legitimação das autoridades municipais se dá pelo eleitorado local e assim essas autoridades tendem a priorizar os problemas de seus municípios. Quando os membros da gestão municipal são eleitos indiretamente este problema da representação política podem ainda permanecer, com os interesses individuais de cada município tendendo a ser priorizados em detrimento do interesse coletivo da região.

Uma das soluções geralmente apontadas para dar maior legitimidade política à representação metropolitana é a **eleição direta** do governo metropolitano. Esta estrutura envolveria não apenas o aumento da autonomia política e administrativa, mas também significaria, na prática, o surgimento de uma nova instituição regional. Portanto, este arranjo só parece ser possível de se concretizar em países com experiência em governos regionais e, provavelmente, tem maior chance de êxito em países unitários. Além disso, em países em que os municípios experimentam elevados níveis de autonomia política, o uso desta opção também, provavelmente seria dificultada.

3.3 – A EVOLUÇÃO DA GESTÃO METROPOLITANA NO BRASIL

3.3.1 – O modelo “único e simétrico” da gestão metropolitana no período militar

Como coloca Hots (2000), as cartas autoritárias de 1967 e 1969, foram as primeiras a reconhecer a existência do fenômeno urbano e metropolitano e da competência do poder

público para atuar junto ao mesmo. No entanto, este fato metropolitano ficou circunscrito prioritariamente à autoridade da União que seria o único poder autorizado a instituir Regiões Metropolitanas.

Neste período, foram criadas as primeiras nove Regiões Metropolitanas: São Paulo, Belém, Belo Horizonte, Curitiba, Fortaleza, Porto Alegre, Recife, Rio de Janeiro e Salvador. Os critérios para implantação dessas regiões eram baseados na “magnitude da população aglomerada, na extensão da área urbanizada sobre o território de mais de um município, na integração econômica e social do conjunto e na complexidade das funções desempenhadas” (Rolnik e Somekh, 2000: 85). Estes se constituíam em parâmetro bastante genéricos que “priorizavam os elementos de racionalização econômica e funcional do espaço, em detrimento das especificidades da organização sócio-econômica ou das peculiaridades das áreas metropolitanas que se pretendiam atingir” ou seja “a definição das nove áreas metropolitanas obedeceu aos objetivos da estratégia de desenvolvimento econômico assumida pelo governo militar e não a dinâmicas de cooperação, consorciamento e articulação supramunicipal em curso naquele momento (Araújo Filho, *apud* Rolnik e Somekh, 2000: 85).

É preciso observar que mesmo antes desse ordenamento jurídico-institucional estabelecido na década de 60, essa dinâmica de cunho metropolitano já vinha sendo claramente desenvolvida em várias regiões, no entanto, estas experiências embrionárias de administrações metropolitanas foram totalmente negligenciadas no novo texto constitucional. Araújo Filho (1996), destaca alguns exemplos virtuosos de experiências metropolitanas nas décadas de 60 e 70:

- O Grupo Executivo da Grande São Paulo (GEGRAM), criada em 1967 a partir de um grupo de estudos do tema metropolização.
- O Grupo Executivo da Região Metropolitana (GERM) de Porto Alegre, órgão técnico, criado por volta de 1970 pelo Conselho Metropolitano de Municípios.

- A sociedade de economia mista fundada pela prefeitura de Belém em convênio com o SERFHAU, com o objetivo de gerir tecnicamente o sistema metropolitano de planejamento.

- A criação de Grupo ou Conselho, sob a iniciativa dos governos estaduais, em Salvador e em Belo Horizonte, com o objetivo de atuarem como órgãos de assessoria técnica.

- O Grupo de Estudos da Área Metropolitana (GERMET), criado pelo governo federal.

Araújo Filho (1996) coloca também que no estado de São Paulo já existiam, desde o início da década de 60, órgãos setoriais de âmbito metropolitano como a Cia. Metropolitana de Águas, criada para operar o sistema de captação e tratamento de água na grande São Paulo. Existia ainda uma empresa estadual dotada de autonomia financeira e administrativa encarregada de os centros atacadistas da grande São Paulo. Estas iniciativas portanto, sinalizavam um reconhecimento por parte dos governos estaduais de que as áreas metropolitanas estavam exigindo tratamentos administrativos específicos.

Tendo em vista essas iniciativas anteriores de administração metropolitana não é de se estranhar que “as capitais que já apresentavam experiências anteriores de administração metropolitana tenham sido as que mais tardiamente criaram suas entidades sob a nova legislação (Batista, 1986: 171 *apud* Araújo Filho, 1996:57).

Essa não observância das realidades individualizadas pode ser verificada também em relação aos serviços comuns, que foram estabelecidos pela Lei Complementar Federal 14. Estes serviços seriam: o planejamento integrado do desenvolvimento econômico e social; o saneamento básico (água, esgoto, limpeza pública); o aproveitamento dos recursos hídricos e o controle da poluição ambiental; a produção de gás combustível canalizado; o transporte e sistema viário e o uso do solo. Dentre esses serviços, o caso do gás encanado é emblemático e sempre citado como exemplo da inobservância das peculiaridades das regiões, visto ser este um serviço existente apenas no Rio de Janeiro e em São Paulo.

O modelo padrão para a gestão metropolitana estabelecida no período militar, compreendia duas estruturas básicas:

- **O Conselho Deliberativo:** Presidido pelo governador do Estado e era responsável pela elaboração do plano de desenvolvimento integrado da RM e a coordenação de programas e projetos de interesse da RM, objetivando sempre que possível a unificação quanto aos serviços comuns. Era composto por cinco membros nomeados pelo Governador, sendo que um deles deveria ser indicado a partir da lista tríplice elaborada pelo prefeito da capital e outro por indicação dos demais municípios integrantes da RM.

- **O Conselho Consultivo:** Composto de um representante de cada município. A este conselho competia opinar, por solicitação do conselho deliberativo, sobre questões de interesse da RM, além de sugerir ao conselho deliberativo a elaboração de planos regionais e a adoção de providências relativas à execução dos serviços comuns. O governo do estado também presidia o Conselho Consultivo.

A União também determinou que os recursos destinados à manutenção dos Conselhos e do órgão metropolitano deveriam ser fornecidos pelo estado, sem especificar a fonte dos recursos. Somente com o Decreto Federal nº73.600, de 8 de fevereiro de 1974 é que foi estabelecido o que os estados deveriam destinar um mínimo de 5% dos recursos do Fundo de Participação dos Estados (FPE) à execução do planejamento integrado e dos serviços comuns das RMs. Ou seja, a União “se desincumbia dos encargos financeiros destinado à iniciativa que estava assumindo” (Araújo Filho, 1996:61).

3.3.2 – A Constituição de 88 e um novo padrão de gestão metropolitano

A Constituição apresentou um evolução importante, ao incorporar um capítulo sobre a política urbana, incluindo alguns instrumentos jurídicos e urbanísticos de regulação do

território, no entanto, estes não avançaram “no sentido de ampliar esses instrumentos e propor novas formas de gestão do território capazes de absorver a realidade de muitas cidades brasileiras que se tornaram metrópoles e aglomerações urbanas” (Souza, 2004: 69). Celina Souza (2004), mostra também que houve um embate entre aqueles que sustentavam que as RMs tivessem representação política própria, e aqueles que defendiam sua existência como instância administrativa. O que pode ser verificado pela apresentação das diversas propostas de Emendas apresentadas pelos constituintes de 1988, enumeradas pela autora. Apesar disso, foi alcançado um consenso sobre a necessidade de delegar aos estados a instituição das RMs, o que sem dúvida representa uma evolução em relação ao modelo precedente (Souza, 2004).

Esta atribuição aos governos estaduais¹⁶ significava, pelo menos **teoricamente**, como bem destaca Azevedo e Mares Guia (2004), o surgimento de formatos institucionais mais flexíveis e, conseqüentemente, mais condizentes com as diversas realidades regionais. Na **prática**, no entanto, esta possibilidade não se concretiza totalmente, quando os autores analisam o tratamento dado à questão metropolitana nas 26 constituições estaduais. Abaixo resumimos algumas constatações feitas pelos autores:

- Em seis estados (Acre, Roraima, Tocantins, Rio Grande do Norte, Mato Grosso e Mato Grosso do Sul) o tema Região Metropolitana nem está mencionado;
- Nos estados de Alagoas e Sergipe, as constituições estaduais se restringiram a reproduzir, quase literalmente os dizeres da Constituição Federal a respeito do tema;
- Somente os estados do Amazonas, Goiás, São Paulo e Santa Catarina estabeleceram fatores a serem considerados para a instituição de novas regiões metropolitanas. Estes fatores seriam tamanho da população e projeção de seu crescimento, intensidade dos fluxos migratórios, o grau de conurbação, a

¹⁶ “Ressalte-se que o STF declarou liminarmente a inconstitucionalidade de preceito da Constituição do Estado do Rio de Janeiro que exigia, para a participação do município em região metropolitana, aglomeração urbana ou microrregião, aprovação prévia da Câmara Municipal (STF - Pleno - Adin n.º 1.841-9/RJ - medida liminar - Rel. Min. Marco Aurélio, Diário da Justiça, Seção I, 28 ago. 1998, p. 02)” (Moraes, 2003).

potencialidade das atividades econômicas e fatores de polarização da futura região metropolitana.

- Somente na Paraíba, no Maranhão, no Espírito Santo e no Rio Grande do Sul foram preconizados mecanismos prévios de consultas aos municípios e/ou suas populações para a institucionalização de regiões metropolitanas.

- Apenas nos estados do Amazonas, do Ceará, de Goiás de Minas Gerais, se São Paulo e do Paraná houveram avanços quanto à definição das “funções de interesse comum”.

O que se conclui portanto, é que, com algumas exceções,

assim como a Constituição Federal, as estaduais em geral, não avançaram na incorporação da gestão do território como variável importante em seus respectivos espaços. Muitas delas também não romperam com o conceito antes vigente de RM, no qual a variável política assumia importância relativa, além da econômica e da físico-espacial, ao permitir a criação de várias RMs no mesmo estado (Souza, 2004: 70).

Na maioria das RMs brasileiras (ver quadro no Anexo 1 – Arcabouço jurídico-institucional das RMs brasileiras) não se observa inovações significativas nos modelos de gestão, nem tampouco na mobilização popular e participação democrática. Observa-se também uma grande tendência na criação de Fundos de Desenvolvimento Metropolitanos com o objetivo de aglutinar recursos para serem aplicados em projetos regionais.

3.4 – A INSTITUCIONALIDADE DA RMC

3.4.1 – Os principais órgãos de gestão e sua evolução

3.4.1.1 – O Conselho de Desenvolvimento

Situada na Região Administrativa de Campinas, a Região Metropolitana de Campinas (RMC), institucionalizada através da Lei Complementar Estadual N.º 870, de 19 de junho de 2000, é constituída pelo agrupamento dos 19 seguintes municípios: Americana, Artur Nogueira, Campinas, Cosmópolis, Engenheiro Coelho, Holambra, Hortolândia, Indaiatuba, Itatiba, Jaguariúna, Monte Mor, Nova Odessa, Paulínia, Pedreira, Santa Bárbara D'Oeste, Santo Antônio de Posse, Sumaré, Valinhos e Vinhedo. Esta legislação estabelece como órgão central de gestão o **Conselho de Desenvolvimento da Região Metropolitana de Campinas (CD)**, de caráter deliberativo e normativo, conforme o seu Art. 3º:

Fica criado o Conselho de Desenvolvimento da Região Metropolitana de Campinas, de caráter deliberativo e normativo, composto por um representante de cada Município que a integra e por representantes do Estado nos campos funcionais de interesse comum, assegurada a paridade das decisões nos termos dos artigos 9º e 16 da Lei Complementar Estadual n.º 760, de 1º de agosto de 1994, e artigo 154 da Constituição do Estado de São Paulo.

A mesma lei de criação da Região Metropolitana define os serviços públicos de interesse comum (planejamento e uso do solo, transporte e sistema viário regional, habitação, saneamento básico, meio ambiente, desenvolvimento econômico e atendimento social que envolve educação, saúde e planejamento integrado de segurança pública) a partir dos quais o CD deve aprovar metas, prioridades e objetivos de interesse regional. Além disso o Conselho deve aprovar o Plano Territorial Regional e apreciar planos, programas e projetos públicos e privados que tenham impacto regional.

O CD começou a funcionar a partir do final de 2001, com o apoio da Secretaria Estadual de Transportes. Com a criação da Agência Metropolitana – AGENCAMP – em

2005 (a lei de criação da agência foi sancionada em 2003), este apoio técnico ficou a cargo desta agência.

Semeghini (2006), com base nas atas do CD, faz um sumário da atuação deste conselho no período entre 2001 e 2005, identificando as áreas temáticas que mais ocuparam os trabalhos do conselho e destaca alguns sinais de atuação positiva desta entidade. Uma delas é que o Conselho acabou se tornando em um importante fórum de debates e troca de experiência. Outra característica positiva destacada pelo autor é que o Conselho teve êxito em negociar com o estado e instâncias federais enquanto ente metropolitano, em algumas ocasiões, como no caso das guardas municipais, tratado no próximo capítulo.

Como ponto negativo da atuação deste conselho, o autor destaca que o seu processo decisório e de estabelecimento de prioridades é lento, o que decorre de sua natureza política e que não houve no período analisado nenhuma votação, embora tal procedimento esteja previsto no regimento interno. Finalmente o autor destaca também um fato bastante noticiado na imprensa da região: a baixa frequência dos prefeitos nas reuniões do conselho. Ao final deste capítulo voltaremos a abordar outras críticas ao CD.

3.4.1.2 – O Conselho Consultivo

Com o objetivo de assegurar a participação democrática popular a Lei 870/2000 estabelece:

Art. 4º - O Conselho de Desenvolvimento, em seu Regimento Interno, estabelecerá a criação e o funcionamento do Conselho Consultivo da Região Metropolitana, a ser composto por representantes dos legislativos escolhidos entre seus pares, com domicílio eleitoral na base geográfica da Região Metropolitana, e representantes da sociedade civil, escolhidos em processo a ser regulamentado, com as seguintes atribuições:

I – elaborar propostas representativas da sociedade civil dos Municípios metropolitanos a serem debatidas e deliberadas pelo Conselho de Desenvolvimento, nas áreas de interesse da Região Metropolitana de Campinas;

II - propor a constituição de Câmaras Temáticas e das Câmaras Temáticas Especiais de que trata o artigo 12 da presente lei complementar.

Apesar de constar da legislação, o Conselho Consultivo não existe na prática pois nunca chegou a se reunir. Além de não se constituir efetivamente, deve-se destacar também que quatro meses após abertas as inscrições, nenhum representante da sociedade ou de entidades e Organizações não-governamentais (ONGs), teria se inscrito para integrar o Conselho Consultivo da RMC. A procura estava fraca inclusive por parte dos vereadores dos 19 municípios, pois até aquele momento, somente oito câmaras teriam indicado seus representantes. Segundo publicação do jornal Correio Popular de 15 de janeiro de 2003, até aquele momento, a convocação já havia sido publicada três vezes no Diário Oficial do Estado em setembro de 2002 e mais duas vezes, posteriormente, e também nos jornais de circulação regional e para vereadores e deputados o aviso teria sido feito via e-mail. Algumas associações consultadas pela reportagem argumentaram que o problema não era falta de interesse mas sim desconhecimento da convocação.

Com a baixa procura para as inscrições a Secretaria Executiva da RMC prorrogou para fevereiro de 2003 o prazo para que as entidades organizadas se inscrevessem no Conselho Consultivo. Após essas primeiras dificuldades, as organizações escolhidas para integrar o Conselho Consultivo foram empossadas no dia 5 de maio de 2003. No Anexo 2, apresentamos uma relação dos componentes do Conselho Consultivo.

3.4.1.3 – As Câmaras Temáticas

De acordo com o Artigo 12 da Lei Complementar 870, o CD pode constituir Câmaras Temáticas para as funções de interesse comum e Câmaras Temáticas Especiais, voltadas a um programa, projeto ou atividade específica.

Estas câmaras, de caráter técnico,

são coordenadas por um de seus membros, titular ou suplente, sendo criadas por deliberação do Conselho de Desenvolvimento e tendo atribuições específicas, extinguindo-se as especiais, quando preenchidos os fins a que se destinam. A deliberação pela constituição da Câmara Temática ou Câmara Temática Especial depende de aprovação da maioria simples dos votos dos membros do Conselho. A composição das Câmaras, suas atribuições, prazos e demais condições de funcionamento são fixadas pela deliberação que aprova a sua constituição (www.agencamp.sp.gov.br).

Até 2005 haviam sido criadas 17 Câmaras Temáticas ao todo. Estas Câmaras apresentam (ou apresentaram, no caso das especiais que se desfizeram) um dinamismo bem diferenciado entre si, com algumas bastante ativas e outras praticamente desativadas. Em 2006 as Câmaras mais atuantes eram as de: segurança pública, Habitação, Meio Ambiente, Planejamento e Uso do Solo, Educação, Saúde, Cultura e Assuntos Fiscais.

Semeghini (2006) faz três críticas às Câmaras Temáticas constituídas na RMC:

1. As Câmaras tendem a listar todos os problemas de cada área sem o estabelecimento de prioridades.
2. As Câmaras enunciam propostas sem fazer nenhuma referência a custos, prazos ou métodos operacionais para se alcançar os resultados pretendidos.
3. Há uma baixa participação de secretários municipais e (muito menos) estaduais o que acarretaria um problema de legitimação das Câmaras.

Os trabalhos das Câmaras Temáticas Especiais, por seu caráter imediato e, em alguns casos, até mesmo emergencial, tendem a ser mais destacados na imprensa regional e também parecem aglutinar interesses e mobilizar os prefeitos da região. Obviamente, o ideal seria que os temas ligados às Câmaras relacionadas às funções de interesse comum, que tratam especialmente dos problemas metropolitanos identificados (ou a identificar) na região, deveriam apresentar a mesma dinâmica e destaque dadas às Câmaras Especiais.

3.4.1.4 – O Fundo de Desenvolvimento da Região Metropolitana de Campinas

A criação do Fundo Metropolitano, prevista para acontecer automaticamente após a aprovação da Agência Reguladora da RMC, foi precedida de intensos debates especialmente quanto aos critérios para reger a contribuição de cada município para o Fundo, sendo que o Estado repassaria valores iguais aos aplicados pelos 19 municípios.

A primeira proposta formalizada sobre a participação financeira dos 19 municípios no Fundo de Desenvolvimento da RMC foi apresentada em fevereiro de 2004 pelo prefeito de Jaguariúna (também vice-presidente do Conselho), Tarcísio Chiavegatto. Sua proposta tomava por base o repasse de um percentual do valor arrecadado com o ICMS à RMC.

No dia 17 de março de 2004 foi aprovado pelo Conselho de Desenvolvimento que o valor destinado ao Fundo seria 0,1% do total arrecadado anualmente com o ICMS pelos 19 municípios. O rateio seria calculado com base em uma média entre a população e a arrecadação de cada cidade. No caso de Campinas, por exemplo, a cidade tem 41,45% da população regional e 25,5% do ICMS regional. A média entre esses dois índices, 33,5%, forneceu o percentual da cidade no rateio dos recursos destinados ao fundo. De acordo com esse critério, no primeiro ano, seria possível chegar a um valor de aproximadamente R\$ 1,045 milhão, que seria acrescido pelo repasse da mesma quantia por parte do estado, totalizando recursos da ordem de aproximadamente R\$ 2 milhões. Campinas e Paulínia seriam os responsáveis pela maior parcela da contribuição com R\$ 350 mil e R\$ 189 mil respectivamente. A menor contribuição ficaria a cargo de Engenheiro Coelho com R\$ 3,6 mil. O valor de base para o repasse seria atualizado anualmente, sempre com base no total arrecadado no ano anterior, e o valor pago em 12 parcelas mensais.

Os últimos municípios a aprovar o repasse para o fundo foram Campinas e Paulínia, justamente os maiores contribuintes. Este fato, corrobora com a nossa argumentação anterior de que os maiores contribuintes dos fundos metropolitanos apresentariam uma maior resistência em aderir a esse mecanismo de financiamento.

3.4.1.5 – A Agência de Desenvolvimento da RMC

O projeto de lei que cria a Agência de desenvolvimento da RMC (Agemcamp) foi sancionado no dia 18 de setembro de 2003 pelo governador Geraldo Alckimin.

A formação da Agemcamp foi precedida de uma disputa partidária intensa protagonizada pelo PSDB e PT, com acusações mútuas de que estes estariam emperrando o processo legislativo que criaria a agência¹⁷. Além disso, outros projetos foram priorizados como a reforma da previdência do funcionalismo público e o projeto que previa a venda das ações da SABESP, o que também explica a demora na aprovação da agência.

Apesar da demora, a Assembléia Legislativa aprovou a criação da AGEMCAMP por votação simbólica (apenas dos líderes dos partidos) e sancionada em setembro de 2003 pelo governador do estado.

Aprovada a agência, o próximo passo seria a nomeação dos seus diretores pelo governador do estado. A agência deve ser formada por três diretorias: uma executiva, uma técnica e uma administrativa. Antes da nomeação os prefeitos já haviam expressado sua oposição, caso a diretoria fosse escolhida com base em critérios políticos e não técnicos. Esta reação foi manifestada na reunião mensal do Conselho de Desenvolvimento da RMC, em função do surgimento de informações que davam conta de que estariam havendo articulações de alguns deputados para que seus assessores fossem nomeados para a diretoria da agência.

Os nomes do conselho seriam escolhidos pelo governador a partir de listas tríplices, sugeridas pelo conselho da RMC, conforme os estatutos, mas o governador poderia escolher um nome fora da lista, e assim o fez¹⁸.

¹⁷ Segundo o deputado Renato Simões, o governador Geraldo Alckmin do PSDB, teria pedido que fosse protelada a votação pois o estado não teria recursos para aplicar no fundo metropolitana a ser criado com a Agência. Com esta acusação, o deputado de Americana Vanderlei Macris do PSDB, rebateu dizendo que o PT estaria atrasando as votações para negociar emendas. Argumentou-se à época, também que quando o PT liberou o projeto para votação, o PMDB, aproveitando o interesse do governo estadual em votar o projeto, utilizou-o como moeda de troca, para as alterações pretendidas pelo partido na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO).

¹⁸ Os diretores nomeados foram: Luiz Augusto Baggio (diretor executivo), Rubens Mandetta e Marcos Cardoso do Santos. A nomeação gerou o descontentamento dos prefeitos da região que esperavam ser consultados sobre a nomeação e não o foram.

3.4.1.6 – O Parlamento Metropolitano

O Parlamento Metropolitano (PM) é uma associação de presidentes das Câmaras Municipais da RMC. Foi criado no dia seis de abril de 2005 e tem como objetivo promover a integração administrativa, econômica e social dos municípios.

O PM metropolitano tem se engajado em campanhas sociais com o objetivo de conscientizar a população, como foi na questão do referendo sobre a comercialização de armas e a doação de órgãos. Em parceria com o Programa Interlegis¹⁹, também ofereceu cursos de qualificação para assessores parlamentares das câmaras municipais da RMC.

Os resultados mais concretos de atuação deste órgão vieram com as ações conjuntas da “operação fecha bar”, tratado adiante, a fiscalização em postos que vendem combustíveis adulterados e o combate do roubo de carga e pirataria.

3.5 - ALGUMAS CONCLUSÕES DO CAPÍTULO

A partir dos constrangimentos à gestão metropolitana, elencados no segundo item deste capítulo, podemos argumentar que nos marcos do atual sistema federativo brasileiro, a imposição da escala metropolitana de ação sobre outros níveis de governo, constitucionalmente reconhecidos e com fiscalidade própria, é extremamente problemática. O municipalismo exacerbado, a falta de recursos orçamentários para aplicação nos fundos metropolitanos, a baixa “consciência metropolitana”, etc, conjugados com as dificuldades e conflitos internos inerentes a cada região metropolitana específica, delineiam um quadro não muito animador para a gestão metropolitana nacional, demonstrando impasses que não serão resolvidos no curto prazo.

¹⁹ Programa criado a partir do Centro de Informática e Processamento de Dados do Senado Federal (Prodasen) e o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) para a integração e modernização do legislativo brasileiro.

Além disso, os modelos de gestão metropolitana, implantados após a Constituição de 88, não representam inovações significativas se comparadas ao modelo anterior, estabelecido na década de 70. No caso da RMC, observamos claramente a repetição de algumas características anteriores como o estabelecimento do binômio Conselho Deliberativo/Conselho Consultivo. Embora buscou-se um maior equilíbrio de poder entre o estado e os municípios constitutivos da região, assegurando a participação paritária do conjunto dos municípios em relação ao estado, nos períodos em que há um relativo esvaziamento do Conselho de Desenvolvimento, devido à baixa participação dos prefeitos nas reuniões mensais, este acaba por se transformar em um organismo de representação estadual.

Esta tendência em predominar a vontade estadual perante a vontade da região metropolitana constituída pode ser exemplificada com uma passagem emblemática, já citada anteriormente: Os nomes dos diretores da AGEMCAMP seriam escolhidos pelo governador a partir de listas tríplexes, sugeridas pelo conselho da RMC, conforme os estatutos, mas o governador poderia escolher um nome fora da lista, e assim o fez. Esta atitude causou um movimento de indignação geral por parte dos prefeitos da região que, como forma de protesto, se ausentaram quase que em massa da reunião do conselho, subsequente a nomeação da diretoria da AGENCAMP.

Deve-se registrar também a demora na efetivação do aparato institucional da RMC, especialmente em relação à constituição da AGENCAMP e da operacionalização do fundo metropolitano, visto que os dois municípios que mais contribuiriam para o fundo, Paulínia e Campinas, demoraram a aprovar as leis autorizando o repasse de recursos para o fundo.

Outra crítica que pode ser feita em relação à RMC, diz respeito à baixa (ou nenhuma) participação popular nas questões metropolitanas. Embora fosse criado o Conselho Consultivo, a demora na inscrição dos representantes da sociedade no referido Conselho e o fato deste nunca ter se reunido, indicam que, na prática, não se pode falar em “participação popular democrática” na Região Metropolitana de Campinas.

A atuação do Conselho também pode ser considerada tímida nestes primeiros anos de atuação. Como observa Semeghini (2006), afora a baixa frequência dos prefeitos, já

mencionada, observa-se que o seu processo de tomada de decisão e de estabelecimento de prioridades é lento e não há registro de nenhuma votação, embora este mecanismo seja previsto no seu regimento interno. O Conselho obteve êxito em negociar com outras instâncias governamentais, enquanto ente metropolitano, como foi o caso da reversão do cantareira, tratada no capítulo seguinte. No entanto, em outros casos não conseguiu se impor, e os municípios acabaram negociando individualmente. Dois exemplos neste sentido são dados por Semeghini (2002) e ambos serão tratados com mais atenção no capítulo 3. O primeiro deles diz respeito à área de habitação: “Já na primeira reunião do Conselho em 2003, a Câmara adiantou as demandas regionais para o CDHU, órgão estadual que administra os recursos constitucionais vinculados ao setor. Vários Fóruns Regionais foram realizados; procedeu-se ao levantamento da demanda real existente e lançou-se a importante proposta de confecção de cadastro único dos interessados, que possibilitaria negociação conjunta com órgãos como CDHU e CEF. A CT (Câmara Temática) e o Conselho convocaram a CEF, que expôs suas linhas de financiamento; a partir daí, os municípios interessados passaram a pleitear os recursos respaldados pela CT. E aqui, de passagem, é preciso assinalar uma grave limitação do ente metropolitano: ele conduziu os entendimentos com a CEF, mas as negociações tiveram de ser feitas isoladamente pelos municípios” (Semeghini, 2006: 88). O outro exemplo aconteceu na área dos transportes, que no caso da implantação do Corredor Noroeste, a implantação do mesmo tem sido feita através de negociações individuais de cada município com a Empresa Metropolitana de Transportes Urbanos (EMTU). Ora, se a questão do transporte metropolitano e traçado das vias regionais é um problema iminente metropolitano, o que se esperava é que este fosse tratado conjuntamente com todos os municípios integrantes da RMC, no âmbito do CD.

Finalmente, não podemos deixar de mencionar, que esta fraca atuação institucional não é uma característica apenas da RMC. Spink (2006), com base em uma pesquisa em andamento, que compara a atuação metropolitana em seis países federativos das Américas, apresenta dados interessantes da atuação das regiões metropolitanas brasileiras e mostra como geral “a tendência para uma ação residual com um baixo grau de efetividade, que poucas exceções podem ser relatadas individualmente” (Spink, 2006: 6). Ou ainda de acordo com o mesmo autor: as instituições metropolitanas no Brasil “não vingaram”.

CAPÍTULO 4 – UM MAPEAMENTO DOS PROBLEMAS METROPOLITANOS DA RMC

4.1 – INTRODUÇÃO

Nos anos de 2001 e 2002 foram desenvolvidos no CEDE (Centro de Estudos de Desenvolvimento Econômico do Instituto de Economia da UNICAMP) diagnósticos minuciosos sobre os problemas municipais da RMC, tratados individualmente, sob a coordenação de Brandão e Cano, resultando na montagem de um detalhado banco de dados e informações municipais sobre os mais diversos temas: demográficos, estrutura produtiva, mercado de trabalho, finanças públicas, saneamento ambiental (água, esgoto, recursos sólidos etc.), transportes, saúde, educação, segurança pública etc. Neste estudo foi possível demonstrar que os problemas extravasavam os limites territoriais municipais, mas não era do escopo daquela pesquisa avançar no sentido da identificação das várias interconexões, escalas e espacialidades dos típicos problemas metropolitanos presentes na região.

Neste contexto, neste capítulo, buscamos recuperar, atualizar e avançar sobre o caminho já traçado e percorrido por esse esforço coletivo, demonstrando as articulações entre os “problemas isolados”, detectados em nível municipal, procurando analisar que os mesmos têm caráter nitidamente metropolitano. Pretende-se apontar as diversas espacialidades dos problemas metropolitanos, apontando a dimensão e a complexidade dos mesmos, com base no desenvolvimento teórico apresentado no Capítulo 1.

No presente momento a ação pública na RMC tem enfrentado resistências na tentativa de dar sentido metropolitano às suas políticas públicas. Assim, buscar-se-á também levantar os desafios e conflitos na gestão da metrópole, adicionalmente aos já apontados nos capítulos anteriores.

Nosso objetivo deste capítulo, portanto, é mapear os problemas metropolitanos, com base nos conceitos apresentados no primeiro capítulo. É importante ressaltar, no entanto, que não é nossa intenção fazer um levantamento exaustivo destes problemas, mesmo

porque tal tarefa ultrapassaria, em muito, o escopo de uma tese de doutorado ou qualquer pesquisa individual. Além disso, o trabalho coletivo citado acima e outros realizados recentemente²⁰ já reúnem um grande volume de informações desta natureza. A preocupação maior é discutir qual é a interação escalar necessária para tratar as diversas carências identificadas.

Diante da impossibilidade de realizar esta análise para uma gama muito grande de problemas metropolitanos, optamos pela seleção de algumas áreas e temáticas específicas de atuação. Serão analisados os problemas inseridos nos campos de ação comum, já selecionados na própria legislação de criação da região metropolitana, e dentro destes quatro assuntos foram selecionados principalmente devido à grande relevância regional e também à maior disponibilidade de dados, estudos e diagnósticos sobre estes assuntos e até mesmo uma maior atuação das Câmaras Temáticas relacionadas a esses temas. São estes: Saneamento Ambiental e Transportes (dentro da Infra-estrutura urbana), Habitação e Política de Segurança Pública.

O diagnóstico será feito a partir dos relatórios municipais realizados na pesquisa acima referida e de outras informações não disponíveis à época da pesquisa. Também serão utilizados os resultados alcançados pelas diversas Câmaras Temáticas, quando disponibilizados, e documentos oficiais expedidos pelos órgãos institucionalizados na RMC.

Antes porém, de focarmos nos temas propostos, faremos uma breve caracterização desta região metropolitana, destacando principalmente as suas características paradoxais do ponto de vista econômico e social.

²⁰ Ver Fonseca, Davanzo e Negreiros 2002 e AGEMCAMP, 2005 e Semeghini, 2006.

4.2 – BREVE CARACTERIZAÇÃO DA RMC

A RMC é uma metrópole marcada pela desigualdade e pela segregação sócio-espacial. Ao mesmo tempo em que concentra parte significativa da renda nacional - possuindo uma parcela minoritária de sua população que passa a habitar os “enclaves fortificados” - produz espaços urbanos com elevado grau de pobreza e exclusão social de parcelas marginalizadas e com poucos direitos à cidade. Neste contexto, parece apropriada a colocação de Kowarick (2000), na qual as cidades, enquanto *locus* de produção e consumo, passam a expressar acirradas formas de esgarçamento do tecido social em todo o espaço habitado.

A Região Metropolitana de Campinas possui características singulares resultantes da sua formação histórica, econômica e social, como resultado da herança do antigo e precoce entreposto mercantil e, mais tarde, do mais importante núcleo do complexo cafeeiro paulista, que criou as bases para o futuro dinamismo da agricultura, para a eficiente estrutura de transportes e para a qualidade da rede urbana do que viria a ser, mais tarde, a atual RMC, fortalecendo a centralidade de Campinas, consolidando-a como “capital regional” de extensa área do interior paulista (Cano e Brandão, 2002).

Partindo-se de sua história mais recente, especialmente a partir da crise cafeeira dos anos 30, no estado de São Paulo, a economia urbana – notadamente a industrial – adquiriu predominância na estrutura produtiva. Na região de Campinas, não apenas o município central mas também outros municípios já se destacavam na produção industrial, a exemplo de Americana e de Indaiatuba, importantes centros têxteis (Pires e Santos, 2002) A partir dos investimentos do Plano de Metas (1956-1960), aumentou, de forma acentuada a participação desta região no valor da transformação industrial. Em 1960, a Região Administrativa de Campinas (RAC) era responsável por 8,9% do total da produção industrial do estado, saltando para 10,6% em 1970 e 15% em 1980. (Cano e Brandão, 2002).

Neste processo de grande crescimento industrial não podemos deixar de mencionar o já tão estudado processo de interiorização do desenvolvimento econômico do Estado de São Paulo, pois a Região de Campinas foi privilegiada neste processo recebendo importantes investimentos industriais, a partir da década de 70. Além da industrialização, no período pós-1960 é importante enfatizar a rápida evolução de moderna e diversificada agricultura – com destaque para cana-de-açúcar e laranja – avicultura, horticultura, fruticultura e rebanho leiteiro.

De acordo com Gonçalves e Semeghini (2002), três características sempre distinguiram Campinas das demais regiões dinâmicas do estado:

1. Elevado grau de diversificação de sua base produtiva, tanto na agricultura quanto nas atividades urbanas, gerando-se uma estrutura diferenciada e integrada da divisão social do trabalho e um processo mais intenso de disseminação das relações mercantis de produção e um potente dinâmica econômica inter-setorial e inter-regional.
2. A função de centralidade que o município precocemente desenvolveu sobre uma ampla e rica região do estado.
3. A cidade de Campinas sempre ficou colocada como uma interface entre a Capital e o Interior, no processo de desenvolvimento econômico paulista.

Estas características seriam resultado de um processo que

se definiu por dois movimentos: um físico, de expansão da malha urbana configurando um espaço urbanizado interligado nucleado por Campinas, mesmo que ainda permeado por vazios; outro sócio-econômico e político-administrativo, em que se articula um conjunto de atividades que se alavancam mutuamente (produção, consumo, habitação, serviços, comunicações), atando a cidade-núcleo às cidades periféricas e conferindo a essa área uma sinergia particular (Gonçalves e Semeghini, 2002: 29).

Situada na Região Administrativa de Campinas, a Região Metropolitana de Campinas (RMC), institucionalizada através da Lei Complementar Estadual N.º870, de 19 de junho de 2000, ocupa área de 3.673 Km² e conta com 2,3 milhões de habitantes. Esta unidade regional do Estado de São Paulo é constituída pelo agrupamento dos 19 seguintes municípios: Americana, Artur Nogueira, Campinas, Cosmópolis, Engenheiro Coelho,

Holambra, Hortolândia, Indaiatuba, Itatiba, Jaguariúna, Monte Mor, Nova Odessa, Paulínia, Pedreira, Santa Bárbara D'Oeste, Santo Antônio de Posse, Sumaré, Valinhos e Vinhedo.

Figura 4.1
Região Metropolitana de Campinas



Fonte: www.campinas.gov.br

A RMC, além de ser bastante articulada com a maior metrópole nacional, exerce intensa centralidade e predomínio sobre outros importantes centros regionais, inclusive de outros estados limítrofes com São Paulo. Ela se insere dinamicamente na *core area* urbano-industrial brasileira, que tem como epicentro São Paulo, mas se estende por um vasto território interiorano onde se desenvolveu um urbano moderno. O processo de interiorização ampliou ainda mais a complexidade funcional dos centros urbanos paulistas, com “interações multifacetadas, multidirecionadas e de intensidade variada, que geram uma rede urbana cada vez mais complexa” Corrêa (2001). O moderno sistema viário regional, as cadeias produtivas implantadas em seu território, e a alta mobilidade espacial de sua população, são fatores de integração que dão coerência à dinâmica metropolitana. A região de Campinas apresenta essas características apontadas como indicativas de uma rede

crescentemente mais coesa e funcionalmente articulada, em que se destaca seu centro com “tamanho, densidade no espaço regional, além de intensidade, periodicidade e alcance espacial das interações” (Corrêa, 2001). Caberia lembrar ainda que a RMC detém uma das maiores rendas *per capita* do país (US\$ 7.500), muito acima daquela do Estado de São Paulo (US\$ 4.900) e do Brasil (US\$3.000).

Por outro lado, os traços de heterogeneidade estrutural (social, produtiva e espacial) estão presentes nesse que é um dos pólos mais avançados do capitalismo brasileiro. A rápida expansão de sua agricultura, indústria e serviços formou um dinâmico mercado de trabalho, que porém não logrou absorver a totalidade dos intensos fluxos demográficos que se dirigiram para a região, gerando um processo de periferização das camadas sociais de menor poder aquisitivo. A estagnação econômica destas duas últimas décadas, com desemprego e deterioração da renda real dos trabalhadores, sem precedente recente, e a falta de ações de planejamento, culminaram, também, na gestação de um dos mais sérios focos de pauperização, ocupação desordenada do solo, precarização e ilegalidade na construção de unidades habitacionais, exclusão e segregação sociais. Esses e outros fatores determinaram a constituição de uma verdadeira “cidade ilegal” na região de Campinas. Parcelas crescentes das populações de menor renda foram “empurradas” para assentamentos em novas frentes periféricas, habitando submoradias com baixa acessibilidade a serviços e infra-estruturas.

No período das três últimas décadas, a população da área da atual RMC passou de 680.826 habitantes para 2.333.230. Nesses anos, obteve taxas anuais de crescimento demográfico sempre maiores do que as da Região Metropolitana de São Paulo (RMSP): entre 1980 e 1991, enquanto sua população crescia a 3,51%, a da RMSP crescia a 1,88%; entre 1991 e 2000, essas taxas foram, respectivamente, 2,54% e 1,63%. Apresenta, desde o início da década de 80, padrão demográfico semelhante às grandes metrópoles nacionais já consolidadas, tais como o crescimento dos municípios do entorno, alguns com taxas de crescimento mais elevadas que o município-sede, decréscimo da participação da população do município-sede no total regional e elevação da participação de municípios de médio porte na população regional.

As transformações geradas pelo intenso processo de interiorização da industrialização paulista não se restringiram apenas a Campinas, consolidando no seu entorno uma aglomeração urbana, onde, além do pólo regional, também conferiu aos demais municípios uma importante e dinâmica base econômica, tanto industrial, quanto agrícola, configurando uma estrutura diferenciada daquela das demais regiões metropolitanas brasileiras, geralmente caracterizadas quase que exclusivamente pela presença de um município rico cercado de municípios-dormitório pobres.

4.3 – OS PRINCIPAIS PROBLEMAS COMUNS IDENTIFICADOS NO CENÁRIO REGIONAL

A Lei Complementar n.º 870 de 19 de Junho de 2000 em seu artigo 10 estabelece as seguintes funções de interesse comum:

- I - planejamento e uso do solo;
- II - transporte e sistema viário regional;
- III - habitação;
- IV - saneamento básico;
- V - meio ambiente;
- VI - desenvolvimento econômico; e
- VII - atendimento social.

De acordo com o quadro 1.1, apresentado no capítulo 1, estas funções estão entre as comumente selecionadas nas demais RMs brasileiras. A partir da definição dessas funções comuns, foram criadas câmaras temáticas com o objetivo de levantar informações sobre o quadro geral em cada área de atuação para o posterior estabelecimento de prioridades.

Como já tratado no capítulo 3, até 2005 haviam sido criadas 17 Câmaras Temáticas, entre especiais e permanentes.

Uma primeira tentativa de se estabelecer prioridades para a RMC, ocorreu em 2003 com a elaboração do Plano Plurianual (PPA) 2004-2007, com a realização de audiências públicas para que as demandas regionais pudessem ser identificadas pela Secretaria de Planejamento do estado. A maior demanda envolveu a área de transportes, com 22,3% das 139 demandas elencadas pelos técnicos e secretários de planejamento dos 19 municípios que integram a região e que foram responsáveis por fixar as diretrizes que deveriam ser incorporadas à Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) para o exercício de 2004 e ao PPA 2004-2007. Os pleitos iam desde a pavimentação e duplicação de rodovias e estradas vicinais até a implantação de um programa de reativação de ramais ferroviários. No anexo 3, disponibilizamos um quadro com as principais reivindicações dos municípios da RMC para o PPA 2004-2007. Estas demandas no entanto, não foram definidas com base em uma reflexão regional e sim constituiu-se, na verdade, no somatório das diversas demandas locais.

Em 2007, as 11 Câmaras Temáticas em operação, apresentaram, cada uma, três ações em sua área de atuação que fossem apuradas como prioritárias. O resultado foi uma lista de questões que deveriam ser detalhadas em futuros projetos para busca do financiamento adequado. Estes itens estão colocados no Anexo 4. Entre as prioridades elencadas pelas câmaras temáticas, estão ações que dependem, em muitas vezes, de decisões ou recursos das esferas federal e estadual, como por exemplo a intenção de transformar a Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano (CDHU) em agente financeiro, com repasse de recursos aos municípios, autonomia dos municípios na aprovação dos projetos, criação de um fundo estadual e metropolitano (Correio Popular, 21 de fevereiro de 2007).

A partir desta primeira seleção, na reunião do Conselho de Desenvolvimento em março de 2007, os prefeitos presentes decidiram escolher, entre estas questões prioritárias, aquelas que seriam mais urgentes. As prioridades selecionadas estavam ligadas especialmente à área de saneamento básico, especialmente priorizar o tratamento de esgotos, equacionamento do problema do lixo e macrodrenagem; habitação com o

estabelecimento de um plano integrado de habitação; segurança pública com a adoção de medidas padronizadas entre os 19 municípios e saúde com a criação de um “pacto de gestão” e a busca por mais repasses por parte do governo federal.

Deve-se ressaltar no entanto, que mesmo com essa preocupação em se estabelecer prioridades regionais, em várias reuniões do CD, foi observado um comportamento bastante localista por parte dos representantes municipais. Este comportamento, como já observado, de certa forma é condizente com as vantagens que os municípios esperam ao se unir em uma região metropolitana. Ou seja, o *status* metropolitano poderia favorecer a obtenção de apoio para objetivos estritamente locais. No caso da RMC em várias ocasiões esta premissa parece ter sido comprovada²¹.

A seguir, serão apresentados o diagnóstico e as ações metropolitanas para alguns problemas selecionados, como já observado.

²¹ É comum nas reuniões do CD, que algum município peça apoio aos outros municípios, especialmente para que estes façam pressão política para que um determinado problema estritamente daquele único município possa ser resolvido.

4.4 – SANEAMENTO AMBIENTAL

Na área de saneamento ambiental²² há complexas articulações entre meio ambiente, saúde, políticas setoriais, gerenciamento de recursos hídricos, esgoto, enchentes, etc., que dificultam enormemente a determinação da escala espacial de ação política mais adequada para o seu enfrentamento. No caso da limpeza urbana, tratamento e destino final dos resíduos sólidos, por exemplo, a responsabilidade atual é dos municípios. No entanto, há uma clara inter-relação deste serviço com os outros municípios da região, especialmente devido à conurbação existente em áreas metropolitanas.

Há ainda a questão da territorialidade dos serviços em rede. Em alguns casos a territorialidade parece ser determinante da forma da rede em alguns casos e em outros casos essa territorialidade parece ser determinada por ela. No entanto, muitas vezes, o planejamento dessas redes se dá de forma abstraída do território, não levando em consideração qualquer critério de sua espacialidade. Ou seja, em alguns casos a ampliação da oferta dos serviços de infra-estrutura é baseada em critérios puramente técnicos e em medidas estruturais (Toledo Silva, 2006). Neste caso há um conflito entre a lógica setorial e a lógica territorial.

Ressalte-se também o problema relativo à titularidade dos serviços de saneamento, cuja discussão gira em torno do fato se estes devem ser providos por monopólio público ou deverão ser feitas concessões ao setor privado. (Cano e Brandão, 2002). Além disso, em algumas cidades onde o serviço de água e esgoto é prestado pelo estado através da Companhia de Saneamento Básico do Estado de São Paulo (SABESP), os governos locais tentam municipalizar os serviços. Para a Sabesp no entanto, o serviços de saneamento em municípios metropolitanos é de competência estadual. Na ausência de um marco regulatório sobre a titularidade destes serviços, alguns municípios entraram com ações no

²² O saneamento ambiental é constituído pelos serviços de abastecimento de água, coleta e tratamento de esgotos, tratamento e disposição final de lixo, drenagem urbana, vigilância sanitária e controle de zoonoses. Neste trabalho, nos concentramos nas três primeiras categorias.

Supremo Tribunal Federal (STF), algumas das quais em tramitação por mais de 10 anos (Correio Popular, 28 de dezembro de 2006).

4.4.1 – Breve diagnóstico do saneamento ambiental na região

Os dados do Censo 2000, apontavam uma boa cobertura estadual dos principais serviços de saneamento básico, visto que a cobertura total de coleta de lixo chegou a 95,8%, o abastecimento de água por rede geral atingiu 93,5% e a coleta de esgotos chegou a 81,7% do total dos municípios. Estes números são mais significativos se compararmos com os dados apurados para o total do país, onde estas coberturas chegaram a 79%, 77,8% e 47,2%, respectivamente. Quanto à RMC, estes indicadores são ainda melhores, apresentando índices de cobertura de 98%, 95,1% e 79,9%, respectivamente. Estes dados mostram, portanto, um bom nível de cobertura dos serviços de saneamento na RMC (Cano e Brandão, 2002).

Na tabela abaixo demonstramos no entanto, que há significativas discrepância nestes índices de cobertura entre os 19 municípios da RMC. Por exemplo, o caso de Hortolândia onde apenas 1,9% do esgoto residencial é coletado em contraposição com Americana onde praticamente 100% do esgoto é tratado. Em Hortolândia o esgoto é coletado em mais de 100 mil fossas sépticas, presentes por toda parte, nos jardins, nos quintais e até nas calçadas. Em Santo Antônio de Posse essa cobertura também é bastante baixa: apenas 16,3% do esgoto é coletado. Ou seja, Se os indicadores quantitativos relativos aos serviços de saneamento básico na RMC, no geral, são bastante satisfatórios, a observação de indicadores de qualidade atesta o contrário, ou seja, mostra que muito ainda deve ser feito para alcançar melhores níveis qualitativos.

Quadro 4.1 – Presença de Infra-Estrutura de Saneamento no Total dos Domicílios Particulares Permanentes (%) - Brasil, ESP e RMC

	Domicílios com Lixo Coletado	Domicílios Ligados à Rede Geral de Água	Dom. Ligados Rede Geral de Esg. ou Pluvial
Brasil	79,0	77,8	47,2
São Paulo	95,8	93,5	81,7
RMC	98,0	95,1	79,9
Americana	99,6	97,6	93,7
Artur Nogueira	91,8	89,6	89,6
Campinas	98,3	96,4	85,3
Cosmópolis	97,7	96,4	88,4
Engenheiro Coelho	83,8	69,3	68,7
Holambra	78,2	52,4	50,0
Hortolândia	99,4	97,5	1,9
Indaiatuba	97,9	93,1	90,7
Itatiba	96,8	85,7	81,5
Jaguariúna	94,0	89,8	84,5
Monte Mor	93,8	89,1	41,0
Nova Odessa	98,7	96,8	96,0
Paulínia	98,0	96,5	84,0
Pedreira	97,7	95,8	93,4
Santa Bárbara d'Oeste	98,5	98,2	96,5
Santo Antônio de Posse	88,5	85,6	16,3
Sumaré	98,4	96,7	77,0
Valinhos	97,6	85,6	81,8
Vinhedo	97,7	93,6	74,4

Fonte: Cano e Brandão, 2002.

O Inventário Estadual de Resíduos Domiciliares de 2006 da CETESB (Companhia de Tecnologia de Saneamento Ambiental) mostrou que, na RMC, treze cidades apresentam condições de tratamento e disposição dos resíduos domiciliares adequadas e quatro com condições controladas. No entanto, Cosmópolis e Pedreira continuam depositando os resíduos domésticos em lixões a céu aberto. Em Pedreira existe um aterro pronto para começar a funcionar mas não tem ainda o aval da CETESB. Grande parte das cidades que apresentam condições controladas quanto ao tratamento e disposição dos resíduos domiciliares, envia seu lixo para um aterro particular em Paulínia. Ao todo oito municípios (Vinhedo, Valinhos, Sumaré, Hortolândia, Americana, Santo Antônio de Posse e Artur

Nogueira) despejam seus resíduos naquela cidade. A justificativa para arcar com os custos de transporte do lixo para outra cidade é principalmente a ausência de áreas disponíveis para a contratação de aterros sanitários em seus próprios territórios. Além disso, são obras que requerem um grande volume de investimentos (Cano e Brandão, 2002, Yahn e Giacomini, 2002 e Correio Popular, vários números).

Também relativamente à qualidade do saneamento ambiental da RMC, podemos inserir a questão da poluição das águas, considerada atualmente um dos mais graves problemas regionais. Esta situação foi agravada no ano de 2006, segundo relatório da CETESB, na medida em que a vazão dos principais rios da região – Atibaia, Jaguari, Piracicaba e Camanducaia – mantiveram uma vazão abaixo da média histórica.

Do total dos 19 municípios da RMC, sete possuem índice de cobertura de coleta e afastamento de esgotos inferior a 80%, conforme a tabela acima. Quanto ao tratamento de esgotos, pouco mais de 30% dos esgotos coletados recebem algum tipo de beneficiamento (Cano e Brandão, 2002).

Com uma disponibilidade hídrica de 1.200 m³/habitante/ano, a RMC está classificada como uma região de escassez hídrica²³, situação agravada pelo regime climático caracterizado pela alternância de semestres secos e úmidos, pela ausência de reservatórios de regularização, pela transferência de parte de seus eflúvios para a Bacia do Alto Tietê, pela falta de tratamento dos esgotos domésticos das principais cidades e pela poluição difusa de áreas agrícolas, de despejos industriais clandestinos e de enxurradas resultantes da lavagem urbana (Yahn e Giacomini, 2002).

²³ A quantidade mínima recomendada pela ONU é de 1.700 m³/habitante por ano.

Figura 4.2
Bacias Hidrográficas dos Rios Piracicabaa, Capivari e Jundiaí



Forte: www.ana.gov.br

A região está situada na porção central das bacias hidrográficas dos Rios Piracicaba, Capivari e Jundiaí²⁴ (Bacia do PCJ), denominada de Unidade de Gerenciamento de Recursos Hídricos nº 5 (UGRHI 5). Sendo uma região de alta densidade populacional, o principal uso da água é o abastecimento público.

²⁴ Somente partes dos municípios de Indaiatuba e Engenheiro Coelho estão fora destas três bacias e fazem parte, respectivamente, da Bacia do Rio Sorocaba e Médio Tietê e da Bacia do Mogi-Guaçu.

Quadro 4.2
Bacias Hidrográficas dos Rios Piracicaba, Capivari e Jundiá: Área de Drenagem, Rios Constituintes e
Uso do Solo

	Área de drenagem	Rios	Uso do Solo
BACIA DO RIO CAPIVARI	1.655 km ²	Capivari e Capivari-Mirim	Cana de açúcar (40%), pastagem, culturas de milho, café, feijão, reflorestamento e atividades hortifrutigranjeiras. Uso urbano, industrial (sucro-alcooleiro, químicas, metalúrgicas, curtumes, têxteis e alimentícias) e de mineração. Existência de Áreas de Proteção Ambiental em Jundiá e Tietê.
BACIA DO RIO JUNDIAÍ	1150 km ²	Rio Jundiá, que nasce na Serra de Pedra Vermelha, no município de Mairiporã e deságua na margem direita do Rio Tietê, no Reservatório da Usina de Porto Góes, no município de Salto; Rios Jundiá-Mirim e Pirai.	Pastagens naturais e cultivadas (38,5%), áreas de reflorestamento (10%) e matas e capoeiras (9%). Apresenta atividades agrícolas (predomínio de frutas, citrus, hortaliças, tomate, batata), atividade granjeira, uso urbano e acentuado desenvolvimento industrial (alimentícias, metalúrgicas, químicas, têxteis, chapas duras e papelão). Existência de áreas de Proteção Ambiental de Jundiá, Cabreúva e Várzea Paulista.
BACIA DO RIO PIRACICABA	11.400 km ²	Atibaia, Corumbataí, Jaguari e Piracicaba (115 km), com foz no Reservatório de Barra Bonita	Pastagens (57%) da área da bacia (40% cultivadas) para rebanho de corte e leite; agricultura (cana-de-açúcar e café, seguidos pela fruticultura (citrus), milho, hortifruticultura); áreas urbanas densamente ocupadas com a presença significativa de indústrias no Estado (papel e celulose, alimentícia, indústrias do ramo sucro-alcooleiro, têxtil, curtumes, metalúrgicas, químicas e refinaria de petróleo). Existência de Área de Proteção Ambiental de Piracicaba.

Fonte: Brandão e Cano, 2002 e Cetesb, 2006. Elaboração Própria.

Finalmente, quanto à prestação dos serviços de abastecimento de água, observa-se que em quatro municípios estes serviços são prestados pela SABESP²⁵ - Hortolândia, Itatiba, Monte Mor e Paulínia - e nos demais por empresas de economia mista e serviços municipais autônomos ou não.

²⁵ Companhia de Saneamento Básico do Estado de São Paulo.

Quadro 4.3
Carga Poluidora dos municípios da RMC

Municípios	Concessão	População total (SEADE 2006)	População urbana (SEADE 2006)	% Coleta	% Tratamento	Carga poluidora potencial (kg DBO/dia)	Carga poluidora remanescente (kg DBO/dia)	Corpo receptor
Americana	DAE	199.139	198.741	81	72	10732	5725	Rio Piracicaba
Artur Nogueira	PM	40.659	38.199	100	0	2063	2063	Rib. Cotrins (80% e Rib. Três Barras (20%))
Campinas	SANASA	1.041.509	1.026.720	86	34	55443	42379	Rib. Samambaia/Anhumas (45%), Quilombo (15%) e Capivari (40%)
Cosmópolis	DAE	51.474	49.812	82	0	2690	2690	Cor. Três Barras
Holambra	PM	8.336	4.475	91	100	242	66	Rib. Cachoreira e Cor. Da Borda da Mata
Hortolândia	SABESP	188.978	188.978	2	0	10205	10205	Rib. Jacuba
Indaiatuba	SAAE	176.783	174.644	96	10	9431	8706	Rio Jundiá
Itatiba	SABESP	94.960	73.566	100	0	3973	3973	Rib. Jacarezinho e Rio Atibaia
Jaguariúna	PM	33.577	30.105	95	35	1626	1193	Rio Jaguari e Rio Camanducaia
Monte Mor	SABESP	45.514	42.583	35	2	2299	2200	Rio Capivari
Nova Odessa	CODEN	46.229	45.351	90	7	2449	2326	Rib. Quilombo
Paulínia	SABESP	62.624	62.104	79	0	3354	3354	Rio Atibaia
Pedreira	PM	39.934	38.936	97	0	2103	2103	Rio Jaguari
Santa Bárbara d'Oeste	DAE	184.207	182.236	90	50	9841	6298	Rib. Dos Toledos
Santo Antônio de Posse	PM	21.028	17.855	19	0	964	964	Rio Camanducaia-Mirim/Rib. Pirapitingui
Sumaré	DAE	224.677	222.138	88	4	11.995	11.658	Rib. Quilombo
Valinhos	DAEV	91.338	87.264	85	85	4712	1989	Rib. Pinheiros
Vinhedo	SANEBA VI	57.700	56.736	92	60	3064	1711	Rio Capivari e Rib. Pinheiros

Fonte: CETESB, 2006. www.cetesb.sp.gov.br

4.4.2 – Ações metropolitanas na área de saneamento

4.4.2.1 – Lixo e Esgoto: as prioridades

Diante deste cenário delineado acima, observa-se claramente que o problema relativo ao tratamento de esgotos parece ser um dos mais graves e urgentes na área de saneamento ambiental, pois compromete enormemente o abastecimento de água na região. Este assunto está presente recorrentemente na agenda do Conselho de Desenvolvimento e os municípios, individualmente também tem tentado ações no sentido de tratar o esgoto recolhido. Em Santa Bárbara d'Oeste, por exemplo, o tratamento de esgoto não é só uma necessidade do município mas passou a ser um imperativo, na medida em que o município assinou um Termo de Ajustamento de Conduta (TAC) com o Ministério Público para tratar 100% do esgoto até 2012. Por outro lado, em Valinhos, onde todo o esgoto é tratado, há sobrecarga no sistema, indicando necessidade de ampliação da estação para os próximos três anos.

Um avanço importante em relação ao tratamento de esgotos na região ocorreu com a entrada em funcionamento de duas novas estações de tratamento em Campinas, o principal poluidor dos rios regionais. O funcionamento das estações do Piçarrão e Anhumas, tidas como as duas maiores estações do interior do estado, elevaram a quantidade do esgoto tratado de 34% em 2006 para 65% em 2007 e espera-se que vão ser alcançados 80% com as construção de novos projetos como Sousa/Joaquim Egídio, Barão Geraldo, São Luiz/São José, Nova América, Boa Vista, San Martin, Bosque das Palmeiras, Hospital Ouro Verde e Capivari (www.campinas.sp.gov.br).

Em Valinhos a estação de tratamento Capuava entrou em funcionamento e trata entre 92% e 94% do esgoto que cai no rio Pinheiros. O tratamento de esgotos em Valinhos trará benefícios para a captação de água também em Campinas, pois o rio Pinheiros é o último afluente do Atibaia antes do ponto de captação em Campinas.

Embora estes investimentos tenham ocorrido, a região precisa avançar muito em relação ao tratamento de esgotos pois, o fato de uma cidade tratar 100% de seu esgoto não

garante uma melhor qualidade de suas águas. Um exemplo importante é o caso de Americana, uma das primeiras cidades da região a tratar praticamente todo o seu esgoto, e que apesar disso, sofre as conseqüências da poluição do rio Piracicaba que carregam o esgoto parcialmente tratado de Campinas e Paulínia, demonstrando claramente a natureza metropolitana desta problemática. Deve-se ressaltar também que mesmo em algumas cidades que possuem estações de tratamento de esgotos estas apresentam sinais de saturação, necessitando de investimentos adicionais.

Na área do tratamento e disposição do lixo a principal movimentação envolvendo a RMC, ocorreu recentemente (meados de 2007) quando os prefeitos das cidades de Americana, Santa Bárbara d'Oeste, Nova Odessa, Monte Mor, Sumaré e Hortolândia decidiram integrar um consórcio intermunicipal para destinação final do lixo. A proposta é construir parceria com uma empresa que implante uma usina de processamento e transformação do lixo em substituição aos aterros sanitários. Em maio de 2007 foi assinado um protocolo com esta intenção que será apreciada nas respectivas câmaras municipais. Os investimentos alcançariam R\$ 65 milhões e seriam realizados pela iniciativa privada. Duas empresas já teriam manifestado interesse em tratar os resíduos sólidos. O investimento seria recuperado com a venda de energia elétrica produzida (estimada em 12 megawatts por hora), os produtos da reciclagem, venda da biomassa e crédito de carbono. Nas discussões mais recentes, a idéia de se implantar uma usina processadora de lixo na reunião evoluiu e atualmente, a intenção é a criação de uma usina para toda a RMC, debatida no I Seminário da RMC do Meio Ambiente. Como os prefeitos não sabem ainda qual modelo de usina seria viável, decidiu-se financiar um estudo para saber qual a melhor destinação dos resíduos domésticos, utilizando recursos do Fundo Metropolitano de Campinas²⁶ (www.agemcamp.gov.br).

Outros municípios (Engenheiro Coelho, Cosmópolis, Holambra e Artur Nogueira) anteriormente, também haviam cogitado a possibilidade de formar um consórcio para a implantação de um aterro sanitário. Os entraves a estas negociações geralmente decorrem

²⁶ A Fundação do Desenvolvimento Administrativo (Fundap) foi consultada sobre a possibilidade de realizar tal diagnóstico. Em caso de resposta negativa, será realizada licitação para contratar uma empresa especializada.

das dificuldades em escolher o lugar onde seria instalado o aterro e quais compensações seriam dadas ao município que sediasse o aterro sanitário.

Na área de tratamento e disposição do lixo, também foi feito um diagnóstico pela AGEMCAMP (em 2006) em conjunto com o NESUR (Núcleo de Economia Social, Urbana e Regional), por sugestão da Câmara Temática de Meio Ambiente, contribui para mostrar como o quadro do lixo na RMC, é problemático, complementando as estatísticas já existentes. Este diagnóstico, traçou um panorama da produção de lixo doméstico por habitante na RMC. Os resultados mostraram que os municípios que compõe a região produzem mais lixo que a média nacional e que a geração de resíduos ficou acima dos níveis considerados aceitáveis pela CETESB. Os dados utilizados na pesquisa foram fornecidos pelas prefeituras.

Ainda relacionado ao tema do lixo, o Parlamento Metropolitano pretende estabelecer um mecanismo de controle com os gastos com o lixo nos 19 municípios da RMC. Para isso cogitou-se a possibilidade de fazer um levantamento de quanto custa, para cada cidade, a destinação da tonelada de lixo, qual o volume de lixo coletado de forma seletiva e quanto o gasto com os resíduos representa no orçamento de cada município. A intenção é fazer um *ranking* dos gastos e assim detectar onde o dinheiro está sendo mal gasto e onde o lixo não é prioridade.

4.4.2.1 – A participação dos Comitês das bacias do Piracicaba, Capivari e Jundiá (PCJ) na solução dos problemas metropolitanos ligados ao saneamento

A mobilização em defesa dos recursos hídricos teve início na década de 60, impulsionada pela mortandade de peixes causada pelo lançamento de esgotos nos rios da região. Essa mobilização se fortaleceu na década de 70, com o aumento da poluição dos rios e com a reversão das águas do Piracicaba para contribuir com o abastecimento da população da Região Metropolitana de São Paulo (RMSP) através do Sistema Cantareira (Barbi, s/d).

A partir desta mobilização inicial foi criado o Consórcio Intermunicipal das Bacias PCJ, com o objetivo de descentralizar o planejamento e desenvolvimento dos recursos hídricos regionais. Posteriormente, com a criação da lei paulista de recursos hídricos (Lei 7.663/91), foram criados o Comitê de Bacia Hidrográfica do PCJ e em 2003 foi criado o Comitê Federal das Bacias do PCJ (Barbi, s/d).

Com a Lei n.º 9.433/97, que instituiu a Política Nacional para os Recursos Hídricos, tornou-se possível a implantação da cobrança pelo uso da Água e assim gerar recursos para a aplicação em projetos voltados à recuperação de bacias hidrográficas (www.ana.gov.br).

A sistemática de cobrança pela água segue a mesma adotada pela cobrança federal na qual no primeiro ano o usuário contribui com 60% do valor devido. No segundo esta contribuição chega a 75% e no terceiro ano atinge 100%. A estimativa é que em 2007 sejam arrecadados R\$ 11,8 milhões. Em 1998 este valor deve chegar a aproximadamente R\$ 14 milhões e perto de R\$ 20 milhões em 1999 quando atingir a tarifa cheia. A regra exclui os produtores rurais que estão isentos até dezembro de 2009 e o usuário que capta até cinco metros cúbicos de água por dia.

Este aumento de recursos com a cobrança da água pode dinamizar ainda mais as obras ligadas ao saneamento na região que tem recebido recursos significativos do FEHIDRO (Fundo Estadual de Recursos Hídricos). Em 2005, por exemplo este fundo forneceu financiamento para 8 cidades da RMC, para a realização de obras de tratamento de esgoto, redução de perdas de água e outros projetos voltados para a melhoria das águas na bacia dos rios Piracicaba, Capivari e Jundiá, totalizando R\$ 4,91 milhões (Correio Popular, vários números).

Em 2007 os recursos do FEHIDRO que serão investidos na RMC alcançarão aproximadamente R\$ 14 milhões e serão utilizados principalmente em obras de tratamento de esgoto, reflorestamento ciliar e educação ambiental²⁷ (Correio Popular, vários números).

²⁷ Em Campinas, em 2007, os projetos aprovados para serem desenvolvidos com os recursos do FEHIDRO foi a construção da Estação de Tratamento de Esgoto San Martin (R\$ 3 milhões) pela Sanasa. Além desse projeto a prefeitura vai receber R\$ 48 mil para fazer um levantamento da situação dos recursos hídricos da bacia do Ribeirão das Cabras (Correio Popular 02/09/2007).

Recentemente, os prefeitos da RMC propuseram ao governo do Estado a antecipação de 65% dos recursos recebíveis nos próximos 20 anos a partir da implantação da cobrança pelo uso da água. Estes recursos seriam investidos em saneamento básico na região, especialmente no tratamento de esgotos. Os financiamentos poderiam ser firmados pelo governo do estado ou pela AGEMCAMP.

Além da importante participação do FEHIDRO no financiamento de obras de saneamento, o Comitê do PCJ teve uma participação decisiva nas negociações recentes para a outorga do Cantareira, com conseqüências positivas diretas para o abastecimento de água da RMC. Com a nova outorga, a operação do Sistema Cantareira passou a ser descentralizada, compartilhada e transparente, levando a uma vazão mais estável para o Atibaia (Barbi, s/d).

A renovação da Outorga do Cantareira foi acompanhada pelos Comitês PCJ, durante todo o processo com a criação do Grupo de Trabalho GT-Cantareira. Barbi (s/d) elenca uma série de pontos positivos que podem ser atribuídos à essa maior participação pelos Comitês PCJ:

- A Portaria de Outorga foi emitida com a concordância de **todos os interessados**, garantindo direitos de alocação da água para as bacias PCJ e para o abastecimento da RMSP, por meio de regras bem definidas de operação do Sistema Cantareira.
- As vazões serão determinadas pela SABESP e pelos Comitês PCJ, que apresentarão as demandas mensalmente para a Agência Nacional de Águas (ANA) e para o Departamento de Águas e Energia Elétrica (DAEE), obedecendo aos critérios acordados. A região das bacias PCJ passou a contar com uma garantia de vazão mínima estabelecida.
- a gestão passou a ser descentralizada. Os Comitês PCJ passaram a ter participação nesse processo, sendo que também nos momentos de escassez, a decisão sobre o que fazer é **compartilhada entre os atores**. Além disso, a

concessão anterior era de 30 anos, agora, é de 10 anos, podendo ser revista a qualquer momento.

- As informações sobre o Sistema serão disponibilizadas em tempo real (monitoramento *on-line*).
- A SABESP deverá providenciar estudos e projetos que viabilizem a redução de sua dependência do Sistema Cantareira, considerando os Planos de Bacia dos Comitês PCJ e Alto Tietê. Também foi aprovada a criação de um banco de águas.

4.5 – TRANSPORTES²⁸

Considerando os transportes de uma forma mais ampla, ou seja englobando o sistema viário, o transporte coletivo e o trânsito, podemos verificar quão complexa pode ser a gestão deste serviço em regiões metropolitanas. Isso porque a competência para a gestão de cada um destes componentes envolve várias instâncias de decisão política:

- No caso do transporte coletivo, os estados assumem a gestão dos sistemas intermunicipais de transporte público rodoviário, cuja operação, em sua maioria, é delegada a empresas privadas via concessão ou permissão. Geralmente existe uma organização estadual especializada²⁹, embora outras formas de gestão também possam ser encontradas como a existência de convênio entre o governo estadual e a cidade central³⁰ além de estarem sendo criadas agências reguladoras do transporte em alguns estados.

²⁸ Os primeiros parágrafos desta seção são baseados em Cadaval e Gomide (2002).

²⁹ Como a EMTU (Empresa Metropolitana de Transportes Urbanos) em São Paulo, a Metroplan em Porto Alegre, a também EMTU (Empresa Metropolitana de Transportes Urbanos) em Recife e a Transmetro em Belo Horizonte.

³⁰ Como na Região Metropolitana de Curitiba.

- Quanto ao transporte público intramunicipal, em muitos casos os municípios centrais e os maiores organizam seus próprios sistemas de transporte coletivo, geralmente concedidos à empresas privadas e sua gestão está a cargo de entidades da administração pública municipal. Em muitas das cidades menores das regiões metropolitanas, os serviços são operados pela empresas concessionárias dos serviços intermunicipais.

- Em relação ao trânsito, a partir do novo Código Brasileiro de Trânsito de 1998, o planejamento, a fiscalização e a operação é uma atribuição dos municípios. Aos DETRANs (departamentos estaduais de trânsito) cabe o registro e vistoria de veículos e a habilitação para dirigir, embora em alguns casos o DETRAN ainda opera o trânsito em muitas localidades, inclusive em regiões metropolitanas.

- Em relação ao sistema viário, a maioria das vias urbanas nas regiões metropolitanas é implantada e conservada pelos município, através das secretarias de obras ou unidades mais especializadas como secretarias de vias públicas ou empresas públicas.

A legislação de criação da RMC diz claramente que a competência para o planejamento dos problemas da área de transporte é do governo estadual e dos municípios, estabelecendo já de antemão quais são as escalas preferenciais de atuação política para o enfrentamento desse tipo de problema, como estabelece o artigo 10, §§ 1º e 2º:

§ 1º - O planejamento do serviço referido no inciso II³¹, será da competência do Estado e dos Municípios integrantes da Região Metropolitana de Campinas.

§ 2º - A operação de transportes coletivos de caráter regional será feita pelo Estado, diretamente ou mediante concessão ou permissão.

De fato, como será analisado adiante, as principais ações recentes na área de transporte na RMC estão sendo feitas em conjunto pelo estado de São Paulo e os municípios metropolitanos.

³¹ Transporte e sistema viário regional.

4.5.1 - A situação dos Transportes na RMC e a predominância do transporte rodoviário

Inicialmente foi a ferrovia o principal estruturador dos espaços urbanos da região onde hoje se encontra a RMC, primeiramente em função do café e, posteriormente, devido à localização das atividades industriais e da população ligada a essas atividades (Emplasa, 2006). No entanto, atualmente o transporte na região seja de carga, seja de passageiros, é feito prioritariamente por meio rodoviário.

O acesso aos vários municípios da região metropolitana é bastante facilitado devido às curtas distâncias e as boas características do sistema viário, que torna a região fortemente integrada. Além disso, o sistema viário local também favorece o intercâmbio com as regiões metropolitanas de São Paulo e Baixada Santista e com os aglomerados urbanos de Jundiaí e Sorocaba (AGEMCAMP, 2005).

O sistema viário principal da RMC, de acordo com o Relatório 3, do PITU (Plano Integrado de Transporte Metropolitano) é constituído:

- Pelo eixo formado pelas rodovias Anhangüera (SP-330) e Bandeirantes (SP-348), que possibilita a ligação com as regiões metropolitanas de São Paulo e da Baixada Santista, o acesso às rodovias Régis Bittencourt (BR-116) e Raposo Tavares (SP-270) através da conexão com o Rodoanel Mário Covas no município de São Paulo, além da conexão com o interior do estado (região de Ribeirão Preto) em direção aos estados de Minas Gerais e Goiás. Também através do sistema Anhangüera-Bandeirantes se alcança a região de São José do Rio Preto, pela conexão com a Rodovia Washington Luís (SP-310) em Limeira.
- Pela Rodovia Dom Pedro I (SP-065) que estabelece a ligação entre a RMC e o aglomerado urbano do Vale do Paraíba, o litoral norte do estado de

São Paulo e o estado do Rio de Janeiro, possibilitando também o acesso ao sul do estado de Minas Gerais através da conexão com a Rodovia Fernão Dias.

- Pela Rodovia SP-075, denominada Rodovia Santos Dumont no trecho compreendido entre Campinas e o Aeroporto de Viracopos, que proporciona a ligação com o aglomerado urbano de Sorocaba, possibilitando também o acesso aos estados da região sul, através da conexão com a rodovia SP-127 e ao estado do Mato Grosso do Sul, através da conexão com a rodovia Castelo Branco (SP-280) e rodovia Marechal Rondon (SP-300).

- Pela Rodovia SP-340, denominada Governador Dr. Ademar Pereira de Barros, que liga Campinas a Mogi Guaçu, e também faz a ligação com a região central do estado de Minas Gerais.

Figura 4.3
Sistema Rodoviário da Região Metropolitana de Campinas



Fonte: PITU, 2005.

Assim como foi a estrada de ferro, a rodovia também influencia novos vetores de crescimento, propiciando inclusive movimentos de conurbação. No entanto, essa grande e excelente malha viária presente na RMC, **não foi planejada tendo em vista a integração regional**, sendo este um dos principais problemas relativos ao transporte metropolitano. Apesar de existir um sistema de vias complementares que proporciona interconexões entre os municípios da RMC, estas não são suficientes para permitir uma razoável integração regional. Dessa forma, a comunicação entre vários municípios, acontece somente por meio das principais rodovias.

Nas palavras de Cano e Brandão (2002),

a referida integração realiza-se sobre uma infra-estrutura viária inadequada para fazer frente a esta integração, posto que concentra em um modo apenas (rodoviário), fortemente baseada no transporte individual e realizada numa malha **originalmente implantada para atender a uma integração estadual e mesmo nacional, e não metropolitana**, o que acarreta sobreposição de fluxos de transporte urbano e suburbano (Cano e Brandão, 2002: 437. Grifos nossos).

A pesquisa de origem e destino domiciliar³² (O/D) desenvolvida em 2003 na Região Metropolitana de Campinas, foi a primeira pesquisa desta natureza na região e permitiu a observação de algumas características importantes:

1) Fluxos entre a RMC e a zona externa: a Região Metropolitana de Campinas é o destino de 33,7% das viagens externas e 66,3% representam tráfego de passagem. Os municípios vizinhos da RMC são o destino de 29,7% das viagens que atravessam a linha de contorno da RMC e os demais 36,6% dirigem-se para destinos mais distantes. A RMSP recebe 16,9% de todas as viagens externas à RMC ou 25,5% do tráfego de passagem pela RMC. Quanto às origens desse fluxo observa-se que a RMC é responsável por 30,8% das viagens externas e os municípios vizinhos à RMC são a origem de 29,5% das viagens enquanto que a RMSP é a origem de outros 17,9%.

2) Produção e a atração de viagens: Campinas é o principal município gerador de viagens da RMC, produzindo e atraindo aproximadamente 42,9% das viagens geradas. Os principais fluxos de viagens atraídas por Campinas originam-se no municípios de Sumaré (2,41%), Hortolândia (2,38%), Valinhos (1,14%), Paulínia (0,53%), Jaguariúna (0,32%), Vinhedo (0,29%) e Monte Mor (0,28%). Os principais fluxos produzidos por Campinas direcionam-se para Sumaré (2,41%), Hortolândia (2,41%), Valinhos (1,14%), Paulínia (0,55%), Jaguariúna (0,31%), Vinhedo (0,29%) e Monte Mor (0,28%). Além disso, aproximadamente 80% das viagens geradas na RMC ocorrem dentro e entre os municípios de Campinas, Americana, Sumaré, Santa Bárbara D' Oeste, Hortolândia, Indaiatuba e Valinhos.

³² Esta pesquisa foi desenvolvida pela EMPLASA e aqui neste trabalho estamos usando os seus resultados

3) Motivo das viagens: A Pesquisa O/D confirmou a forte característica pendular das viagens entre os municípios da RMC. Adicionalmente observou-se que os principais motivos das viagens na RMC, desconsiderando o período do dia e as viagens motivo residência, são o trabalho (43%) e a educação (38%).

4) Viagens por modo de transporte: Quando se considera o modal de transporte, a pesquisa O/D apurou que 60,0% das viagens são motorizadas, dessa parcela 29,1% são viagens de automóveis, 24,2% são de ônibus e fretados e os demais 6,8% distribuem-se entre outras modalidades de transporte motorizado. Quanto às viagens não motorizadas 35,9% são feitas a pé e 4,6% de bicicleta.

Finalmente deve-se fazer uma breve caracterização do sistema de transporte coletivo regional³³. O Sistema de Transporte Intermunicipal da RMC é gerenciado pela Empresa Metropolitana de Transportes Urbanos – EMTU/SP e é formado pelo sistema regular, operado por empresas de ônibus, e um sistema alternativo, executado por operadores autônomos com veículos de menor capacidade.

O sistema regular é constituído pelos serviços Convencional e o Seletivo, totalizando 187 linhas. O serviço Convencional possui uma maior participação nos serviços de transporte Intermunicipal, com 94% do total de linhas (são 176 linhas do serviço Convencional e 11 linhas do serviço Seletivo) e 95% das viagens ofertadas por mês.

A Região Metropolitana de Campinas não possui, como a maioria das regiões metropolitanas brasileiras, um sistema tarifário unificado para o transporte coletivo por ônibus, sendo que cada município detém o poder de definir a tarifa para sua área e a STM/EMTU define a tarifa para as linhas intermunicipais. O sistema tarifário vigente para os ônibus intermunicipais da RMC, sob gestão da STM/EMTU, é o quilométrico com a fixação da tarifa diferenciada por linha ou trecho de linha, em função das distâncias percorridas.

³³ Com base no relatório 3 do PITU, 2005.

Os serviços de ônibus urbano nos demais municípios da RMC são da competência das prefeituras municipais, podendo ou não haver uma secretaria específica para os assuntos de transporte urbano, que tem autonomia para fixação das tarifas.

Registre-se também que nos municípios da RMC não existem vias de tratamento preferencial para o transporte coletivo., assim como não constam, nos seus planos diretores, diretrizes para priorizá-los. Em Campinas, apenas o Corredor Amoreiras que faz a ligação do Terminal Ouro Verde na região Sudoeste com o Terminal Central, possui tratamento preferencial para o transporte coletivo com pista segregada.

4.5.2 – As ações metropolitanas na área de transporte

4.5.2.1 – O Corredor Metropolitano Noroeste

A Zona Noroeste da RMC é integrada pelos municípios de Americana, Nova Odessa, Sumaré, Hortolândia, Monte Mor e Santa Bárbara D'Oeste e representa a maior concentração populacional com 24,5% da população da RMC (571.874 habitantes) e como já observado concentram também boa parte das viagens geradas na RMC. A principal ligação viária entre estes municípios é efetuada principalmente através da Rodovia Anhangüera - SP 330,

que apresenta inúmeros pontos de restrição de capacidade (gargalos) e velocidade operacional bastante reduzida, tornando-a muito pouco atrativa para o tráfego e transporte metropolitano, não existindo uma rota contínua e de alta capacidade viária interligando as áreas centrais de Santa Bárbara D'Oeste, Americana, Nova Odessa, Sumaré e Hortolândia. Por outro lado, com o prolongamento da Rodovia dos Bandeirantes - SP 348 até Santa Bárbara D'Oeste, foi criada uma nova rota de viagem de Americana e Sumaré até Campinas (PITU, 2005).

O Corredor Noroeste vai ligar cinco municípios da RMC: Campinas, Sumaré, Hortolândia, Nova Odessa e Americana, além de fazer a integração operacional com Monte Mor e Santa Bárbara d'Oeste. São ao todo 37 quilômetros de extensão com a construção de uma pista exclusiva de ônibus, estimados a um custo de aproximadamente R\$ 140 milhões.

O projeto do Corredor prevê ainda a construção de seis terminais e sete estações de transferência, com quatro faixas de circulação por sentido (uma para ônibus e três para automóveis) e terá capacidade para 3,5 mil veículos por hora em cada direção e deve atender cerca de 1,8 milhão de pessoas, com 100 mil viagens por dia (PITU, 2005 e Semeghini, 2006).

A Secretaria de Transportes Metropolitanos (STM) e a Empresa Municipal de Transportes Urbanos (EMTU), trabalharam juntas na determinação do traçado do Corredor Noroeste e do Sistema Viário Metropolitano (SIVIM), que mapeia as vias de interesse metropolitano que estão dentro dos municípios. Deve-se destacar, no entanto, que a implantação do Corredor Noroeste vem sendo negociada separadamente pela EMTU com cada município envolvido, não havendo uma negociação conjunta com os municípios interessados (Semeghini, 2006).

A implantação do Corredor Noroeste sofreu críticas por parte dos representantes do comércio e da indústria de seis municípios da RMC, que pediram mudanças no projeto inicial. Ele chegaram a sugerir que a integração fosse feita por um corredor metropolitano férreo e não rodoviário. A justificativa para esta sugestão estaria no fato de que a economia dos municípios poderia ser afetada de forma negativa com o Corredor Noroeste. Em primeiro lugar porque as obras poderiam “desfigurar” os projetos de revitalização dos centros em curso nos municípios afetados pelas obras. Em segundo lugar, os comerciantes acreditavam que ocorreria um êxodo de moradores que sustentam o comércio da região, com a maior facilidade de acesso a Campinas, que é um pólo maior de compras. (Correio Popular, vários números).

4.5.2.2 – O SIVIM

O Sistema Viário de Interesse Metropolitano da Região Metropolitana (SIVIM) de Campinas conta com 1.083,25 quilômetros de extensão, sendo 374,50 quilômetros de Vias Macrometropolitanas, 178,50 quilômetros de Vias Metropolitanas e 530,25 quilômetros de

Vias Metropolitanas Secundárias distribuídos pelos 19 municípios, conforme o relatório “Diagnóstico e Caracterização do Sistema Viário de Interesse Metropolitano - SIVIM - da Região Metropolitana de Campinas” elaborado pela Secretaria dos Transportes Metropolitanos – STM.

A elaboração do SIVIM teve como objetivo mostrar os principais problemas de sistema viário e de trânsito existentes nas vias de interesse metropolitano dos 19 municípios da Região Metropolitana de Campinas, tanto no perímetro urbano, como nas estradas e rodovias que compõem as ligações viárias entre os municípios.

Entre as recomendações apontadas no SIVIM estavam a ampliações e melhorias das ligações viárias, o desenvolvimento de sistema de ciclovia e a consolidação do Corredor Metropolitano Noroeste de Transporte Coletivo. Este último é atualmente a principal obra de transporte metropolitano em andamento na RMC, como observado no item anterior.

4.5.2.3 – O Sistema Tronco-Alimentado

Outro projeto na área de transporte na RMC é o “Sistema Tronco Alimentado” é um projeto que prevê a construção de quatro terminais: o Terminal Campinas - Estação Ferroviária; os Terminais Sul e Norte em Hortolândia; Terminal Sul em Sumaré e a adequação do terminal existente nesta mesma cidade. O objetivo é integrar totalmente a rede municipal e intermunicipal de ônibus da RMC, através de linhas alimentadoras que são integradas aos terminais e estações de transferência. Estas linhas serão operadas pelo serviço ORCA (Operador Regional de Coletivo Autônomo) que será estruturado com a regulamentação do transporte clandestino já em andamento na RMC. Dos terminais partirão as chamadas linhas troncais operadas por veículos maiores, que circularão nos eixos Sumaré, Hortolândia e Monte Mor - Campinas.

4.5.2.3 – A questão dos pedágios e asfaltamento das rotas alternativas

Uma Comissão Técnica Especial de Pedágios foi votada em dezembro de 2002, durante reunião ordinária do Conselho de Desenvolvimento da RMC, cuja intenção seria conseguir uma redução nas tarifas cobradas nos sete pedágios da RMC, um dos quais municipal.

O principal argumento seria que a disposição das praças de pedágio nas rodovias que cortam a RMC, seria um obstáculo à regionalização, colocando em risco a lógica metropolitana. O Relatório do grupo, formado por técnicos de transportes de cinco cidades, defendia que a localização das praças de pedágio deveria levar em conta a inter-relação dos municípios ao invés de seguir o contrato baseado no distanciamento de 50 Km de um ponto de arrecadação para outro. Os exemplos citados são sempre Jaguariúna e Indaiatuba que se situam a pouco mais de 20 Km de Campinas o que exige dos moradores que saem dessa cidade com direção a Campinas o pagamento de uma taxa que é muito maior do que efetivamente é usado da estrada.

A partir da cidade de Campinas, existem 40 pedágios instalados num raio de 150 Km. Em um raio de 70 Km estão 12 pedágios sendo que deles, sete estão dentro da Região Metropolitana. Estes operados por três concessionárias: AutoBan, Renovias e Rodovias das Colinas. De acordo com pesquisa do DataCorp, citada pelo Jornal Correio Popular, das rodovias administradas pelas concessionárias da região, as utilizadas com maior frequência são Anhangüera (64,72%), Bandeirantes (54,75%), Santos Dumont (6,44%), Campinas Mogi Mirim (5,21%), todas (6,60%) e outras (18,10%). Por (139) contrato o índice de correção.

A comissão sugeriu transformações como a redução das tarifas, com a ampliação do prazo das concessionárias para terem retorno de seus investimentos e assim alongar o prazo para a realização dos investimentos previstos ou a realização de obras mais baratas, cuja diferença subsidiaria as tarifas e o replanejamento da localização das praças de

pedágio. O estado e os municípios também teriam que abrir mão de receita geradas pelos pedágios que também poderiam ser utilizadas para subsidiar as tarifas.

As rotas de fuga também passaram a ser alvo de debates, cuja contenção só poderia ser feita através da realocação dos pedágios, colocação de balanças de caminhões nas vias escolhidas pelos motoristas para driblar o pagamento da tarifa, ou ainda a criação de uma tarifa diferenciada para os moradores, visto que estes são os primeiros a utilizar as rotas de fuga e são seguidos, posteriormente, pelos caminhões. As rotas de fuga geralmente penalizam os municípios com um tráfego superdimensionado para as vias projetadas além de por em risco os mananciais já que muitas dessas rotas passam perto de córregos e rios. No perímetro urbano estas rotas também são problemáticas, tornando o trânsito mais perigoso. As propostas evoluíram, posteriormente para o asfaltamento das rotas de fuga, tendo em vista a resistência das concessionárias em fazer um novo acordo.

Representantes de seis municípios que integram a Câmara Temática dos pedágios manifestaram apoio a oficialização das rotas alternativas para fuga dos pedágio. O governo estadual não se opôs a essa medida, destacando apenas que nessas estradas os governos municipais seriam os responsáveis pela segurança. Na prática no entanto poucas rotas foram efetivamente oficializadas. Em Indaiatuba, por exemplo, a rota alternativa foi asfaltada pela governo municipal, garantindo muitos dividendos políticos para o então prefeito, ajudando a garantir, inclusive, a sua posterior reeleição.

4.6 – HABITAÇÃO

Um dos fenômenos sociais mais marcantes dos anos 80 e 90 na região que hoje compõe a RMC, foi a periferização e o aparecimento de favelas e grandes ocupações. Por exemplo, em 1970, na cidade de Campinas contavam-se 4 mil habitantes favelados (1% da população total), enquanto, em 2000, a cidade possuía mais de 157 mil pessoas morando em favelas ou áreas ocupadas ilegalmente (16,4% da população total), acumulando um

déficit habitacional de mais de 40 mil moradias. Cristalizando-se no urbano metropolitano campineiro vetores expressivos de segmentação socioespacial.

De acordo com dados da PMU, ano base de 1992, da Fundação Seade, analisados por Cano e Brandão (2002) em nove municípios da RMC foi declarada a existência de favelas e entre estes, em cinco municípios (Valinhos, Santa Bárbara d'Oeste, Americana, Sumaré e Campinas), o processo de favelização já contava com mais de 15 anos desde seu início. Em Cosmópolis e Paulínia este processo também era mais antigo, contando com mais de 11 anos e 6 anos, respectivamente.

Os problemas relativos à moradia não se restringem apenas à existência de favelas mas se estendem também à existência de moradias precárias, principalmente em cortiços, presentes também em alguns municípios da RMC. Além disso, a submoradia oculta também é uma realidade em algumas cidades da Região de Campinas. Um exemplo importante deste tipo de problema pode ser encontrado em Americana que apesar de contar com um déficit habitacional baixo, esconde seus problemas de moradia em bairros considerados de classe média, com aglomerados de famílias que moram em uma única casa.

A situação habitacional na região agravou-se nos últimos anos devido principalmente à falta de fundos públicos para moradia social e urbanização, além disso,

as prefeituras 'flexibilizam' os padrões de regulação do uso do solo para atração de empresas, facilitando retornos especulativos imobiliários e, conseqüentemente, valorização da terra, segregação espacial e periferização de parcelas crescentes da população, tomando o nível de desemprego como justificativa (Cano e Brandão, 2002: 440).

Além destes fatores, vários outros, de naturezas distintas (políticos, institucionais, físico-urbanos, etc.), também determinam a ocupação residencial do espaço urbano. Dentre estes condicionantes, apenas de forma exemplificativa pode-se destacar:

- Diferenças do valor médio da terra urbana, expresso pelo preço dos aluguéis, do terreno ou do imóvel;
- Os critérios exigidos para acesso ao crédito imobiliário e os montantes liberados;

- A proximidade a equipamentos públicos, de serviços e do local de trabalho bem como da existência de serviços urbanos como água, luz e coleta de lixo;
- A existência de deseconomias de aglomeração (poluição do ar e sonora, violência e criminalidade, etc.);
- Restrições de natureza ambiental ou geográfica (presença de áreas de proteção, áreas sujeitas a inundação, etc.);
- Decisões locacionais dos conjuntos habitacionais e a legislação urbanística relativa ao parcelamento e o uso e ocupação do solo urbano;
- A existência de vazios urbanos e os interesses do capital imobiliário;
- A característica do sistema viário e do transporte público.

Além desses fatores, a dinâmica demográfica regional tem um papel determinante em todo o processo de ocupação do território urbano. Como as regiões metropolitanas brasileiras, historicamente, foram receptoras de grandes fluxos migratórios, o movimento de periferização, tão notório nestas regiões, parece estar ligado diretamente com esse grande movimento de contingente populacional que para estas regiões se dirigiram nas últimas décadas. Este processo – de periferização – **acaba condicionando também a mobilidade metropolitana, como os deslocamentos pendulares.**

A intensidade migratória para a RMC é um dos fatores mais importantes para explicar o processo de ocupação espacial dos municípios que compõe a região institucionalizada. Estes vêm apresentando taxas de crescimento elevadas nas últimas décadas, mais elevadas do que as médias nacional e estadual. Nos últimos 30 anos, a população da área da atual RMC passou de 680.826 habitantes para 2.333.230.

Na década de 70 evidenciava-se a capacidade do município de Campinas e de alguns municípios do entorno de absorver grandes quantidades de migrantes, surgindo os primeiros eixos de expansão periférica da RMC, com Sumaré, Santa Bárbara d'Oeste e

Americana. Na década de 80 este movimento de espraiamento atingiu outros municípios, consolidando o fenômeno metropolitano. Entre 1980 e 2000 a sede da Região Metropolitana declinou a sua participação populacional de 52,05% em 1980, para 41,45% em 2000. (Cano e Brandão, 2002).

No período recente (entre 1996 e 2000), Pires e Santos (2002) apontam que houve um crescimento de 10% da área urbanizada e em 2000 a área urbanizada da RMC ocupava quase 20% do território, sendo que o maior crescimento ocorreu nas áreas com urbanização baixa, sendo responsável por 52,3% do crescimento da área urbanizada. Em segundo lugar veio o crescimento da área com urbanização média, com acréscimo de 23,6%. Há um espraiamento da urbanização de baixa ocupação nas áreas mais externas da mancha metropolitana, especialmente em Itatiba e em Indaiatuba, as quais apresentam um padrão de ocupação pela população de renda média-alta. Já as áreas de urbanização média aparecem menos dispersas e freqüentemente contíguas às áreas urbanas densas. Seu padrão de ocupação varia: áreas de loteamentos populares, não totalmente ocupados ou loteamentos e condomínios destinados à população de renda média-alta, num padrão de parcelamento menos denso. As áreas de implantação não-residenciais estão presentes em todo o território da região metropolitana, com exceção de Pedreira e Monte Mor. Em Campinas, Sumaré e Hortolândia, encontram-se as áreas com urbanização média que mais se expandem. Uma nova área com conurbação média de tamanho significativo surgiu em Campinas em 1996, no início da rodovia Santos Dumont, com a ocupação Parque Oziel/Jardim Monte Cristo. Ao longo da SP-332, apenas o crescimento de Paulínia e Cosmópolis o crescimento da área urbanizada foi significativo neste momento. Ao longo da SP-340, Holambra e Pedreira também apresentaram crescimento significativo da área urbanizada. Os municípios de Indaiatuba e Itatiba tiveram os maiores acréscimos de área urbanizada, com grande extensões de áreas de urbanização baixa, distantes do núcleo urbano e dispersas.

De acordo com as autoras, há uma diferenciação marcante na periferização ocorrida na década de 70 com o espraiamento ocorrido recentemente. Assim,

a incorporação de áreas mais afastadas, muitas delas localizadas fora dos perímetros urbanos municipais, agora se dá também através de loteamentos e condomínios horizontais, de médio e alto padrão construtivo e baixa densidade, que elevam o preço da terra (Pires e Santos, 2002: 69).

Outra observação interessante feita por Pires e Santos (2002) diz respeito à ocupação do Parque Oziel/Jardim Monte Cristo citada acima. De acordo com dados coletados na imprensa, 65% dos moradores dessa ocupação viviam em Campinas há mais de dez anos. O que mostra que o desemprego e o empobrecimento da população ocorrido na década de 90, resultaram na precarização das condições de moradia, no adensamento das favelas e o aumento do número de ocupações ilegais.

Finalmente, deve-se registrar que o total de glebas não parceladas, lotes e terrenos vazios inseridas no perímetro urbano da cidade de Campinas é muito significativo, levando a especulação imobiliária, pressionando as populações mais pobres para periferias distantes, aumentando os custos de urbanização para toda a RMC. Apenas a título ilustrativo, Cano e Brandão (2002), utilizando dados de 1996, concluem que existiam àquela época 13.832 ha de glebas não parceladas excluídas as áreas de interesse ambiental e institucional. Considerando um lote padrão de 125m² e aproveitamento de 50% da terra bruta, a ocupação destas áreas poderia abrigar o dobro da população de Campinas.

4.6.3 – A política habitacional estadual e federal e seus impactos na RMC

O Estado de São Paulo se destaca pelos elevados investimentos na área habitacional, em decorrência de um aumento do ICMS (o denominado ICMS-Habituação) para aplicação específica em habitação, aprovado em 1990, com o objetivo de atender, especificamente, as famílias com rendimentos de até 10 salários mínimos. O volume arrecadado entre 1990 e 1999, chegou a 1 bilhão e 234 milhões de dólares e foram entregues, de janeiro de 1990 até maio de 2002, 252.697 unidades habitacionais e no período de 1995 a 1998 foram produzidas cerca de 30 mil unidades por ano e no período 1999 a 2001, foram produzidas cerca de 8,1 mil unidades por ano (Moretti e Jannuzzi, 2002).

Infelizmente, de acordo com Moretti e Jannuzzi (2002), a CDHU (Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano do Estado de São Paulo), administradora da maior parte dos recursos arrecadados com o ICMS-Habituação, não tem sido muito bem-sucedida na administração dos créditos concedidos, visto que apenas 20% é proveniente do retorno dos imóveis já entregues, verificando-se um volume alto de inadimplência por parte dos

mutuários. Além disso, a ação da CDHU se concentrou principalmente na produção de residências prontas, sendo tímida a sua ação quanto ao financiamento de obras com vistas à utilização de imóveis já disponíveis e ociosos e em programas de melhoria de imóveis já existentes. Os autores também destacam o fato de que o investimento por família atendida nos programas da CDHU, são relativamente altos e a produção embora elevada, está sempre muito aquém da demanda. Além disso, o critério de sorteio cria dificuldades para o atendimento de demandas específicas.

Um outro problema muito importante é colocado pelos autores citados acima. A análise dos imóveis produzidos e em produção na RMC, pela CDHU, não permite distinguir os critérios utilizados na distribuição de recursos estaduais. Moretti e Jannuzzi (2002) argumentam que é difícil constatar um critério de distribuição das residências (população, déficit habitacional, arrecadação do ICMS, etc.), como pode ser verificados com os exemplos: No ano de 2000, o total de unidades entregue em Pedreira, com 35 mil habitantes é praticamente igual ao que foi até então entregue em Campinas com 969 mil habitantes. Para cada mil domicílios tem-se cerca de 13 unidades em Campinas e 114 em Itatiba.

Na esfera federal a maior parte dos recursos destinados à habitação provém do FGTS (Fundo de Garantia por Tempo de Serviço), gerido pela Caixa Econômica Federal (CEF), aplicados no programa de carta de crédito individual (Moretti e Jannuzzi, 2002). Na área de promoção à habitação social, a capacidade de atuação da CEF tem sido bastante limitada para lidar com o déficit observado (Cano e Brandão, 2002). Recentemente, algumas cidades da região estão sendo beneficiadas com recursos do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS), destinados à habitação social. Em 2006, por exemplo as três cidades beneficiadas foram Campinas com cerca de R\$10 milhões, Hortolândia com R\$ 1 milhão e Valinhos com R\$ 229 mil. Estes recursos foram complementados com uma contrapartida municipal. Além de recursos do FNHIS, quatro municípios da RMC também devem receber recursos do PAC (Programa de Aceleração do Crescimento). O valor estimado para os municípios de Campinas, Sumaré, Hortolândia e Monte Mor é de aproximadamente R\$170 milhões para a construção de cinco mil moradias populares (Correio Popular, 03 de fevereiro de 2007).

4.6.4 – Ações metropolitanas na área de habitação: diagnósticos e troca de experiências

Na área de habitação as ações conjuntas têm se viabilizado especialmente através da Câmara Temática de Habitação. Estas ações conjuntas, no entanto, se concentram na realização de diagnósticos e troca de experiências entre os municípios metropolitanos. Até 2007, por exemplo, foram realizados três seminários (1º, 2º e 3º Seminário de Habitação da RMC). O objetivo principal destes seminários seria buscar soluções conjuntas para a redução do déficit habitacional na Região Metropolitana de Campinas.

No primeiro seminário foi feito um levantamento preliminar dos problemas habitacionais da região. Este levantamento inicial foi complementado posteriormente e, no segundo seminário, foi apresentada a conclusão do diagnóstico da situação habitacional da RMC. No terceiro seminário foram apresentadas algumas experiências municipais que poderiam contribuir para a elaboração de projetos habitacionais para a região.

Além da realização dos seminários, a Câmara Temática de Habitação, debateu recentemente a possibilidade de criação de um cadastro regional único que constasse o nome das pessoas que necessitassem de moradia popular. Posteriormente agregou-se a esta idéia a necessidade de se elaborar um sistema único de informação georeferenciada da RMC, proposta também já feita pela Câmara Temática de Assuntos Fiscais.

Outra proposta da Câmara Temática de Habitação é a criação de um “Plano Integrado de Habitação”. No entanto, nada de concreto foi feito nesse sentido.

Além dos programas habitacionais ligados aos governos estaduais e federais, os municípios da região, oferecem, individualmente programas na área habitacional que envolvem sistemas de auto-construção, doação de lotes, regularização fundiária, fornecimento de plantas padrão, etc.

Em Hortolândia, por exemplo, existe um programa em que a população colabora com sugestões para ampliar o acesso à moradia. Para isso, são realizados seminários e conferências para discutir políticas públicas para melhorar as condições de habitação no

município. O município também conta com o Conselho Municipal de Habitação e o Fundo Municipal de Habitação, formados por representantes da sociedade civil e do poder público.

Já em Americana, está em fase de implantação um programa de “fábrica de casas” em que as unidades habitacionais populares são pré-fabricadas em uma espécie de fábrica e depois são transportadas quase prontas para o terreno. Por este processo espera-se reduzir em até 30% o custo de produção, especialmente por evitar desperdício de material de construção.

4.7 – SEGURANÇA PÚBLICA

Uma política de segurança pública no Brasil deve orientar ações simultâneas na **área social** e de reforma nas instituições **policiais**, que segundo Soares (2006) se encontram organizadas de forma incompatível com as exigências atuais. A necessidade de ações sociais são amplamente apoiadas por uma série de estudos que buscam analisar a relação entre carências sociais e violência. Para citarmos apenas um exemplo que segue esta linha de investigação, podemos tomar o estudo realizado por Cardia, Adorno e Poletto, de 2003, citado em Cardia (2004). Ao examinar as taxas de homicídio, por 100 mil habitantes, dos 96 distritos censitários do município de São Paulo e relacioná-los a 12 variáveis que indicam a grau de acesso a serviços como saúde, emprego, saneamento básico, habitação em condições satisfatórias, escolaridade, etc., por meio de correlações, análise de regressão e análises fatoriais, os pesquisadores chegaram à conclusão que as taxas de homicídios crescem com a superposição de várias carências sociais. Ou seja, as taxas de homicídio são maiores nos distritos onde os indicadores sociais selecionados eram piores em seu conjunto.

Obviamente a melhoria da grande maioria dos indicadores sociais só pode ser alcançada por meio de políticas macroeconômicas, especialmente de emprego e renda, e por várias políticas setoriais, muitas das quais devem, constitucionalmente, obedecer às diretrizes do governo federal, como por exemplo a política urbana, incluindo a de saneamento básico. A maioria dos estudos também aponta que o homicídio está concentrado nas faixas etárias mais jovens, predominantemente do sexo masculino.

No entanto, muitas ações sociais devem ser pautadas por diagnósticos locais pois “o foco deve ser a identificação das microdinâmicas imediatamente geradoras dos fenômenos a serem evitados, para que se definam intervenções capazes de interceptá-las” (Soares: 2006, 115).

Esse diagnóstico local é extremamente importante na medida em que, como já observamos, com o exemplo da pesquisa acima, “a incidência da violência se dá de forma totalmente assimétrica segundo as regiões da cidade, as classes sociais, as faixas etárias, etc.” (Cano e Brandão, 2002: 456). O conhecimento das microdinâmicas locais é portanto importante para a formação de propostas de intervenção, seja no âmbito institucional com medidas de política de longo prazo, no âmbito comunitário com a mobilização de grupos e associações existentes ou individual através, por exemplo, de programas de sensibilização e apoio a jovens vulneráveis (Beato Filho, 2004: 361). Ou ainda nas palavras de Soares

Quando a microdinâmica é o tráfico de armas e drogas, por exemplo, a abordagem mais eficiente é aquela que busca disputar menino a menino com o tráfico e o crime, atraindo os jovens para a participação nas redes saudáveis e construtivas de sociabilidade, valorizando-os e acolhendo-os, revigorando sua auto-estima (Soares:2006, 115 -116).

Quanto às reformas nas instituições policiais, os objetivos de acordo com Soares (2006) seriam: redução da corrupção e da brutalidade, ampliação da eficiência e valorização profissional dos policiais. Tendo em vista estes objetivos as estratégias a serem adotadas seriam: formação e capacitação, gestão do conhecimento, estrutura organizacional, perícia e controle externo, alcançadas através do SUSP (Sistema Único de Segurança Pública), responsável pela definição de normas nacionais relativas a estas questões.

Observa-se, portanto, o caráter multi-escalar das políticas de segurança pública. Ou seja, embora as principais ações voltadas para a melhoria de indicadores sociais e do aparato policial estejam numa escala superior – nacional/macroeconômica/federal/estadual – o fato de a violência e o crime apresentarem determinações territorializadas, se apresentando de forma totalmente assimétrica no espaço, torna possível também algumas ações de âmbito mais local e regional, ainda que de forma limitada. Em suma, o fato de conhecerem melhor a sua realidade local pode facilitar a formulação de propostas que possam contribuir de alguma forma com a segurança pública de determinada localidade.

4.7.1 – A violência na RMC

Em 2001, a violência na RMC, alcançou proporções alarmantes e tem como fato marcante o assassinato do então prefeito de Campinas, Antônio da Costa Santos (o Toninho), em 10 de setembro. Este fato serviu para expor ainda mais o problema e suscitar um debate público e político mais acalorado acerca de um tema bastante problemático do cenário urbano regional dos últimos anos. Aliás, parece haver uma imagem indissociada no inconsciente coletivo urbano brasileiro entre metrópoles e violência. No caso de Campinas, esta chegou mesmo a ser classificada como uma das “metrópoles da insegurança”, como Vitória e Rio de Janeiro (Cano e Brandão, 2002).

A incidência de violência apresenta-se de forma bastante diferenciada entre as cidades que compõe a RMC. Os homicídios concentram-se em Campinas, Hortolândia e Sumaré, com taxas superiores ao total estadual. Há também grande ocorrência de furtos e roubos de veículos na região. Em 2002 foram descobertos 5 grandes desmanches na rmc (Cano e Brandão: 2002).

Outro crime de grande incidência na região é o roubo de cargas, que é também um dos crimes que mais têm crescido no país. De acordo com os dados da Secretaria de Segurança Pública, os crimes de carga voltaram a crescer a partir de setembro de 2003, após estarem em queda entre 2001 e 2002. Dentre os Estados brasileiros, São Paulo é o que concentra o maior número de ocorrências dos crimes, com uma entre cada duas ocorrências sendo em território paulista. Campinas, Sorocaba, São José dos Campos e Santos, estão sob a área de influência da Grande São Paulo, concentrando 41% dos roubos e furtos de carga do país (www.setcesp.gov.br). Como esta é a região mais industrializada do país esta maior incidência de roubos de carga na região é um fato relativamente óbvio.

Na RMC, a média de ocorrências de tráfico de drogas, registradas apenas na PM, em 2004, foi de 40 ocorrências por mês, cerca de 10% do volume em todo o Estado. No mesmo ano, foram presos na RMC, 132 mil pessoas, representando também 10% do Estado. A criminalidade entre menores também é crescente na região, com a PM apontando

que 50% dos casos de roubos e furtos de veículos foram praticados por adolescentes. (Correio Popular 19 de março de 2005).

Dentre as cidades da RMC, Campinas destaca-se, portanto, por ser um “importante ponto nodal da circulação e valorização ilícita do capital” (Cano e Brandão, 2002: 457) e algumas cidades da região tem evidente papel na rede nacional do narcotráfico, no roubo de carros e cargas e na adulteração de combustíveis. Tomando-se por base a taxa de homicídio no Brasil, verifica-se que Campinas apresenta mais que o dobro do que a média nacional e o dobro daquela para a RMC e mais que o dobro da taxa verificada para o interior do Estado de São Paulo, fazendo deste município um dos mais violentos do Estado e, provavelmente, do país (Adorno e Cardia, 2002).

Essa interiorização da violência é um fenômeno recente, e tem se concentrado em municípios, a exemplo de Campinas, que apresentam déficits sociais menos exacerbados que cidades como Rio de Janeiro, São Paulo, Recife ou Vitória e em cidades de porte médio, com população com mais de quinhentos mil habitantes (Adorno e Cardia, 2002).

Segundo Adorno e Cardia (2002) algumas mudanças podem ser enumeradas para explicar o crescimento da violência e do crime nestas cidades, especialmente Campinas, as quais relacionamos abaixo:

1. A diversificação da estrutura social e da composição social das populações nessas cidades, conformando um mercado consumidor ávido de novidades e novas experiências sociais.
2. O desenvolvimento de bolsões de pobreza urbana, onde a precariedade dos serviços urbanos se alia à baixa oferta de trabalho, levando a conflitos com desfechos violentos, em envolvimento com a delinquência, e de ser alvo de violência institucional, inclusive policial.
3. Essas cidades apresentam um contexto favorável à expansão do crime organizado, principalmente do narcotráfico, no interior enriquecido do interior do Estado de São Paulo, tratando-se certamente de um efeito “contaminador” representado pela proximidade da Região Metropolitana de São Paulo, efeito potencializado pelos déficits sociais existentes na região.

4. As mudanças sociais em curso não foram acompanhadas de mudanças no sistema de justiça criminal.

Quanto a este último ponto os autores alertam para alguns problemas que afetam especificamente o desempenho policial: a corrupção que mina a autoridade moral do poder público na aplicação da lei e da ordem; a baixa capacidade de resolução de casos de responsabilidade penal de indiciados em crimes; a necessidade de se promover uma reforma policial mediante a renovação do quadro policial e a criação de carreiras mais adequadas às novas exigências; a falta de planejamento e de uma rigorosa avaliação na alocação de recursos e de investimentos e, finalmente, a fragilidade de organização da sociedade civil na defesa de interesses relacionados à segurança pública.

Na RMC algumas modificações relacionadas ao campo da segurança foram empreendidas recentemente, com as modificações ocorridas na estrutura organizacional das instituições policiais do Estado de São Paulo. Foi estabelecida uma nova divisão territorial, onde foram definidas 9 áreas administrativas e operacionais para a atuação das polícias Civil e Militar (duas na RMSP e sete no interior). Campinas sedia o Deinter 2 – Departamento de Polícia Judiciária do Interior da Polícia Civil – e o CPI 2 – Comando de Policiamento do Interior da Polícia Militar – englobando 90 municípios (Cano e Brandão, 2002).

O tema segurança pública é um dos campos funcionais de atuação da RMC. Em maio de 2002 os 19 municípios decidiram, em consenso, apoiar o projeto de emenda constitucional (PEC), que tratava da concessão de poder de polícia as GMs, a partir daí a questão do desarmamento das Guardas Municipais e, posteriormente, a unificação das guardas municipais em uma Guarda Metropolitana foram os principais assuntos discutidos no âmbito da região metropolitana, como veremos a seguir. Outras questões que polarizaram as discussões regionais dizem respeito à localização de uma nova unidade da Febem na RMC, a regularização dos desmanches, o aumento do efetivo policial civil e militar, a instalação de uma delegacia especial em roubo de cargas e o monitoramento por câmeras dos centros municipais ligados a um centro regional. Recentemente, os três principais itens elencados pelos 19 municípios da RMC, como prioritários foram: 1) o monitoramento por câmeras, com centros municipais ligados a um centro regional; 2) o

aumento do efetivo policial civil e militar e 3) a instalação de uma delegacia especial em roubo de cargas. De todos estes temas selecionados, apresentamos abaixo os que foram alvo de maior articulação política entre os municípios da RMC, desde a sua formação.

4.7.2 – Ações metropolitanas na área de segurança pública

4.7.2.1 – A questão do desarmamento da Guarda Municipal (GM)

A questão do desarmamento da GM articulou os municípios da RMC nos primeiros anos de existência da Região Metropolitana institucionalizada. Os debates em torno ao tema surgiram inicialmente em maio de 2002 quando os 19 municípios decidiram, em consenso, apoiar o projeto de emenda constitucional (PEC), que tratava da concessão de poder de polícia as GMs. A discussão prosseguiu, posteriormente no final de 2003, com a aprovação do Estatuto do Desarmamento. De acordo com o Estatuto (Lei 10.826 sancionada em janeiro de 2004), sete cidades da RMC deveriam ser desarmadas, pois de acordo com a nova lei, as cidades que têm menos de 50 mil habitantes não poderiam ter guardas municipais armados, o que afetaria os municípios de Artur Nogueira, Cosmópolis, Jaguariúna, Monte Mor, Nova Odessa, Pedreira, Holambra e Santo Antônio de Posse .

O desarmamento da GM se tornou uma questão polêmica na região porque em alguns municípios o efetivo da GM é mais numeroso que da polícia militar, chegando a ser até 132% maior que o da Polícia Militar em cinco das oito cidades da RMC que seriam obrigadas a desarmar a sua guarda municipal. Em Monte Mor por exemplo há uma proporção de 75 GMs para 20 PMs. Em Cosmópolis é a Guarda Municipal que atende a maioria das ocorrências policiais, já que a instituição tem um efetivo de 79 homens contra os 34 da PM. Alguns chegaram a argumentar que o estatuto levaria a um êxodo de criminosos para as pequenas cidades.

Diante desse quadro, a RMC formalizou a decisão de se unir na tentativa de evitar o desarmamento durante uma reunião do Conselho de Desenvolvimento em dezembro de 2003. A sugestão apresentada foi a redação de um documento que seria enviado à Casa

Civil solicitando a permissão para que as cidades da região mantivessem suas guardas armadas. Em Janeiro de 2004, a sugestão do Conselho foi que os prefeitos das cidades com população de até 50 mil habitantes, ingressassem em suas respectivas comarcas, com *habeas corpus* de caráter preventivo (salvo-conduto), para garantir aos guardas municipais o livre trânsito de forma a impedir sua prisão ou detenção pelo uso de arma de fogo no exercício de sua função. Também procedeu-se a coleta de assinaturas dos prefeitos para que a RMC sugerisse ao Procurador Geral da República a proposição de uma Ação Direta de Inconstitucionalidade do Estatuto do Desarmamento.

Outra articulação em torno do tema das Guardas Metropolitanas começou a ser esboçada em janeiro de 2004, quando as lideranças da região começaram a se movimentar para a criação de uma Guarda Metropolitana, corporação que uniria os efetivos das GMS dos 19 municípios da RMC. O objetivo também seria driblar a questão do desarmamento estabelecido pela Lei 10.826. Os prefeitos chegaram até mesmo a cogitar a desobediência à lei, não desarmando as suas GMS, o recolhimento de seu efetivo das ruas e a realização de protestos.

Posteriormente, o projeto que trata do uso de armas pelas GMS foi totalmente alterado pelo Senado Federal, que decidiu liberar o uso de armas somente para municípios situados em áreas metropolitanas, qualquer que seja o número de habitantes do local. Nas demais cidades isso só poderá ocorrer se as guardas tiverem a serviço de uma população de mais de 250 mil habitantes.

Atualmente, em relação às Guardas Municipais, foi aprovado no âmbito da RMC a padronização da insígnia da corporação e padronização da frota. Seis municípios já passaram por essa padronização, que será feita paulatinamente, à medida que viaturas novas forem sendo adquiridas. Estas novas viaturas passarão a receber uma nova adesivação aprovada pelos municípios. A imprensa da região chegou a discutir a possibilidade de criação de uma “Guarda Metropolitana”, com acesso livre em todos os municípios da região, possibilidade essa que só poderia ser concretizada com a realização de um consórcio intermunicipal.

4.7.2.2 – Operação Olho Vivo

Uma discussão mais recente sobre segurança pública, diz respeito à possibilidade de estender para a toda região um projeto de monitoramento por câmeras nas cidades, visto pelos prefeitos como um importante mecanismo de prevenção ao crime.

Implantado em 2001, o sistema de monitoramento digital “Olho Vivo” de Itatiba, que atualmente serve de modelo para os demais municípios da RMC, conta atualmente com 65 câmeras, sendo que algumas delas têm poder de aproximação de até 2 km e giro de 360° e são mantidas pela prefeitura da cidade. As transmissões dos dados captados são feitas por ondas, como os rádios, sem a necessidade da utilização de fibra ótica, que teriam um custo mais elevado. O sistema possui um programa para identificar placas de veículos e facilitar a identificação de carros roubados e furtados.

Atualmente na RMC, 5 cidades³⁴ já contam com sistema de monitoramento por câmeras de vídeo e em Hortolândia, também já está sendo implantado o mesmo sistema. Hortolândia será a sexta cidade das 19 da RMC com câmeras de monitoramento (Correio Popular, 06 de setembro de 2007).

Para que este sistema de monitoramento fosse implantado em todos os municípios da RM, foi cogitado, em uma das reuniões do Conselho de Desenvolvimento, que fossem buscados recursos junto ao Fundo Nacional de Segurança. Como no ano de 2006 apenas Campinas, dentre os 19 municípios, recebeu benefícios do fundo, a idéia é de que fossem pleiteados, por cada município, recursos que seria utilizados na implantação de câmeras em todos os municípios da RMC. No longo prazo a idéia seria integrar estes sistemas de monitoramento em um única central.

4.7.2.3 – “Febem não”

Em 2005 os prefeitos dos municípios da RMC buscaram se articular na tentativa de evitar a instalação de uma nova unidade da Febem na região. Inicialmente a proposta do

governo estadual era que esta nova unidade fosse instalada no município de Hortolândia, na região do Jardim Rosolém, ao lado do Complexo Penitenciário Campinas – Hortolândia, que já abriga aproximadamente 7 mil presos. A razão da escolha de Hortolândia, foi existência de uma área pertencente ao Estado nesta região que serviria para a realização da obra. Além disso, o governo estadual argumentava, à época, que a escolha para a construção do complexo da Febem foi feita porque a região administrativa de Campinas é a que mais ‘exporta’ adolescentes infratores para a Capital, onde estavam alojados 675 adolescentes da região administrativa de Campinas, dos quais 296 eram da RMC.

A possibilidade de instalação de uma nova unidade da Febem na região levou a uma reação imediata dos prefeitos e da opinião pública local. Em Hortolândia foi feita uma passeata³⁵ para protestar contra a possibilidade de instalação da Febem na cidade. Além da passeata, um abaixo-assinado circulou pela cidade para coletar nomes de pessoas contrárias à instalação da unidade prisional na cidade.

As principais críticas dos prefeitos da região iam no sentido de que a instalação da FEBEM poderia levar ao mesmo problema ocorrido com a descentralização do Carandiru, pois com a transferência dos presos para Hortolândia, vieram as famílias, os traficantes e todo o sistema que tinha suporte nos detentos. Sem investimentos sociais do Estado, houve a favelização do entorno e a área hoje é uma das zonas com maiores índices de violência na região. Paralelamente as cidade pleiteavam um modelo alternativo, baseado na ressocialização e reeducação do jovem infrator, de preferência na sua própria cidade, para diminuir os riscos de tensão com a sua transferência para outra localidade distante de seu núcleo familiar.

Em 2004, o CD chegou a propor a cessão de um terreno em Sumaré para a construção, pelo Estado, de uma unidade para atendimento do adolescente infrator, mas queria um projeto alternativo àquele desenvolvido pela Febem. A proposta de Sumaré foi de desenvolver, com adolescentes, um programa socioeducativo semelhante ao que a Associação de Proteção e Assistência Carcerária (Apac) faz junto aos reeducandos adultos do Centro de Ressocialização de Sumaré (CRS). Esta proposta, no entanto, não chegou a ser considerada.

³⁴ Campinas, Itatiba, Valinhos, Vinhedo e Sumaré.

4.7.2.4 – Regularização dos Desmanches e o Fecha-Bar regional

No ano de 2005, os presidentes de dez das 19 câmaras de vereadores da Região Metropolitana de Campinas (RMC), na tentativa de diminuir o roubo e furto de carros na região, discutiram a possibilidade de criação de uma lei anti-desmanche única para toda a RMC. Este objetivo seria alcançado com a aprovação, de projetos idênticos, nas respectivas câmaras municipais e por isso teve espaço também nas discussões do Parlamento Metropolitano. De acordo com esta proposta as peças vendidas deveriam conter um código de barras para permitir o controle do estoque e deveriam também conter dados sobre a procedência do veículo como informações referentes ao número do chassi de onde foi retirada. A lei deveria prever também um maior rigor na concessão de alvarás municipais de funcionamentos dos ferros-velhos. Como já observamos anteriormente, a região apresenta um alto índice de furtos e roubos de carros, que teriam os ferros-velhos como fachadas para a comercialização de peças de carros furtados ou roubados, o que levaria à necessidade de regulamentar esta atividade. O idealizador do projeto³⁶ argumentava que a unificação da lei poderia inibir a migração de um estabelecimento irregular para um município cuja legislação fosse menos rigorosa.

Além da proposta da lei antidesmanche também foi discutida a possibilidade de unificar, através da aprovação de leis municipais idênticas, uma lei que estabeleceria o fechamento dos bares cuja única função seria a venda de bebidas alcoólicas, a partir das 23 horas, nos 19 municípios. Chamado de “projeto fecha-bar” ou “operação fecha-bar”, tinha como principal argumento de defesa o exemplo de Diadema, que adotou o fechamento dos bares para tirar a cidade do primeiro lugar no *ranking* da violência no estado de São Paulo.

³⁵ O slogan da passeata era “FEBEM NÃO”.

³⁶ O delegado seccional de Americana, Paulo Roberto Jodas, propôs a idéia do projeto de lei à câmaras municipais da região.

4.8 – ALGUMAS CONCLUSÕES DO CAPÍTULO

As informações colocadas neste capítulo podem ser resumidas no quadro abaixo:

Área de atuação	Interação escalar e conflitos	Principais problemas	Principais ações metropolitanas
Saneamento Ambiental	<ul style="list-style-type: none"> - Complexas articulações com outras áreas de atuação (meio ambiente, política urbana, saúde ,etc.) dificultam a definição da escala preferencial de atuação. - Claras interrelações entre os municípios de uma mesma região metropolitana. Por exemplo esgoto e lixo. - Lógica setorial X Lógica territorial. - Conflitos sobre a titularidade dos serviços de saneamento básico. - Sempre que se discute a possibilidade de se criar um aterro regional há importantes conflitos relativos à área que será destinada a tal aterro e quais compensações serão dadas ao município que sediá-lo. 	<ul style="list-style-type: none"> - Boa cobertura quantitativa mas importantes assimetrias entre os municípios da RM quanto à qualidade dos serviços prestados. - Ainda há disposição de lixo em lixões a céu aberto. - Saturação de aterros existentes. - Muitos municípios enviam lixo para aterro particular em Paulínia, arcando com grandes custos de transporte. - Grande poluição dos rios regionais devido especialmente ao lançamento de esgotos domésticos. - Parte da água que deveria ser direcionada para o abastecimento regional é direcionada para o Sistema Cantareira que abastece a RMSP. 	<ul style="list-style-type: none"> - Municípios individualmente estão planejando e/ou constroem suas ETE's a partir principalmente de recursos estaduais e federais. No financiamento destas ETE's destaca-se o crescente papel exercido pelo FEHIDRO através da ação do Comitê PCJ. - Atuação do Comitê PCJ na renovação da outorga do Cantareira beneficiando a região. - Intenção de construir uma usina de lixo regional.
Transportes	<ul style="list-style-type: none"> - Interação entre várias instâncias de decisão política: transporte coletivo, os estados assumem a gestão dos sistemas intermunicipais de transporte público rodoviário, cuja operação geralmente é delegada a empresas privadas via concessão ou permissão. a fiscalização e a operação é uma atribuição dos municípios. Aos DETRANs (departamentos estaduais de trânsito) cabe o registro e vistoria de veículos e a habilitação para dirigir Em relação ao sistema viário, a maioria das vias urbanas nas 	<ul style="list-style-type: none"> - As ligações viárias entre os municípios metropolitanos é feita através das principais rodovias, não existindo não existindo vias complementares suficientes para permitir interconexões entre os municípios metropolitanos. Ou seja, a estrutura viária não foi implantada para permitir a integração regional. - Quanto ao transporte coletivo, a RMC não possui um sistema tarifário unificado. - Há um grande número de viagens não motorizadas (a pé ou bicicleta). 	<ul style="list-style-type: none"> - Construção do Corredor Metropolitano Noroeste. - SIVIM. - Intenção de implantar o Sistema Tronco Alimentado. - Asfaltamento das rotas alternativas.

	<p>regiões metropolitanas é implantada e conservada pelos municípios,</p> <ul style="list-style-type: none"> - A legislação de criação da RMC diz claramente que a competência para o planejamento dos problemas da área de transporte é do governo estadual e dos municípios. 	<ul style="list-style-type: none"> - Não existem vias de transporte preferencial para o transporte nos municípios da região (com exceção de Campinas) 	
Habitação	<ul style="list-style-type: none"> - Grande volume de recursos exigidos leva a uma grande dependência das escalas superiores de atuação: escala estadual (CDHU) e escala federal (SFH, FNHIS e recursos do PAC). - Programas individualizados de promoção da habitação popular. São utilizados principalmente programas de auto-construção, doação de plantas padrão, doação de lotes e regularização fundiária. 	<ul style="list-style-type: none"> - Grande déficit habitacional. - Periferização e existência de favelas. - Existência de moradias precárias e submoradia oculta. - Investimentos atuais da CDHU priorizam a produção de moradias prontas com pouca atenção à programa de melhorias de residências já prontas. Além disso, há dificuldades em se estabelecer critérios objetivos na distribuição das residências prontas. - Na área de promoção à habitação social a capacidade de atuação da CEF tem sido limitada, não conseguindo lidar com o déficit observado. 	<ul style="list-style-type: none"> - Predominância de ações que envolvam a elaboração de diagnósticos e trocas de experiências e poucas ações práticas. - As principais intenções, selecionadas a partir da atuação da Câmara Temática de Habitação, concentram-se na realização de um cadastro único para a população candidata à moradia popular e na criação de um Plano Regional de Habitação.
Segurança	<ul style="list-style-type: none"> - Melhoria de indicadores sociais, diretamente relacionados à criminalidade, são prioritariamente atingidos a partir de políticas macroeconômicas. - A reforma nas instituições policiais deve ser empreendida nas escalas estadual e federal. - Devido à territorialização do crime algumas ações locais e regionais podem ser tentadas mas são limitadas. 	<ul style="list-style-type: none"> - A região apresenta altos índices de criminalidade, no entanto, esta se apresenta de forma totalmente assimétrica no território regional. 	<ul style="list-style-type: none"> - A questão do desarmamento das guardas municipais. - Operação “Olho Vivo”. - Movimento “FEBEM não”. - Ações coordenadas como a possibilidade de regularização dos desmanches e o “Fecha-Bar” regional.

CONSIDERAÇÕES FINAIS – NOTA SOBRE POSSÍVEIS ALTERNATIVAS PARA O BRASIL E A RMC

A institucionalização da RMC é um acontecimento importante bastante recente, contando apenas pouco mais de sete anos, a partir da data da lei que a criou. Se considerarmos que alguns de seus órgãos de gestão foram criados ou passaram a ser operacionalizados apenas recentemente, como o fundo metropolitano, mais nova ainda pode ser considerada esta região metropolitana.

Em todas as análises, portanto, não se pode deixar de considerar este fato. No entanto, as observações feitas neste trabalho apontam que algumas características dessa região metropolitana impõem entraves à sua gestão, bem como dificultam a adoção de políticas de caráter mais regionalizadas. Alguns destes entraves têm caráter estrutural outros conjunturais, alguns estão presentes não apenas na região em foco, mas colocam dificuldades também a outras regiões metropolitanas brasileiras.

O municipalismo exacerbado, a baixa capacidade de financiamento e de provisão de fundos públicos para fazer frente aos empreendimentos necessários e a dificuldade em se legitimar o poder metropolitano e ao mesmo tempo isentá-lo minimamente das movimentações do ciclo político, são características que por si só já impõem sérios constrangimentos à ação regional.

No caso específico da RMC, vêm se somar outros constrangimentos, das mais diversas ordens, tornando mais difícil ainda dar sentido metropolitano à diversas áreas da atuação pública. As áreas selecionadas no capítulo anterior exemplificam algumas dessas dificuldades.

Na área de transportes, por exemplo, não existe um sistema concebido para operar de forma integrada, sendo composto por um conjunto de subsistemas operando de forma autônoma. A integração física e tarifária é tímida, se restringindo ao subsistema municipal de Campinas e apesar dos altos investimentos feitos em estudos e projetos, ainda não se dispõe de um plano integrado para o transporte público de passageiros.

Já os problemas relacionados à área de segurança pública seriam solucionados de uma forma mais efetiva através de políticas macroeconômicas de emprego e renda e ações preventivas ao crime. Paralelamente deveria haver uma eficiente ação repressiva por parte das instituições policiais. Diante deste quadro, a ação metropolitana fica bastante limitada. Na RMC, há duas frentes de atuação em curso. Em primeiro lugar busca-se a adoção de medidas comuns nos municípios da região. Estas medidas, podem encontrar resistências políticas na aprovação nas respectivas câmaras municipais mas geralmente não envolvem grande dispêndio de recursos. A unificação das ações de segurança pública regionais são justificadas pela possibilidade de migração do crime para cidades onde há uma legislação municipal mais permissiva quanto a algum tipo de delito ou crime específico. A ação repressiva das Guardas Municipais tem se apresentado como uma segunda linha de atuação. Sua “unificação” simbolizada no uso de insígnia, uniformes e viaturas comuns pode fortalecer a imagem da corporação na região e pode ser um primeiro passo para uma futura e efetiva ação regional. No entanto, neste primeiro momento apresenta pouco significado prático.

Um terceiro exemplo ainda pode ser acrescentado. Recentemente a RMC está avaliando a possibilidade de abrir um escritório de promoções da região. Este escritório seria responsável por fazer o *marketing* regional, ressaltando as vantagens locais oferecidas pela região e assim aumentar o volume de negócios envolvendo os municípios da RMC. Esta iniciativa obviamente seria bastante positiva no sentido de fortalecer a identidade regional. No entanto, como já colocamos no primeiro capítulo, a guerra fiscal entre os municípios de uma mesma região metropolitana requer a adoção de incentivos padronizados. Atualmente os municípios da RMC dispõe de programas de incentivos variados, disputando entre si a localização de novos investimentos (Ver Anexo 5). Dessa forma, mesmo com a criação da referida agência de promoção, a região não estaria agindo com um bloco regional na atração de novos investimentos. Inicialmente deveria haver um consenso quanto à unificação dos programas de incentivos fiscais ora em andamento nos municípios.

De uma forma geral, há uma abundância de diagnósticos e propostas em relação à RMC e poucas ações práticas e efetivas. Além disso, observa-se que não há uma busca por

explorar as sinergias existentes entre os vários problemas metropolitanos. São raras as exceções em que os diagnósticos e planos envolvem a atuação de mais de uma câmara temática, por exemplo.

A realização de diagnósticos é sem dúvida uma importante tarefa para as entidades da RMC, pois o nível regional de observação é ideal para identificar as microdinâmicas locais. A propositura de ações concretas depende, obviamente, desta observação inicial. A função de planejamento, geralmente presente na grande parte das estruturas metropolitanas de outros países, como vimos no segundo capítulo, decorre desta necessidade. No entanto, o número relativamente grande de diagnósticos e a falta de ações práticas e concretas, denota a baixa capacidade executiva das instituições da Região Metropolitana de Campinas.

Para dar mais dinamismo à ação metropolitana e contornar algumas limitações impostas pela institucionalidade atual, deve-se ter claro, em primeiro lugar, que os problemas metropolitanos não podem ser solucionados apenas na escala de ação metropolitana, de acordo como o desenvolvimento realizado no primeiro capítulo.

Em segundo lugar, os problemas intermunicipais geralmente exigem soluções planejadas e administradas conjuntamente, que podem se converter em vários arranjos institucionais diferentes, como atestam as experiências internacionais. Estes arranjos para a resolução de problemas comuns variam desde acordos totalmente informais e voluntários até formas bem mais normatizadas e formalizadas de cooperação intermunicipal. Há argumentos bastante razoáveis para a adoção de uma ou outra destas duas formas mais extremas de articulação municipal.

A legitimidade e a eficácia das ações podem se fundar em outra escala, além da metropolitana. Para aperfeiçoar essas ações que extrapolam a escala local é preciso pactuar, com definição e registro em contratos claros, a contribuição financeira e o acesso a possíveis fundos, explicitando a contribuição das partes em termos de capacidade gerencial, participação da comunidade, compartilhamento de equipamentos, equipes, etc.

A definição da escala supralocal é complexa e necessária. Mesmo quando o recorte é natural, como o dos consórcios intermunicipais de bacias hidrográficas, há complexidade

na definição da política. A escala da bacia é a justa e devida escala para os problemas de gestão dos recursos hídricos e do saneamento ambiental, mas não para outros problemas, como tem sido freqüentemente pensado no Brasil, talvez dada a extrema carência de outras ações regionais que não a dos comitês de bacias.

A contratualização intermunicipal pode ser uma saída para diminuir os riscos políticos dos acordos, tornando-os mais estáveis. Esta pactação pode ser incentivada pelo governo federal através de mecanismos de incentivo à criação de associações municipais. Pode-se priorizar o repasse de verbas a projetos dos municípios com ações compartilhadas, desde que esses se enquadrem nos objetivos gerais da Política Nacional de Desenvolvimento e que essa liberação de recursos seja condicionada à apresentação de resultados e de contrapartidas (co-responsabilização). Ou seja, a contratualização pode ajudar a contornar as graves disfunções acarretadas pelas competências superpostas, procurando dar transparência ao conflito de interesses, buscando maior coesão e solidariedade no sentido do desenvolvimento regional.

Por outro lado, a formação de arranjos informais, realizados para projetos específicos, poderiam evoluir, posteriormente, para uma estrutura mais formal. Esta seria uma alternativa importante também para a metropolitana, onde a tensão entre os interesses dos municípios sede e periféricos, está quase sempre presente. Os casos europeus de consultas na área de planejamento urbano e regional, embora num contexto político-institucional diferente, podem servir de inspiração. No entanto, não podemos ignorar que uma condição para a realização de associações é a existência de relações mais igualitárias e homogêneas entre os membros. Sabe-se que do ponto de vista estrutural, especialmente no Brasil, essa condição é difícil de ser alcançada. Além disso, existe a discussão de qual o papel de uma liderança, seja municipal, seja regional, nestes processos.

Não podemos deixar de registrar ainda, que a criação recente da “Lei de Consórcios” significa um passo importante na tentativa de facilitar a criação dos consórcios intermunicipais, uma solução muito usada em vários países e também no Brasil, como vimos no capítulo dois. Em regiões metropolitanas esta parece ser uma solução bastante viável, especialmente quando, de acordo com a nossa conceituação apresetnada no capítulo um, o problema metropolitana exigir a formação de “arranjos menores” ou seja, não

requerer a atuação do aparato metropolitano como um todo, por se tratar de um problema restrito apenas a um grupo de municípios da região.

Diante de toda essa variedade de possibilidades a questão que se coloca é: Como consolidar interlocutores legítimos, uma validação social cidadã e promover o monitoramento e a reavaliação constante das políticas implementadas? E também: como construir, pedagogicamente, um espaço de contatos e diálogos frequentes para a busca da confluência de ações e propósitos, criando forças-tarefa de animação e envolvimento e múltiplas arenas de concertação de interesses, tais como, consórcios, fóruns regionais de desenvolvimento, comitês, etc. Provavelmente estas questões não são objeto de preocupação apenas no nosso cenário nacional, e, provavelmente permeiam as discussões relativas às questões metropolitanas em vários países.

ANEXO

ANEXO 1

ARCABOUÇO JURÍDICO-INSTITUCIONAL – RMS BRASILEIRAS

Região Metropolitana	Número de Municípios que compõe a RM*	Arcabouço Jurídico-Institucional
Região Metropolitana de São Paulo	39	Criada pela Lei Complementar Federal nº 14 de 08.06.1973 e organizada em 1974, pela Lei Estadual nº 94, de 29.05.1974, que cria o CONSULTI – Conselho Consultivo, o CODEGRAN – Conselho de Desenvolvimento da Grande São Paulo e institui o FUMEFI – Fundo Metropolitano do Financiamento e Investimento, com a finalidade de financiar e investir em projetos metropolitanos.
Região Metropolitana do Rio de Janeiro	19	Criada pela Lei Complementar Federal nº 20 de 01.07.1974. Cabe ao próprio governo do Estado, assistido por um conselho deliberativo de 25 membros, sendo um representante de cada um dos municípios, dois representantes da Assembléia Legislativa, um da sociedade civil, um de entidades comunitárias e três do poder executivo.
Região Metropolitana de Fortaleza	13	Criada pela Lei Complementar Federal nº 14 de 08.06.1973. A Lei Complementar Estadual nº 18, de 29.12.1999, criou o Conselho Deliberativo da Região Metropolitana de Fortaleza – CDM, aprovou o Plano Diretor de Desenvolvimento – PDDU, e criou o Fundo de Desenvolvimento da Região Metropolitana – FDM, vinculado à Secretaria de Infra-estrutura do Estado do Ceará. O órgão gestor AUMEF – Autarquia da Região Metropolitana de Fortaleza – foi extinto e atualmente as questões metropolitanas estão afetas à Secretaria de Desenvolvimento Local e Regional do Estado do Ceará.
Região Metropolitana de Recife	14	Criada pela Lei Complementar Federal nº 14 de 08.06.1973. Tem como órgão de gestão a Fundação Desenvolvimento da Região Metropolitana do Recife, criada pela Lei Estadual nº 6.890, de 03.06.1975, atualmente denominada Fundação de Desenvolvimento Municipal – FIDEM, criada em 06.01.1994. Tem por atribuições gerir o Fundo de Desenvolvimento da Região Metropolitana do Recife – FUNDERM, instituído pela Lei Estadual nº 7.003, de 02.12.1975, submetendo seus instrumentos de controle financeiro à deliberação do CONDERM - Conselho de Desenvolvimento da Região Metropolitana do Recife.
Região Metropolitana de Salvador	10	Criada pela Lei Complementar Federal nº 14 de 08.06.1973. A CONDER – Companhia de Desenvolvimento da Região Metropolitana de Salvador é o órgão gestor. Foi criada pelo Decreto Estadual nº 24.178, de 07.08.1974. Compete à Companhia gerir fundos, subcontas e aplicar recursos relativos ao desenvolvimento urbano e à habitação de interesse social.
Região Metropolitana de Belo Horizonte	34	Criada pela Lei Complementar Federal nº 14 de 08.06.1973. O órgão de gestão é o PLAMBEL – Planejamento da Região Metropolitana de Belo Horizonte, criado sob a forma de autarquia estadual pela Lei Estadual nº 12.153, de 21.05.1996, sendo sucedido em suas atribuições pela Secretaria de Estado de Planejamento e Fundação João Pinheiro. As Leis Complementares Estaduais nº 26, de 14.01.1993, nº 56, de 12.01.2000, e nº 63, de 10.01.2002, reorganizaram a RM de Belo Horizonte. Foi criada a Assembléia Metropolitana de Belo Horizonte – AMBEL, com função deliberativa, composta pelos prefeitos de todos os municípios, vereadores em

		número proporcional à população de cada município e representantes do Executivo e do Legislativo estadual. Foi criado também o Colar Metropolitano, constituído por 14 municípios. O Fundo Metropolitano, por sua vez, foi instituído pela Lei Complementar Estadual nº 49, de 23.12.1997.
Região Metropolitana de Belém	5	Criada pela Lei Complementar Federal nº 14 de 08.06.1973. O órgão gestor é a Secretaria Executiva de Desenvolvimento Urbano e Regional – SEDURB. Não tem agência nem fundo para gerenciar recursos.
Região Metropolitana de Curitiba	26	Instituída pela Lei Estadual nº 6.517, de 02.01.1974, o COMEC – Coordenação da Região Metropolitana de Curitiba, é o órgão gestor da RM. Este órgão foi transformado pela Lei Estadual nº 11.027, de 09.12.1994, regulamentado pelo Decreto Estadual nº 698, de 28.04.1995. Não existe um fundo que centralize os recursos (só um fundo ligado à gestão dos mananciais).
Região Metropolitana de Porto Alegre	31	Criada pela Lei Complementar Federal nº 14 de 08.06.1973. O órgão de gestão é a METROPLAN – Fundação Estadual de Planejamento Metropolitano e Regional, instituída pelo Decreto nº 23.856, de 08.05.1975. É o órgão de apoio ao Conselho Deliberativo da R.M.
Grande Vitória	07	Lei Complementar Estadual nº 58, de 23.02.1995, e Lei Complementar Estadual nº 204, de 21.06.2001 (esta revogou a primeira). O órgão gestor é o Conselho Metropolitano da Grande Vitória – CMGV. Não há previsão de órgão técnico metropolitano, nem de fundo metropolitano. A Lei Estadual nº 5.721, de 20.08.1998, criou a AGESP – Agência Estadual de Serviços Públicos do Estado do Espírito Santo (normas gerais de execução dos serviços comuns de interesse metropolitano).
Região Metropolitana da Baixada Santista	09	Criada pela Lei Complementar Estadual nº 815, de 30.07.1996. O órgão de gestão é o Conselho de Desenvolvimento da RM da Baixada Santista – CONDESB. Há também o Fundo de Desenvolvimento da Baixada Santista, criada pela Lei Complementar nº 853, de 23.12.1998.
Região Metropolitana de Natal	08	Foi criada pela Lei Complementar Estadual nº 152, de 16.01.1997, alterada pela Lei Complementar Estadual nº 172, de 17.01.2000 e pela Lei Complementar Estadual nº 190, de 08.01.2001. O órgão de gestão é o Conselho de Desenvolvimento Metropolitano de Natal, vinculado à Secretaria de Governo e de Projetos Especiais.
Região Metropolitana de São Luís	04	Foi criada pela Lei Complementar Estadual n.º 38, de 12.01.1998.
Região Metropolitana de Maceió	11	Criada pela Lei Complementar Estadual n.º 18, de 19.11.1998. O órgão de gestão é a Secretaria de Desenvolvimento Regional, a quem estão afetos os assuntos metropolitanos.
Região Metropolitana do Vale do Aço	26	Criada pela Lei Complementar Estadual n.º 51, de 30.12.1998. O órgão de gestão é a Assembléia Metropolitana do Vale do Aço. Há ainda o FUNDEVALE – Fundo de Desenvolvimento do Vale do Aço, criado pela mesma Lei Complementar Estadual.
Região Metropolitana de Londrina	08	Criada pela Lei Complementar Estadual n.º 81, de 17.06.1998, alterada pela Lei Complementar Estadual n.º 91, de 05.06.2002. Possui dois conselhos, um deliberativo, com cinco membros e outro consultivo, com 11 membros, sendo um para cada município e três representantes da sociedade civil.
Região Metropolitana de Maringá	09	Criada pela Lei Complementar Estadual n.º 83, de 17.07.1998, alterada pela Lei Estadual n.º 13.565, de 11.01.2002. Possui dois conselhos, um deliberativo, com cinco membros e outro consultivo, com 12 membros, sendo um para cada município e três representantes da sociedade civil.
Região Metropolitana de Florianópolis	22	Criada pela Lei Complementar Estadual n.º 162, de 06.01.1998. A estrutura organizacional compreende o Conselho de Desenvolvimento, Câmaras Setoriais e a Superintendência da RM. A mesma lei que criou a Região criou os “Fundos de Desenvolvimento Metropolitano de Florianópolis, do Vale do

		Itajaí e do Norte/Nordeste Catarinense”, que são instrumentos de caráter rotativo, destinados a financiar, total ou parcialmente, sob a forma de empréstimos ou a fundo perdido, entre outras, atividades de planejamento do desenvolvimento das respectivas RMs.
Região Metropolitana do Norte/Nordeste Catarinense	20	Criada pela Lei Complementar Estadual n.º 162, de 06.01.1998. A estrutura organizacional compreende o Conselho de Desenvolvimento, Câmaras Setoriais e a Superintendência da RM. A mesma lei que criou a Região criou os “Fundos de Desenvolvimento Metropolitano de Florianópolis, do Vale do Itajaí e do Norte/Nordeste Catarinense”, que são instrumentos de caráter rotativo, destinados a financiar, total ou parcialmente, sob a forma de empréstimos ou a fundo perdido, entre outras, atividades de planejamento do desenvolvimento das respectivas RMs.
Região Metropolitana do Vale do Itajaí	16	Criada pela Lei Complementar Estadual n.º 162, de 06.01.1998. A estrutura organizacional compreende o Conselho de Desenvolvimento, Câmaras Setoriais e a Superintendência da RM. A mesma lei que criou a Região criou os “Fundos de Desenvolvimento Metropolitano de Florianópolis, do Vale do Itajaí e do Norte/Nordeste Catarinense”, que são instrumentos de caráter rotativo, destinados a financiar, total ou parcialmente, sob a forma de empréstimos ou a fundo perdido, entre outras, atividades de planejamento do desenvolvimento das respectivas RMs.
Região Metropolitana de Goiânia	18	Criada pela Lei Estadual n.º 27, de 30.12.1999. O Decreto Estadual n.º 5.193/2000 criou o Conselho de Desenvolvimento da RM. Pela Lei Estadual n.º 13.550, de 11.11.1999, foi criada a Agência Goiana de Desenvolvimento Regional – ADR, que se incumbia das questões metropolitanas, por intermédio da Diretoria da Região Metropolitana de Goiânia. Tal diretoria deixou de integrar a estrutura da Agência, passando à Secretaria de Planejamento do Estado de Goiás. O Fundo de Desenvolvimento Metropolitano de Goiânia, por sua vez, a ser gerido pela Secretaria de Estado citada, com o fim de dar suporte financeiro ao planejamento integrado e às ações conjuntas dele decorrentes, no que se refere às ações conjuntas dele decorrentes, no que se refere às funções públicas de interesse comum entre o estado e os municípios integrantes da Região, foi constituído em 17.03.2000. A mesma lei de criação da Região, instituiu também a Região de Desenvolvimento Integrado de Goiânia, equivalente a uma área de expansão metropolitana.
Região Metropolitana de Campinas	19	Criada pela Lei Complementar Estadual n.º 870, de 19.06.2000. O órgão de gestão é o Conselho de Desenvolvimento da RM de Campinas. Há também o Fundo de Desenvolvimento Metropolitano da Região de Campinas e a Agência Metropolitana de Campinas – AGEMCAM, criada pela Lei Complementar Estadual n.º 946, de 23.09.2003.
Região Metropolitana de Tubarão	18	Criada pela Lei Complementar Estadual n.º 221, de 09.01.2002. A estrutura organizacional compreende o Conselho de Desenvolvimento, Câmaras Setoriais e a Superintendência da RM. A mesma lei que criou a Região criou os “Fundos de Desenvolvimento Metropolitano da Foz do Rio Itajaí, Carbonífera e de Tubarão”, que são instrumentos de caráter rotativo, destinados a financiar, total ou parcialmente, sob a forma de empréstimos ou a fundo perdido, entre outras, atividades de planejamento do desenvolvimento das respectivas RMs.
Região Metropolitana Carbonífera	10	Criada pela Lei Complementar Estadual n.º 221, de 09.01.2002. A estrutura organizacional compreende o Conselho de Desenvolvimento, Câmaras Setoriais e a Superintendência da RM. A mesma lei que criou a Região criou os “Fundos de Desenvolvimento Metropolitano da Foz do Rio Itajaí, Carbonífera e de Tubarão”, que são instrumentos de caráter rotativo, destinados a financiar, total ou parcialmente, sob a forma de empréstimos ou a fundo perdido, entre outras, atividades de planejamento do desenvolvimento das respectivas RMs.

Região Metropolitana do Vale do Itajaí	09	Criada pela Lei Complementar Estadual n.º 221, de 09.01.2002. A estrutura organizacional compreende o Conselho de Desenvolvimento, Câmaras Setoriais e a Superintendência da RM. A mesma lei que criou a Região criou os “Fundos de Desenvolvimento Metropolitano da Foz do Rio Itajaí, Carbonífera e de Tubarão”, que são instrumentos de caráter rotativo, destinados a financiar, total ou parcialmente, sob a forma de empréstimos ou a fundo perdido, entre outras, atividades de planejamento do desenvolvimento da Criada pela Lei Complementar Estadual n.º 221, de 09.01.2002. A estrutura organizacional compreende o Conselho de Desenvolvimento, Câmaras Setoriais e a Superintendência da RM. A mesma lei que criou a Região criou os “Fundos de Desenvolvimento Metropolitano da Foz do Rio Itajaí, Carbonífera e de Tubarão”, que são instrumentos de caráter rotativo, destinados a financiar, total ou parcialmente, sob a forma de empréstimos ou a fundo perdido, entre outras, atividades de planejamento do desenvolvimento das respectivas RMs.
-----------------------------------------------	----	-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

* Números atuais, não da época de criação.

ANEXO 2

ENTIDADES QUE COMPÕE O CONSELHO CONSULTIVO DA RMC

Associação Comercial e Industrial de Valinhos; Associação Comercial e Industrial de Americana; Associação Comercial e Industrial de Campinas; Associação dos Engenheiros e Arquitetos de Sumaré; Associação dos Engenheiros e Arquiteto de Campinas; Associação das Entidades Assistenciais, Sociais e Filantrópicas de Itatiba; Igreja Evangélica Assembléia de Deus – Ministério Belém (Campinas); Associação de Arquitetura, Engenharia e Agronomia de Artur Nogueira; Associação dos Despachantes Policiais de Campinas; Associação Comercial, Industrial e Agropecuária de Sumaré; Círculo de Amigos do Menor Patrulheiro de Campinas; Centro de Controle e Investigação Dr. Antônio Carlos Corsini - Centro Corsini; Centro Promocional Tia Ileide de Assistência à Criança e Família; Conselho Comunitário de Segurança – Cambuí; Conselho Comunitário de Polícia de Campinas; Cooperativa Habitacional de Valinhos; Cooperativa Nacional da Habitação e Construção; Cooperativa dos Médicos de Monte Mor; Elo Ambiental; Federação Entidades Assistências de Campinas – Feac; Fundação Conselho das Sociedades de Bairro de Campinas – Consabs; Fundação Comunidade Solidária de Campinas – Fundação Comsol; Grupo de Estudos e Negócios dos Setores Empresariais – Gênese; Associação Cultural em Valores Humanos Gira Sonhos; Sindicato Imobiliário e da Habitação – Habicamp; Instituto dos Arquitetos do Brasil – IAB-Campinas; Instituto Brasileiro de Executivos de Finanças – IBEF; Lions Clube de Sumaré; Sociedade Protetora de Diversidade das Espécies – Proesp; Sindicato do Comércio Varejista de Derivados de Petróleo de Campinas e Região – Recap; Associação dos Rotarianos de Campinas – Rotary; Sociedade Hípica de Campinas; Sindicato dos Trabalhadores Municipais e Autarquias de Valinhos, Amparo, Louveira e Indaiatuba; Sindicato dos Lojistas do Comércio de Campinas e Região – Sindilojas; Sindicato da Categoria Profissional dos Empregados e de Trabalhadores em Vigilância e Segurança Privada, Conexos e Similares de Campinas e Região – Sindivigilância-Campinas; Sindicato da Indústria da Construção Civil do Estado de São Paulo Regional Centro-Leste – Sinduscon; Sociedade Condomínio Iguatemy – SCI-Campinas; Sindicato dos Proprietários de Veículos no Transporte Coletivo Alternativo de Campinas e Região – STA; Territorial – Instituto de Pesquisa, Informação e Planejamento; Associação dos Engenheiros e Arquitetos de Itatiba; Centro da Indústria do Estado de São Paulo – Ciesp; Sindicato Rural de Campinas; Sindicato dos Engenheiros do Estado de São Paulo; Associação dos Servidores da Assistência Técnica Integral – Asati; Abes; Viva Campinas; Conselho Municipal de Meio Ambiente – Condema; Associação Regional de Escritórios de Arquitetura – Area; Associação dos Presidentes de Entidades Sociais e Esportivas de Campinas e Região – Apesec; Sindicato das Empresas de Transportes de Cargas de Campinas e Região – Sindicamp; Sociedade de Abastecimento de Água e Saneamento S/A – Sanasa; Associação Campinas Reage; Sindicato dos Corretores de Imóveis de SP; Federação das Associações Comerciais e Empresariais do Estado de São Paulo – Facesp; PMDB Campinas; Terras Altas da Capoeira de Joaquim Egidio; Ordem dos Advogados do Brasil – OAB-Itatiba; Instituto de Engenharia de Campinas; Sociedade Amigos de Bairro Parque da Liberdade e Sociedade Amigos de Bairro do Jardim dos Lírios.

Fonte: Correio Popular de 06 de maio de 2003.

ANEXO 3

PRIORIDADES ESTABELECIDAS PELA RMC PARA O PPA 2004-2007

<p style="text-align: center;">Segurança e Administração Penitenciária</p>	<p>Administração Penitenciária: Implantação de novos Centros de Detenção Provisória – CDP’s, com ambulatório e sala para audiência judiciária via vídeo conferência; Construção e implantação de Novos Centros de Ressocialização – CR’s, administrados pelas APAC’s; Construção de Presídios Femininos, com a desativação da Cadeia Feminina de Santo Antônio de Posse e das Cadeias Masculinas de Cosmópolis e Monte Mor; Programa de trabalho de presos no ambiente prisional; Plano de desenvolvimento e iniciativa do entorno dos presídios. Na área da Justiça são previstos: Construção de Fóruns e implantação de Centros Integrados de Cidadania; Corpo de segurança e proteção aos Juizes utilizando Policiais aposentados da Polícia Militar; Programa de assistência às vítimas da violência; Defensorias Públicas e Plantão Judiciário 24 horas. Em termos de Segurança Pública são previstos: Programa de Integração Metropolitana das Polícias Militar, Civil, Guardas Municipais, Corpo de Bombeiros, Ambiental e Rodoviária; Companhia da Polícia Militar específica para o complexo penitenciário Campinas – Hortolândia; Gabinete Integrado de Segurança Metropolitana (à semelhança do Gabinete Emergencial de Segurança de Campinas) de integração de todas as áreas envolvidas com a Segurança Pública (Polícias Militar e Civil, Judiciário, Promotoria Pública, Guarda Municipal, Conseg’s, Sociedade Civil, Bombeiros); Delegacia da Mulher com Atendimento 24 horas; Academia Regional de Polícia; Segurança Rural e Corpo de Bombeiros em municípios carentes do serviço.</p>
<p style="text-align: center;">Transporte e Logística</p>	<p>Reativação do ramal ferroviário Campinas – Poços de Caldas; Pavimentação e Manutenção de rodovias; Duplicação da rodovia SP 101 até o Km 23 no Município de Monte Mor, da SP 360 entre Jundiá-Itatiba, da Estrada dos Amarais entre Rodovia D.Pedro e Anhangüera e da SP 324 Vinhedo-Vriacopos; Pavimentação de várias vias, como das vicinais em Holambra e Cosmópolis e entre Campinas e Americana, e da estrada entre Hortolândia e Sumaré, aprimorando o escoamento agrícola. Em termos de Transportes Metropolitanos foram apresentadas as diretrizes: Programa de reativação das linhas ferroviárias intermunicipais; Terminais Intermunicipais; Plano Integrado de Transportes Metropolitanos; Implantação da ligação ferroviária Macro-metropolitana Campinas-São Paulo.</p>
<p style="text-align: center;">Saúde</p>	<p>Programa de inspeção e fiscalização de produtos agropecuários; Pólo Farmacêutico regional; Programa centralizado para atendimento e transporte de pacientes; Combate ao Caramujo Africano; Ampliação de leitos hospitalares, UTI adulto e neonatal; Construção de Hospitais Regionais em parceria com Municípios; Central reguladora de leitos hospitalares, consultas e exames de alto custo; Hospital Regional para Queimados, Incentivo à doação de órgãos e Ouvidoria para Saúde.</p>
<p style="text-align: center;">Assistência e Desenvolvimento Social</p>	<p>Assistência e Desenvolvimento Social – Programa sócio-educativo de combate ao uso de drogas; Programa regional de combate à fome; Pesquisa de indicadores sociais, econômicos e culturais da região; Programa regional de capacitação de equipes multidisciplinares nos Municípios para atuar em parceria com o Estado nos segmentos de atendimento à Família, Criança/Adolescente, Idoso, PPD e Morador de Rua/Migrante; Prevenção à violência doméstica; Programas Degrau, Primeiro Emprego e de “Vilas de Ofício” urbana e rural.</p>
<p style="text-align: center;">Meio-ambiente</p>	<p>Tratamento de resíduos sólidos domiciliares e industriais; Estações de Tratamento de Esgotos e de Tratamento de Água; Combate à erosão; Reflorestamento de matas ciliares; Fiscalização e identificação de poços artesianos na RMC e recuperação das Águas Subterrâneas e Poços Artesianos; Recuperação da represa Salto Grande; Desenvolvimento e classificação do artesanato regional. Meio ambiente - Usina de compostagem de resíduos; Programa regional de coleta seletiva com incentivos</p>

	<p>fiscais e de Controle de Cargas Perigosas; Implantação de Programa para o esporte amador, visando os Jogos Abertos do Interior. Agricultura e Abastecimento - Controle da armazenagem de embalagens de defensivos agrícolas; Incentivo à fixação do pequeno agricultor no seu Município, ao cooperativismo, a programas de preservação e recuperação das Micro Bacias Hidrográficas.</p>
Alta Tecnologia	<p>Formação de Pólos Tecnológicos e apoio aos existentes; Programa e implementação de novas FATEC's; Centro Regional de Convenção conjugado com Parque de Exposições; "Bureau" de Turismo Regional e Projeto para incentivo ao Turismo Rural e Urbano; Banco de Dados da RMC; Transformar o Município de Jaguariúna em Estância Turística; Programa de capacitação do Plano Urbano e Uso do Solo para todas as Prefeituras e Câmaras Municipais da RMC; Incentivo a Incubadoras; Parque temático de transportes; Projeto de incentivo à memória ferroviária; Implantação de zeladorias nas escolas estaduais com policiais militares morando; Fundo específico para o desenvolvimento infantil semelhante ao FUNDEF; Construção de EMEF's; Ampliação dos recursos para garantir o aumento da oferta de vagas no curso de Pedagogia da UNICAMP, realizado em parcerias entre os Municípios e a Universidade; Ampliação dos recursos destinados à educação de jovens e adultos, no ensino médio, em cursos presenciais e à distância; Erradicação do analfabetismo na região; Cursinho pré-vestibular nas Escolas de 2º grau.</p>

ANEXO 4

PRIORIDADES ELENCADAS PELOS 19 MUNICÍPIOS DA RMC A PARTIR DA ANÁLISE DAS CÂMARAS TEMÁTICAS

Área de Atuação	Prioridades
Meio Ambiente	<ul style="list-style-type: none"> • Realização de projetos de padronização tributária e veiculação de procedimentos. • Criação de mecanismos de apoio à gestão tributária com acompanhamento do cálculo e transferências governamentais e softwares de identificação de características tributárias municipais. • Elaboração e atualização da base cartográfica com objetivos tributários, georreferenciamento e planejamento físico-territorial.
Segurança	<ul style="list-style-type: none"> • Monitoramento por câmeras, com centros municipais ligados a um centro regional. • Aumento do Efetivo policial civil e militar e instalação de uma delegacia especial em roubo de cargas. • Regularização dos desmanches.
Transportes	<ul style="list-style-type: none"> • Integração da rede de transporte coletivo metropolitano, tanto físico como operacional e tarifário. • Avaliação das praças de pedágio. • Retomada dos estudos do trem rápido entre Campinas e São Paulo.
Cultura	<ul style="list-style-type: none"> • Realização do Censo Cultural quanto à população, produção artística, gerando a publicação de um guia regional. • Formação de corredor cultural na RMC. • Realização de um quarto fórum cultural.
Educação	<ul style="list-style-type: none"> • Priorizar nos projetos habitacionais a construção de creches, escolas e demais equipamentos públicos, visando ampliar o atendimento de creche e Ensino Fundamental de nove anos. • Recursos para melhorar o atendimento à educação inclusiva e aquisição de materiais e equipamentos para as diversas modalidades da educação especial. • Recursos para a formação e capacitação de educadores, visando a reorganização curricular em três pólos regionais.
Habitação	<ul style="list-style-type: none"> • Produção de unidades habitacionais, urbanização e regularização fundiária, implantação dos projetos dos municípios. • Transformar a Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano (CDHU) em agente financeiro, com repasse de recursos aos municípios, autonomia dos municípios na aprovação dos projetos, criação de um fundo estadual e metropolitano. • Plano Integrado de Habitação e Desenvolvimento, cadastro único da RMC e criação de um consórcio de habitação na região.
Atendimento Social	<ul style="list-style-type: none"> • Ação para crianças e adolescentes. Intensificar trabalhos com núcleos familiares.
Desenvolvimento Econômico	<ul style="list-style-type: none"> • Elaboração de diagnóstico de desenvolvimento econômico a partir de projetos de infra-estrutura, arranjos produtivos e vocação municipal. • Elaboração de documentos de planejamento que promova a potencialidade da RMC no âmbito nacional e internacional, objetivando a atração de investimentos sustentáveis. • Adoção de política metropolitana de turismo, por meio da integração dos circuitos turísticos, históricos, culturais, gastronômicos e artesanais.
Assuntos Fiscais	<ul style="list-style-type: none"> • Realização de projetos de padronização tributária e veiculação de

	<p>procedimentos.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Criação de mecanismos de apoio a gestão tributária com acompanhamento do cálculo e transferências governamentais e <i>softwares</i> de identificação de características tributárias municipais. • Elaboração e atualização de base cartográfica com objetivos tributários, georreferenciamento e planejamento físico-territorial.
Planejamento e Uso do Solo	<ul style="list-style-type: none"> • Criar câmara ou agência para análise de empreendimentos imobiliários de grande porte. • Investimento na proposta do plano de ação resultante do diagnóstico a ser contratado pela AGEMCAMP, visando economia de escala por meio de consórcio entre as cidades. • Plano de saneamento urbano metropolitano.
Saúde	<ul style="list-style-type: none"> • Integração do Serviço de Atendimento Móvel de Urgência (Samu) e assistência hospitalar no âmbito do Qualisus. • Controle de endemias por meio de integração das vigilâncias sanitárias. • Integração por meio de regulação do sistema de procedimentos de média e alta complexidade.

ANEXO 5

INCENTIVOS FISCAIS PRATICADOS NA RMC

Município	Lei	Setor beneficiado	Benefício	Contrapartida
Americana	Nº 3044 de 14/01/97 Nº 3108 de 18/11/97.	Indústria, comércio e serviços.	I. Isenção do IPTU por 10 anos; II. Isenção do ISS por 10 anos;	I. Durante os cinco primeiros anos manter o nível de atividade econômica, não podendo reduzi-la em mais de 50%; II. Durante os cinco primeiros anos, possibilitar a Municipalidade arrecadar a totalidade do ICMS nas atividades exercidas no Município.
Artur Nogueira	Nº 2202 de 15/12/93.	Indústria	Incentivos fiscais são concedidos às indústrias, obedecendo aos seguintes critérios: I. Indústrias cujo número de funcionários forem até 30 = isenção por 5 anos dos seguintes tributos: IPTU, Alvará de Localização, Alvará de Funcionamento e ISS; II. Indústrias cujo número de funcionários esteja entre 31 a 60: isenção dos mesmos tributos pelo prazo de 10 anos; III. Indústrias que tenham acima de 60 funcionários, isenção dos tributos municipais por 15 anos.	I. Comprometer-se em utilizar mão-de-obra local, exceto quanto necessitar de mão-de-obra especializada que não se encontre no município.
Campinas	Nº 9903 de 09/11/97.	Prioridade para indústrias intensivas em tecnologia, tanto na produção quanto na pesquisa e desenvolvimento.	I. Isenção de IPTU por 5 anos; II. Redução do ITBI em 50%; III. Isenção do ISSQN durante o período de obras do empreendimento; IV. Redução de 60% do ISSQN por 36 meses a partir do início das atividades da empresa; V. Isenção do pagamento de taxas específicas para a regularização do projeto de construção, reformas ou ampliação do empreendimento.	I. Para a isenção do ISSQN a empresa deve ter pelo menos 80% de mão-de-obra local da que utilizar no serviço.
Cosmópolis	Nº 1602 de 12/10/89; Nº 1859 de 30/06/92; Nº 2076 de 23/11/94; Nº 2179 de 29/11/95.	Indústria	I. Isenção de 5% do ISS para as empresas que destinarem 3% dos empregos para serem preenchidos por deficientes físicos; II. Incentivo fiscal para as empresas que possuam pelo 30% de seus empregados com idade superior à 40 anos, respeitados os limites de 1% no mínimo e 5% no	

			<p>máximo, da receita proveniente do ISS e do IPTU;</p> <p>III. Concessão de direito real de uso de imóveis, pertencente ao Patrimônio Público Municipal, para empresas que pretendam instalar-se no município;</p> <p>Além disso, são concedidos incentivos fiscais às indústrias, obedecendo aos seguintes critérios:</p> <p>I. indústrias, que gerarem até 20 novos empregos = isenção de impostos municipais durante 10 anos;</p> <p>II. indústrias, que gerarem mais de 20 empregos = isenção de impostos municipais durante 15 anos;</p> <p>III. indústrias cujo faturamento anual seja superior a 70.000 BTN (Bônus do Tesouro Nacional), poderão requerer os benefícios independente do número de novos empregos oferecidos;</p>	
Engº Coelho				
Holambra			Não Possui Lei de Incentivos Fiscais.	
Hortolândia	Nº 589 de 29/09/97; Nº 801 de 28/12/99.	Indústria e comércio	<p>I. Isenção de IPTU, ITBI e taxas de licença e funcionamento por 20 anos;</p> <p>II. Isenção de ISS e repasse de ICMS por 5 anos;</p> <p>III. Ressarcimento de 100% da aquisição do imóvel;</p> <p>IV. Aluguel de barracão por 24 meses;</p> <p>V. Execução dos serviços de terraplanagem, água, telefone e energia.</p>	Especificamente para o comércio: I. Área construída inicialmente de 2.000m ² (dois mil metros quadrados); 50 empregados recrutados, de preferência, no Município.
Indaiatuba	Nº 2051 de 27/06/84; Nº 2069 de 03/09/84; Nº 3557 de 04/06/98; Nº 3369 de 02/10/98; Nº 3636 de 07/01/99.	Indústria	<p>I. Isenção do IPTU por 10 anos para prédios construídos no Distrito Industrial;</p> <p>II. Isenção de taxa de localização, abertura e funcionamento da empresa;</p> <p>III. Isenção de taxa de licença para construção de prédio industrial;</p> <p>IV. Isenção de ISSQN sobre as obras de construção civil do prédio industrial;</p> <p>Para a indústria automobilística, além desses benefícios soma-se:</p> <p>Isenção da taxa de “habite-se”;</p> <p>Isenção do Imposto sobre Transmissão Inter-Vivos de Bens Imóveis (ITBI);</p> <p>Isenção do ISSQN por 5 anos;</p> <p>Isenção de tarifas municipais, relativas à construção de unidades fabris e ao seu funcionamento por 5 anos;</p> <p>Isenção da Contribuição de Melhoria das Obras</p>	<p>Emprego de, no mínimo, 30 pessoas em suas atividades industriais;</p> <p>Saída de mercadorias produzidas no município para efeito de recolhimento de ICMS.</p> <p>Construção de, no mínimo, 1/5 da área do terreno.</p>

			<p>Públicas da Prefeitura Municipal e do Serviço Autônomo de Água e Esgotos (SAAE), nas ruas que sirvam os imóveis destinados às construções da fábrica da montadora;</p> <p>Isenção por 10 anos da Taxa de Coleta e Remoção do lixo.</p>	
Itatiba	Nº 2608 de 14/11/94; Nº 2716 de 16/11/95.	Indústria	<p>Isenção total do IPTU por 10 anos;</p> <p>Isenção de taxas de Remoção do Lixo por 10 anos;</p> <p>Isenção do ISSQN por 10 anos;</p> <p>Isenção das Taxas de Licença para Localização e Fiscalização de funcionamento de Estabelecimento e Taxas de Licença para Execução de Obras Particulares e de Expediente por 10 anos;</p> <p>Imposto de Transmissão de Bens Imóveis (ITBI) por 10 anos.</p>	
Jaguariúna	Nº 04 de 20/12/91; Nº 48 de 16/11/98; Nº 50 de 03/03/99; Nº 51 de 07/06/99; Nº 52 de 20/07/99; Nº 56 de 28/02/00; Nº 58 de 02/05/00.	Indústria, Comércio e Serviços.	<p>Existem leis de incentivos para os seguintes setores:</p> <p>Consultoria em Análises de Sistemas, Fabricação de Softwares, Manutenções, Desenvolvimento de Produtos e Implementações de Pacotes:</p> <ol style="list-style-type: none"> I. Isenção do IPTU por 20 anos; II. Isenção total do ISS por 5 anos, após este período, na base de 50% da alíquota vigente nos 10 anos seguintes; <p>Indústria e Comércio de Produtos de Limpeza:</p> <ol style="list-style-type: none"> I. Isenção do IPTU por 5 anos; II. Isenção do ISS por 5 anos; III. Isenção de Taxas de Licença por 5 anos; <p>Produtos Químicos, Farmacêuticos, Dietéticos, Cosméticos, Veterinários, Aparelhos Médicos e Correlatos:</p> <ol style="list-style-type: none"> I. isenção do IPTU por 20 anos; II. isenção do ISS por 20 anos; III. isenção de Taxas de Licença por 20 anos. <p>Usinagem de Componentes de Precisão necessários a Fabricação de Compressores para Sistema de Ar condicionado de Veículos:</p> <ol style="list-style-type: none"> I. Isenção do IPTU por 20 anos; II. Isenção do ISS por 5 anos; III. Isenção da Taxa de Licença por 5 anos. <p>Fabricação de Bebidas:</p> <ol style="list-style-type: none"> I. Isenção de IPTU por 6 anos; II. Isenção do ISS por 6 anos; 	<p>No caso de Indústria e comércio de produtos de limpeza:</p> <ol style="list-style-type: none"> I. Possua, no mínimo, 100 empregados, sendo que 80% residam no Município; II. Que a empresa funcione em instalações próprias.

			III. Isenção de Taxa de Licença por 6 anos;	
Monte Mor	Nº 489 de 12/11/93	Indústrias	Os incentivos fiscais são concedidos às indústrias, obedecendo aos seguintes critérios: I. Indústrias, cujo número de empregados forem até 20 = isenção de impostos municipais durante 2 anos; II. Indústrias, cujo número de empregados forem de 21 a 50 = isenção de impostos municipais durante 5 anos; III. Indústrias, cujo número de empregados forem de 51 à 100 = isenção de impostos municipais durante 10 anos; IV. Indústrias, cujo número de empregados forem superior a 100 = isenção de impostos municipais durante 15 anos.	Ter, no mínimo, 60% de mão-de-obra do Município.
Nova Odessa	Nº 1367 de 27/08/93 Nº 1704 de 10/12/99	Empresas (em aberto)	I. Isenção de IPTU por 10 anos; II. Isenção de ISSQN por 10 anos.	
Paulínia			Negociação caso a caso	
Pedreira	Nº 1951 de 13/03/97	Indústria, mas os benefícios podem ser facultados às empresas comerciais e prestadoras de serviços.	I. Isenção de taxa de licença para localização; II. Isenção da taxa de renovação da licença, pelo período de três anos e redução de 50% de seu valor, por igual período subsequente; III. Isenção de taxa de licença para funcionamento em horário especial, pelo período de 5 anos; IV. Isenção ou restituição da taxa de licença para execução de obras particulares; V. Isenção do Imposto Predial, pelo período de 5 anos.	I. Faturar toda a produção no município para fins de recolhimento de ICMS; II. Construir 25% a área adquirida; III. admitir, preferencialmente, mão-de-obra local.
Santa Bárbara d'Oeste	Nº 2366 de 14/08/98	Empresas (em aberto)	I. Isenção de IPTU e ISSQN por 10 anos; II. Isenção de ITBI; III. Restituição entre 50% a 100% do ICMS, de acordo com o número de funcionários residentes no município; IV. Ressarcimento total do valor do imóvel; V. Ressarcimento de 50% sobre os custos de construção e ampliação.	
Santo Antônio de Posse			Não há Lei de Incentivos.	
Sumaré	Nº 1874 de 20/04/87 Nº 1883 de 1987 Nº 2850 de 1996		I. Isenção de IPTU por 10 anos; II. Isenção de ISSQN por 5 anos; III. Isenção de ITBI;	I. Ter mais de 100 empregados; II. Faturar, no mínimo, US\$150 mil anualmente; III. Instalações e equipamentos de valor superior a

	Nº 3134 e 1998		<p>IV. Isenção do pagamento de taxas específicas para a execução de obras, localização, publicidade, aprovação e legalização de projetos.</p> <p>V. Apoio infra-estrutural.</p>	<p>US\$ 261 mil;</p> <p>Que o faturamento concorra com, no mínimo, US\$ 2,600.00 anuais para os cofres públicos através da arrecadação de tributos.</p>
Valinhos			<p>Não há Lei de Incentivos</p>	
Vinhedo	Nº 2416 de 19/08/99 Nº 2551 de 2000.		<p>I. Ressarcimentos das despesas gastam com terreno, terraplanagem e infra-estrutura;</p> <p>II. Isenção da Taxa de Licença para Localização;</p> <p>III. Isenção da Taxa de Licença para Funcionamento em Horário Especial por 10 anos;</p> <p>IV. Isenção do IPTU por 3 anos;</p> <p>Além disso, terão direitos a ‘incentivos especiais’ as empresas que isolada ou concomitantemente:</p> <p>I. Realizarem investimentos superiores a R\$ 60.000.000,00;</p> <p>II. Gerarem mais de 300 empregos diretos;</p> <p>III. Desenvolver e utilizar tecnologia de ponta.</p>	<p>I. Admitir, preferencialmente,, trabalhadores cadastrados no Posto de Atendimento ao Trabalhador de Vinhedo;</p> <p>II. Faturar no Município toda a produção para fins de recolhimento de ICMS;</p>

Fonte: Cano e Brandão, 2002.

BIBLIOGRAFIA

- ACSERALD, H. (org.) (2001). *A Duração das Cidades: Sustentabilidade e Risco nas Políticas Urbanas*. Rio de Janeiro, DP&A.
- ADORNO, S. e CARDIA, N. (2002). Violência, Crime, Insegurança: Há Saídas Possíveis? In: FONSECA, R. B., DAVANZO, A. M. Q. e NEGREIROS, R. M. C. (Orgs). *Livro Verde: Desafios para a Gestão da Região Metropolitana de Campinas*. Campinas, SP: UNICAMP/IE.
- AFONSO, J. R. R. et all (s/d). *Municípios, Arrecadação e Administração Tributária: Quebrando Tabus*. (mimeo).
- AFONSO, R. B. A (2003). *O Federalismo e as Teorias Hegemônicas da Economia do Setor Público na Segunda Metade do Século XX: um Balanço Crítico*. Campinas IE Tese de Doutorado.
- AGEMCAMP (2005). *Sumário de Dados da Região Metropolitana de Campinas*. CD-ROM.
- AGEMCAMP (2006). *Evolução da Estrutura Urbana da Região Metropolitana de Campinas*. CD-ROM.
- AGEMCAMP (2006). *Padrões Urbanísticos da Região Metropolitana de Campinas*. CD-ROM.
- ALVES, M. A. S. (2001). *Guerra Fiscal e Finanças Federativas no Brasil: o Caso do Setor Automotivo*. Campinas, IE/UNICAMP. (Dissertação de Mestrado).
- ALVIM, A. A. T. B. e RONCA, J. L. C. (2007). *Planejamento e Gestão Integrada a partir das Ações do Comitê do Alto Tietê na Região Metropolitana de São Paulo: Em Busca de um Novo Modelo*. XII Encontro da Associação Nacional de Pós-graduação em Planejamento Urbano e Regional. Anais..., Belém – PA.
- ARANTES, O. F., MARICATO, E. e VAINER, C. (2000). *A Cidade do Pensamento Único: Desmanchando Consensos*. Petrópolis, Vozes.
- ARAÚJO FILHO, V. F. (1996). Antecedentes Político-Institucionais da Questão Metropolitana no Brasil. In: CARDOSO, E. D. & ZVEIBIL V. Z. *Gestão Metropolitana: Experiências e Novas Perspectivas*. Rio de Janeiro: Instituto Brasileiro de Administração Municipal.
- ASSOCIAÇÃO dos Municípios do Vale do Sousa (s/d). Pactos Territoriais para o Emprego: Portugal. Disponível em: http://ec.europa.eu/regional_policy/innovation/innovating/pacts/pdf/port_pt.pdf. (Acesso em 30 – 08 – 07).

- AZEVEDO, S. e MARES GUIA, V. R. (2004). Os Dilemas Institucionais da Gestão Metropolitana no Brasil. In: RIBEIRO, L. C. Q. (Org). *A Metrópole: Entre a Coesão e a Fragmentação, a Cooperação e o Conflito*. São Paulo: Editora Perseu Abramo.
- BAENINGER, R. (2001). A Região Metropolitana de Campinas: expansão e consolidação do urbano paulista. In: HOGAN, D. J. (Org.). (2001). *Migração e Ambiente nas Aglomerações urbanas*. Campinas: UNICAMP/NEPO.
- BARBI, F. (s/d). *Água de Quem? Em Busca da Gestão Compartilhada do Sistema Cantareira*. Disponível em: www.cori.unicamp.br/cT2006/trabalho/Agua%20DE%20QUEM.doc. (Acesso em 05 – 05 – 2007).
- BEATO FILHO, C. C. (2004). O Problema dos Homicídios em Belo Horizonte. In; RIBEIRO, L. C. Q. (org). *A Metrópole: Entre a Coesão e a Fragmentação, a Cooperação e o Conflito*. São Paulo: Editora Perseu Abramo.
- BECATTINI, G. (1987). *Mercato e Force Locali: Il Distretto Industriale*. Bolonha, Il Mulino.
- BAGNASCO, A. (1988). *La Construzione Sociale del Mercato: Studi Sulli Sviluppo di Piccola Impresa in Italia*. Bolonia, Il Mulino.
- BENKO, G. e LIPIETZ, A. (Org.) (1994). *As Regiões Ganadoras – Distritos e Redes: Os Novos Paradgmas da Geografia Econômica*. Celta Editora, Oeiras.
- BÓGUS, L. M. e WANDERLEY, L. E. (1992). *A Luta pela Cidade em São Paulo*. São Paulo, Cortez.
- BORBA, S. (2002). *Gestão Compartida e Descentralização na Região Metropolitana de Porto Alegre (RMPA)*. Encontro Anual da Anpocs, Anais..., Caxambu.
- BRANDÃO, C. A. (2001). A Espacialidade da Riqueza: Notas Teóricas Sobre as Principais Determinações da Dimensão Espacial do Processo de Desenvolvimento. *Cadernos IPPUR*. Rio de Janeiro, Ano XV, nº 1, pp. 119-134, Jan. /Jul.
- BRANDÃO, C. A. (2007). *Território e desenvolvimento: as múltiplas escalas entre o local e o global*. Campinas, Editora da Unicamp.
- BRANDÃO, C. A. e MACHADO, L. O. (2001). *Persistências e Transformações na Configuração do Espaço Urbano e Regional Brasileiro*. IX Encontro Nacional da ANPUR. Anais... Rio de Janeiro.
- CADAVAL, M. E. G. e GOMIDE, A (2002). Mobilidade Urbana em Regiões Metropolitanas. In: FONSECA, R. B., DAVANZO, A M. Q. e NEGREIROS, R. M. C. (Orgs). *Livro Verde: Desafios para a Gestão da Região Metropolitana de Campinas*. Campinas, SP: UNICAMP/IE.

- CANO, W. (coord.) (1992). *São Paulo no limiar do Século XXI*. São Paulo: SPG/SP, 8 v.
- CANO, W. e BRANDÃO, C. A. (coords.) (2002). *A Região Metropolitana de Campinas*. Campinas: Editora da Unicamp.
- CARDIA, N. (2004). Violação de Direitos e Violência: Relação entre Qualidade de Vida Urbana, Exposição à Violência e Capital Social. In: RIBEIRO, L. C. Q. (Org). *A Metrópole: Entre a Coesão e a Fragmentação, a Cooperação e o Conflito*. São Paulo: Editora Perseu Abramo.
- CARDOSO, M. L. M (2003). *Desafios e Potencialidades dos Comitês de Bacias Hidrográficas*. Ciência e Cultura. vol.55 no.4. São Paulo Cienc. Cult. vol.55 no.4 São Paulo Oct./Dec. 2003 Oct./Dec. 2003 Disponível em: http://cienciaecultura.bvs.br/scielo.php?pid=S0009-67252003000400022&script=sci_arttext. (Acesso em 30 - 10 - 2006).
- CARLOS, A. F. (2001). *Espaço-tempo da metrópole*. São Paulo, Contexto.
- CETESB (2006). *Relatório de Qualidade da Águas Interiores do Estado de São Paulo*. Disponível em www.cetesb.sp.gov.br. (Acesso em 30 - 05 - 07).
- CLEMENTE, R. (2006). *Governança Metropolitana: Um Viés Orçamentário*. X Colóquio Internacional Sobre Poder Local: Desenvolvimento e Gestão de Territórios. 11 a 13 de dezembro. Anais....., Salvador.
- COMISSÃO EUROPÉIA (1999). *Segundo Relatório Intercalar Relativo aos Pactos Territoriais para o Emprego*. Disponível em: http://ec.europa.eu/regional_policy/innovation/innovating/pacts/down/rap_pt/rapp_pt.pdf. (Acesso em 13 - 06 - 2005).
- CORRÊA, R. L. (2001). *Reflexões Sobre a Dinâmica Recente da Rede Urbana Brasileira*. In: IX Encontro Nacional da ANPUR, Anais..., Rio de Janeiro.
- CORREIO POPULAR. Vários números.
- COUNCIL OF EUROPE (1993). *Major Cities an Their Peripheries: Co-operation, Co-ordinated Management*. Rport prepared by the Steering Committee on Local and Regional Authorities for the 10 th Conference of European Ministers Responsible for Local Govnerment and Regional Authorities in Europe. Strasbourg.
- DAVANZO, A M. Q. e NEGREIROS, R. M. C. (2002). Desafios da Gestão Metropolitana. In: FONSECA, R. B., DAVANZO, A M. Q. e NEGREIROS, R. M. C. (Orgs). *Livro Verde: Desafios para a Gestão da Região Metropolitana de Campinas*. Campinas, SP: UNICAMP/IE.

- DAVIDOVICH, F. (2002) *Diferenças da Espacialidade da MetrÓpole no Brasil: Referências Para a Gestão Territorial*. Encontro Anual da Anpocs, Anais... . Caxambu, outubro.
- DAVIDOVICH, F. (2004). A “Volta da MetrÓpole” no Brasil: Referências para a Gestão Territorial. In: RIBEIRO, L. C. Q. (Org). *A MetrÓpole: Entre a Coesão e a Fragmentação, a Cooperação e o Conflito*. São Paulo: Editora Perseu Abramo.
- DESCHAMPS, M. V., DELGADO, P. e MOURA, R. (2005). Desafios Metropolitanos. Sumário Executivo. *Dimensão 5: Dinâmica Demográfica Urbana e Rural*. Rio de Janeiro, CGEE (Centro de Estudos Estratégicos).
- DINIZ, E. (org.) (1981). *Políticas Públicas Para Áreas Urbanas. Dilemas e Alternativas*. São Paulo, Zahar.
- EMPLASA (2002). Por dentro da Região Metropolitana de Campinas. São Paulo, CD-ROM.
- FEIOCK, R. C. (2004). *Metropolitan Governance: Conflit, Competition and Cooperation*. Washington, D. C.: Georgetown University Press.
- FERNANDES, A. C. (2001). Da Reestruturação Coportativa à Competição Entre Cidades: Lições Urbanas Sobre os Ajustes de Interesses Globais. *Espaço e Debates*, nº 41 p.p. 26-41.
- FRANCISCO, Daniel (2007). *Territórios Chamados Desejo*. Revista Crítica de Ciências Sociais. Coimbra, (77): 165-199, junho.
- GONÇALVES, M. F. e SEMEGHINI U. (2002). Uma MetrÓpole Singular. In: FONSECA, R. B., DAVANZO, A M. Q. e NEGREIROS, R. M. C. (Orgs). *Livro Verde: Desafios para a Gestão da Região Metropolitana de Campinas*. Campinas, SP: UNICAMP/IE.
- GONÇALVES, M. F., BRANDÃO, C. A. e GALVÃO, A. C. (2003). *Regiões e Cidades, Cidades nas Regiões: a Espacialidade do Desenvolvimento Brasileiro*. São Paulo, Editora da Unesp.
- GROSTEIN, M. D. (2001). MetrÓpole e Expansão Urbana: A Persistência de Processos ‘Insustentáveis’. *São Paulo em Perspectiva*, 15(1): 13-19.
- HANDBOOK on Inter-municipal Partnership and Co-operation for Municipal Government. Disponível em www.gov.ns.ca/workshops/PDF/MunicipalCooperation_Seminar/Intermunicipal_report.pdf . (Acesso em 02 – 02 – 2004).
- HEEG, S. (2003). Governance in the Stuttgart Metropolitan Region. In: SALET, W., THORNLEY, A. e KRUEKELS, A. (2003). *Metropolitan Governance and Spatial Planning: Comparative Case Studies of European City-regions*. London: Spon Press.

- HOGAN, D. J. (Org.). (2001). *Migração e Ambiente nas Aglomerações Urbanas*. Campinas, NEPO/UNICAMP.
- HOTZ, E. F. (2000). *A Organização Metropolitana Pós-Constituição de 1988*. São Paulo em Perspectiva, vol 14/ n. 4, pp. 91 a 98;
- IPEA/IBGE/NESUR-IE-UNICAMP. *Caracterização e Tendências da Rede Urbana no Brasil*. Campinas, UNICAMP.IE, 1999.
- JACOUD, L. (2001). *Experiências Internacionais em Política Regional: O Caso da França*. IPEA: Texto para Discussão nº 815.
- KHAIR, A A (2002). Financiamento Público para Regiões Metropolitanas. In: FONSECA, R. B., DAVANZO, A M. Q. e NEGREIROS, R. M. C. (Orgs). *Livro Verde: Desafios para a Gestão da Região Metropolitana de Campinas*. Campinas, SP: UNICAMP/IE.
- KORNIN, T. e MOURA, R. (2002). *Metropolização e Governança Urbana: Relações Transescalares em Oposição a Práticas Municipalistas*. Encontro Anual da Anpocs, Anais... . Caxambu, outubro.
- KOWARICK, L. F. (2000). *Escritos Urbanos*. São Paulo, Editora 34.
- Lei Complementar Estadual n.º 870, de 19 de junho de 2000.
- LEME, M. C. e PACHECO, R. S. (1989). A Questão Fundiária Imobiliária e Serviços Urbanos. *Espaço e Debates*, n.34.
- LENCIONI, S. (1991). *Reestruturação Urbano-industrial: Centralização do Capital e Desconcentração da Metrópole de São Paulo*. São Paulo, DG/FFLCH/USP. (tese de doutoramento).
- LOBO, T e TAVARES, L. (1991). Metropolização: Experiência Internacional. Relatório Final de Pesquisa. Volume II. Projeto: Terciarização, Metropolização e Gestão Metropolitana. NESUR/UNICAMP, Campinas.
- MARICATO, E. (2000). *Urbanismo na Periferia do Mundo Globalizado: Metrôpoles Brasileiras*. São Paulo em Perspectiva, vol 14/ n. 4, pp. 21 a 33;
- MARICATO, E. (2001). *Brasil, Cidades: Alternativas Para a Crise Urbana*. Petrópolis, Vozes.
- MARSHALL, A. (1920). *Princípios de Economia: Tratado Introdutório*. São Paulo: Cultural, 1982.

- MELLO, D. L. (1996). *A Experiência Internacional em Gestão Metropolitana*. In: CARDOSO, E. D. & ZVEIBIL V. Z. *Gestão Metropolitana: Experiências e Novas Perspectivas*. Rio de Janeiro: Instituto Brasileiro de Administração Municipal.
- MONTENEGRO, M. H. F. (s/d). *Lei de Consórcios abre oportunidades de avanço institucional para o saneamento básico*. Disponível em: www.fnucut.org.br/SITE/sec-saneamento/lei_de_consortorios_abre_opportunid.htm. (Acesso em 30 –12 – 2007).
- MORAES, A (2003). *Direito Constitucional*. São Paulo: Editora Atlas.
- MORETTI, R. S. e JANNUZZI, P. M. (2002). Política Habitacional na Região Metropolitana de Campinas. In: FONSECA, R. B., DAVANZO, A M. Q. e NEGREIROS, R. M. C. (Orgs). *Livro Verde: Desafios para a Gestão da Região Metropolitana de Campinas*. Campinas, SP: UNICAMP/IE.
- MOURA, R. (2004). Metrôpoles em Reestruturação: A Lógica da Desordem. In: RIBEIRO, L. C. Q. (org). *A Metrôpole: Entre a Coesão e a Fragmentação, a Cooperação e o Conflito*. São Paulo: Editora Perseu Abramo.
- NORTH, D. C. (1990). *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. New York: Cambridge University.
- OECD (2004). *Territorial Reviews: Montreal, Canadá*. Disponível em www.iigr.ca/pdf/documents/1169_OECD_Territorial_Review.pdf. (Acesso em 02 – 04 – 2005).
- PEDERSINI, R. (1997). *Territorial Pacts: A New Form of Decentralised Social Dialogue*. Disponível em: <http://www.eurofound.europa.eu/eiro/1997/04/feature/it9704203f.htm>. Acesso em: 02 – 04 – 2005).
- PIORE, M. J. e SABEL, C. F. (1984). *The Second Industrial Divide: Possibilities for Prosperity*. New York: Basic Books Publishers.
- PIRES, M. C. S. e SANTOS, S. M. M. (2002). Evolução da Mancha Urbana. In: FONSECA, R. B., DAVANZO, A M. Q. e NEGREIROS, R. M. C. (Orgs). *Livro Verde: Desafios para a Gestão da Região Metropolitana de Campinas*. Campinas, SP: UNICAMP/IE.
- PITU Campinas (2004). Diagnóstico do Sistema de Transporte da RMC. Relatório 3: Banco de Dados e Diagnóstico do Sistema de Transporte da RMC. Volume 2.
- PORTER, M. (1990). *A Vantagem Competitiva das Nações*. Rio de Janeiro, Editora Campus.
- PUTNAM, Robert D. (1993). *Comunidade e Democracia: A Experiência da Itália Moderna*. Rio de Janeiro: Editora da FGV.
- RESENDE, F. (1997). *Novo Papel Para Estados e Municípios*. (mimeo);

- RIBEIRO, L. C. Q. (org). *A Metrópole: Entre a Coesão e a Fragmentação, a Cooperação e o Conflito*. São Paulo: Editora Perseu Abramo.
- ROCHA, C. V. e FARIA, C. A. F. (s/d). *Cooperação Intermunicipal, Reterritorialização da Gestão Pública e Provisão de Bens e Serviços Sociais no Brasil Contemporâneo: a Experiência dos Consórcios de Saúde em Minas Gerais*. Trabalho a ser apresentado no 4º Encontro da ABCP, na área de Estado e Políticas Públicas, Versão Preliminar (mimeo);
- ROLNIK, R. & SOMEKH (2000). Governar as Metrôpoles: Dilemas da Recentralização. *São Paulo em Perspectiva*, vol 14/ n. 4, pp. 83 a 90;
- ROLNIK, R. (2000). Cidade e Políticas Urbanas no Brasil: Velhas Questões, Novos Desafios In: RATTNER, H. (2000). *Brasil no Limiar do Século XXI: Alternativas Para Construção de Uma Sociedade Sustentável*. São Paulo: EDUSP.
- ROLNIK, R. e SOMEKH, N. (2004). Governar as Metrôpoles: Dilemas da Recentralização. In: RIBEIRO, L. C. Q. (Org). *A Metrópole: Entre a Coesão e a Fragmentação, a Cooperação e o Conflito*. São Paulo: Editora Perseu Abramo.
- SALET, W., THORNLEY, A. e KRUEKELS, a. (2003). *Metropolitan Governance and Spatial Planning: Comparative Case Studies of European City-regions*. London: Spon Press.
- SANTANGELO M. (2002). *Scales and Processes of Territorial Recomposition: Exemples in the EU*. Disponível em <http://www2.polito.it>. (Acesso em 20 – 02 – 2005).
- SASSEN, S. (1991). *The Global City: New York, London, Tokyo*. Princeton University Press
- SEMEGHINI, U. C. (2006). *Gestão Metropolitana, Possibilidades e Limites: A Experiência de Campinas*. IE/UNICAMP. (Tese de Doutorado).
- SCOTT, A. (1999). *Global City Regions*. Theme paper prepared for the conference on Global City Regions Los Angeles, University of California, 21 a 23 de outubro. Reproduzido em *Cidades-Regiões globais*. Espaço & Debates, São Paulo, (41): 11-25, 2001.
- SOARES, L. E. (2006). Um Decálogo para a Segurança Pública. In: FEGHALI, J., MENDES, C. e LENGUBE. *Reflexões Sobre a Violência Urbana. (In)Segurança e (Des)Esperanças*. Rio de Janeiro: Mauad X.
- SPINK, P. (2006). *Governança Metropolitana: Sobre Instituições e Organizações*. X Colóquio Internacional Sobre Poder Local: Desenvolvimento e Gestão de Territórios. 11 a 13 de dezembro. Anais..., Salvador.

- SOUZA, C. (2004). Regiões Metropolitanas: Trajetória e Influência das Escolhas Institucionais. In: RIBEIRO, L. C. Q. (Org). *A Metrópole: Entre a Coesão e a Fragmentação, a Cooperação e o Conflito*. São Paulo: Editora Perseu Abramo.
- SPOSATI, A. (2000). *Cidade em Pedacos*. São Paulo, Brasiliense.
- STEPHENS, G. R. e WIKSTROM, N. (2000). *Metropolitan Government and Governance: Theoretical Perspectives, Empirical Analysis and the Future*. New York – Oxford: Oxford University Press.
- STOPER, M. (1997). *The Regional World*. New York: Guilford Press.
- TOLEDO SILVA, R. (2002). Gestão Integrada de Bacias Hidrográficas Densamente Urbanizadas. In: FONSECA, R. B., DAVANZO, A M. Q. e NEGREIROS, R. M. C. (Orgs). *Livro Verde: Desafios para a Gestão da Região Metropolitana de Campinas*. Campinas, SP: UNICAMP/IE.
- TOLEDO SILVA, R. (2004). Infra-estrutura Urbana, Necessidades Sociais e Regulação Pública: Avanços Institucionais e Metodológicos a Partir da Gestão Integrada de Bacias. In: RIBEIRO, L. C. Q. (org). *A Metrópole: Entre a Coesão e a Fragmentação, a Cooperação e o Conflito*. São Paulo: Editora Perseu Abramo.
- TOMÁS, M. (2002). *Dealing With Metropolitan Governance. A Case Study: Madri*. Disponível em <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/CLAD/clad0044416.pdf>. (Acesso em 23 – 03 – 2004).
- TOMÁS, M e COLLIN, J. P. (2004). Metropolitan Governance in Canada or the Persistence of Institutional Reforms. *Urban Public Economics Review*. Universidad de Santiago de Compostela. España: pp. 13- 39. Disponível em: <http://redalyc.uaemex.mx/redalyc/pdf/504/50400201.pdf>. (Acesso em 07 – 12 – 2005).
- VAINER, C. B. A Escala do Poder e o Poder das Escalas: O que Pode o Poder Local? In: IPPUR (2002). *Planejamento e Território: Ensaio Sobre a Desigualdade*. Número Especial dos Cadernos IPPUR, ano XVI. n. 1, 13-32, jan/jul.
- VELTZ, P. (1999). *Mundialización, Ciudades Y Territorios: La Economía de Archipiélago*. Barcelona: Editora Ariel.
- VILAÇA, F. (2000). *Espaço Intraurbano*. São Paulo, Edusp.
- WHITAKER, J. S. (2000). Globalização e Urbanização Subdesenvolvida. *São Paulo em Perspectiva*, vol 14/n. 4, pp. 3 a 9.
- WILSON, R. (2006). Metropolitan Governance in the United States. X Colóquio Internacional Sobre Poder Local: Desenvolvimento e Gestão de Territórios. 11 a 13 de dezembro. Anais..., Salvador.

YAHN, A G. e GIACOMINI, A A R. V. I. (2002). Recursos Hídricos e Saneamento. In: FONSECA, R. B., DAVANZO, A M. Q. e NEGREIROS, R. M. C. (Orgs). *Livro Verde: Desafios para a Gestão da Região Metropolitana de Campinas*. Campinas, SP: UNICAMP/IE.

ZIMMERMANN, G. (2002). Financiando Ações Supramunicipais. In: FONSECA, R. B., DAVANZO, A M. Q. e NEGREIROS, R. M. C. (Orgs). *Livro Verde: Desafios para a Gestão da Região Metropolitana de Campinas*. Campinas, SP: UNICAMP/IE.

SITES CONSULTADOS:

www.emplasa.org.br

www.cetesb.sp.gov.br

www.agemcamp.sp.gov.br

www.campinas.sp.gov.br

www.ana.gov.br

www.cetecesp.gov.br