



Universidade Estadual de Campinas  
Instituto de Geociências  
Departamento de Geografia



**METROPOLIZAÇÃO CORPORATIVA E REGIONALIZAÇÃO:  
UM ESTUDO SOBRE O PLANEJAMENTO E A GESTÃO  
TERRITORIAIS DA REGIÃO METROPOLITANA DE CAMPINAS**

Claudiane Gonçalves Tonetti

Orientadora: Profa. Dra. Adriana Maria Bernardes da Silva

Campinas, Janeiro de 2014.



Universidade Estadual de Campinas  
Instituto de Geociências  
Departamento de Geografia



**METROPOLIZAÇÃO CORPORATIVA E REGIONALIZAÇÃO:  
UM ESTUDO SOBRE O PLANEJAMENTO E A GESTÃO  
TERRITORIAIS DA REGIÃO METROPOLITANA DE CAMPINAS**

Trabalho de conclusão de curso apresentado  
ao Instituto de Geociências como parte dos  
requisitos necessários para a obtenção do  
título de Bacharela em Geografia.

Claudiane Gonçalves Tonetti

Orientadora: Profa. Dra. Adriana Maria Bernardes da Silva

Campinas, Janeiro de 2014.

## **AGRADECIMENTOS**

Aos meus pais, Sebastiana e José Geraldo, e à minha irmã, Cintia, pelo apoio.

À professora Adriana Bernardes, pela confiança, paciência e seriedade na orientação.

À professora Tereza Paes, pelo incentivo à pesquisa durante a iniciação científica.

Ao Sérgio Gomide e ao Maurício Hoffmann, pela concessão das entrevistas.

Ao Eduardo Sombini e à Ana Paula Mestre, pelas reflexões e apontamentos realizados na avaliação deste trabalho.

Aos amigos de graduação, especialmente: Camilo Coelho, Diogo Negrão, Gedalva Souza, Gustavo Teramatsu, Larissa Vieira, Livia Cangiano, Marcelo Andrade, Melissa Steda, Sueli Almeida, Wagner Nabarro e William Chinelato, pela convivência durante os últimos anos.

## RESUMO

A Região Metropolitana de Campinas (RMC) é emblemática do segundo momento de institucionalização de regiões metropolitanas no Brasil, marcado pela transferência dessa função para a competência dos governos estaduais. Seu processo de institucionalização expressa as contradições entre o fato metropolitano e sua apropriação pela regionalização usada como ferramenta do planejamento territorial, considerado como instrumento político. Através da análise da atuação da Agência Metropolitana de Campinas, órgão responsável pelo planejamento da RMC, foi possível verificar a existência de uma estrutura com forte influência do governo estadual, que limita a participação da sociedade civil tendo em vista viabilizar o uso corporativo do território.

**Palavras-chave:** Região Metropolitana de Campinas, metropolização, usos do território, Agemcamp.

## **ABSTRACT**

The Campinas Metropolitan Region (CMR) is emblematic of the second moment of institutionalization of metropolitan regions in Brazil, marked by the transfer of this function to the jurisdiction of state governments. The process of institutionalization express the contradictions between the metropolitan apparel and its appropriation by regionalization used as a tool of territorial planning, regarded as a political tool. Through analysis of the performance of Campinas Metropolitan Agency, the body responsible for planning the CMR, could verify the existence of a structure with strong influence of the state government, which limits the participation of civil society to facilitate corporate use of the territory.

**Keywords:** Metropolitan Region of Campinas, metropolization, uses of territory, Agemcamp.

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO</b> .....	4
<b>CAPÍTULO 1 - Metropolização e regiões metropolitanas no Brasil no atual período</b> .....	6
<b>1.1</b> O processo de metropolização na urbanização brasileira: morfologias de concentração e redefinição do conteúdo regional .....	7
<b>1.2</b> A <i>regionalização como ferramenta</i> do planejamento territorial: a institucionalização de regiões metropolitanas no Brasil .....	10
<b>CAPÍTULO 2 - A inserção das regiões metropolitanas na organização regional paulista</b> .....	16
<b>2.1</b> A evolução da regionalização institucional do Estado de São Paulo: a conformação das regiões administrativas .....	17
<b>2.2</b> Regiões metropolitanas e expansão do <i>meio técnico-científico-informacional</i> no território paulista.....	20
<b>CAPÍTULO 3 - Campinas e sua região metropolitana</b> .....	27
<b>3.1</b> Fato metropolitano em Campinas: aspectos da construção regional.....	28
<b>3.2</b> A institucionalização da Região Metropolitana de Campinas: atores e ações do interesse comum metropolitano.....	30
<b>CAPÍTULO 4 - A Agência Metropolitana de Campinas e o uso corporativo do território</b> ....	36
<b>4.1</b> Estrutura e atuação da Agência Metropolitana de Campinas: os vínculos institucionais e os projetos prioritários .....	37
<b>4.2</b> O acesso à informação pública e a participação popular no planejamento e na gestão metropolitanos .....	44
<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS</b> .....	48
<b>REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS</b> .....	50
<b>ANEXOS</b> .....	56

## ÍNDICE DE FIGURAS E QUADROS

<b>Figura 1.</b> Regiões metropolitanas no Brasil.....	14
<b>Figura 2.</b> Macrometrópole Paulista.....	26
<b>Figura 3.</b> Região Metropolitana de Campinas com a inclusão de Morungaba.....	33
<b>Figura 4.</b> Estrutura da Agência Metropolitana de Campinas.....	38
<b>Quadro 1.</b> Evolução da população urbana no Brasil.....	7
<b>Quadro 2.</b> População nas regiões metropolitanas brasileiras.....	7
<b>Quadro 3.</b> Projetos de Lei Complementar para criação de Regiões Metropolitanas.....	22
<b>Quadro 4.</b> Propostas de inclusão de municípios na RMC.....	34

## ÍNDICE DE SIGLAS

AGEMCAMP – Agência Metropolitana de Campinas  
CD-RMC – Conselho de Desenvolvimento da Região Metropolitana de Campinas  
CIATEC – Centro de Indústria e Apoio à Tecnologia de Campinas  
CLI – Centro de Logística Integrada  
CNPU – Comissão Nacional de Política Urbana e Regiões Metropolitanas  
EMPLASA – Empresa Paulista de Planejamento Metropolitano S.A.  
ERPLAN – Escritório Regional de Planejamento  
FUMEFI – Fundo Metropolitano de Financiamento e Investimento  
FUNDERC – Fundação para o Desenvolvimento de Campinas  
FUNDO – Fundo de Desenvolvimento Metropolitano da Baixada Santista  
FUNDOCAMP – Fundo de Desenvolvimento Metropolitano de Campinas  
GAMESP – Gabinete Metropolitano de Gestão Estratégica  
GEGRAN – Grupo Executivo da Grande São Paulo  
IAB – Instituto dos Arquitetos do Brasil  
IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística  
IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada  
LDO – Lei de Diretrizes Orçamentárias  
LOA – Lei Orçamentária Anual  
PDDT – Plano Diretor de Desenvolvimento de Transportes  
PIESP – Pesquisa de Investimentos Anunciados no Estado de São Paulo  
PITU – Plano Integrado de Transporte Urbano  
PND – Plano Nacional de Desenvolvimento  
PNDU – Plano Nacional de Desenvolvimento Urbano  
RMBS – Região Metropolitana da Baixada Santista  
RMC – Região Metropolitana de Campinas  
RMSP – Região Metropolitana de São Paulo  
RMVPLN – Região Metropolitana do Vale do Paraíba e Litoral Norte  
SEADE – Sistema Estadual de Análise de Dados  
SERFHAU – Serviço Federal de Habitação e Urbanismo  
STM – Secretaria de Transportes Metropolitanos

## INTRODUÇÃO

Com a globalização, segundo Santos e Silveira (2001), a produção da política interna e da política internacional de cada país passa a ter a lógica das grandes empresas como dado constitutivo. Como resultado, o espaço nacional é organizado para servir às grandes empresas hegemônicas, as quais comandam a vida econômica e social e a dinâmica territorial, permitindo que o território seja adjetivado como um *território corporativo* (SANTOS; SILVEIRA, 2001).

É dentro desse contexto que, segundo Silva Neto (2008), temos a constituição de regionalizações de interesse comum do Estado e do mercado; regionalizações especulativas que transformam a gestão metropolitana em negócio de atores híbridos, ora Estado, ora empresas, e que se confundem com as regionalizações decorrentes da urbanização do território.

A Região Metropolitana de Campinas (RMC) possuiria esse tipo de gestão, marcada por uma atuação que reforça o uso corporativo do território, visto que caracterizada por práticas mais vinculadas ao atendimento do interesse de alguns do que ao interesse comum, utilizado como justificativa central para a criação dessa unidade regional.

Através desta pesquisa, buscamos analisar o planejamento e a gestão territoriais da Região Metropolitana de Campinas a partir da reflexão acerca da atuação da Agência Metropolitana de Campinas (Agemcamp). Como metodologia adotamos a revisão bibliográfica, a consulta às fontes estatísticas, a consulta documental e a realização de entrevistas. Além disso, houve também o apoio na experiência de estágio extracurricular realizado na Agemcamp.

Os resultados foram estruturados em quatro capítulos. O primeiro, intitulado *Metropolização e regiões metropolitanas no Brasil no atual período* trata do processo de metropolização na urbanização brasileira e a institucionalização de regiões metropolitanas no Brasil, buscando analisar a inserção dessas unidades regionais na escala do território nacional.

O segundo capítulo, *A inserção das regiões metropolitanas na organização regional paulista*, aborda a regionalização institucional do Estado de São Paulo, desde as regiões administrativas até as regiões metropolitanas, e sua relação com a difusão das modernizações no território.

No terceiro capítulo, intitulado *Campinas e sua região metropolitana*, será discutida a metropolização de Campinas e o processo de institucionalização da RMC, buscando entender a atuação dos diferentes atores na apropriação do fato metropolitano pela regionalização com vistas ao planejamento.

Por fim, no quarto e último capítulo, *A Agência Metropolitana de Campinas e o uso corporativo do território*, será abordada a atuação da Agemcamp e a participação popular no planejamento e na gestão metropolitanos.

## CAPÍTULO 1

### Metropolização e regiões metropolitanas no Brasil no atual período

A questão da metropolização pode ser tomada como uma das mais relevantes do processo de urbanização contemporâneo, emergindo dela, segundo Souza (2008a), abordagens sobre a formação das enormes periferias, dos processos de verticalização e densificação do uso do território, da formação das metrópoles e das regiões metropolitanas. O que leva à reflexão sobre a própria definição de região.

A região é, de acordo com Santos (2003), a produção de dois tipos de recortes territoriais inseparáveis: *horizontalidades* e *verticalidades*. As *horizontalidades* se referem às extensões compostas de pontos contínuos e contíguos, como na definição tradicional de região. As *verticalidades*, por sua vez, são as relações que se dão entre pontos descontínuos, porém interligados; pontos que definem um espaço de fluxos reguladores e asseguram o funcionamento global da economia e da sociedade (SANTOS, 2009a).

As *verticalidades* se sobrepõem ao território das *horizontalidades*, fazendo com que a solidariedade regional deixe de ser orgânica e passe a ser organizacional. A tendência atual ocorre no sentido de uma união vertical dos lugares, onde os vetores da modernização desfazem e refazem contornos e conteúdos dos subespaços (SANTOS, 2003 e 2009a), redefinindo a região.

Pode-se afirmar que as regiões metropolitanas resultam, hoje, da regionalização usada *como ferramenta* da ação hegemônica (RIBEIRO, A., 2004). Porém, é importante lembrar que a relevância da *regionalização como ferramenta* depende do conhecimento da *regionalização como fato*, expressiva da gênese, da evolução e da estruturação de regiões (RIBEIRO, A., 2004), fruto do desenvolvimento do processo de urbanização (SOUZA, 1976), da qual depende, por sua vez, a resistência à ação hegemônica.

A compreensão da Região Metropolitana de Campinas (RMC), instituída em 2000, se insere nesse contexto e evidencia que o conteúdo regional, conforme destaca Silva Neto (2003 e 2008), tem sofrido transformações com a globalização, de modo que, sem dúvida, a metropolização que assistimos é nova.

## 1.1 O processo de metropolização na urbanização brasileira: morfologias de concentração e redefinição do conteúdo regional

As metrópoles pressupõem e resultam do processo de metropolização, o qual se constitui em um fenômeno que vai além da dimensão territorial, se referindo também, de acordo com Firkowski e Moura (2001), aos modos de vida e de produção. Elas são, nas palavras de Santos (1990, p.9), “os maiores objetos culturais jamais construídos pelo homem”.

A metropolização consiste em um novo patamar alcançado nos anos 1970 pelo processo de urbanização, sendo reforçada mais recentemente pelo aumento do número de cidades milionárias e de grandes cidades médias. Segundo Santos (2009b), a partir dos anos 1980, ela é acompanhada paralelamente pelo fenômeno de desmetropolização, isto é, pela repartição de novos contingentes de população urbana com outras morfologias concentradoras.

No Quadro 1 podemos nos atentar à magnitude desse processo, no qual a população urbana evoluiu de 56% para 84% da população total no período de 1970 a 2010. À esses dados pode-se acrescentar ainda aqueles específicos para as regiões metropolitanas, expostos no Quadro 2, o qual mostra que, em 2010, 50% da população urbana do Brasil residia em regiões metropolitanas que, por sua vez, abrigavam cerca de 44% da população total, isto é, 84.140.048 pessoas, número maior do que a população urbana brasileira de 1980.

**Quadro 1:** Evolução da população urbana no Brasil.

Ano	População Urbana	População Total	% Pop. Urbana
1970	52.097.260	93.134.846	55,94
1980	80.437.327	119.011.052	67,59
1991	110.990.990	146.825.475	75,59
2000	137.953.959	169.799.170	81,29
2010	160.925.804	190.755.799	84,36

Fonte: IBGE, 2010.

**Quadro 2:** População nas regiões metropolitanas brasileiras.

Ano	Pop. RMs	Pop. Urbana RMs	%Pop. RMs	% Pop. Urbana RMs
2010	84.140.048	80.763.900	44,11	50,19

Fonte: IBGE, 2010.

Entendida como uma metamorfose do processo de urbanização, a metropolização manifesta espacialmente o modelo de desenvolvimento vigente. Trata-se, hoje, da produção e do desenvolvimento de novas condições metropolitanas fundamentais para a reprodução do capital, de maneira que a metrópole contemporânea “pode ser considerada uma espécie de tradução urbana da manifestação socioespacial da globalização” (LENCIONI, 2011, p.135).

Diante da celeridade da urbanização do espaço nacional, a metrópole sucumbe, empobrecendo-se cada vez mais e tornando-se deficitária sob todos os aspectos (SOUZA, 2008a). Ela se torna cada vez mais corporativa e fragmentada com a criação dos espaços da globalização, que tem por base “um processo racionalizador e um conteúdo ideológico de origem distante e que chegam a cada lugar com os objetos e as normas estabelecidas para servi-los” (SANTOS, 2008, p.142).

Os espaços que se relacionam mundialmente precisam estar capacitados tecnologicamente para o exercício das funções determinadas pela nova divisão do trabalho. Nesse sentido, o corporativismo na metrópole é, segundo Souza (2008a), o preparo de territórios exíguos para o funcionamento das *verticalidades*.

De acordo com Silva (2001), trata-se de uma fração da cidade que controla o tempo dos demais lugares, de modo que se pode chamar o tempo da metrópole de invasor, porque ele desorganiza a antiga rede urbana e a refuncionaliza, com base nos nexos da informação.

Desenha-se, neste contexto, uma rede urbana estruturada a partir de fluxos de informações e, paralelamente, recria-se a dialética entre concentração e dispersão no território nacional. De um lado, ampliam-se seletivamente as densidades técnicas, científicas e informacionais no território, necessárias ao exercício das grandes empresas e a uma ação mais eficaz do Estado. E, por outro lado, concentram-se geograficamente aquelas variáveis que comandam (controlam, organizam) as atividades hegemônicas dispersas. Todo esse movimento se dá alargando os contextos da globalização no território brasileiro (SILVA, 2001, p.35).

A metrópole paulistana transformou-se em grande centro urbano produtor de informações e reafirmou sua primazia, que passa a decorrer de sua capacidade de concentrar as atividades de produção, coleta, classificação e redistribuição de informações (SILVA, 2001). Configura-se, portanto, no *centro de gestão* (CORRÊA, 1996) por excelência do território brasileiro e sustenta a divisão metropolitana do trabalho sob o ponto de vista do comando, cujo centro, todavia, está fora do Brasil.

Ao mesmo tempo, há a distribuição desigual e seletiva das modernizações, que apenas reafirma os desequilíbrios da rede urbana. Como destaca Moura (2004, p.270):

[...] a concentração apenas se expande territorialmente, incorporando ou criando espacialidades vizinhas às centralidades concentradoras históricas. Nesse processo, algumas lógicas orientam a conformação das morfologias, contrariando a possibilidade de uma ordem, de um equilíbrio, de uma organização na sua distribuição como nós equidistantes da rede urbana, e acentuando os limites da concentração e do esvaziamento. Tais lógicas se prendem às relações da economia nacional com o mundo, ao desenvolvimento das economias regionais e ao padrão de urbanização (MOURA, 2004, p.270).

O desenvolvimento desigual aparece na base da conformação do território brasileiro e as regionalizações são produzidas privilegiando os territórios competitivos, funcionais e rentáveis (MOURA, 2009), de modo que, como afirma Silva (2001, p.231), “a organização espacial pretérita parece impor, por conseguinte, uma direção aos investimentos do presente”.

Nesse sentido, é na *Região Concentrada* (SANTOS; SILVEIRA, 2001), e, sobretudo, no Estado de São Paulo, onde a metropolização do espaço ocorre com maior intensidade.

Visto que esse processo “não reconhece as fronteiras administrativas” (LENCIONI, 2003b, p.36), ele não pode ser apreendido por limites previamente definidos. Portanto, há conflitos entre a institucionalidade e a espacialidade do fato metropolitano, de modo que as regiões metropolitanas brasileiras, nas palavras de Firkowski e Moura (2001, p.109), “encontram-se atreladas, muito mais, a interesses de ordem política do que a ocorrência do fenômeno”.

Assim, é possível afirmar que as regiões metropolitanas resultam hoje da regionalização usada *como ferramenta* da ação hegemônica, isto é, “conduzida pelas forças econômicas e políticas que dominam o território brasileiro” (RIBEIRO, A., 2004, p.194). Baseada em pactos que se voltam a um nível hierárquico superior e prescindindo de uma articulação entre o conjunto que conforma a aglomeração, a região pode transformar-se apenas em uma definição legal, que se aplica para favorecer direitos individuais, e não para consolidar o direito da coletividade (FIRKOWSKI; MOURA, 2001).

## **1.2 A regionalização como ferramenta do planejamento territorial: a institucionalização de regiões metropolitanas no Brasil**

A discussão acerca das regiões metropolitanas (RMs) no Brasil teve origens na década de 1960, quando há, segundo Tonucci Filho (2012), o reconhecimento de que os problemas decorrentes do crescimento acelerado das grandes metrópoles brasileiras extrapolava os limites municipais. Passa-se, assim, a discutir intensamente a necessidade de provisão dessas áreas com aparatos capazes de fornecer elementos de coordenação e planejamento supramunicipais (TONUCCI FILHO, 2012).

Fernandes (2013) aponta que o enfrentamento da questão metropolitana foi um dos temas centrais do *Seminário da Habitação e Reforma Urbana*, promovido pelo Instituto dos Arquitetos do Brasil (IAB) em 1963. O documento resultante serviu de base para a criação do Serviço Federal de Habitação e Urbanismo (SERFHAU) no ano seguinte, que consistiu na primeira instituição criada com o objetivo de administrar e financiar o desenvolvimento urbano no Brasil.

Em 1967, já sob regime militar, essa questão é incluída vagamente na Constituição Federal, que admite a criação de regiões metropolitanas baseadas na realização de serviços de interesse comum aos municípios inseridos em uma mesma dinâmica socioeconômica. Naquele momento, vários autores discutiram sobre as bases legais e normativas que estabelecia constitucionalmente as regiões metropolitanas, a exemplo de Eurico de Andrade Azevedo – que elaborou, ainda em 1967, o documento denominado *Instituição das regiões metropolitanas no Brasil*, publicado na Revista Brasileira dos Municípios pelo IBGE – e do jurista brasileiro Eros Grau – que refletiu sobre o tema em sua participação no *Seminário Internacional sobre Planejamento Metropolitano*, realizado em 1972 (FERNANDES, 2013).

No ano seguinte, pela Lei Complementar nº14, de 08 de Junho de 1973, foram criadas as Regiões Metropolitanas de Belém, Belo Horizonte, Curitiba, Fortaleza, Porto Alegre, Recife, Salvador e São Paulo. Em 1974, após a fusão dos estados do Rio de Janeiro e da Guanabara, foi enfim criada a Região Metropolitana do Rio de Janeiro.

Essa primeira fase de institucionalização de RMs no Brasil, segundo Delgado, Deschamps e Moura (2004), está relacionada à expansão da produção industrial e à consolidação das metrópoles como lócus desse processo. De acordo com Davidovich (2004),

ela aparece como uma estratégia do regime autoritário, ligada a uma política de integração do território nacional e de desenvolvimento econômico.

A prioridade dada aos elementos de racionalização econômica e funcional do espaço, em prejuízo das especificidades da organização socioeconômica de cada área, na visão de Rolnik e Somekh (2004), é evidenciada pela adoção de parâmetros genéricos para a delimitação das RMs. Como consequência, as nove regiões criadas durante esse período tinham capitais estaduais como sede, prevalecendo, segundo Firkowski e Moura (2001, p.105) “interesses políticos em detrimento, em alguns casos, de uma problemática qualitativamente metropolitana”.

O modelo de gestão adotado por todas as RMs apresentava uma estrutura completamente prefixada e hierárquica. Ele tinha por base os executivos estaduais, que possuíam ampla maioria na composição do Conselho Deliberativo em relação às representações municipais, para as quais restava a participação no Conselho Consultivo. Completava o modelo os fundos federais que financiavam o desenvolvimento urbano, dirigindo os recursos diretamente para companhias estatais (ROLNIK; SOMEKH, 2004).

É nesse contexto que, ainda em 1973, sob a coordenação de Jorge Guilherme Francisconi e Maria Adélia de Souza, foi elaborada a Política Nacional de Desenvolvimento Urbano (PNDU), como o capítulo IX do II Plano Nacional de Desenvolvimento (II PND), na tentativa de estabelecer uma *política urbana de direito*, “com normas, ações, diretrizes, programas e projetos tornados explícitos e públicos (visíveis)” em contraposição à *política urbana de fato*, “representada pelas ações e investimentos que já se efetuavam nas cidades” (SOUZA, M., 2004, p.116).

No artigo intitulado *O II PND e a política urbana brasileira: uma contradição evidente*, Maria Adélia Aparecida de Souza relata que houveram discussões sobre as interpretações que estavam sendo construídas sobre a urbanização brasileira, evidenciando duas concepções: uma globalista, que procurava abordar o espaço brasileiro como totalidade manifesta no território, e outra setorialista, com uma visão segmentada do urbano, tratado como a somatória da habitação, do transporte, das finanças, da gestão administrativa. A visão setorialista permitia uma ação imediata sobre a política urbana dos distintos grupos de interesse e acabou derrotando a visão globalista, portanto, geográfica (SOUZA, M., 2004).

Nesse sentido, segundo Souza, M. (2004), as prioridades eram estabelecidas com base nos setores e, para não reverter o sentido do processo de interesse dos setores econômicos hegemônicos, as regiões metropolitanas, especialmente as do Sul e Sudeste, acabavam por ser as mais receptivas às propostas daquele momento.

A partir da PNDU, em 1974, foi criada a Comissão Nacional de Política Urbana e Regiões Metropolitanas (CNPU), com o objetivo de executar as diretrizes da política urbana proposta através do acompanhamento da implantação da estrutura dos Conselhos Consultivo e Deliberativo. A CNPU surgiu também para substituir as atribuições do recém-extinto SERFHAU.

Portanto, segundo Tonucci Filho (2012), no Brasil, o planejamento de base tecnocrática teve o seu auge sob o regime militar, durante o qual se tentou estruturar um aparato de planejamento urbano fortemente centralizado, inicialmente a partir da atuação do SERFHAU (1964-1974) e, posteriormente, da CNPU (1974-1979).

Ao longo dos anos 1980, as sucessivas crises econômicas e o processo de redemocratização política, questionaram a legitimidade das instâncias de planejamento então existentes, uma vez que constituídas de maneira autoritária. Assim, a segunda etapa de institucionalização de RMs no Brasil, tem início com a Constituição Federal de 1988, a qual facultou aos governos estaduais a competência de institucionalização de suas unidades regionais, trazendo novas possibilidades de organização do território e permitindo a inserção da região metropolitana em processos estaduais de planejamento regional (DELGADO; DESCHAMPS; MOURA, 2004).

Segundo Souza, C. (2004), apesar de haver consenso sobre a necessidade de delegar aos governos estaduais a criação de regiões metropolitanas como forma de oposição ao modelo então vigente, houve um embate entre aqueles que defendiam a existência das RMs como instância administrativa e os que sustentavam que elas tivessem representação política própria.

A criação de um governo metropolitano, isto é, de uma estrutura ou arranjo institucional para a gestão de áreas metropolitanas, de acordo com Lefèvre (1998), geralmente, é justificada em termos de necessidade de fazer o sistema institucional urbano corresponder ao desenvolvimento econômico e social das cidades.

Em sua forma pura, ou seja, a de *modelo metropolitano* definido por Sharpe (1995 apud LEFÈVRE, 1998), essa estrutura tem quatro características principais: 1) legitimidade política forte, obtida por eleição direta de seus representantes políticos; 2) autonomia considerável em relação ao governo central e às autoridades locais; 3) jurisdição ampla e compreensiva; e 4) cobertura territorial relevante, abarcando a área urbana funcional. Tal estrutura pode se organizar em duas categorias de arranjos: supramunicipal e intermunicipal, distintas sobretudo com relação à legitimidade política. De acordo com Lefèvre (1998), todas as experiências de governo metropolitano, em diferentes países, se situam entre essas duas modalidades extremas.<sup>1</sup>

No Brasil, segundo Souza, C. (2004), as RMs forma mantidas como instâncias administrativas em um modelo federativo no qual os municípios ampliaram seu grau de autonomia política e tributária. Esse contexto de federalismo e descentralização fez com que a gestão metropolitana não fosse prioridade, transferindo a criação de RMs para a competência dos governos estaduais sem a formulação de políticas públicas voltadas especificamente ao desenvolvimento dessas áreas, apoiadas em uma legislação no plano federal que as oriente e regule (RIBEIRO, L., 2004; ROLNIK; SOMEKH, 2004)<sup>2</sup>.

Diante desse contexto houve uma multiplicação de regiões metropolitanas, muitas das quais destituídas de metrópole, refletindo os diferentes entendimentos sobre a questão metropolitana expressos nas legislações estaduais e configurando o processo denominado por IPEA (2011) de *metropolização institucional*.

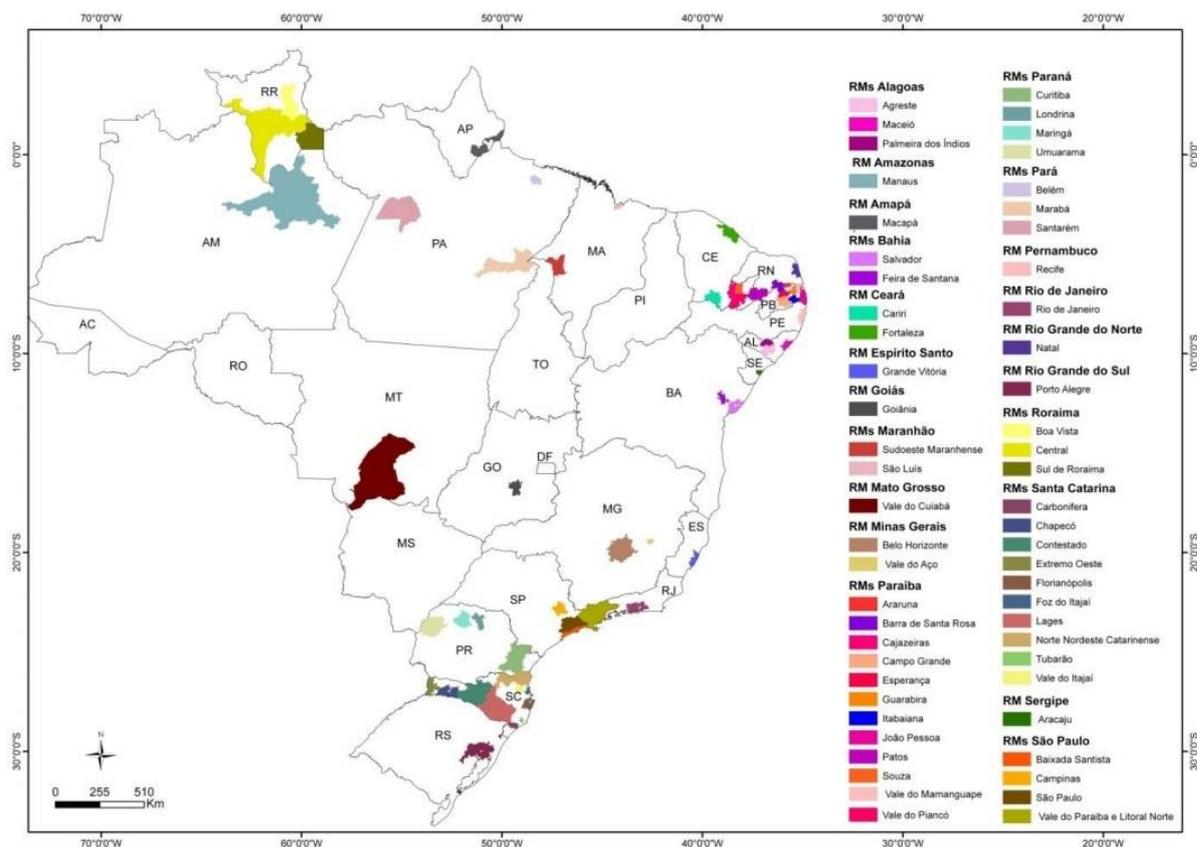
Como resultado, temos hoje 56 regiões metropolitanas que variam significativamente em termos de complexidade e importância na rede urbana. Na Figura 1 é possível verificar a distribuição de RMs no Brasil, merecendo destaque os estados da Paraíba e de Santa Catarina que, contando respectivamente com 12 e 10 RMs, têm seus territórios quase totalmente compartimentados por essas unidades regionais.

---

<sup>1</sup> O autor exemplifica com Canadá, Espanha, Estados Unidos, França, Holanda, Inglaterra e Itália.

<sup>2</sup> Apenas em 2004 foi proposto o Projeto de Lei nº 3640/2004, denominado de Estatuto da Metrópole, que visa instituir diretrizes para a Política Nacional de Planejamento Regional Urbano (PNPRU), criar o Sistema Nacional de Planejamento e Informações Regionais Urbanas (SNPIRU) e dar outras providências. O mesmo ainda se encontra em tramitação na Câmara dos Deputados. Fonte: Câmara dos Deputados. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=251503>>. Último acesso em: 22/09/2013.

**Figura 1:** Regiões metropolitanas no Brasil.



Fonte: SILVA, C. (2013).

Na opinião de Maricato (2011, p.14), “difícilmente uma política pública para as RMs poderia ter uma formulação satisfatória se considerarmos a discrepância existente entre essas aglomerações definidas oficialmente a partir de critérios tão díspares”. As diferenças vão além dos critérios utilizados para delimitação dessas áreas, envolvendo também as estruturas e características de gestão adotadas.

Tem-se que, nessa segunda fase, a descentralização e o aumento da autonomia municipal demandaram formas de gestão mais democráticas e participativas. Porém, como destaca Souza, C. (2004), as escolhas institucionais relativas à gestão metropolitana foram feitas ainda fortemente associadas ao autoritarismo e à centralização, incorporando modelos similares aos já existentes. A organização da gestão apoiada nos conselhos consultivo e deliberativo, como a prevista na definição legal da Região Metropolitana de Campinas, é apontada por Delgado, Deschamps e Moura (2004) como um exemplo dessa situação.

No entanto, o processo de *metropolização institucional* nem sempre é acompanhado da criação de sistemas de gestão metropolitana, aos quais, todavia, estão vinculados a maioria dos fundos metropolitanos instituídos. Nas maiores RMs do país observa-se também a existência de alguns fundos de compensação setoriais, associados, sobretudo, à gestão do transporte metropolitano. Verifica-se ainda arranjos institucionais cooperativos, baseados na Lei dos Consórcios Públicos, com ações concentradas na área de saúde pública (IPEA, 2011).

Em decorrência do federalismo brasileiro, a gestão metropolitana passa a depender, de acordo com IPEA (2011, p.19), “da cooperação de entes municipais pouco estimulados ao estabelecimento de relações cooperativas e pouco habituados a estas práticas que, em tese, pretendem, em alguma medida, superar os condicionantes político-partidários”. Essa constatação nos remete à afirmação de Ribeiro L. (2004), de que na maioria das ações cooperativas de planejamento e gestão metropolitanas, as relações entre municípios e governos estaduais são fundadas em práticas clientelistas. Na visão de Ruy Moreira<sup>3</sup>, o federalismo brasileiro, no que concerne à transferência de recursos, teria se tornado mesmo sinônimo de clientelismo do executivo federal e do legislativo federal.

Segundo o estudo do IPEA (2011), a inexistência de amplos mecanismos de financiamento do desenvolvimento metropolitano mostra que a motivação para a criação de RMs atrela-se à possibilidade de se ter acesso privilegiado a recursos da União, uma vez que as ações políticas e os investimentos públicos tendem a priorizar essas unidades regionais em função de sua importância relativa no cenário nacional.

O Estado de São Paulo, todavia, possui mecanismos próprios e um sistema de gestão mais complexo, evidenciando a incorporação das regiões metropolitanas como uma variável importante na sua estratégia de planejamento.

---

<sup>3</sup> Fala proferida na mesa intitulada *A territorialização das políticas públicas no Brasil: a desconcentração socioeconômica, o pacto federativo e o desenvolvimento desigual* no dia 08/10/2013, durante o X Encontro Nacional da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Geografia, realizado em Campinas-SP.

## **CAPÍTULO 2**

### **A inserção das regiões metropolitanas na organização regional paulista**

Antes mesmo de existir base legal e jurídica para a institucionalização de regiões metropolitanas no Brasil, o governo estadual paulista criou, em 1967, o Grupo Executivo da Grande São Paulo (GEGRAN).

Diante das alterações ocorridas em âmbito federal, que levaram à institucionalização da Região Metropolitana de São Paulo (RMSP), ele foi substituído pela Empresa Paulista de Planejamento Metropolitano (Emplasa), em 1975.

A Emplasa, sobretudo após meados da década de 1980, conforme aponta Mori (1996), sofreu um processo de esvaziamento sistemático: foi reorganizada, teve seu Estatuto Social alterado, foi ameaçada de extinção, além de ter passado por várias secretarias na estrutura administrativa do Estado de São Paulo, que também sofreu mudanças contínuas.

Esse esvaziamento ocorreu concomitantemente em outras unidades regionais administrativas estaduais, evidenciando uma “falta de coordenação de políticas sociais envolvendo todas as escalas da planificação” (SILVA NETO, 2003, p.374) que inviabiliza a política regional.

Hoje, segundo Silva Neto (2006, p.49), nos órgãos de planejamento urbano e regional do Estado de São Paulo, “as equipes técnicas foram reduzidas ao mínimo, cabem, em geral, em pequenos compartimentos dos edifícios públicos e ocupam-se principalmente de assuntos burocráticos e administrativos”. Quadro que pode ser aplicado ao caso da Agência Metropolitana de Campinas (Agemcamp).

Temos que, a partir do momento em que passa a ser competência do governo estadual a criação de unidades regionais, essa ferramenta torna-se estratégica para o planejamento do estado de São Paulo mas, ao mesmo tempo, os órgãos que seriam responsáveis por tal planejamento são relegados a um plano inferior. No caso das regiões metropolitanas, a criação de mecanismos mais complexos com relação à outros estados, parece tratá-las apenas como instâncias articuladoras do ponto de vista externo.

Tal quadro contraditório, instiga a reflexão acerca do planejamento urbano e regional no âmbito do estado de São Paulo em sua configuração atual, marcada por sobreposições de

regionalizações institucionais distintas, onde se mantêm as velhas estruturas regionais, ao passo que são criadas novas regiões metropolitanas.

## **2.1 A evolução da regionalização institucional do Estado de São Paulo: a conformação das regiões administrativas**

De acordo com Silva Neto (2003), é comum a utilização das regiões administrativas como referência para a elaboração de planos e programas regionais no Estado de São Paulo. Baseada na aplicação de modelos clássicos de análise regional, utilizando, por um lado, a ideia de polo como estratégia de desenvolvimento e, por outro, a noção de região funcional como critério para a definição do recorte do território, mesmo não querendo, essa regionalização contemplou a formação histórica dos lugares, de modo que as regiões administrativas do Estado representam uma espécie de regionalização historicamente construída (SILVA NETO, 2003).

Elaborada por equipe técnica da Secretaria de Planejamento em 1967<sup>4</sup> e revista pela Coordenadoria de Ação Regional da mesma secretaria, em 1970<sup>5</sup>, a regionalização administrativa do Estado de São Paulo, segundo a Emplasa (2011), teve por base duas escalas de centros urbanos: um de abrangência regional e outro de abrangência sub-regional, constituindo, respectivamente, os polos das Regiões Administrativas (RAs) e Regiões de Governo (RGs), em geral, os municípios mais antigos e com estrutura econômica mais diversificada.

Segundo Souza (1976), dois eram os objetivos fundamentais da política de desenvolvimento regional: 1) Promover o planejamento indicativo regionalizado do Estado, com o objetivo de atenuar os desequilíbrios gerados pelo rápido processo de industrialização e urbanização; e 2) Promover a introdução de critérios de regionalização na administração estadual – ainda fortemente centralizada – no planejamento de suas atividades, a fim de: a) Racionalizar e descentralizar a máquina administrativa do governo; e b) Propiciar um melhor atendimento às populações do interior, no que concerne aos serviços públicos.

---

<sup>4</sup> O Decreto nº48.162, de 3 Julho de 1967, dispôs sobre as normas para regionalização das atividades da administração estadual e o Decreto nº48.163, de 3 de Julho de 1967, dispôs sobre as regiões que deverão ser adotadas pelos órgãos da Administração Pública.

<sup>5</sup> Decreto nº52.576, de 12 de Dezembro de 1970, dispõe sobre as regiões que deverão ser adotadas pelos órgãos da Administração Pública.

Na década de 1980, alguns decretos alteraram substantivamente o enfoque da regionalização estadual, cabendo aqui destacar o Decreto nº 26.581, de 5 janeiro de 1987, que compatibilizou as RAs com as RGs, fazendo com que o conjunto destas últimas passasse a corresponder exatamente aos limites das primeiras.

Conforme constatado pela Emplasa (2011, p.17) no estudo intitulado *Rede Urbana e Regionalização do Estado de São Paulo*, essa regionalização político-institucional, baseada em critérios clássicos, não fornece apoio adequado para formulação, implementação e gestão das políticas públicas:

Isso porque, principalmente, é desconsiderado o fato de que os fenômenos e/ou processos físico-territoriais e socioeconômicos não se circunscrevem aos limites artificiais estabelecidos pela política ou pela administração pública; ao contrário, configuram uma realidade muito mais complexa e multifacetada do que aquela que as categorias teóricas, ou as delimitações político-institucionais, conseguem expressar. (EMPLASA, 2011, p.17)

É preciso considerar que os limites do fenômeno regional se alteram a cada novidade da história, sendo a região ao mesmo tempo receptáculo de eventos do mundo e produtora da história concreta. Nesse sentido, a análise isolada da forma não basta, pois não permite a compreensão do movimento. É necessário captar também a vida que nelas se desenvolve, ver a região como área de ocorrência dos fenômenos e, para isso, trabalhar com o conceito de região, mais do que apenas com a categoria (SILVEIRA, 2003).

Para Santos (2000), as redivisões territoriais visando a criação de novas unidades de governo foram destinadas a melhorar determinada qualificação local e não abrangentes ao social. Em suas palavras (SANTOS, 2000, p.121):

Não é suficiente cuidar, com exclusividade, de alterar as delimitações atuais e suas definições operacionais, se não estivermos preocupados com o conteúdo a atribuir às novas formas, desde a questão das competências legislativas e do poder de decisão, até a disponibilidade real de recursos financeiros e legais, para dar a resposta imediata cabível a tudo o que for considerado direito inadiável de todos os habitantes. (SANTOS, 2000, p.121)

Como visto anteriormente, a Constituição Federal de 1988 transferiu para os governos estaduais a prerrogativa da institucionalização de suas unidades regionais; o que em São Paulo

foi expresso na Constituição Estadual de 1989 e na Lei Complementar Estadual nº 760, de 1º de agosto de 1994 (Anexo I), a qual estabelece as diretrizes para sua organização regional.

Assim, abre-se a possibilidade do governo estadual se regionalizar com base em padrões de desenvolvimento, adotando as categorias de região metropolitana, aglomeração urbana e microrregião. No entanto, esta nova regionalização, fruto da crescente racionalização do uso do território e do abandono das políticas sociais, não substitui a histórico-administrativa (SILVA NETO, 2003 e 2006).

Tendo isso em vista, Silva Neto (2003) destaca em sua análise que, para o Estado, a compatibilização das metas de promoção do desenvolvimento regional e de descentralização administrativa, pode significar que ele precise administrar dois sistemas regionais simultaneamente: um voltado à manutenção das relações intrarregionais, tais como as regiões administrativas, e outro voltado às necessidades do planejamento estratégico do território, tais como as regiões metropolitanas.

É nesse contexto que, em 2011, foi criada a Secretaria de Desenvolvimento Metropolitano<sup>6</sup>, que passou a atuar no sentido de definir e implementar uma agenda de projetos prioritários para incrementar a competitividade das regiões metropolitanas paulistas. Ao mesmo tempo, as RAs e RGs continuaram atreladas à Secretaria de Planejamento e Desenvolvimento Regional.

Acredita-se que essa compatibilização não está ocorrendo nos termos apontados por Silva Neto (2003, p.377), isto é, com “a definição de estratégias e de políticas públicas de caráter territorial no contexto da globalização”. Tem-se utilizado determinados usos do território, que reproduzem a matriz excludente das políticas de desenvolvimento regional em São Paulo.

Pode-se dizer que, resultantes das novas articulações entre mercado e território, as novas unidades regionais expressam a seletividade das políticas públicas associadas à seletividade da difusão das modernizações no território paulista.

---

<sup>6</sup> Criada pelo Decreto nº 56.635, de 01 de Janeiro de 2011 e organizada pelo Decreto nº 56.639, de 01 de Janeiro de 2011, recentemente, através do Decreto nº 59.327, de 28 de junho de 2013, a SDM teve suas competências transferidas para a Casa Civil, onde passa a compor uma secretaria.

## 2.2 Regiões metropolitanas e expansão do *meio técnico-científico-informacional* no território paulista

O território paulista apresenta uma complexidade advinda da expansão do *meio técnico-científico-informacional* (SANTOS, 2009a), a qual é marcada por uma distribuição desigual, expressiva de uma *urbanização* e uma *metropolização corporativas*, isto é, “muito mais preocupada com a eliminação das deseconomias urbanas do que com a produção de serviços e com o bem-estar coletivo” (SANTOS, 1990, p.94).

Nele, a metropolização ocorre com ritmo mais intenso, levando à configuração de uma rede de cidades com um maior nível de adensamento, composta por numerosos e importantes centros com elevado grau de complementaridade.

Segundo Silva Neto (2006), em São Paulo, são exatamente aquelas territorialidades em que a presença do mercado é marcante que vem sendo contempladas com a regionalização institucional, reproduzindo e reforçando a divisão do território entre *regiões do fazer* e *regiões do mandar* (SANTOS, 2009).

De fato, apesar de ter sido proposta a criação de diversas regiões metropolitanas no âmbito estadual, apenas três foram institucionalizadas: Região Metropolitana da Baixada Santista (RMBS), Região Metropolitana de Campinas (RMC) e Região Metropolitana do Vale do Paraíba e Litoral Norte (RMVPLN)<sup>7</sup>. Estas, somadas à RMSP, se situam justamente na porção do Estado de São Paulo e do Brasil onde o *meio técnico-científico-informacional* (SANTOS, 2009a), é mais denso; onde há, segundo Lencioni (2003, p.1), a configuração de “um novo fato urbano de caráter metropolitano, que se expressa pela extensão territorial da mancha urbana das metrópoles”, constituindo, conforme a autora, o processo de *metropolização do espaço*.

Isso mostra que tal reconhecimento se deve à importância econômica desses subespaços, bem como à acumulação de força de regionalização suficiente para que o Estado reconhecesse sua metropolização. Essa combinação leva à concessão de privilégio à algumas áreas em detrimento de outras, em um processo seletivo e excludente. Como aponta Silva Neto (2006, p.71):

---

<sup>7</sup> Criadas, respectivamente, pela Lei Complementar nº 815, de 30 de Julho de 1996; Lei Complementar nº 870, de 19 de Junho de 2000; e Lei Complementar nº 1166, de 9 de Janeiro de 2012.

Se o processo de regionalização indica a preocupação do estado no atendimento das distorções inscritas historicamente na configuração territorial e se tal tarefa está cada vez mais condicionada ao grau de articulação e integração da comunidade regional, então os lugares organizacionalmente em desvantagem tendem ao abandono (SILVA NETO, 2006, p.71).

Na institucionalização da RMBS e da RMC, Silva Neto (2003) aponta que houve participação atuante das classes políticas, empresariais e até mesmo acadêmicas.

De acordo com José Carlos Maurício Hoffmann<sup>8</sup>, assessor da Secretaria de Planejamento e Desenvolvimento Regional, o papel dos deputados nesse contexto é exercido através da apresentação de projetos de criação de regiões metropolitanas como forma de pressionar o governador, já sabendo que serão rejeitados por vício de iniciativa, pois a proposta deve ser exclusiva do executivo.

No quadro 3 é possível verificar a frequente utilização dessa estratégia, que levou à proposição de 71 projetos no período de 1990 a 2013. Observa-se que apenas as RMs que foram efetivamente institucionalizadas tiveram propostas de autoria do governador, mas isso só ocorreu após a apresentação de projetos por parte de deputados e comissões. Cabe destacar ainda que o ano de 1995 é o que teve maior quantidade de propostas, totalizando 40 projetos, possivelmente como reflexo do estabelecimento de diretrizes para a organização regional do Estado de São Paulo pela Lei Complementar nº760, de 1º de Agosto de 1994. Além disso, é significativo o número de projetos de uma mesma autoria para diferentes regiões, havendo casos de até 6 proposições realizadas por um mesmo deputado no ano de 1995.

Em comum à maioria das regiões metropolitanas propostas tem-se o fato de que estão associadas a Regiões de Governo, isto é, instâncias administrativas já institucionalizadas. Isso nos remete à constatação feita por Verdi (1997, p.16) ao analisar a possibilidade de existência do fato metropolitano na Região de Governo de Campinas:

O fato de constituir uma instância administrativa, com este grau de preocupação política, reforça a coesão e estimula o acontecer solidário, mediante a proposição e efetivação de intencionalidades e normas administrativas, sempre corroborando para a criação de situações e de comportamentos, responsáveis pelo acolhimento de certos eventos e, enfim, para a configuração espacial regional. (...) A legitimação da entidade institucional contribui para a delimitação do acontecer solidário e, assim, para a caracterização do local, onde será analisada a possibilidade de atuação do fenômeno metropolitano. (VERDI, 1997, p.16-17).

---

<sup>8</sup> Entrevista realizada dia 18/11/2013.

**Quadro 3:** Projetos de Lei Complementar para criação de Regiões Metropolitanas.

PLC	Nome da Região	Sede	Autor
16/1990	Região Metropolitana de Jundiaí	Jundiaí	Randal Juliano
03/1992	Região Metropolitana da Baixada Santista	Santos	Comissão de Assuntos Municipais
10/1992	Região Metropolitana de Sorocaba	Sorocaba	Israel Zecker
57/1993	Região Metropolitana de São José do Rio Preto	São José do Rio Preto	Edinho Araújo
26/1994	Região Metropolitana de Jundiaí	Jundiaí	Clemente Manoel
12/1995	Região Metropolitana de Bauru	Bauru	Roberto Purini
13/1995	Região Metropolitana de Lins	Lins	Roberto Purini
14/1995	Região Metropolitana de Jaú	Jaú	Roberto Purini
24/1995	Região Metropolitana da Baixada Santista	Santos	Maria Lúcia Prandi
27/1995	Região Metropolitana de Araçatuba	Araçatuba	Sidney Cinti
28/1995	Região Metropolitana de Andradina	Andradina	Sidney Cinti
29/1995	Região Metropolitana de Campinas	Campinas	Célia Leão
30/1995	Região Metropolitana de Bauru	Bauru	Roberto Purini
31/1995	Região Metropolitana de Jaú	Jaú	Roberto Purini
32/1995	Região Metropolitana de Lins	Lins	Roberto Purini
33/1995	Região Metropolitana de Campinas	Campinas	Renato Simões
34/1995	Região Metropolitana de Botucatu	Botucatu	Milton Monti
35/1995	Região Metropolitana de Araraquara	Araraquara	Dimas Ramalho
37/1995	Região Metropolitana de Catanduva	Catanduva	Jayme Gimenez
38/1995	Região Metropolitana de Itapeva	Itapeva	Milton Monti
39/1995	Região Metropolitana de Ourinhos	Ourinhos	Milton Monti
40/1995	Região Metropolitana de Itapetininga	Itapetininga	Milton Monti
41/1995	Região Metropolitana de Avaré	Avaré	Milton Monti
42/1995	Região Metropolitana de Sorocaba	Sorocaba	Milton Monti
45/1995	Região Metropolitana de Piracicaba	Piracicaba	Milton Monti
46/1995	Região Metropolitana de São Joaquim da Barra	São Joaquim da Barra	Jayme Gimenez
47/1995	Região Metropolitana de Votuporanga	Votuporanga	Jayme Gimenez
48/1995	Região Metropolitana de Jales	Jales	Jayme Gimenez
49/1995	Região Metropolitana de Fernandópolis	Fernandópolis	Jayme Gimenez
50/1995	Região Metropolitana de São José do Rio Preto	São José do Rio Preto	Jayme Gimenez
51/1995	Região Metropolitana de Taboão da Serra	Taboão da Serra	Luiz Lune
52/1995	Região Metropolitana do ABC	Santo André	Clóvis Volpi
53/1995	Região Metropolitana de Jales	Jales	Sidney Cinti
54/1995	Região Metropolitana de Votuporanga	Votuporanga	Sidney Cinti
57/1995	Região Metropolitana de Tupã	Tupã	Carlos Messas
58/1995	Região Metropolitana de São Carlos	São Carlos	Lobbe Neto
59/1995	Região Metropolitana de Ribeirão Preto	Ribeirão Preto	Léo Oliveira
65/1995	Região Metropolitana de Jundiaí	Jundiaí	Toninho Ribas
66/1995	Região Metropolitana de Sorocaba	Sorocaba	Israel Zecker
67/1995	Região Metropolitana do Oeste da Grande São Paulo	Barueri	Carlos Alberto Bel
70/1995	Região Metropolitana de Campinas	Campinas	Vanderlei Macris
75/1995	Região Metropolitana de Jundiaí	Jundiaí	Miguel Haddad
76/1995	Região Metropolitana de Sorocaba	Sorocaba	Renato Amary

77/1995	Região Metropolitana de Franca	Franca	Roberto Engler
88/1995	Região Metropolitana de Barretos	Barretos	Afanasio Jazadji
04/1996	Região Metropolitana da Baixada Santista	Santos	Governador
13/1999	Região Metropolitana de Campinas	Campinas	Renato Simões
01/2000	Região Metropolitana de Campinas	Campinas	Governador
27/2000	Região Metropolitana de Bragança Paulista	Bragança Paulista	Nabi Abi Chedid
36/2000	Região Metropolitana de São Carlos	São Carlos	Lobbe Neto
44/2000	Região Metropolitana de São Carlos	São Carlos	Lobbe Neto
45/2000	Região Metropolitana de Araraquara	Araraquara	Dimas Ramalho
49/2000	Região Metropolitana de Bauru	Bauru	Pedro Tobias
12/2001	Região Metropolitana do Vale do Paraíba, Litoral Norte e Serra da Mantiqueira	São José dos Campos	Carlinhos Almeida
39/2001	Região Metropolitana de Presidente Prudente	Presidente Prudente	Campos Machado
16/2003	Região Metropolitana do Vale do Paraíba, Litoral Norte e Serra da Mantiqueira	São José dos Campos	Carlinhos Almeida
17/2003	Região Metropolitana de Ribeirão Preto	Ribeirão Preto	Adilson Barroso
21/2003	Região Metropolitana de Jundiaí	Jundiaí	Mauro Menuchi
22/2003	Região Metropolitana de Franca	Franca	Gilson de Souza
35/2003	Região Metropolitana de Barretos	Barretos	Adilson Barroso
40/2003	Região Metropolitana de São José do Rio Preto	São José do Rio Preto	Adilson Barroso
02/2004	Região Metropolitana do ABCDMRR	Não consta	José Bittencourt
03/2004	Região Metropolitana do Litoral Norte	Não consta	José Bittencourt
33/2005	Região Metropolitana de Sorocaba	Sorocaba	Hamilton Pereira
64/2007	Região Metropolitana do Vale do Paraíba, Litoral Norte e Serra da Mantiqueira	São José dos Campos	Carlinhos Almeida, Afonso Lobato, Aloisio Vieira, Antonio Carlos, Luis Carlos Gondim, Marco Bertaiolli, Mozart Russomanno
77/2007	Região Metropolitana de Ribeirão Preto	Ribeirão Preto	Baleia Rossi
12/2011	Região Metropolitana de São José do Rio Preto	São José do Rio Preto	João Paulo Rillo
66/2011	Região Metropolitana do Vale do Paraíba e Litoral Norte	São José dos Campos	Governador
16/2012	Região Metropolitana de Ribeirão Preto	Ribeirão Preto	Pedro Bigardi, Leci Brandão
18/2012	Região Metropolitana de Franca	Franca	Roberto Engler
23/2013	Região Metropolitana de Ribeirão Preto	Ribeirão Preto	Baleia Rossi

Fonte: Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo, 2014.

Portanto, a unidade regional instituída contribui para que os atores tenham força política para regionalizar seus interesses. Conforme destaca Castillo, Toledo Jr. e Andrade (1997, p.70), “a coesão socioterritorial dada pelo ordenamento jurídico e político-administrativo que tem vigência sobre um território circunscrito politicamente”, isto é, a *solidariedade institucional* – acrescentada pelos autores como uma terceira dimensão das solidariedades geográficas – exerce um importante papel no destino dos lugares e regiões,

ainda que estes estejam fundamentados na combinação das *solidariedades orgânica e organizacional*.<sup>9</sup>

A coesão política estabelecida favorece, assim, a mobilização para a constituição de regiões metropolitanas e para a inserção de municípios em regiões metropolitanas já institucionalizadas.

Entre os atrativos que impulsionam essa mobilização estão, segundo Delcol (2013), o *status* de fazer parte de uma escala urbana complexa, a possibilidade de inserção dos municípios em estatísticas oficiais elaboradas somente para esse recorte territorial, além da perspectiva (ou ilusão) por parte das lideranças políticas municipais de terem acesso real ou imaginado a recursos financeiros diferenciados e serem contempladas com programas ou projetos de escala metropolitana.

No caso específico de São Paulo, Gallo (2013) aponta que o fato de integrar uma região metropolitana permite que o município pleiteie recursos para implantação de infraestruturas urbanas e de fluidez, a exemplo do conjunto de investimentos da ordem de R\$4 bilhões nos municípios da RMC previstos para o período de 2012-2015 como parte do programa *Agenda Metropolitana* do governo do estado. Além disso, o autor destaca que as regiões metropolitanas têm fundos especiais e exclusivos, dos quais podem recorrer para a obtenção de recursos.

O Fundo de Desenvolvimento Metropolitano de Campinas (Fundocamp), desde sua regulamentação em 2006 até o final de 2011, recebeu o total de R\$24.803.806,25, sendo R\$20.029.982,99 em depósitos do governo estadual e R\$4.773.824,25 dos municípios que compõem a RMC. Destaca-se ainda que o demonstrativo do balanço patrimonial de 30/12/2011 apontava um patrimônio líquido de R\$21.593.379,27, evidenciando que poucos projetos foram desenvolvidos com os recursos disponíveis. Já o Fundo de Desenvolvimento Metropolitano da Baixada Santista (FUNDO), de 1999 a 31 de maio de 2013, recebeu R\$106.888.151,38 em depósitos, dos quais R\$45.965.978,13 foram destinados a pagamentos de projetos. Por fim, o Fundo Metropolitano de Financiamento e Investimento da Região

---

<sup>9</sup> Segundo Santos (2009a), a *solidariedade orgânica* está relacionada à uma ordem local, baseada nas *horizontalidades*, isto é, nas relações que se estabelecem por pontos contínuos e contíguos. À ela se relaciona, portanto, o *acontecer homólogo* e o *acontecer complementar*, marcados por um cotidiano compartilhado mediante regras formuladas ou reformuladas localmente. A *solidariedade organizacional*, por outro lado, é obtida através da circulação, do intercâmbio e do controle. Ela está relacionada às *verticalidades*, as quais são o veículo de uma cooperação mais ampla e criam um *acontecer hierárquico*, isto é, interdependências baseadas em ordens técnicas, financeiras, políticas e na informação (SANTOS, 2009a).

Metropolitana de São Paulo (FUMEFI), em 2011 repassou a 18 municípios a quantia de R\$94.021.578,29 para a implantação de 24 projetos; já em 2012 foram R\$53.398.958,25 repassados a 9 municípios que tiveram 11 projetos contemplados (GALLO, 2013). Há de se destacar aqui a reduzida quantidade de municípios beneficiados nos dois anos citados, tendo em vista que a RMSP é composta por 39 municípios.

Segundo a análise de Gallo (2013), tais mecanismos normativos somam-se à densidade técnica e informacional de algumas áreas do território estadual paulista, tornando-as privilegiadas em detrimento de outras e contribuindo para uma renovação seletiva da materialidade no território. Observa-se que os investimentos do governo estadual nos municípios tendem a se concentrar nos 106 municípios que integram as quatro regiões metropolitanas paulistas, em virtude dos depósitos realizados no âmbito dos fundos metropolitanos implantados.

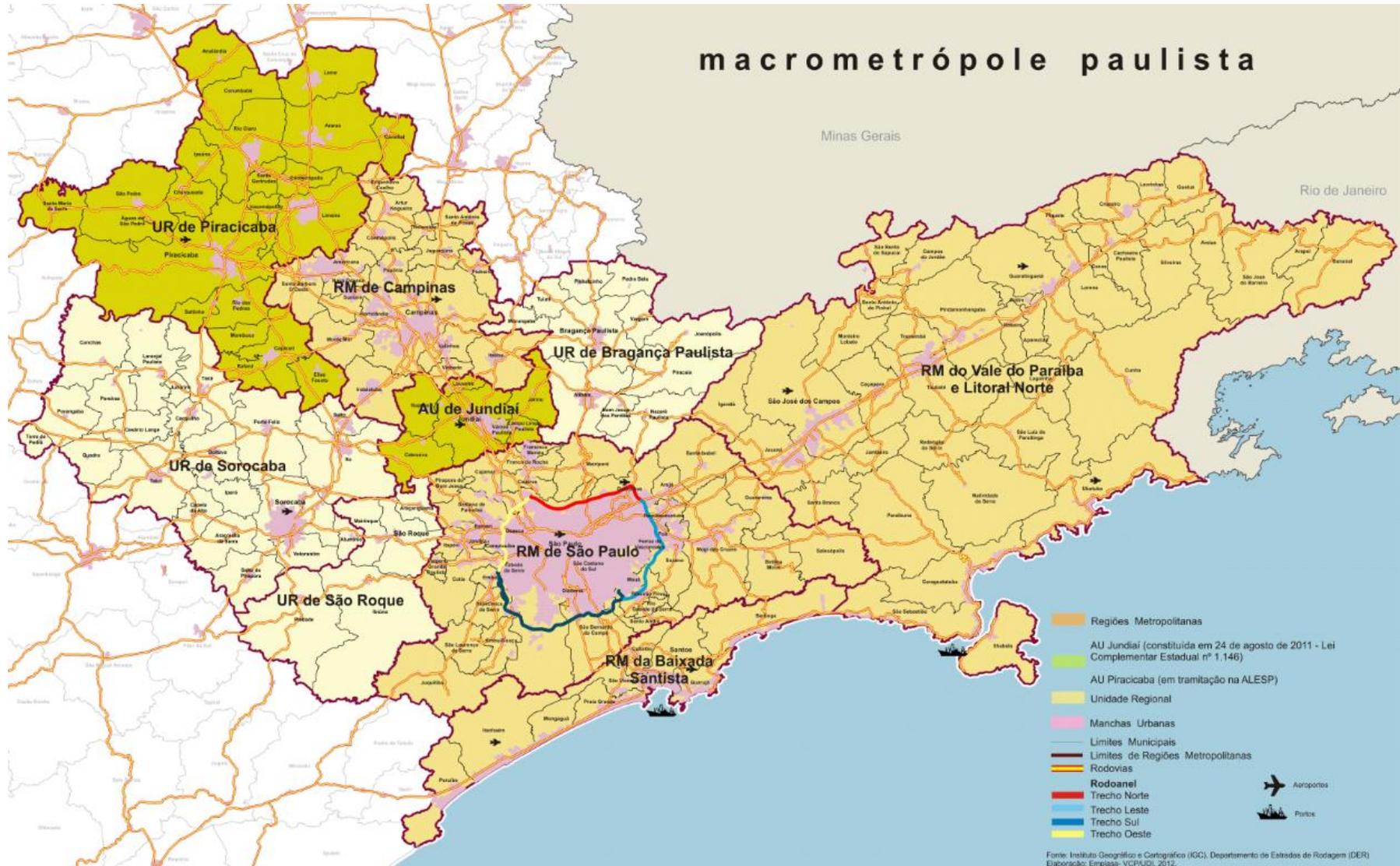
Além disso, essas regiões também são privilegiadas pelos investimentos privados. Segundo a Pesquisa de Investimentos Anunciados no Estado de São Paulo (PIESP) em 2012, apenas a RMSP e a RMC juntas, eram o destino de US\$ 32,31 bilhões, o que corresponde à 54% dos recursos anunciados.<sup>10</sup> Trata-se, por conseguinte, da porção mais dinâmica do Estado de São Paulo que, somada às Aglomerações Urbanas de Jundiaí, Piracicaba e Sorocaba e às Microrregiões de Bragantina e São Roque, corresponde à *macrometrópole paulista* (EMPLASA, 2011). (Figura 2)

É fato, portanto, a existência de recursos diferenciados para as RMs em São Paulo, todavia, não se pode dizer que os mesmos proporcionarão o desenvolvimento de políticas regionais abrangentes e efetivas. O breve levantamento realizado por Gallo (2013), evidencia algumas limitações e aponta para uma fragilidade que traz à tona as reflexões elencadas na introdução deste capítulo, sobre as contradições existentes entre a criação de RMs e a efetiva dotação dos órgãos de planejamento dessas regiões com os instrumentos necessários para que haja um planejamento metropolitano de fato. Contradições essas que, acredita-se aqui, podem ser apreendidas mais detidamente a partir da análise da Região Metropolitana de Campinas.

---

<sup>10</sup> Fontes: SEADE. *Perspectivas de Investimento* – dados de 2012 da Pesquisa de Investimentos Anunciados no Estado de São Paulo. São Paulo, Outubro de 2013; SEADE. *Investimentos Anunciados na Região Metropolitana de Campinas*. São Paulo, 2013.

Figura 2: Macrometrópole Paulista.



Fonte: Emplasa, 2012.

## CAPÍTULO 3

### Campinas e sua região metropolitana

A metropolização de Campinas é, segundo Silva Neto (2008), emblemática das metrópoles novíssimas, que surgem em meados da década de 1980, logo após o escancarar da globalização, quando o território passa a ser organizado e reorganizado pelos vetores da ciência, tecnologia e informação.

A estruturação de sua rede urbana regional, além de condicionada pela formação histórica e resultante do processo de planejamento regional do Estado, é também consequência do processo de metropolização e da complexidade espacial das regiões paulistas advindas da expansão do *meio técnico-científico-informacional* (SANTOS, 2009a).

Surgida em decorrência da urbanização do território, mas também fruto da regionalização especulativa – que transforma a gestão metropolitana em negócio de atores híbridos –, segundo Silva Neto (2008), a região se oferece como palco para grandes negócios, sempre se refuncionalizando com vistas à apropriação seletiva pelo capital, o que leva, por exemplo, à sua veiculação como polo logístico, polo tecnológico e Região do Conhecimento.

Institucionalizada pela Lei Complementar nº 870, de 19 de Junho de 2000 (Anexo II) e integrada pelos municípios de 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, a RMC conta hoje com uma população de 2.920.130 habitantes, densidade demográfica de 801,10 habitantes/km<sup>2</sup>, grau de urbanização de 97,3% e um PIB de R\$105.398,47 milhões<sup>11</sup>, concentrando significativa parcela dos investimentos no Estado de São Paulo.

Sua institucionalização foi resultado de um longo processo, cujo entendimento tem por base fundamental as articulações entre a *regionalização como fato e como ferramenta* (RIBEIRO, A., 2004) na construção do espaço metropolitano de Campinas.

---

<sup>11</sup> Fonte: Fundação SEADE. *Perfil Regional*. Disponível em: <[http://www.seade.gov.br/produtos/perfil\\_regional/index.php](http://www.seade.gov.br/produtos/perfil_regional/index.php)>. Último acesso em: 02/01/2014.

### 3.1 Fato metropolitano em Campinas: aspectos da construção regional

Antes mesmo da década de 1960, de acordo com Verdi (1997), Campinas já se destacava na divisão territorial do trabalho, bem como na hierarquia urbana paulista. Com a crescente complexidade da configuração territorial, aliada às políticas territoriais desenvolvidas pelo Estado nas três esferas, este subespaço ganha fluidez e passa a materializar os novos vetores característicos do período técnico-científico-informacional.

Segundo Silva Neto (2008), as inovações trazidas pelo planejamento regional na virada das décadas de 1960 para 1970, interferiram consideravelmente na dinâmica espacial e econômica do território paulista e contribuíram para a metropolização de Campinas. Entre essas novidades se destaca a criação de regiões administrativas, discutidas anteriormente, e também a regionalização industrial, que subsidiou a elaboração da *Política de Descentralização Industrial*, em 1969, pelo grupo de Análise Territorial da Assessoria de Política Econômica da Secretaria da Fazenda do Estado de São Paulo.

Souza (1976), ao analisar a regionalização industrial proposta, identifica o eixo São Paulo – Campinas – Piracicaba como principal eixo de industrialização paulista, excluindo-se a Grande São Paulo. Tal eixo não apenas constituía um prolongamento da área metropolitana dirigido pela Rodovia Anhanguera e beneficiado pela proximidade do grande mercado consumidor representado por São Paulo. Seu desenvolvimento poderia ser explicado também por razões históricas e mesmo geográficas, as quais concederam à Campinas a função de importante ponto de encontro de rodovias e parada obrigatória entre São Paulo e as áreas interioranas (SOUZA, 1976).

Com a intensificação da industrialização, Campinas e os municípios próximos passam a constituir um local de grandes investimentos e novos objetos que redefinem sua configuração. Em 1986 é criado o polo tecnológico de Campinas, com o programa Centro de Indústria e Apoio à Tecnologia de Campinas (CIATEC). Amparado por uma vontade política expressa na localização dos centros de pesquisas e na doação de terrenos e infraestruturas, na visão de Verdi (1997, p.177), o polo “constitui uma fachada para os interessados na instituição da nova metrópole”.

Em seu estudo, realizado durante o período de efervescência em torno das propostas de criação da região metropolitana, Verdi (1997) conclui que Campinas já detém os requisitos

necessários para o título de metrópole segundo a definição oficial, expressa nas Constituições Federal e Estadual. Tal afirmação tem por base sua participação na economia estadual e brasileira, o fato de ter sido atingida pelos principais processos de organização produtiva, sobretudo, de reestruturação territorial da indústria, e também a considerável concentração de serviços e empresas de alta tecnologia que apresenta. Esses fatores concederiam uma expressividade à Campinas que superaria a de várias metrópoles oficiais e a faria merecer um certo destaque na rede urbana paulista. Além disso, Verdi (1997) aponta que a contiguidade do urbano entre Campinas e os municípios localizados no eixo da Rodovia Anhanguera apresenta significativa complexidade espacial e elevada importância econômica.

Contudo, apesar destes destaques, as análises de Verdi (1997) indicam que a Região de Governo de Campinas é acompanhada de perto por outras regiões localizadas no denominado *entorno metropolitano* da Grande São Paulo, quais sejam: Santos, São José dos Campos, Jundiaí e Ribeirão Preto. É exatamente essa configuração que leva Silva Neto (2008) a questionar o porquê de Campinas ter sido posteriormente reconhecida como região metropolitana, embora em São Paulo existam estruturas regionais semelhantes que merecem o mesmo enquadramento. Para o autor (SILVA NETO, 2008, p.60-61):

A criação da RMC, em 2000, institucionaliza que o fato metropolitano em São Paulo está basicamente organizado por meio das interconexões e complementaridades da região de Campinas com as outras duas regiões metropolitanas do Estado: São Paulo e Baixada Santista. (...) Também traduz outras evidências: sinaliza que o arcabouço territorial da globalização configura-se por meio da metropolização associada à macrourbanização, que, por sinal, não se restringe ao eixo das regiões metropolitanas formalizadas pelo Estado (SILVA NETO, 2008, p.60-61).

Nesse sentido, segundo Silva Neto (2008), Campinas representa a modernização em São Paulo que advém da territorialização do mercado e ali encontra amparo do Estado. Sua localização e o elevado grau de integração da economia regional com o desenvolvimento tecnológico a tornam uma área favorável à realização da nova economia global. Pode-se dizer, então, que a RMC “é um território que surge globalizado devido à ação das forças hegemônicas do novo mercado apoiadas pelo Estado” (SILVA NETO, 2008, p.55).

A afirmação de Tozi (2008, p.100), se associa à esta constatação. Para ele:

A formação metropolitana campineira é a institucionalização e a eleição, orquestrada por um viés político-ideológico, de certos usos do território também em oposição a outros, apropriando-se privadamente de uma região historicamente incentivada a modernizar-se (TOZI, 2008, p.100).

Destaca-se ainda que o padrão disperso da urbanização da região, segundo Silva Neto (2008), apesar de abrir a possibilidade para a gestão metropolitana melhor equacionar as variáveis concernentes à melhoria e manutenção da qualidade de vida da população, corporifica ações dos agentes hegemônicos com apoio do Estado, expressando, portanto, uma *urbanização corporativa* (SANTOS, 2009b).

É a partir do “recorte político-ideológico do território usado que tem como base determinados usos do território” que, segundo Albuquerque (2002, p.103), a RMC é institucionalizada. O atendimento ao interesse comum, apresentado como uma das justificativas centrais para a criação de regiões metropolitanas, não se configura ali como o atendimento ao interesse de todos, uma vez que as ações que se articulam no âmbito da RMC são aquelas feitas por empresas e por um poder público devotado a inventar a viabilidade do território para as mesmas (SILVEIRA, 2003) através da implantação da infraestrutura logística necessária.

### **3.2 A institucionalização da Região Metropolitana de Campinas: atores e ações do interesse comum metropolitano**

O processo de institucionalização da RMC teve início com a Lei Municipal nº 3.940, de 24 de dezembro de 1970, pela qual o então prefeito de Campinas, Orestes Quércia, aprovou a formação de consórcio com outros municípios da região. Isso possibilitou a criação da Fundação para o Desenvolvimento de Campinas (Funderc) em 1971, com o objetivo principal de tratar em conjunto os problemas comuns aos municípios integrantes, cujo número máximo chegou a 27<sup>12</sup>.

A Funderc foi extinta em 1977 pelo então prefeito Chico Amaral que, conforme apontado por Alécio (2001), no ano anterior, ainda como deputado federal, tinha apresentado o primeiro projeto de lei para a criação da região metropolitana, composta por 23 municípios<sup>13</sup>. Em 1979, ainda sob a ditadura militar, o então deputado federal, Carlos Nelson Bruno, apresentou outra proposta na Câmara, que abrangia 12 municípios<sup>14</sup>.

---

<sup>12</sup> Fonte: ALÉCIO, R. Discussão Antiga. *Revista RMC*. Ano 1, nº1, Maio de 2001, p.6-7.

<sup>13</sup> Projeto de Lei nº84, 30 de Abril de 1976, cria a Região Metropolitana de Campinas, no Estado de São Paulo, abrangendo os municípios de: Americana, Artur Nogueira, Campinas, Capivari, Cosmópolis, Elias Fausto,

No entanto, é apenas nos anos 1990 que a discussão ganha força e se transforma em disputa política no bojo das transformações advindas com a redemocratização.

Um dos pontos polêmicos da institucionalização se refere à própria delimitação da região, cuja configuração final teve respaldo em estudo técnico realizado em 1997 sob a coordenação de José Carlos Maurício Hoffmann, da Secretaria de Economia e Planejamento, hoje, Secretaria de Planejamento e Desenvolvimento Regional do estado de São Paulo

Segundo Hoffmann<sup>15</sup>, sabia-se que no núcleo central da região era possível verificar as mesmas relações de fluxos funcionais que existiam numa metrópole. A questão era mensurar exatamente qual o tamanho dos componentes dessa metrópole e se ela se configurava mesmo enquanto tal. Para isso, foram feitos estudos sobre as tendências de crescimento, o grau de dependência entre os municípios, a evolução do grau de conurbação em diferentes momentos, além do levantamento de uma série de outras informações que se juntaram à análise dos estudos acadêmicos já existentes sobre a questão e permitiram chegar a uma primeira configuração da região metropolitana.

A partir dos trabalhos foi estabelecida a possibilidade de criação da região com três níveis de análise: 1) núcleo menor, abrangendo 9 municípios, que consiste em uma análise *stricto sensu* das relações metropolitanas e está associada à expansão urbana ao longo da Rodovia Anhanguera; 2) núcleo médio, composto por 14 municípios; e 3) núcleo expandido, integrado por 18 municípios. Na visão de Hoffmann, tecnicamente, pode-se dizer que a região tem um núcleo metropolitano e uma área periférica que não atende a alguns quesitos constitucionais, mas onde foi constatada uma tendência de planejamento integrado.

Tem-se que, como uma atividade técnica, o planejamento se reveste com caráter de racionalidade e uma desejada neutralidade ante a situação contraditória sobre a qual ele atua (MONTEIRO, 2007). Todavia, conforme ressalta Matus (1993, p.14), “o planejamento poderia ser um problema técnico caso se referisse à relação do homem com as coisas, mas essas coisas sempre ocultam outros homens”, ou seja, as técnicas estão subordinadas à decisões políticas.

---

Indaiatuba, Itapira, Jaguariúna, Lindoia, Mogi-Guaçu, Mogi-Mirim, Mombuca, Monte Alegre do Sul, Monte Mor, Nova Odessa, Paulínia, Pedreira, Rafard, Santo Antônio de Posse, Sumaré, Valinhos e Vinhedo.

<sup>14</sup> Projeto de Lei nº30, 10 de Maio de 1979, cria a Região Metropolitana de Campinas, abrangendo Americana, Campinas, Cosmópolis, Jaguariúna, Indaiatuba, Monte Mor, Nova Odessa, Paulínia, Pedreira, Santa Bárbara D'Oeste, Valinhos e Vinhedo.

<sup>15</sup> Entrevista realizada dia 18/11/2013.

Portanto, “o planejamento está a serviço de quem o contrata, de quem decide”, e a tomada de decisões “não é um exercício técnico, nem racional, e sim político” (MONTEIRO, 2007, p.45). Maurício Hoffmann, por exemplo, que coordenou também os estudos para a criação da Região Metropolitana da Baixada Santista (RMBS), afirmou que ela não passaria nos seus critérios técnicos, mas o governador Mário Covas posteriormente flexibilizou o entendimento da legislação e institucionalizou a RMBS antes mesmo da RMC.

Assim, visto que o planejamento é um instrumento político que pode ser manipulado diferentemente, de acordo com quem detém as suas rédeas (MONTEIRO, 2007), a escolha do nível de delimitação da RMC a constar no projeto de lei a ser encaminhado para a Assembleia Legislativa, coube ao governador, que optou pelo núcleo expandido.

Na opinião de Maurício Hoffmann, a escolha pelo nível maior foi acertada, pois os municípios estão se integrando de maneira mais forte. Contudo, é preciso considerar também as variáveis políticas de que o quadro territorial que diz respeito à região metropolitana pudesse ser revisto. Esse trabalho dependeria da retomada dos estudos para reconstituir o que aconteceu na última década, o que faz parte, na visão Hoffmann, pois o planejamento não é estanque, mas um processo contínuo; conforme a constatação de Matus (1993), o objeto do planejamento está sempre em movimento.

Foi exatamente por causa dessas variáveis políticas apontadas por Hoffmann que, antes mesmo de ser aprovada, essa delimitação da RMC foi alterada.

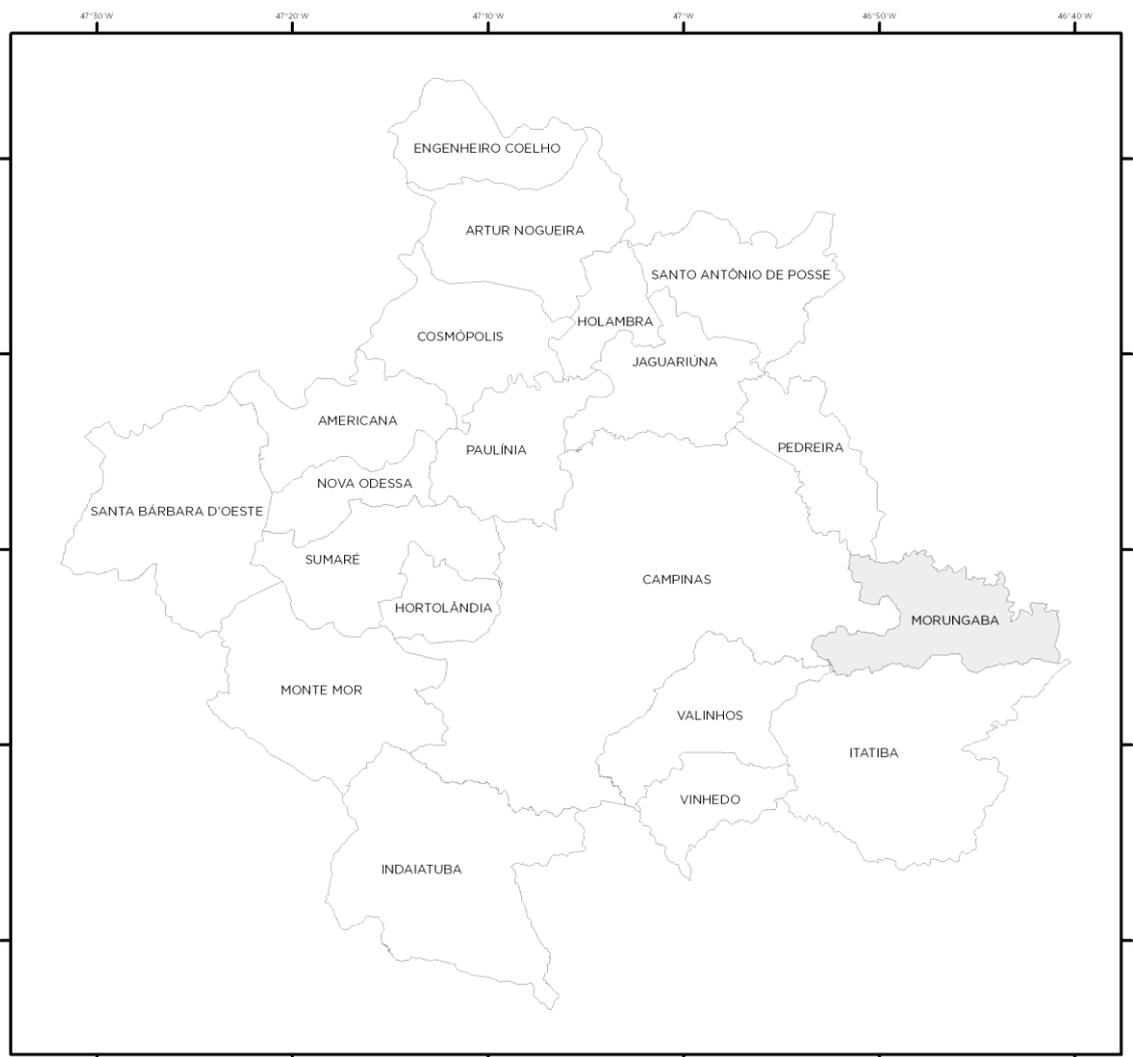
Através de emendas foi proposta a inclusão de Engenheiro Coelho e Morungaba, sendo que o primeiro acabou se tornando o 19º município a integrar a RMC. Na época foi dito que “o estudo técnico deixou claro que não há conurbação entre os municípios e o fluxo econômico não justifica a inclusão de Morungaba na RMC”.<sup>16</sup>

Diante desse resultado, já em 2001 e depois também em 2004, Célia Leão (PSDB) apresentou a proposta a inclusão de Morungaba na RMC (Figura 3). Após solicitação em audiência pública da LOA 2014 em julho de 2013 e apresentação da mesma em reunião do Conselho de Desenvolvimento da Região Metropolitana de Campinas (CD-RMC) no mês seguinte, foram iniciados estudos técnicos pela Emplasa para avaliar a inclusão.

---

<sup>16</sup> Fonte: FÁVARO, T. Prefeitos lamentam criação tardia da Grande Campinas. *Correio Popular*, 26/05/2000.

**Figura 3:** Região Metropolitana de Campinas com a inclusão de Morungaba.



Elaboração: Gustavo Teramatsu, 2014.

Para Maurício Hoffmann, Morungaba não é um *espaço técnico* que requer um planejamento integrado, mas existe uma tendência política de aceitação da solicitação de inclusão. Na visão dele, isso é um problema que deve ser analisado, pois abre precedentes para que outros também queiram entrar.

Segundo levantamento realizado no portal da Assembleia Legislativa (Quadro 4), os municípios de Salto, Amparo e Capivari também já pleitearam a inclusão, contudo apenas a solicitação de Morungaba avançou e teve seu Projeto de Lei Complementar assinado dia 04/01/2014, dependendo apenas de votação na Assembleia para concretizar a inclusão<sup>17</sup>.

<sup>17</sup> Fonte: AGEMCAMP. Governador assina projeto para inclusão de Morungaba na RMC. Disponível em: <<http://www.agemcamp.sp.gov.br/>>. Último acesso em: 10/01/2014.

**Quadro 4:** Propostas de inclusão de municípios na RMC.

<b>Projeto de Lei</b>	<b>Ação</b>	<b>Autor</b>	<b>Partido</b>
08/2001	Acrescenta o Município de Morungaba à Região Metropolitana de Campinas	Célia Leão	PSDB
09/2001	Acrescenta a estância turística de Salto à Região Metropolitana de Campinas	Rodolfo Costa e Silva	PSDB
01/2004	Acrescenta o Município de Morungaba à Região Metropolitana de Campinas	Célia Leão	PSDB
47/2009	Inclui o Município de Amparo na Região Metropolitana de Campinas	Ana Perugini	PT
12/2010	Acrescenta o Município de Capivari na Região Metropolitana de Campinas	Roberto Morais	PPS

Fonte: Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo, 2014.

A opinião de Hoffmann sobre o interesse de alguns municípios em integrar a RMC se assemelha aos apontamentos feitos por Delcol (2013) e Gallo (2013), expostos no segundo capítulo, isto é, se deve ao acesso ao fundo que financia alguns investimentos e ao *status* de pertencer a um espaço metropolitano e ter a possibilidade de participar de políticas públicas mais abrangentes. No entanto, ele acrescenta outro fator, relacionado à própria organização regional do Estado de São Paulo, a qual privilegiou as regiões metropolitanas em detrimento das aglomerações urbanas e microrregiões. Na visão de Hoffmann, a não criação dessas outras unidades regionais estimula os municípios limítrofes às RMs instituídas a solicitar sua inclusão no recorte metropolitano.

Além da polêmica em torno da delimitação da RMC, outro ponto de debate durante o processo de institucionalização da região, diz respeito ao conflito entre as esferas administrativas. Temia-se que o governo estadual estivesse apenas criando mais uma instância de poder, aproveitando-se para ampliar sua ação sobre os municípios em prejuízo da autonomia dos mesmos.<sup>18</sup> Isso porque nas diretrizes para a criação de RMs no âmbito do governo estadual, estabelecidas nessa mesma época com a já mencionada Lei Complementar Estadual nº 760 de 1º de agosto de 1994, está prevista a participação paritária do conjunto dos municípios da unidade regional em relação ao Estado no Conselho de Desenvolvimento, de caráter deliberativo e normativo. Dessa forma, o principal órgão das RMs instituídas ficaria sujeito à manipulação do governo estadual e não representaria adequadamente os interesses da população das futuras regiões<sup>19</sup>.

<sup>18</sup> Fonte: 95 é o ano da metrópole. *Correio Popular*, 04/09/1994

<sup>19</sup> Fonte: GILANI, P.R. Metropolização de Campinas é aprovada pela Assembleia. *Correio Popular*, 23/06/1994.

Apesar desse embate, houve uma intensa mobilização a favor da criação da Região Metropolitana de Campinas. Além da submissão de propostas à Assembleia Legislativa pelos deputados estaduais, conforme abordado anteriormente, destacam-se aqui: 1) a criação do Consórcio da Região Metropolitana por prefeitos de 18 municípios da Região de Governo de Campinas, em 1991, visando a discussão e tentativa de resolução de questões de interesse comum; 2) a criação do Fórum Legislativo Regional por vereadores de 22 municípios, em 1993, como forma de fortalecer o papel dos vereadores na condução das questões regionais e acelerar o processo de institucionalização; e, 3) o lançamento de uma frente pela criação da RMC por deputados estaduais, prefeitos e vereadores, em 1997.<sup>20</sup>

Para a criação da região metropolitana, segundo Maurício Hoffmann, independentemente do estudo técnico, tem que ter uma audiência de anuência dos municípios. Esta foi feita e os prefeitos se manifestaram favoráveis à criação desse núcleo expandido, porque achavam que as cidades tinham relações de interdependência e esse recorte poderia dar mais pujança do ponto de vista do crescimento. No entanto, como alerta Moura (2009, p.224):

A continuidade espacial e um fio condutor pautado na realização de um determinado tipo de atividade produtiva ou função urbana não asseguram o desenvolvimento de relações articuladas entre agentes e escalas atuantes na produção do espaço. Garantem apenas a aproximação de interesses territorializados do capital a concessões públicas, de forma fragmentada, que conformam arenas de disputas entre as múltiplas escalas espaciais que pouco ou nada dialogam entre si (MOURA, 2009, p.224).

Ainda de acordo com Hoffmann, cada área da RMC possui uma complementaridade com outros municípios, que leva à formação do mosaico do que vai se chamar metrópole. Porém, esse mosaico é um mosaico injusto, pois entre os municípios há diferenças no que se refere à arrecadação. O Fundo de Desenvolvimento Metropolitano seria uma ferramenta para compensar as desigualdades existentes em relação à isso no interior da região mas, tendo em vista os apontamentos realizados no segundo capítulo, é preciso analisar a abrangência de sua atuação através do financiamento de projetos coordenados pela Agência Metropolitana de Campinas e, por sua vez, a efetividade desses projetos para o enfrentamento real da problemática metropolitana da RMC. Cabe, portanto, discutir o aparato de gestão criado para a nova região institucionalizada.

---

<sup>20</sup> Fontes: Prefeitos criam entidade de planejamento regional. *Correio Popular*, 12/04/1991; MARTINS, J. P. Fórum Regional debaterá processo de metropolização, *Correio Popular*, 26/06/1993; MARTINS, J. P. Políticos criam frente pró-metropolização. *Correio Popular*, 09/01/1997.

## CAPÍTULO 4

### A Agência Metropolitana de Campinas e o uso corporativo do território

A institucionalização da RMC gerou a retomada das discussões acerca da autonomia municipal e da participação dos diferentes atores na instância criada, sobretudo devido à necessidade de implantação da autarquia responsável pelo planejamento da região para possibilitar a criação do Fundo de Desenvolvimento Metropolitano de Campinas (Fundocamp).

O resultado, todavia, refletiu o modelo de gestão das primeiras regiões metropolitanas brasileiras, isto é, uma estrutura pré-definida com características marcadamente centralizadoras. No entanto, ela apresenta também novos elementos advindos da influência das políticas neoliberais de maior inserção mercadológica do território brasileiro.

Como afirma Lefèvre (1998), nos anos 1990, o governo metropolitano reaparece transformado na maioria dos países ocidentais. Novos atores foram introduzidos, como associações e o setor privado, e emergiram novas formas de ação, baseadas na flexibilidade, parceria e participação voluntária, caracterizando o que o autor denomina de *governança metropolitana* (LEFÈVRE, 1998).

A partir desse momento, na análise de Souza (2010), há a proeminência da gestão territorial, isto é, da administração de recursos e das relações de poder aqui e agora, indicando uma transposição da lógica gerencial privada para o espaço urbano, onde a cidade é promovida pelo seu viés econômico e tratada como uma mercadoria.

No caso da RMC, nos anos anteriores à sua institucionalização, já se falava que a criação de uma instância metropolitana iria contribuir para que a região disputasse investimentos em condições de igualdade com qualquer região do mundo, de modo que ela deveria definir seu perfil para que fosse elaborado um catálogo de oportunidades para negócios<sup>21</sup>.

De fato, para Firkowski e Moura (2001), uma das motivações presentes nos movimentos institucionalizadores pós Constituição de 1988, pode ser justamente a preocupação em criar condições para dotar os territórios de um papel formal que auxilie a exposição de qualidades de atratividade e competitividade.

---

<sup>21</sup> Fonte: MARTINS, J. P. Fórum mostra força e une cidades da região. *Correio Popular*, 22/07/1997.

Nesse contexto, a gestão da RMC, baseada na Agência Metropolitana de Campinas (Agemcamp), seria marcada por uma atuação que reforça o uso corporativo do território, visto que desconsidera o *espaço banal* (SANTOS, 2008), isto é, o território de todos, em prol de práticas mais vinculadas ao atendimento do interesse de alguns, seja através do incentivo ao marketing da região com vistas à atração de grandes investimentos, seja por meio do desenvolvimento de projetos baseados em interesses setoriais.

#### **4.1 Estrutura e atuação da Agência Metropolitana de Campinas: os vínculos institucionais e os projetos prioritários**

A Agemcamp é uma autarquia do Estado de São Paulo criada pela Lei Complementar nº 946, de 23 de Setembro de 2003 (Anexo III), com a finalidade de integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum da Região Metropolitana de Campinas (RMC).

Sua estrutura básica é composta pelo Conselho Deliberativo e Normativo – que corresponde ao Conselho de Desenvolvimento da Região Metropolitana de Campinas (CD-RMC) – e pela Diretoria Executiva, formada por: Assistência Técnica, Procuradoria Jurídica, Diretoria Técnica e Diretoria Administrativa. Tem-se ainda a Ouvidoria como integrante de sua estrutura e o Fundo de Desenvolvimento Metropolitano de Campinas (Fundocamp) como responsável pelo suporte financeiro das ações da agência (Figura 4).

A Agemcamp nasceu vinculada à Secretaria de Transportes Metropolitanos (STM), tendo sido, posteriormente, transferida para a Secretaria de Planejamento (2007-2010) e para a Secretaria de Desenvolvimento Metropolitano (2011-2013), até chegar à Casa Civil, sua vinculação atual.

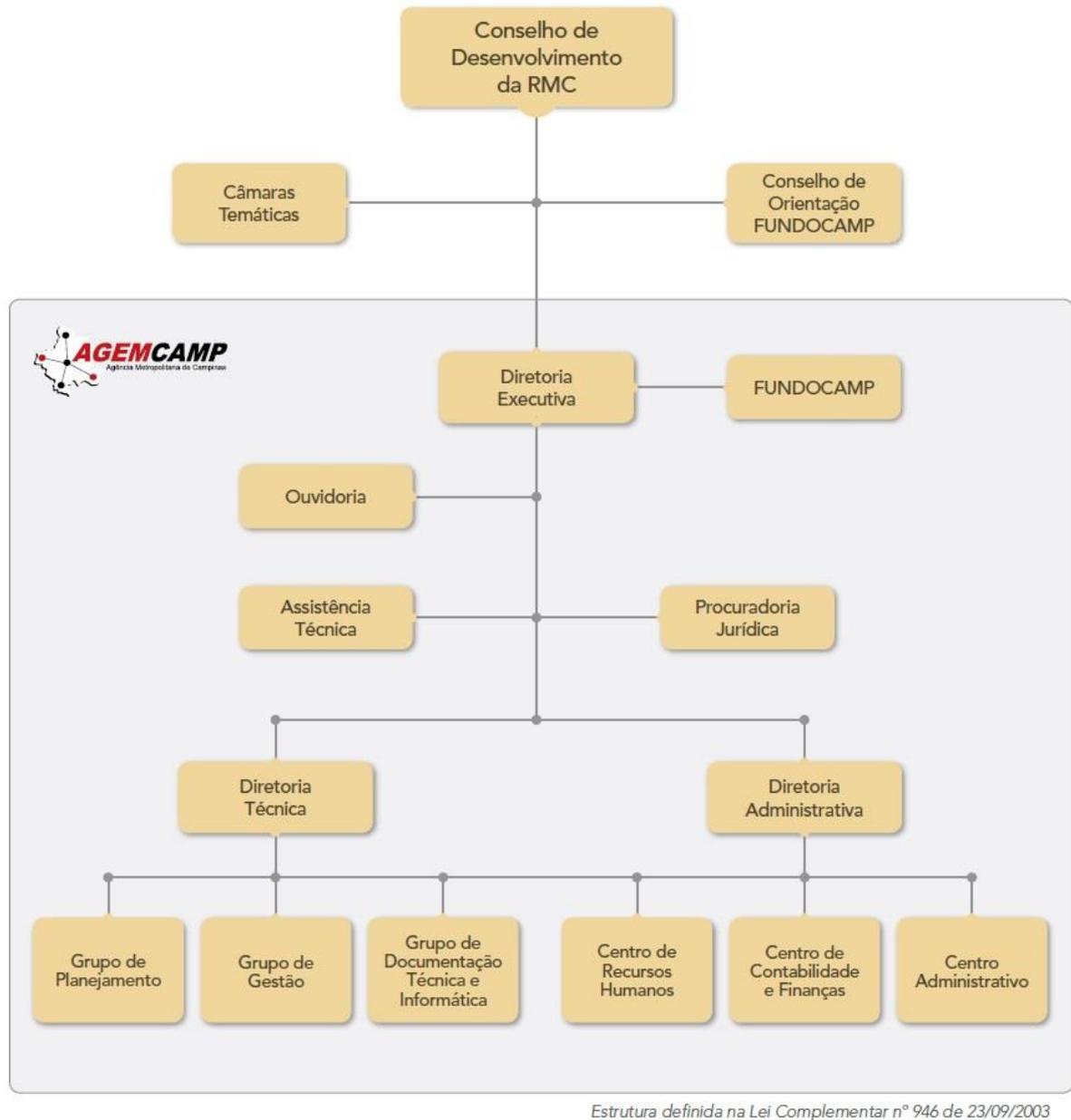
Segundo Maurício Hoffmann<sup>22</sup>, a vinculação inicial ocorreu porque a STM seria transformada em Secretaria de Assuntos Metropolitanos, o que acabou não acontecendo. Já de acordo com Sérgio Gomide Costa<sup>23</sup>, atual diretor do Grupo de Documentação Técnica e Informática da Agemcamp, essa vinculação se deveu ao fato de que as principais propostas e projetos para a região na época estavam relacionados com a questão dos transportes.

---

<sup>22</sup> Conforme entrevista realizada dia 18/11/2013.

<sup>23</sup> Entrevista realizada dia 18/11/2013.

**Figura 4:** Estrutura da Agência Metropolitana de Campinas.



Fonte: Agemcamp, 2008.

A partir de levantamento realizado através do jornal *Correio Popular*, verificou-se que o tema transportes foi mesmo recorrente durante os anos que antecederam a criação da RMC. Afirmava-se que haviam projetos regionais, como a duplicação da Rodovia dos Bandeirantes e a expansão do Aeroporto de Viracopos, que, dada à inexistência de uma instância articuladora, não tiveram nenhum envolvimento dos municípios<sup>30</sup>. Nesse sentido, a criação da

<sup>30</sup> Fonte: COSTA, M. T. Prefeituras criam consórcio para metropolização. *Correio Popular*, 05/1991.

RMC ajudaria a encontrar soluções regionais para a questão dos transportes, evitando grandes disparidades nas tarifas do transportes coletivos e também ajudando a acelerar o projeto de um trem metropolitano para atender às cidades da região.<sup>31</sup>

Segundo Sérgio Gomide, a institucionalização da região metropolitana e a posterior criação da agência, fez com que se canalizasse todas essas demandas metropolitanas que já estavam acontecendo latentes e não tinham um lugar para onde convergir. Assim, os transportes são apontados como uma das primeiras prioridades e os projetos já existentes ganham força. Como afirma Tozi (2008, p.106), “o projeto de expansão de Viracopos, por exemplo, é anterior à RMC, mas a RMC dá novos conteúdos e subsidia novos discursos legitimadores da necessidade dessa expansão”.

Nesse contexto, foi proposto o Corredor Metropolitano Noroeste entre Campinas, Hortolândia e Sumaré. Além disso, foi elaborado o Plano Integrado de Transportes Urbanos (PITU) da RMC, estabelecendo os investimentos necessários para a melhoria do transporte em um cenário de 20 anos. Destaca-se ainda o Plano Diretor de Desenvolvimento de Transportes (PDDT), prevendo grandes intervenções na região e a inclusão do Aeroporto de Viracopos em um dos Centros de Logística Integrada (CLIs), reforçando a RMC como polo logístico e mostrando que, conforme aponta Braga e Trevisan (2010, p.164), o Estado “trabalha atualmente em favor das demandas corporativas por uma logística que aumente ainda mais a fluidez às grandes empresas”.

Portanto, os projetos passam a ter um recorte para atuar que tem por base uma *solidariedade institucional* (CASTILLO; TOLEDO JR.; ANDRADE, 1997), que ora se aproxima mais da *solidariedade orgânica*, prestando a interesses locais (como o transporte coletivo, mais atinente às necessidades da população), e ora tende a sustentar a *solidariedade organizacional*, reforçando os vetores oriundos de interesse globais (como a expansão de Viracopos e a criação dos CLIs) e, ao mesmo tempo, encontrando soluções regionalizadas para a reprodução da força de trabalho.

Tal configuração nos remete à afirmação de Santos (2011, p.10) de que:

---

<sup>31</sup> Fonte: MARTINS, J. P. Fórum Regional debaterá processo de metropolização. *Correio Popular*, 26/06/1993.

[...] uma região metropolitana é uma área que desborda as fronteiras do município porque é preciso manter a unidade de certas infraestruturas. As infraestruturas que são fundamentais para o exercício da economia, para o exercício do capital tem que ter um comando único, daí a criação de uma região metropolitana, tanto quanto seja necessário esse comando único, para que a economia moderna possa transitar mais livremente no território, assim chamado região metropolitana. Tanto isso é verdade que os organismos incumbidos do planejamento, que se imaginam incumbidos do planejamento da região metropolitana, não fazem nada, ou quase nada pelas populações, exceto os transportes. Mas, destaco os transportes por duas razões: porque os transportes são, sobretudo, vitais à realização da economia no momento atual e também porque é a forma pela qual se reduz o cansaço do trabalhador reduzindo-lhe, de um lado, o desgaste que levaria a uma produtividade menor e reduzindo-lhe a agressividade, todavia manifestada de tempos em tempos, no que se denominou chamar quebra-quebra. (SANTOS, 2011, p.10)

A fluidez, como destaca Souza (2008a), passa a ser proposta como estratégia de desenvolvimento da Região Metropolitana de Campinas, mostrando a prioridade dada ao espaço de fluxos em detrimento do espaço geográfico, do *espaço banal*. Segundo Souza (2008a, p.40):

É o espaço metropolitano – Campinas – que conhece um permanente processo de modernização incompleta. Por isso que esta região e, especialmente Campinas, sempre se refuncionaliza. [...] Porque ela viabiliza, com essas modernizações, os interesses que vêm de fora, de alhures; Campinas tem sim lugares mundiais, que realizam funções mundiais. É exatamente por isso, por conta desses processos de modernização incompleta que o outro lado da moeda, pois lidamos com um par dialético, acontece com a mesma intensidade, com a mesma volúpia, que é o inacreditável e imenso processo de empobrecimento da Região Metropolitana de Campinas. (SOUZA, 2008a, p.40)

Essa prioridade, sustentada na criação de polos tecnológicos e corredores metropolitanos não resolverá os problemas de Campinas, pois a “fluidez do território que acelera a passagem de pessoas e produtos é geradora de imensas desigualdades socioespaciais” (SOUZA, 2008a, p.41).

Nesse sentido, é importante analisar como tem se dado o desenvolvimento desses projetos no âmbito da RMC e a atuação da Agemcamp nesse processo. Conforme aponta Tozi (2008, p.113), “trata-se, portanto, de discutir as opções políticas que consideram o espaço das redes em oposição à totalidade do espaço”.

Os principais projetos para a RMC, na verdade, não são projetos desenvolvidos no âmbito da Agemcamp, mas sim vinculados à secretarias estaduais. Porém, se antes tais projetos ocorriam sem o envolvimento dos municípios, a existência da agência, mais

especificamente do Conselho, contribuiu para a internalização de algumas discussões, como a do Corredor Noroeste, por exemplo. Discussões que, no entanto, não necessariamente acompanham todo o desenvolvimento do projeto ou se estendem para as Câmaras Temáticas.

Às Câmaras Temáticas, que podem ser constituídas pelo CD-RMC para a discussão de ações setoriais que atendam às demandas metropolitanas, é que estão associados os projetos desenvolvidos pela Agemcamp.

Apesar de constar no projeto de lei encaminhado à Assembleia por Renato Simões (PT) e ter sido proposto através de emenda no projeto do governo, não há um Plano de Desenvolvimento Integrado para a região.

Na opinião de Maurício Hoffmann<sup>32</sup>, o planejamento da RMC está cumprindo etapas. A primeira está sendo a consolidação das Câmaras Temáticas, o que está dando maturidade para dar o passo seguinte, que é o Plano de Desenvolvimento Integrado. No entanto, uma breve análise da atuação das câmaras mostra as limitações existentes nesse modelo.

Apresentadas como espaços de discussão dos técnicos, das câmaras emergem propostas de projetos a serem financiados pelo Fundocamp. No entanto, há projetos que não obedecem à essa sequência de eventos.

O projeto de *Videomonitoramento*, por exemplo, que visa integrar a Segurança Pública da RMC através da instalação de câmaras nas principais vias de acesso aos municípios, não foi proposto para o Conselho a partir de discussões da Câmara Temática de Segurança, tendo sido, inicialmente, tratado como uma questão de informática devido às especificações de software necessárias ao atendimento de seus objetivos, e que acabou por contemplar uma determinada empresa.

As especificações apontadas geraram problemas para o andamento do projeto em alguns municípios, em decorrência do elevado preço do software. Tendo em vista a importância que ele adquiriu com a instalação do Gabinete Metropolitano de Gestão Estratégica (Gamesp) na RMC e a consequente reativação da Câmara Temática de Segurança, o projeto acabou sendo revisto e agora contempla a aquisição do software pela Agemcamp para, posteriormente, distribuí-lo aos municípios.<sup>35</sup>

---

<sup>32</sup> Em entrevista realizada dia 18/11/2013.

<sup>35</sup> Fonte: Agemcamp. Sumaré sedia primeira reunião do ano do Conselho de Desenvolvimento. Disponível em: <<http://www.agemcamp.sp.gov.br>>. Último acesso em: 24/01/2014.

Tem-se que, apesar de ser um projeto aprovado sob o discurso de interesse comum metropolitano, não foram todos os municípios da RMC que optaram por participar do convênio, o que se repete com outros projetos desenvolvidos no âmbito da Agemcamp, como o *Reforma e Ampliação de Unidades Básicas de Saúde – UBS, Conexão do Saber, Re-Virada Cultural, Academias ao Ar Livre e Sistema Regional de Defesa Civil*.

Além disso, entre os municípios participantes têm-se projetos distintos, uma vez que o original adquire feições próprias em decorrência das características de cada gestão, tendo em vista a maior autonomia adquirida com o reconhecimento do município como ente federativo pela Constituição de 1988.

Isso ocorre, por exemplo, devido às diferenças no que concerne a alocação das secretarias. Nesse sentido, foi possível acompanhar um caso onde rádios adquiridos com recursos liberados para o Projeto de *Videomonitoramento*, vinculado à área de Segurança, foram instalados em veículos da Defesa Civil sob a justificativa de tais áreas estarem associadas na estrutura administrativa atual daquela prefeitura<sup>36</sup>.

Segundo Sérgio Gomide, todos os municípios têm a possibilidade de participar dos projetos, por isso considera que estes abrangem toda a RMC, ou seja, são metropolitanos. No entanto, cada município tem autonomia para decidir se quer ou não participar. Ocorre que não há prazo limite para a adesão; essa é uma questão que está sendo pensada apenas agora.

Diante desse contexto, os projetos podem se arrastar por anos, sofrer vários aditamentos e também enfrentar dificuldades devido às mudanças em seus gestores no âmbito municipal. Pode-se chegar a ter um município com o projeto já concluído, enquanto outro acabou de aderir ao mesmo projeto, configurando uma situação que remete à falta de articulação em âmbito metropolitano, pois cada município procurará resolver os problemas do andamento do seu projeto, transformando uma prática que visa a gestão de funções públicas de interesse comum, em uma prática de caráter municipalista, conforme alertado por Kornin e Moura (2004).

Essa situação se agrava devido às mudanças no próprio quadro da agência, uma vez que ele é composto por cargos comissionados.

---

<sup>36</sup> Acompanhamento realizado durante estágio extracurricular na Agemcamp.

À época de sua criação falava-se da necessidade de “um corpo de funcionários essencialmente técnicos, impermeável às oscilações político-partidárias”, além de mecanismos concretos e permanentes de planejamento, que garantissem a continuidade das iniciativas diante de eventuais alterações de siglas partidárias no âmbito das prefeituras e do governo estadual. O então presidente do Conselho, Reinaldo Nogueira chegou a afirmar: “a Agemcamp não pode ser partidária”.<sup>37</sup>

O que se pôde acompanhar com as eleições municipais de 2012 foi um quadro que evidencia na prática os receios elencados acima. Os resultados das eleições provocaram a saída de alguns funcionários para ocupar cargos em prefeituras da RMC, o que gerou mudanças no responsável pela coordenação de determinados projetos e evidenciou, em alguns casos, a falta de controle rigoroso dos mesmos<sup>38</sup>.

As alterações no quadro de funcionários revelou também o embasamento político-partidário das escolhas relativas ao principal cargo da agência: a Diretoria Executiva, que passou a ser ocupada por Ester Viana, ex-vereadora de Campinas pelo PSDB, ex-diretora do Escritório Regional de Planejamento (Erplan) de Campinas e ex-assessora de Célia Leão – uma das vozes mais atuantes durante a institucionalização da RMC.

Se um dos principais desafios postos ao planejamento metropolitano de caráter intermunicipal – segundo Lefèvre (1998), onde cada município mantém sua autonomia, há conselhos para a discussão de assuntos regionais e os recursos são derivados dos próprios membros e de subsídios de esferas superiores –, é superar as diferenças político-partidárias para realização de ações conjuntas em âmbito metropolitano, tem-se que a própria composição da Agemcamp pode criar constrangimentos para que isso se concretize na RMC.

Falta, na verdade, uma estratégia metropolitana de fato, visto que os projetos temáticos, além das questões levantadas acima, são pontuais, setoriais e pouco representativos das demandas regionais. Ainda assim, pode-se dizer que eles são corporativos, pois atendem à grupos de interesse locais com reivindicações setoriais; segmentações que fazem com que as cidades e, sobretudo, as metrópoles sejam corporativas “não apenas pelas facilidades que criam ou representam para a operação das grandes empresas, das corporações econômicas” (SANTOS, 2009b, p.120).

---

<sup>37</sup> Fonte: RMC é sinônimo de uma nova realidade política e social. *Correio Popular*, 25/09/2003.

<sup>38</sup> Informações baseadas na realização de estágio na Agemcamp no período de 15/08/2012 a 31/07/2013.

As articulações que existem em escala metropolitana são, todavia, de um nível hierárquico superior, do domínio das *verticalidades* (SANTOS, 2009a), que tratam a RMC apenas como um recorte e desconsideram a complexidade da vida da região, mas consistem nas ações mais visadas pela agência em sua tentativa de tornar a região cada vez mais competitiva.

Em 2008, por exemplo, foi estabelecido o Pacto pela RMC com vistas à construção de uma Agenda Comum com estratégias, objetivos e metas voltados ao fomento e consolidação da competitividade econômica da RMC e à sua identificação como Região do Conhecimento (AGEMCAMP, 2008).

Verifica-se, desta maneira, a adoção das premissas do planejamento estratégico por uma gestão que expressa conotações empresariais e tem como novo aparato a *guerra dos lugares* (SANTOS, 2009b).

Ao mesmo tempo, identifica-se em tal gestão a manutenção de determinadas estruturas até certo ponto funcionais à esses objetivos, uma vez que apresentam características centralizadoras, isto é, têm por base a não implantação efetiva dos canais de participação popular previstos, além da limitação do acesso da população às informações basilares dos projetos apresentados no âmbito das Câmaras Temáticas constituídas.

#### **4.2 O acesso à informação pública e a participação popular no planejamento e na gestão metropolitanos**

As Câmaras Temáticas constituem, conforme exposto anteriormente, nos principais instrumentos do que seria o planejamento metropolitano da RMC. No entanto, por serem tratadas como dotadas de caráter técnico, elas apresentam restrições à ampla participação popular.

As reuniões para discussões e proposições devem ocorrer mensalmente entre os membros, que incluem o coordenador, o suplente e os demais representantes dos 19 municípios integrantes da RMC indicados por ofício pelos prefeitos. Conforme o art. 10º, parágrafo 1º do Regimento Interno das Câmaras Temáticas e das Câmaras Temáticas Especiais do Conselho de Desenvolvimento da RMC:

§ 1.º Poderão participar das reuniões, desde que ocorra solicitação escrita, fundamentada, protocolada perante a Secretaria Executiva do Conselho, com antecedência mínima de 5 (cinco) dias da data de sua realização, até 3 (três) entidades da sociedade civil, legalmente constituídas, órgãos ou entidades do poder público federal, estadual ou municipal, bem como membros do Poder Legislativo, não integrantes da Câmara, sendo assegurada ao representante legalmente constituído, sustentação oral, em tempo igual ao destinado aos demais manifestantes, sem direito a participar da votação (Grifo nosso). (RMC, 2002, s/p.)

As decisões das câmaras são, portanto, tomadas como uma atividade dos especialistas. Conforme ressalta Davanzo e Negreiros (2002), há uma fragilidade da participação popular nos instrumentos de gestão metropolitana instituídos pela criação da RMC, fazendo com que o modelo adotado não permita a inclusão efetiva de representações regionais da sociedade. Inclusão essa que é de fundamental importância pois, como destaca Souza (2010, p.333), se a ampla participação não elimina os erros ou garante o acerto, ela pode ajudar a minimizar certas fontes de distorção:

A ideia de que especialistas devem decidir em nome da maioria é uma falácia; na verdade, se poucos decidem e a maioria, ainda por cima, não tem chances de monitorar ou controlar adequadamente esses poucos, a probabilidade de corrupção ou de erros de avaliação (poucos tentando interpretar as necessidades da maioria à luz dos seus próprios valores e critérios, sem considerar as opiniões da maioria) é bem maior. E, onde há corrupção e erros de avaliação, há também desperdício de tempo e recursos, e mais ainda: comprometimento da credibilidade das instituições. (SOUZA, 2010, p.333-334)

Assim, como afirma Rolnik e Somekh (2004, p.122), “o modelo de gestão, além de horizontal e não hierarquizado, deve incluir a sociedade em suas representações regionais”, possibilitando o controle social da destinação dos recursos e dos processos decisórios.

No caso da Agemcamp, é exatamente o modelo de gestão adotado que permite Sérgio Gomide afirmar que ela não foi projetada para a discussão com a sociedade.

Durante o processo de institucionalização da RMC e a consequente implantação do Conselho de Desenvolvimento e criação da autarquia, essa questão foi objeto de posturas divergentes, de cunho essencialmente político-partidário, onde o PSDB, de Célia Leão, apoiava um modelo com maior peso do governo estadual e o PT, de Renato Simões, defendia uma estrutura mais democrática, com participação da sociedade civil.

Com as decisões sendo tomadas em direção à primeira proposta, em 2001, o então prefeito de Campinas, Antonio da Costa Santos, o Toninho do PT, em entrevista à *Gazeta Mercantil*, afirmou que faria oposição ao modelo da RMC e que o ideal era que a sociedade civil organizada e o poder legislativo, isto é, os instrumentos do controle social, pudessem ter um “papel decisivo numa região metropolitana com um formato deliberativo assim tão complicado quanto o proposto aqui, onde um grupo de prefeitos vale tantos votos quanto representantes burocráticos designados pelo governador”.<sup>39</sup>

Em resposta à estrutura limitante da RMC, em 2003, vereadores criaram o Parlamento Metropolitano, visando unificar e elaborar leis de interesse comum para a região.<sup>40</sup> Nesse mesmo ano, chegou a ser implementado o Conselho Consultivo – previsto em Lei –, integrado por vereadores, deputados federais e estaduais e representantes da sociedade civil, entre sindicatos, entidades de classe e igrejas.<sup>41</sup> No entanto, a iniciativa foi descontinuada.

Na época, diante dos questionamentos sobre a composição do Conselho de Desenvolvimento, Jurandir Fernandes que, assim como hoje, era o então secretário de Transportes Metropolitanos, chegou a afirmar que “quanto à sugestão de acrescentar a sociedade civil nas discussões, acho que os prefeitos foram eleitos pelo povo justamente para representá-los, então a sociedade civil já está representada”.<sup>42</sup>

No entanto, como afirma Santos (2000, p.120), “outra será a função da região e, por isso, outros devem ser os seus eleitos”. Um prefeito ou vereador pode vir a ser um representante, mas é preciso que seja eleito para isso, em eleição separada. Essa separação de funções é necessária para que os organismos regionais cumpram as novas funções para as quais devem ser criados (SANTOS, 2000).

Para Maurício Hoffmann, que há mais de vinte anos é o responsável por todas as audiências públicas regionais no âmbito da Secretaria de Planejamento – como as da Lei Orçamentária Anual (LOA) e da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) –, é preciso ajudar a consolidar a participação da sociedade civil no processo de planejamento, no entanto, esses mecanismos não foram constituídos pela própria sociedade civil. Para ele também a participação tem que se dar via representatividade.

---

<sup>39</sup> Fonte: PRANDI, D. Prefeito fará oposição ao modelo da RMC. *Gazeta Mercantil*, 13/07/2001.

<sup>40</sup> Fonte: LIMA, Z. Parlamento Metropolitano vai promover unificação legislativa. *Correio Popular*, 18/02/2003.

<sup>41</sup> Fonte: LIMA, Z. Estado prioriza desenvolvimento da RMC. *Correio Popular*, 06/05/2003.

<sup>42</sup> Fonte: COEV, E. Projetos para a RMC continuam no papel. *Correio Popular*, 06/05/2002.

Foi essa mesma ideia que direcionou os convites para participação na audiência pública da LOA 2014 para a RMC, cuja organização teve colaboração da Agemcamp. Apresentada como uma ação estratégica de planejamento, a audiência contou, majoritariamente, com a participação de pessoas vinculadas ao governo estadual, que seriam os portadores dos anseios da sociedade civil, a qual não estava presente, podendo-se mesmo dizer que não foi convidada<sup>43</sup>.

Na audiência, o que se teve foi uma reunião que apresentou uma parte como se fosse o todo, mostrando apenas os aspectos competitivos do Estado de São Paulo e da RMC; os pontos luminosos, que se agregam na atração de investimentos, mas ocultam as manchas opacas do território (SANTOS; SILVEIRA, 2001).

Com o encobrimento das contradições existentes têm-se um planejamento incompleto, que não é territorial, visto que não se preocupa com os usos conflitantes do território, desconsiderando “a totalidade dos atores, a das instituições, a das pessoas e a das empresas” (SANTOS, 1999, p.18).

Soma-se à isso o fato de que a sociedade civil raramente têm acesso às informações que fundamentam os projetos ou planos, ou até mesmo aos próprios documentos finais (SANTOS, 2000). No caso da RMC, está prevista em lei a realização de audiências públicas semestrais para o Conselho de Desenvolvimento expor suas deliberações referentes aos projetos temáticos. No entanto, elas não ocorrem. Além disso, as próprias reuniões das Câmaras Temáticas, onde haveria a possibilidade de participação em caráter de ouvinte, hoje, não são divulgadas com antecedência (quando divulgadas).

Assim, dada a prioridade ao uso corporativo do território, priva-se a população da informação original, confiável e verdadeira (SOUZA, 2008b). Em nome da competitividade, fragiliza-se o atendimento aos interesses coletivos, o atendimento social que, nas palavras de Silva Neto (2008, p.79) “deve ser prioridade numa região desigual como Campinas”.

---

<sup>43</sup> Acompanhamento da Audiência Pública da LOA 2014 para a RMC, ocorrida dia 07/07/2013.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

A Região Metropolitana de Campinas se caracteriza como espaço privilegiado da atuação dos agentes hegemônicos.

Muitos dos receios apontados durante seu processo de institucionalização, aparecem hoje em sua estrutura e são fatores limitantes para a efetiva participação da sociedade civil e o desenvolvimento de um planejamento metropolitano. Mas, por outro lado, contribuem para que ela exerça a função de viabilizar interesses corporativos.

Em um contexto onde regiões e cidades são chamadas à competir (SANTOS, 2001), a Agemcamp se instrumentaliza para veicular os aspectos competitivos da RMC em busca de investimentos. Desse modo, mascara-se a realidade contraditória de usos múltiplos, complementares e conflitantes em prol da ação de vetores externos, que trazem desordem a esses subespaços (SANTOS, 2009a).

Segundo Tozi (2008, p.103), “há na RMC uma produção pública de desigualdades cada vez mais indissociável e indistinguível da produção privada de desigualdades, constituintes de um território fortemente privatizado”.

Os projetos temáticos desenvolvidos pela Agemcamp, apesar de todas as limitações existentes, seriam mais próximos dos interesses locais, isto é, das *horizontalidades* (SANTOS, 2009b). Mas a falta de um plano integrado inviabiliza a inserção efetiva dessas iniciativas em âmbito metropolitano.

Nesse sentido, a inexistência de um governo próprio, com legitimidade política direta, autonomia financeira definida e múltiplos poderes exercidos sobre amplo espaço (LEFÈVRE, 1998), contando também com uma estrutura democrática, configura-se como um dos principais empecilhos para que isso se concretize.

Contudo, tendo em vista que o governo regional não é possível no quadro constitucional brasileiro, o plano da região seria uma coordenação política de governos territorial e normativamente hierarquizados (SILVA NETO, 2003).

Há de se considerar também as limitações impostas pela própria composição do quadro funcional da Agemcamp, vulnerável às mudanças político-partidárias tanto em âmbito municipal como estadual.

Nesse contexto, enquanto a própria estrutura interna da RMC se mostra frágil no sentido de atendimento dos interesses coletivos, temos a criação de um aparato de gestão em âmbito estadual para articular a atuação das regiões metropolitanas e outras unidades regionais que, juntas, compõem a *Macrometrópole Paulista*.

Tendo em vista que os constrangimentos existentes do ponto de vista político, financeiro e mesmo institucional na RMC são reproduzidos em outras regiões metropolitanas contemporâneas, isto é, em outras conformações territoriais fundadas pela globalização (SILVA NETO, 2008), é extremamente reduzida a possibilidade de desenvolvimento de um planejamento efetivamente metropolitano.

O fato de privilegiar a criação dessas unidades regionais, mesmo sem poder dotá-las dos instrumentos necessários para que atuem no enfrentamento dos problemas metropolitanos visando a melhoria das condições de vida da população, indica que o governo estadual paulista procura, com isso, dotar as parcelas mais dinâmicas do território de uma coesão socioterritorial que auxilie a ação hegemônica e, inclusive, a própria atuação do Estado no sentido de inventar a viabilidade do território para as empresas (SILVEIRA, 2003).

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- AGEMCAMP (Org.). **Região Metropolitana de Campinas: do nascimento à maturidade**. Campinas: Agência Metropolitana de Campinas, 2008.
- ALBUQUERQUE, M. V.. **Espaço alienado e solidariedades geográficas: a Região Metropolitana de Campinas**. 2002. Monografia (Graduação em Geografia). Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2002.
- BRAGA, V.; TREVISAN, L.. Reorganização Logística e Uso do Território no Estado de São Paulo: o PDDT e os Centros Logísticos Integrados. **REDES**, Santa Cruz do Sul, v.15, n.1, p.156-166, jan./abr. 2010.
- CASTILLO, R. A.; TOLEDO JR, R.; ANDRADE, J.. Três dimensões da solidariedade em Geografia. Autonomia político-territorial e tributação. **Experimental**, São Paulo, n. 3, p.69-99, set. 1997.
- CORRÊA, R. L.. Os centros de gestão do território: uma nota. **Revista Território**, v.1, n.1, 1996.
- DAVANZO, A. M. Q.; NEGREIROS, R. M. C.. Desafios da Gestão Metropolitana. In: DAVANZO, A. M. Q.; FONSECA, R. B.; NEGREIROS, R. M. C. (Orgs.). **Livro Verde: desafios para a gestão da Região Metropolitana de Campinas**. Campinas: Unicamp/IE, 2002, p.355-378.
- DAVIDOVICH, F.. A “volta da metrópole” no Brasil. In: RIBEIRO, L. C. Q. (Org.). **Metrópoles: entre a coesão e a fragmentação, a cooperação e o conflito**. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo; Rio de Janeiro: FASE – Federação de Órgãos para Assistência Social e Educacional, 2004, p. 197-229.
- DELCOL, R. F. R.. Regiões metropolitanas: uma discussão sobre o processo institucional. In: Encontro Nacional da ANPEGE, X, **Anais...** Campinas, ANPEGE, 2013.
- DELGADO, P.; DESCHAMPS, M.; MOURA, R.. A realidade das áreas metropolitanas e seus desafios na federação brasileira: diagnóstico socioeconômico e da estrutura da gestão. In: **Seminário Internacional “Desafio da gestão das regiões metropolitanas em países federativos”**. Brasília: Câmara dos Deputados - Frente Nacional dos Prefeitos, 2004, p.77-108.
- EMPLASA. **Rede urbana e regionalização do Estado de São Paulo**. São Paulo: EMLASA, 2011.
- FERNANDES, M.. **Entraves do planejamento urbano no Brasil: dos planos de desenvolvimento integrado à fragmentação das políticas urbanas na RMSP**. 2013. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo). FAU/USP, São Paulo, 2013.

FIRKOWSKI, O. L. C.; MOURA, R.. Metr p les e regiões metropolitanas: o que isso tem em comum? In: Encontro Nacional da ANPUR, IX, **Anais...** Rio de Janeiro, ANPUR, 2001, v.1, p.105-114.

GALLO, F.. Planejamento territorial e solidariedades federativas: a seletividade no processo de financiamento da renova o das materialidades nas regiões metropolitanas paulistas. In: Encontro Nacional da ANPEGE, X, **Anais...** Campinas, ANPEGE, 2013.

IPEA. Desafios contemporâneos na gestão das Regiões Metropolitanas. **Comunicado do IPEA**, n.116, 2011.

KORNIN, T.; MOURA, R.. Metropoliza o e Governança Urbana: rela es transescalares em oposi o a práticas municipalistas. **GEOUSP - Espaço e Tempo**, São Paulo, n 16, 2004, p.17-30.

LEF VRE, C.. Metropolitan government and governance in western countries: a critical review. **International Journal of Urban and Regional Research**, 1998.

LENCIONI, S.. A emergência de um novo fato urbano de caráter metropolitano em São Paulo. A particularidade de seu conteúdo sócio-espacial, seus limites regionais e sua interpreta o teórica. In: Encontro Nacional da ANPUR, X, **Anais...** Belo Horizonte, ANPUR, 2003a.

\_\_\_\_\_. A metamorfose de São Paulo: o anúncio de um novo mundo de aglomera es difusas. **Revista Paranaense de Desenvolvimento**. Curitiba, n.120, p. 133-148, jan./jun. 2011.

\_\_\_\_\_. Uma nova determina o do urbano: o desenvolvimento do processo de metropoliza o do espaço. In: CARLOS, A.F.A.; LEMOS, A.I.G. (Orgs.). **Dilemas Urbanos: novas abordagens sobre a cidade**. São Paulo: Contexto, 2003b, p. 35-44.

MARICATO, E.. Metr p les desgovernadas. **Estudos Avançados**. [online]. 2011, vol.25, n.71, p. 7-22.

MATUS, C.. **Política, planejamento e governo**. Brasília: IPEA, 1993.

MONTEIRO, C.. O planejamento: algumas considera es. **Revista Eletrônica de Ciências Sociais Aplicadas e outras coisas**. 15 de Maio de 2007, n  1 (2), vol. 1, p.40-54.

MORI, K. K.. **Brasil: Urbaniza o e Fronteiras**. 1996. Tese (Doutorado em Estruturas Ambientais Urbanas). FAU/USP, São Paulo, 1996.

MOURA, R.. **Arranjos urbano-regionais no Brasil: uma análise com foco em Curitiba**. 2009. Tese (Doutorado em Geografia). Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2009.

\_\_\_\_\_. Metr p les em reestrutura o: a lógica da desordem. In: RIBEIRO, L.C.Q. (Org.). **Metr p les: entre a coesão e a fragmenta o, a coopera o e o conflito**. São Paulo: Editora

Fundação Perseu Abramo; Rio de Janeiro: FASE-Federação de Órgãos para Assistência Social e Educacional, 2004a, p. 269-288.

RIBEIRO, A. C. T.. Regionalização: fato e ferramenta. In: HAESBAERT, R.; LIMONAD, E.; MOREIRA, R. (orgs.). **Brasil, século XXI: por uma nova regionalização? Agentes, processos, escalas.** São Paulo: Max Limonad/ CNPq, 2004, p.194-211.

RIBEIRO, L.C.Q.. As metrópoles e a sociedade brasileira: futuro comprometido? In: RIBEIRO, L.C.Q. (Org.). **Metrópoles: entre a coesão e a fragmentação, a cooperação e o conflito.** São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo; Rio de Janeiro: FASE – Federação de Órgãos para Assistência Social e Educacional, 2004, p. 9-14.

ROLNIK, R; SOMEKH, N.. Governar as metrópoles: dilemas da recentralização. In: RIBEIRO, L. C. Q. (Org.). **Metrópoles: entre a coesão e a fragmentação, a cooperação e o conflito.** São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo; Rio de Janeiro: FASE - Federação de Órgãos para Assistência Social e Educacional, 2004, p. 111-124.

SANTOS, M.. **A Natureza do Espaço: Técnica e Tempo, Razão e Emoção.** 4ª ed., 5ª reimpr. São Paulo: Edusp, 2009a.

\_\_\_\_\_. **A Urbanização Brasileira.** 5ª ed., 2ª reimpr. São Paulo: Edusp, 2009b.

\_\_\_\_\_. Geografia e Planejamento: O Uso do Território – Geopolítica. **Revista Eletrônica: Tempo - Técnica - Território.** v.2, n. 2, 2011, p.1-49.

\_\_\_\_\_. **Metrópole corporativa fragmentada: o caso de São Paulo.** São Paulo: Nobel: Secretaria de Estado da Cultura, 1990.

\_\_\_\_\_. **O Espaço do Cidadão.** 5ª ed. São Paulo: Studio Nobel, 2000.

\_\_\_\_\_. O retorno do território. In: **Da totalidade ao lugar.** 1ªed. 1ª reimpr. São Paulo: EDUSP, 2008, p.137-144.

\_\_\_\_\_. O Território e o Saber Local: algumas categorias de análise. **Cadernos IPPUR,** Rio de Janeiro, Ano XIII, nº 2, 1999, p.15-26.

\_\_\_\_\_. **Por uma outra globalização: do pensamento único à consciência universal.** 6ª ed. Rio de Janeiro: Record, 2001.

\_\_\_\_\_. Região: Globalização e Identidade. In: LIMA, L. C. (Org.). **Conhecimento e Reconhecimento.** Fortaleza: EDUECE, 2003, p.53-64.

SANTOS, M.; SILVEIRA, M. L.. **O Brasil: território e sociedade no início do século XXI.** 2ª ed. Rio de Janeiro: Record, 2001.

SEADE. **Investimentos Anunciados na Região Metropolitana de Campinas.** São Paulo, 2013.

SEADE. **Perspectivas de Investimento** – dados de 2012 da Pesquisa de Investimentos Anunciados no Estado de São Paulo. São Paulo, Outubro de 2013.

SILVA, A. M. B.. **A contemporaneidade de São Paulo**: produção de informações e novo uso do território brasileiro. 2001. Tese (Doutorado em Geografia Humana). Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2001.

SILVA, C. M.. Processo de globalização e as novas dinâmicas regionais. In: Encontro Nacional da ANPEGE, X, **Anais...** Campinas, ANPEGE, 2013.

SILVA NETO, M. L.. A questão regional hoje: reflexões a partir do caso paulista. In: SOUZA, M. A. A. et. al. (Org.). **Território brasileiro**: usos e abusos. Edições Territorial, 2003, p.355-379.

\_\_\_\_\_. Campinas em Dois Tempos: Fato Metropolitano e Desigualdades da Metropolização Globalitária em São Paulo. In: SOUZA, M. A. A. (Org.). **A Metrópole e o Futuro**: refletindo sobre Campinas. Campinas, Edições Territorial, 2008, p.55-81.

\_\_\_\_\_. Novas regiões, outros desafios: a regionalização do novo mercado em São Paulo e suas implicações no planejamento urbano-regional. **Cadernos IPPUR**. Rio de Janeiro, Ano XX, nº1, 2006, p.49-75.

SILVEIRA, M. L.. A região e a invenção da viabilidade do território. In: SOUZA, M. A. A. et. al. (Org.). **Território brasileiro**: usos e abusos. Edições Territorial, 2003, p.408-416.

SOUZA, C.. Regiões metropolitanas: trajetória e influência das escolhas institucionais. In: RIBEIRO, L. C. Q. (Org.). **Metrópoles**: entre a coesão e a fragmentação, a cooperação e o conflito. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo; Rio de Janeiro: FASE – Federação de Órgãos para Assistência Social e Educacional, 2004, p. 67-96.

SOUZA, M. A. A.. A Metrópole e o Futuro: A Dinâmica dos Lugares e o Período Popular da História. In: SOUZA, M. A. A. (Org.). **A Metrópole e o Futuro**: refletindo sobre Campinas. Campinas, Edições Territorial, 2008a, p.35-53.

\_\_\_\_\_. O II PND e a política urbana brasileira: uma contradição evidente. In: DÉAK, C; SCHIFFER, S. R. (Org.). **O processo de urbanização no Brasil**. 1ª ed, 1ª reimpr. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2004, p.111-143.

\_\_\_\_\_. Pedagogia cidadã e tecnologia da informação: um projeto piloto para a periferia Sul da cidade de São Paulo. In: SOUZA, M. A. A. (Org.). **Repensando a experiência urbana da América Latina**: questões, conceitos e valores. Campinas, Edições Territorial, 2008b, p.221-233.

\_\_\_\_\_. Regionalização: tema geográfico e político - o caso paulista. **Boletim Paulista de Geografia**. Nº 50. São Paulo, p.103-141, mar. 1976.

SOUZA, M. L.. **Mudar a cidade**: uma introdução crítica ao planejamento e à gestão urbanos. 6ª ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2010.

TONUCCI FILHO, J. B. M.. **Dois momentos do planejamento metropolitano em Belo Horizonte**: um estudo das experiências do PLAMBEL e do PDDI-RMBH. 2012. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo). FAU/USP, São Paulo, 2012.

TOZI, F.. Usos Corporativos e a impertinência do Espaço de Todos: A Região Metropolitana de Campinas e a Privatização do Território Brasileiro. In: SOUZA, M. A. A. (Org.). **A MetrÓpole e o Futuro**: refletindo sobre Campinas. Campinas, Edições Territorial, 2008, p.99-115.

VERDI, A. R.. **Metropolização de Campinas**: possibilidades no entorno da Grande São Paulo. 1997. Dissertação (Mestrado em Geografia). Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 1997.

#### ❖ Jornais e revistas

95 é o ano da metrópole. **Correio Popular**, 04/09/1994.

ALÉCIO, R.. Discussão Antiga. **Revista RMC**. Ano 1, nº1, Maio de 2001, p.6-7.

COEV, E.. Projetos para a RMC continuam no papel. **Correio Popular**, 06/05/2002.

COSTA, M. T.. Prefeituras criam consÓrcio para metropolização. **Correio Popular**, 05/1991.

FÁVARO, T.. Prefeitos lamentam criação tardia da Grande Campinas. **Correio Popular**, 26/05/2000.

GILANI, P.R.. Metropolização de Campinas é aprovada pela Assembleia. **Correio Popular**, 23/06/1994.

LIMA, Z.. Estado prioriza desenvolvimento da RMC. **Correio Popular**, 06/05/2003.

\_\_\_\_\_. Parlamento Metropolitano vai promover unificação legislativa. **Correio Popular**, 18/02/2003.

MARTINS, J. P.. Fórum mostra força e une cidades da região. **Correio Popular**, 22/07/1997.

\_\_\_\_\_. Fórum Regional debaterá processo de metropolização. **Correio Popular**, 26/06/1993

\_\_\_\_\_. Políticos criam frente pró-metropolização. **Correio Popular**, 09/01/1997.

PRANDI, D.. Prefeito fará oposição ao modelo da RMC. **Gazeta Mercantil**, 13/07/2001.

Prefeitos criam entidade de planejamento regional. **Correio Popular**, 12/04/1991.

RMC é sinônimo de uma nova realidade política e social. **Correio Popular**, 25/09/2003.

## ❖ Legislação

BRASIL. **Projeto de Lei nº 3460 de 2004**. Cria o Estatuto da Metrópole. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/>>. Último acesso em: 17/04/2013.

SÃO PAULO. **Lei Complementar nº 760, de 1º de Agosto de 1994**. Estabelece diretrizes para a Organização Regional do Estado de São Paulo. Disponível em: <<http://www.al.sp.gov.br/>>. Último acesso em: 07/02/2013.

\_\_\_\_\_. **Lei Complementar nº 870, de 19 de Junho de 2000**. Cria a Região Metropolitana de Campinas, o Conselho de Desenvolvimento da Região Metropolitana de Campinas e autoriza o Poder Executivo a instituir entidade autárquica, a constituir o Fundo de Desenvolvimento Metropolitano da Região de Campinas, e dá providências correlatas. Disponível em: <<http://www.al.sp.gov.br/>>. Último acesso em: 07/02/2013.

\_\_\_\_\_. **Lei Complementar nº 946, de 23 de Setembro de 2003**. Dispõe sobre a criação da Agência Metropolitana de Campinas - AGEMCAMP, e dá providências correlatas. Disponível em: <<http://www.al.sp.gov.br/>>. Último acesso em: 06/02/2013.

## ❖ Sites consultados

Agência Metropolitana de Campinas. Disponível em: <<http://www.agemcamp.sp.gov.br/>>. Último acesso em: 22/01/2014.

Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo. Disponível em: <<http://www.al.sp.gov.br/>>. Último acesso em: 03/01/2014.

Empresa Paulista de Planejamento Metropolitano. Disponível em: <<http://www.emplasa.sp.gov.br/>>. Último acesso em: 30/01/2014.

Fundação SEADE. Disponível em: <<http://www.seade.gov.br/>>. Último acesso em: 02/01/2014.

IBGE. Disponível em: <[www.ibge.gov.br/](http://www.ibge.gov.br/)>. Último acesso em: 30/01/2014.

## ANEXOS

### Anexo I



ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE SÃO PAULO  
Secretaria Geral Parlamentar  
Departamento de Documentação e Informação

### LEI COMPLEMENTAR N. 760, DE 1.º DE AGOSTO DE 1994.

*Estabelece diretrizes para a Organização Regional do Estado de São Paulo*

O GOVERNADOR DO ESTADO DE SÃO PAULO:

Faço saber que a Assembléia Legislativa decreta e eu promulgo a seguinte lei complementar:

**Artigo 1.º** - A Organização Regional do Estado de São Paulo terá por objetivo promover:

**I** - o planejamento regional para o desenvolvimento sócio-econômico e melhoria da qualidade de vida;

**II** - a cooperação dos diferentes níveis de governo, mediante a descentralização, articulação e integração de seus órgãos e entidades da administração direta e indireta atuantes na região, visando ao máximo aproveitamento dos recursos públicos a ela destinados;

**III** - a utilização racional do território, dos recursos naturais e culturais e a proteção do meio ambiente, mediante o controle da implantação dos empreendimentos públicos e privados na região;

**IV** - a integração do planejamento e da execução de funções públicas de interesse comum aos entes públicos atuantes na região; e

**V** - a redução das desigualdades sociais e regionais.

**Parágrafo único** - O Estado, mediante lei, criará um Sistema de Planejamento Regional e Urbano, sob a coordenação da Secretaria de Planejamento e Gestão, com as finalidades de incentivar a organização regional e coordenar e compatibilizar seus planos e sistemas de caráter regional.

**Artigo 2.º** - O território estadual poderá ser dividido, total ou parcialmente, mediante leis complementares, em unidades regionais, configurando regiões metropolitanas, aglomerações urbanas ou microrregiões, conforme as respectivas peculiaridades.

**Artigo 3.º** - Considerar-se-á região metropolitana o agrupamento de municípios limítrofes, com destacada expressão nacional, a exigir planejamento integrado e ação conjunta com união permanente de esforços para a execução das funções públicas de interesse comum, dos entes públicos nela atuantes, que apresente, cumulativamente, as seguintes características:

**I** - elevada densidade demográfica;

**II** - significativa conurbação;

**III** - funções urbanas e regionais com alto grau de diversidade; e

**IV** - especialização e integração sócio-econômica.

**Artigo 4.º** - Considerar-se-á aglomeração urbana o agrupamento de municípios limítrofes, a exigir planejamento integrado e a recomendar ação coordenada dos entes públicos nele atuantes, orientada para o exercício das funções públicas de interesse comum, que apresente, cumulativamente, as seguintes características:

**I** - relações de integração funcional de natureza econômica-social; e

**II** - urbanização contínua entre municípios ou manifesta tendência nesse sentido.

**Artigo 5.º** - Considerar-se-á microrregião o agrupamento de municípios limítrofes a exigir planejamento integrado para seu desenvolvimento e integração regional, que apresente, cumulativamente, características de integração funcional de natureza físico-territorial, econômico-social e administrativa.

**Artigo 6.º** - Os projetos de lei complementar que objetivem a criação de unidades regionais ou a modificação de seus limites territoriais ou de sua designação deverão ser instruídos com o parecer da Secretaria de Planejamento e Gestão que demonstre a existência das características referidas nos artigos 3.º, 4.º e 5.º desta lei complementar.

**Parágrafo único** - Os projetos de lei complementar que objetivarem a divisão do território estadual em unidades regionais deverão ser instruídos com:

**I** - certidão a que se refere o "caput" deste artigo; e

**II** - resultado da audiência aos Municípios interessados.

**Artigo 7.º** - Poderão ser considerados de interesse comum das entidades regionais os seguintes campos funcionais:

**I** - planejamento e uso de solo;

**II** - transporte e sistema viário regionais;

**III** - habitação;

**IV** - saneamento básico;

**V** - meio ambiente;

**VI** - desenvolvimento econômico; e

**VII** - atendimento social.

§ 1.º - O Planejamento dos serviços referidos no inciso II será da competência do Estado e dos Municípios integrantes das respectivas entidades regionais.

§ 2.º - A operação do transporte coletivo regional será feita pelo Estado, diretamente ou mediante concessão ou permissão.

**Artigo 8.º** - No desempenho das funções públicas comuns, as entidades e órgãos com atuação regional observarão as diretrizes do planejamento da respectiva unidade regional.

**Parágrafo único** - Fica assegurada a participação paritária do conjunto dos Municípios em relação ao Estado na organização, articulação, coordenação e fusão das entidades e órgãos públicos que desempenhem as funções públicas de interesse comum na unidade regional.

**Artigo 9.º** - Em cada unidade regional funcionará um Conselho de Desenvolvimento, de caráter normativo e deliberativo, composto por um representante de cada Município que a integra e por representantes do Estado nos campos funcionais de interesse comum.

§ 1.º - Os representantes e seus suplentes serão designados por um período de 24 (vinte e quatro) meses, sendo permitida a recondução.

§ 2.º - Será assegurada a participação paritária do conjunto dos Municípios em relação ao Estado no Conselho de Desenvolvimento de cada região.

**Artigo 10** - Os representantes do Estado no Conselho de Desenvolvimento serão designados pelo Governador do Estado, a partir de indicações das Secretarias a que se vincularem as funções públicas de interesse comum.

§ 1.º - As indicações a que se refere o "caput" deste artigo deverão recair em servidores de reconhecida competência na respectiva função pública de interesse comum.

§ 2.º - Enquanto não forem especificadas as funções públicas de interesse comum pelo respectivo Conselho de Desenvolvimento Regional, os representantes do Estado nesse órgão serão designados em caráter provisório pelo Governador do Estado, aplicando-se após essa especificação o disposto no "caput" deste artigo.

§ 3.º - A atividade dos conselheiros será considerada serviço público relevante, devendo ser exercida sem prejuízo das funções próprias de seus titulares.

§ 4.º - Poderão ser designados até dois representantes, com os respectivos suplentes, para cada uma das funções de interesse comum.

**Artigo 11** - Os representantes dos Municípios no Conselho de Desenvolvimento serão os Prefeitos ou as pessoas por eles designadas, na forma da legislação municipal, admitindo-se a indicação de suplentes.

**Artigo 12** - O Estado e os Municípios poderão substituir seus representantes no Conselho de Desenvolvimento, mediante comunicação ao colegiado, com antecedência de 30 (trinta) dias.

**Parágrafo único** - Sempre que houver mudança de Chefe do Poder Executivo Estadual ou Municipal, a substituição poderá ser realizada de forma imediata através de comunicação ao colegiado.

**Artigo 13** - O Conselho de Desenvolvimento terá as seguintes atribuições:

**I** - especificar os serviços públicos de interesse comum do Estado e dos Municípios na unidade regional, compreendidos nos campos funcionais referidos no artigo 7.º desta lei complementar, bem como, quando for o caso, as correspondentes etapas ou fases e seus respectivos responsáveis;

**II** - aprovar objetivos, metas e prioridades de interesse regional, compatibilizando-os com os objetivos do Estado e dos Municípios que o integram;

**III** - aprovar os termos de referência e o subsequente plano territorial elaborado para a respectiva região;

**IV** - apreciar planos, programas e projetos, públicos ou privados, relativos a realização de obras, empreendimentos e atividades que tenham impacto regional;

**V** - aprovar e encaminhar, em tempo útil, propostas regionais relativas ao plano plurianual, à lei de diretrizes orçamentárias e a lei orçamentária anual;

**VI** - propor ao Estado e aos Municípios dele integrantes alterações tributárias com finalidades extrafiscais necessárias ao desenvolvimento regional;

**VII** - comunicar aos órgãos ou entidades federais que atuem na unidade regional as deliberações acerca de planos relacionados com os serviços por eles realizados;

**VIII** - elaborar seu regimento; e

**IX** - deliberar sobre quaisquer materias de impacto regional.

§ 1.º - O Conselho procurará compatibilizar suas deliberações com as diretrizes fixadas pela União e pelo Estado para o desenvolvimento urbano e regional.

§ 2.º - As deliberações do Conselho serão comunicadas aos Municípios integrantes da unidade regional e às autoridades estaduais responsáveis pelas funções públicas de interesse comum, no prazo de 15 (quinze) dias.

**Artigo 14** - A participação popular no Conselho de Desenvolvimento atenderá aos seguintes princípios:

**I** - divulgação dos planos, programas, projetos e propostas com antecedência mínima de 30 (trinta) dias;

**II** - acesso aos estudos de viabilidade técnica, econômica, financeira e ambiental;

**III** - possibilidade de representação por discordância e de comparecimento à reunião do Conselho para sustentação; e

**IV** - possibilidade de solicitação de audiência pública para esclarecimentos.

**Parágrafo único** - O Conselho de Desenvolvimento estabelecerá em seu regimento interno os procedimentos adequados a participação popular.

**Artigo 15** - O Conselho de Desenvolvimento terá um Presidente, um Vice-Presidente e uma Secretaria Executiva, cujas funções serão definidas no regimento.

§ 1.º - O Presidente e o Vice-Presidente do Conselho serão eleitos pelo voto secreto de seus pares.

§ 2.º - No caso de empate, proceder-se-á a nova votação, à qual concorrerão os dois mais votados e, persistindo o empate, serão considerados eleitos os mais idosos.

**Artigo 16** - Para que se assegure a participação paritária do conjunto dos Municípios, com relação ao Estado, sempre que, no Conselho de Desenvolvimento, existir diferença de número entre os representantes do Estado e dos Municípios, os votos serão ponderados, de modo a que, no conjunto, tanto os votos do Estado como os dos Municípios correspondam, respectivamente, a 50% (cinquenta por cento) da votação.

§ 1.º - O Conselho só poderá deliberar com presença da maioria absoluta dos votos ponderados.

§ 2.º - A aprovação de qualquer matéria sujeita a deliberação ocorrerá pelo voto da maioria simples dos votos ponderados.

§ 3.º - Na hipótese de empate, far-se-á nova votação, em reuniões seguintes e sucessivas, até o número de três, findas as quais, persistindo o empate, a matéria será submetida a audiência

pública, na forma do artigo 14 desta lei complementar, voltando à apreciação do Conselho, para nova deliberação.

§ 4.º - Permanecendo o empate, a matéria será arquivada e não poderá ser objeto de nova proposição no mesmo exercício, salvo se apresentada por um terço dos membros do Conselho ou por iniciativa popular.

§ 5.º - Para a iniciativa popular prevista no parágrafo anterior exigir-se-á a subscrição de, no mínimo, 0,5% (cinco décimos por cento) do eleitorado da unidade regional.

**Artigo 17** - Nas regiões metropolitanas, o Conselho de Desenvolvimento integrará entidade com personalidade jurídica de direito público, autonomia administrativa e financeira, que será criada por lei com o propósito de integrar a organização, o planejamento e a execução sem prejuízo da competência das entidades envolvidas das funções públicas de interesse comum.

§ 1.º - A entidade referida neste artigo terá as seguintes atribuições:

- 1 - arrecadar as receitas próprias ou as que lhe sejam delegadas ou transferidas, inclusive multas e tarifas relativas a serviços prestados;
- 2 - estabelecer metas, planos, programas e projetos de interesse comum, bem como fiscalizar e avaliar sua execução;
- 3 - promover a desapropriação de bens declarados de utilidade pública, quando necessário a realização de atividades de interesse comum; e
- 4 - exercer outras atribuições que lhe sejam legalmente conferidas.

§ 2.º - Nas regiões metropolitanas, o Conselho de Desenvolvimento terá, na forma das leis complementares que as instituírem, as atribuições necessárias a gestão da entidade referida neste artigo, além das mencionadas no artigo 13 desta lei complementar.

§ 3.º - A entidade de direito público prevista neste artigo aplicam-se as disposições constantes dos artigos 37 e 39 da Constituição Federal.

**Artigo 18** - Nas regiões metropolitanas vinculam-se diretamente ao Conselho de Desenvolvimento os órgãos de direção e execução da entidade pública referida no artigo anterior, bem como as entidades estaduais regionais e setoriais executoras de funções públicas de interesse comum, no que respeita ao planejamento e as medidas para sua implementação.

**Artigo 19** - Em regiões metropolitanas, a direção executiva da entidade regional referida no artigo 17 desta lei complementar, será exercida por 1 (um) diretor e 2 (dois) diretores adjuntos, aos quais serão atribuídas funções técnicas e administrativas.

**Artigo 20** - Os planos plurianuais do Estado estabelecerão, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da Administração Estadual.

**Artigo 21** - O Estado e os Municípios integrantes da unidade regional destinarão, nos respectivos planos plurianuais e orçamentos, recursos financeiros específicos para o desenvolvimento de funções públicas de interesse comum.

**Artigo 22** - Esta lei complementar entrará em vigor na data de sua publicação.

Palácio dos Bandeirantes, 1º de agosto de 1994.

LUIZ ANTONIO FLEURY FILHO

José Fernando da Costa Boucinhas

Secretário de Planejamento e Gestão

Frederico Pinto Ferreira Coelho Neto

Secretário do Governo

Pública na Assessoria Técnico-Legislativa, em 1.º de agosto de 1994.

**LEI COMPLEMENTAR N. 760, DE 1.º DE AGOSTO DE 1994**

*Estabelece diretrizes para a Organização Regional do Estado de São Paulo.*

Retificação do D.O. de 2-8-94

Artigo 7.º - , na 11.ª linha

Onde se lê:

§ 1.º - O Planejamento dos ....

Leia-se:

§ 1.º - O planejamento dos ....

## Anexo II



ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE SÃO PAULO  
Secretaria Geral Parlamentar  
Departamento de Documentação e Informação

### LEI COMPLEMENTAR N. 870, DE 19 DE JUNHO DE 2000

*Cria a Região Metropolitana de Campinas, o Conselho de Desenvolvimento da Região Metropolitana de Campinas e autoriza o Poder Executivo a instituir entidade autárquica, a constituir o Fundo de Desenvolvimento Metropolitano da Região de Campinas, e dá providências correlatas*

O GOVERNADOR DO ESTADO DE SÃO PAULO:

Faço saber que a Assembléia Legislativa decreto e eu promulgo a seguinte lei complementar:

#### CAPÍTULO I

Da Região Metropolitana de Campinas

**Artigo 1.º** - Fica criada a Região Metropolitana de Campinas, como unidade regional do Estado de São Paulo, constituída pelo agrupamento dos seguintes Municípios: Americana, Arthur Nogueira Campinas, Cosmópolis, Engenheiro Coelho, Holambra, Hortolândia, Indaiatuba, Itatiba, Jaguariúna, Monte Mor, Nova Odessa, Paulínia, Pedreira, Santa Birbara D'Oeste, Santo Antônio de Posse, Sumaré, Valinhos e Vinhedo.

**Parágrafo único** - Integrarão a Região Metropolitana de Campinas os Municípios que vierem a ser criados em decorrência de desmembramento ou fusão dos Municípios que a integram.

**Artigo 2.º** - A criação da Região Metropolitana de Campinas tem por finalidade concretizar os objetivos referidos no artigo 153, "caput", da Constituição Estadual, bem como no artigo 1.º da Lei Complementar n.º 760, de 19 de agosto de 1994.

#### CAPÍTULO II

Do Conselho de Desenvolvimento

**Artigo 3.º** - 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 9.º e 16 da Lei Complementar n.º 760, de 1.º de agosto de 1994, e artigo 154 da Constituição do Estado de São Paulo.

§ 1.º - Os representantes do Estado no Conselho de Desenvolvimento serão designados pelo Governador do Estado, a partir de indicações das Secretarias a que se vincularem as funções

públicas de interesse comum, atendidas as prescrições do artigo 10 da Lei Complementar n.º 760, de 19 de agosto de 1994.

§ 2.º - Os representantes dos Municípios integrantes da Região, no Conselho de Desenvolvimento serão os Prefeitos ou as pessoas por eles designadas na forma da legislação municipal.

§ 3.º - Os representantes e seus suplentes serão designados por um período de 24 (vinte e quatro) meses, permitida a recondução.

§ 4.º - Os membros do Conselho de Desenvolvimento poderão ser substituídos mediante comunicação ao Colegiado, com antecedência mínima de 30 (trinta) dias.

§ 5.º - Sempre que houver mudança de Chefe do Poder Executivo Estadual ou Municipal, a substituição poderá ser realizada imediatamente, através de comunicação ao Colegiado.

§ 6.º - As competências e o funcionamento do Conselho de Desenvolvimento serão especificados em Regimento Interno.

**Artigo 4.º** - 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.

**Artigo 5.º** - O Conselho de Desenvolvimento terá 1 (um) Presidente, 1 (um) Vice-Presidente e 1 (uma) Secretaria Executiva, cujas funções serão definidas no Regimento Interno do Conselho.

§ 1.º - O Presidente e o Vice-Presidente serão eleitos pelo voto secreto de seus pares, para um mandato de um 1 (um) ano, permitida a recondução.

§ 2.º - No caso de empate, proceder-se-á a nova votação, à qual concorrerão os 2 (dois) mais votados, e persistindo o empate, serão considerados eleitos os mais idosos.

**Artigo 6.º** - O Conselho somente poderá deliberar com a presença da maioria absoluta dos votos ponderados, na forma do artigo 16, § 1.º da Lei Complementar n.º 760, de 1.º de agosto de 1994.

§ 1.º - A aprovação de qualquer matéria sujeita à deliberação ocorrerá pelo voto da maioria simples dos votos ponderados, em conformidade com a Lei Complementar n.º 760, de 1.º de agosto de 1994, no seu artigo 16, § 2.º.

§ 2.º - Na hipótese de empate, far-se-á nova votação em reuniões sucessivas, até o número de (3) três, findas as quais, persistindo o empate, a matéria será submetida à audiência pública ordinária ou extraordinária, voltando a apreciação do Conselho de Desenvolvimento, para nova deliberação.

§ 3.º - Persistindo o empate, a matéria será arquivada e não poderá ser objeto da nova proposição do mesmo exercício, salvo se apresentada por 1/3 (um terço) dos membros do Conselho de Desenvolvimento ou por iniciativa popular, subscrita, no mínimo, por 0,5% (cinco décimos por cento) do eleitorado da região.

§ 4.º - Vetado.

**Artigo 7.º** - O Conselho de Desenvolvimento terá, além das fixadas no artigo 13 da Lei Complementar n.º 760, de 1.º de agosto de 1994, como atribuição propor critérios de compensação financeira aos Municípios da Região Metropolitana que suportem ônus

decorrentes da execução de funções ou serviços públicos metropolitanos.

**Artigo 8.º** - O Conselho de Desenvolvimento compatibilizará suas deliberações com as diretrizes fixadas pela União e pelo Estado para o desenvolvimento da Região.

**Artigo 9.º** - Os Municípios integrantes da Região Metropolitana de Campinas e o Estado compatibilizarão no que couber, seus planos e programas às diretrizes do planejamento da Região, expressamente estabelecidas pelo Conselho de Desenvolvimento.

**Parágrafo único** - O Estado, no que couber, compatibilizará os planos e programas estaduais às diretrizes referidas no "caput" deste artigo.

**Artigo 10** - As funções públicas de interesse comum serão definidas pelo Conselho de Desenvolvimento entre os seguintes campos funcionais:

**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.

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

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

§ 3.º - Entende-se, para os efeitos desta lei complementar que o campo funcional 'VII - atendimento social engloba, entre outras, as funções saúde, educação e planejamento integrado da segurança pública.

**Artigo 11** - O Conselho de Desenvolvimento estabelecerá em seu Regimento Interno os procedimentos adequados a participação popular, observados os seguintes princípios:

**I** - a divulgação dos planos, programas, projetos. e propostas, com antecedência mínima de 30 (trinta) dias;

**II** - acesso aos estudos de viabilidade técnica, econômica, financeira e ambiental;

**III** - possibilidade de representação por discordância e de comparecimento à reunião do Conselho de Desenvolvimento para sustentação; e

**IV** - possibilidade de solicitação de audiência pública para esclarecimentos.

**Artigo 12** - O Conselho de Desenvolvimento poderá constituir Câmaras Temáticas para as funções públicas de interesse comum e Câmaras Temáticas Especiais, voltadas a um programa, projeto ou atividade específica, como subfunção entre as funções públicas definidas pelo Colegiado.

**Parágrafo único** - O Regimento Interno do Conselho de Desenvolvimento disciplinará o funcionamento das Câmaras Temáticas e Câmaras Temáticas Especiais.

**Artigo 13** - O Conselho de Desenvolvimento convocará, ordinariamente, a cada 6 (seis) meses, audiências públicas para expor suas deliberações eferentes aos estudos e planos em desenvolvimento pelas câmaras temáticas, como também prestarão contas relativas a utilização dos recursos do Fundo de Desenvolvimento Metropolitano de Campinas

### CAPÍTULO III

#### Do Fundo de Desenvolvimento da Região Metropolitana de Campinas

**Artigo 14** - Fica o Poder Executivo autorizado a constituir o Fundo de Desenvolvimento da Região Metropolitana de Campinas, vinculado à autarquia referida no artigo 18 desta lei complementar, com a finalidade de dar suporte financeiro ao planejamento integrado e as ações conjuntas dele decorrentes, no que se refere as funções públicas de interesse comum entre o Estado e os Municípios integrantes da Região.

§ 1.º - A aplicação dos recursos do Fundo de Desenvolvimento da Região Metropolitana de Campinas será supervisionada por um Conselho de Orientação, composto por 6 (seis) membros, sendo 4 (quatro) do Conselho de Desenvolvimento e 2 (dois) diretores da autarquia referida no artigo 18 desta lei complementar ou da Secretaria Executiva, enquanto aquela não for criada, indicados, respectivamente por sua Diretoria.

§ 2.º - O Fundo de Desenvolvimento da Região Metropolitana de Campinas será administrado, quanto ao aspecto financeiro, por instituição financeira oficial do Estado.

**Artigo 15** - A área de aplicação dos recursos do Fundo de Desenvolvimento da Região Metropolitana de Campinas abrangerá os Municípios que compõem a Região Metropolitana.

**Artigo 16** - São objetivos do Fundo de Desenvolvimento da Região Metropolitana de Campinas:

**I** - financiar e investir em programas e projetos de interesse da Região Metropolitana de Campinas;

**II** - contribuir com recursos técnicos e financeiros para a melhoria dos serviços públicos municipais;

**III** - contribuir com recursos técnicos e financeiros para a melhoria da qualidade de vida e para o desenvolvimento sócio-econômico da Região; e

**IV** - contribuir com recursos técnicos e financeiros para a redução das desigualdades sociais da Região.

**Artigo 17** - Constituirão recursos do Fundo de Desenvolvimento da Região Metropolitana de Campinas:

**I** - recursos do Estado e dos Municípios a ele destinados por disposição legal;

**II** - transferências da União, destinadas à execução de planos e programas de interesse comum entre a Região Metropolitana de Campinas e a União;

**III** - empréstimos nacionais e internacionais e recursos provenientes da ajuda e cooperação internacional e de acordos intergovernamentais;

**IV** - retorno das operações de crédito contratadas com órgãos e entidades da administração direta e indireta do Estado e dos Municípios e concessionárias de serviços públicos;

**V** - produto de operações de crédito e rendas provenientes da aplicação de seus recursos;

**VI** - resultado de aplicações de multas cobradas de infratores cuja competência tenha sido delegada ou transferida para a alçada do Conselho de Desenvolvimento;

**VII** - recursos decorrentes do rateio de custos referentes a obras de interesse comum; e

**VIII** - doações de pessoas físicas ou jurídicas públicas ou privadas, nacionais, estrangeiras ou multinacionais e outros recursos eventuais.

**Parágrafo único** - O Fundo de Desenvolvimento da Região Metropolitana de Campinas integrará o orçamento anual do Estado de São Paulo.

## CAPÍTULO IV

### Da Autarquia

**Artigo 18** - Fica o Poder Executivo Estadual autorizado a criar autarquia para o fim de integrar a organização, o planejamento e a execução das funções públicas de interesse comum

da Região Metropolitana de Campinas, em conformidade com o disposto no "caput" do artigo 17 da Lei Complementar n.º760, de 1.º de agosto de 1994.

**Artigo 19** - A autarquia terá sede e foro em Campinas e obedecerá aos princípios da administração pública constantes dos artigos 37 a 39 da Constituição Federal.

**Artigo 20** - A autarquia terá as seguintes atribuições:

**I** - arrecadar as receitas próprias ou as que lhe sejam delegadas ou transferidas, inclusive multas e tarifas relativas a serviços prestados;

**II** - fiscalizar a execução da legislação pertinente e, dentro dos limites de sua competência, aplicar as respectivas sanções;

**III** - elaborar planos, programas e projetos de interesse comum e estratégico, estabelecendo objetivos -e metas, bem como fiscalizar e avaliar sua execução;

**IV** - promover a desapropriação de bens declarados de utilidade pública, quando necessário à realização de atividades de interesse comum;

**V** - reunir, consolidar e manter atualizadas as informações estatísticas e de qualquer natureza, necessárias para o planejamento metropolitano, especialmente as de natureza físico-territorial, demográfica, econômica, financeira, urbanística, social, cultural, ambiental e outras de relevante interesse público, bem como promover anualmente a sua ampla divulgação; e

**VI** - exercer outras atribuições que lhe sejam legalmente conferidas.

**Artigo 21** - A autonomia de gestão administrativa, financeira e patrimonial, que caracteriza o regime especial da autarquia, consiste na capacidade de:

**I** - em relação a gestão administrativa, conduzir, de acordo com as atribuições legais, os assuntos referentes a pessoal, organização dos serviços e controle interno; e

**II** - em relação a gestão financeira e patrimonial, elaborar e executar o orçamento, gerir a receita e os recursos adicionais, administrar os bens móveis e imóveis, e celebrar convênios e contratos.

**Artigo 22** - A autarquia adotará, como princípio, a manutenção de estruturas técnicas e administrativas de dimensões adequadas, dando prioridade à execução descentralizada de obras e serviços, que serão atribuídos a órgãos e entidades públicas ou privadas, nos termos da legislação em vigor.

**Artigo 23** - A autarquia sujeitar-se-á às normas de controle externo previstas na Constituição do Estado e na legislação complementar.

**Artigo 24** - Os recursos e patrimônio da autarquia serão estabelecidos em legislação específica sem prejuízo das já estabelecidas.

**Artigo 25** - A autarquia terá a seguinte estrutura administrativa básica: uma Diretoria Executiva integrada por 1 (um) Diretor Superintendente e 2 (dois) Diretores Adjuntos, aos quais serão atribuídas funções técnicas e administrativas, nos termos do artigo 19 da Lei Complementar n.º 760, de 1.º de agosto de 1994.

## CAPITULO V

### Disposições Gerais

**Artigo 26** - Para atender às despesas decorrentes da aplicação desta lei complementar, fica o Poder Executivo autorizado a:

**I** - abrir créditos especiais até o limite de R\$ 100,00 (cem reais); e

**II** - proceder a incorporação, no Orçamento vigente, das classificações orçamentárias incluídas pelos créditos autorizados no inciso I, promovendo, se necessário, a abertura de créditos adicionais suplementares.

**Parágrafo único** - Os valores dos créditos adicionais a que se refere este artigo serão cobertos na forma prevista no § 1.º do artigo 43 da Lei federal n.º 4320, de 17 de março de 1964.

**Artigo 27** - Esta lei complementar entra em vigor na data de sua publicação.

## DISPOSIÇÕES TRANSITÓRIAS

**Artigo 1.º** - Enquanto não especificadas as funções públicas de interesse comum, pelo Conselho de Desenvolvimento, prevalecerão as compreendidas nos seguintes campos funcionais:

- 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.

**Artigo 2.º** - O Conselho de Orientação, referido no § 1.º do artigo 14 desta lei complementar, será constituído em 30 (trinta) dias, contados da data de constituição do Fundo de Desenvolvimento da Região Metropolitana de Campinas, e suas atribuições serão definidas em regulamento dentro de 90 (noventa) dias, contados da publicação desta lei complementar.

**Artigo 3.º** - O Conselho de Desenvolvimento elaborará seu Regimento Interno provisório no prazo máximo de 60 (sessenta) dias após sua instalação.

**Artigo 4.º** - Para atender à operação do serviço de que trata o § 2.º do artigo 10, ficam mantidas, sem caráter de exclusividade, pelo prazo de até 15 (quinze) anos, determinado pelo órgão competente, contado da data da publicação desta lei complementar, as atuais concessões, permissões e autorizações desse serviço entre Municípios integrantes da Região Metropolitana de Campinas, decorrentes de dispositivos legais e regulamentares anteriores.

Palácio dos Bandeirantes, 19 de junho de 2000.

MARIO COVAS

André Franco Montoro Filho

Secretário de Economia e Planejamento

Antônio Angarita

Secretário do Governo e Gestão Estratégica

Publicada na Assessoria Técnico-Legislativa, aos 19 de junho de 2000.

## Anexo III



ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE SÃO PAULO  
Secretaria Geral Parlamentar  
Departamento de Documentação e Informação

### LEI COMPLEMENTAR N. 946, DE 23 DE SETEMBRO DE 2003

*Dispõe sobre a criação da Agência Metropolitana de Campinas - AGEMCAMP, e dá providências correlatas*

O GOVERNADOR DO ESTADO DE SÃO PAULO:

Faço saber que a Assembléia Legislativa decreta e eu promulgo a seguinte lei complementar:

**Artigo 1.º** - Fica criada, com fundamento no artigo 18 da Lei Complementar n.º 870, de 19 de junho de 2000, a Agência Metropolitana de Campinas - AGEMCAMP, vinculada à Secretaria dos Transportes Metropolitanos.

**Artigo 2.º** - A AGEMCAMP, entidade autárquica com sede e foro na cidade de Campinas, nos termos do artigo 19 da Lei Complementar n.º 870, de 19 de junho de 2000, gozará, no que se refere a seus bens e serviços, dos privilégios e isenções conferidos à Fazenda Pública Estadual.

**Artigo 3.º** - A AGEMCAMP tem por finalidade integrar a organização, o planejamento e a execução das funções públicas de interesse comum da Região Metropolitana de Campinas, desenvolvendo, para tanto, as seguintes atribuições:

**I** - arrecadar as receitas próprias ou as que lhe sejam delegadas ou transferidas, inclusive multas e tarifas relativas a serviços prestados;

**II** - fiscalizar a execução das leis que dispõem sobre regiões metropolitanas e aplicar as respectivas sanções, no exercício do poder de polícia;

**III** - estabelecer metas, planos, programas e projetos de interesse comum, bem como fiscalizar e avaliar sua execução;

**IV** - promover a desapropriação de bens declarados de utilidade pública, quando necessário à realização de atividades de interesse comum;

**V** - manter atualizadas as informações estatísticas e de qualquer outra natureza, necessárias para o planejamento metropolitano, especialmente as de natureza físico-territorial, demográfica, financeira, urbanística, social, cultural e ambiental, que sejam de relevante interesse público, bem como promover, anualmente, a sua ampla divulgação;

**VI** - exercer outras atribuições que lhe sejam legalmente conferidas;

**VII** - apresentar informe detalhado sobre suas atividades nas audiências públicas semestrais de que trata o artigo 13 da Lei Complementar n.º 870, de 19 de junho de 2000.

**Artigo 4.º** - Constituirão recursos da AGEMCAMP:

**I** - transferências da União, do Estado e dos Municípios integrantes da Região Metropolitana de Campinas;

**II** - repasses do Fundo de Desenvolvimento da Região Metropolitana de Campinas;

**III** - doações, auxílios, contribuições, legados, patrocínios ou investimentos que venha a

receber de entidades públicas ou instituições privadas;

**IV** - receitas decorrentes de outorga de concessões, permissões ou autorizações onerosas;

**V** - receitas próprias, decorrentes de serviços prestados, conforme fixado em regulamento;

**VI** - no âmbito de suas atribuições, o produto da arrecadação da taxa de fiscalização, multas e tarifas relativas aos serviços prestados;

**VII** - renda de seus bens patrimoniais;

**VIII** - quaisquer outras receitas que lhe vierem a ser atribuídas.

**Artigo 5.º** - O patrimônio da AGEMCAMP será constituído:

**I** - pela dotação orçamentária inicial conferida pelo artigo 26, inciso I, da Lei Complementar n.º 870, de 19 de junho de 2000, de R\$ 100,00 (cem reais), provenientes do Tesouro do Estado;

**II** - pelos bens móveis e imóveis doados pela União, pelo Estado e pelos Municípios;

**III** - pelos bens, direitos e valores que adquirir ou lhe forem destinados ou doados.

**Artigo 6.º** - A AGEMCAMP terá a seguinte estrutura básica:

**I** - Conselho Deliberativo e Normativo;

**II** - Diretoria Executiva, com:

**a)** Assistência Técnica;

**b)** Procuradoria Jurídica;

**c)** Diretoria Técnica;

**d)** Diretoria Administrativa.

§ 1.º - A AGEMCAMP contará, ainda, com Ouvidoria.

§ 2.º - O Conselho Deliberativo e Normativo da AGEMCAMP será o Conselho de Desenvolvimento da Região Metropolitana de Campinas, previsto no artigo 3.º da Lei Complementar n.º 870, de 19 de junho de 2000.

§ 3.º - O Fundo de Desenvolvimento da Região Metropolitana de Campinas, previsto nos artigos 14 a 17 da Lei Complementar n.º 870, de 19 de junho de 2000, será vinculado à AGEMCAMP.

**Artigo 7.º** - A Diretoria Técnica compreende:

**I** - Grupo de Planejamento;

**II** - Grupo de Gestão;

**III** - Grupo de Documentação Técnica e Informática.

**Parágrafo único** - Os Grupos previstos neste artigo têm nível de Departamento Técnico.

**Artigo 8.º** - A Diretoria Administrativa compreende:

**I** - Centro de Recursos Humanos;

**II** - Centro de Contabilidade e Finanças;

**III** - Centro Administrativo.

**Parágrafo único** - Os Centros previstos neste artigo têm nível de Divisão Técnica.

**Artigo 9.º** - A Diretoria Executiva compõe-se de Diretor Executivo e de 2 (dois) Diretores Adjuntos, nomeados em comissão pelo Governador do Estado, dentre pessoas de reconhecida capacidade técnica e administrativa.

**Artigo 10** - Ao Diretor Executivo cabe gerir, coordenar, supervisionar e controlar as atividades da AGEMCAMP, em harmonia com as deliberações e normas do Conselho Deliberativo e Normativo.

**Artigo 11** - O Ouvidor será designado pelo Governador do Estado, com mandato de 2 (dois) anos, permitida a recondução, competindo-lhe receber sugestões e averiguar as queixas dos usuários contra o funcionamento da AGEMCAMP.

**Parágrafo único** - O Ouvidor deverá ter, necessariamente, domicílio eleitoral na Região Metropolitana de Campinas.

**Artigo 12** - A AGEMCAMP submeterá ao Secretário dos Transportes Metropolitanos, para aprovação pelo Governador do Estado, os planos e programas de trabalho, com os respectivos orçamentos, e a programação financeira anual relativa às despesas de investimentos, obedecidas as normas de desembolso de recursos fixados pela Secretaria da Fazenda.

**Artigo 13** - O regime jurídico dos servidores da AGEMCAMP será o estatutário.

**Artigo 14** - Fica criado o Quadro de Pessoal da AGEMCAMP, composto do Subquadro de Cargos Públicos (SQC).

**Artigo 15** - Ficam criados, na Tabela I do Subquadro de Cargos Públicos (SQC-I), do Quadro da Agência Metropolitana de Campinas - AGEMCAMP, enquadrados na Escala de Vencimentos - Comissão, instituída pelo artigo 9.º da Lei Complementar n.º 712, de 12 de abril de 1993, os cargos adiante mencionados:

**I** - 1 (um) de Diretor Executivo, referência 26;

**II** - 2 (dois) de Diretor Adjunto, referência 25;

**III** - 3 (três) de Diretor Técnico de Departamento, referência 22;

**IV** - 2 (dois) de Assistente Técnico de Direção IV, referência 22;

**V** - 1 (um) de Assistente de Planejamento e Controle III, referência 21;

**VI** - 1 (um) de Assistente Técnico de Direção III, referência 21;

**VII** - 3 (três) de Diretor Técnico de Divisão, referência 20.

§ 1.º - Para provimento dos cargos de que trata este artigo exigir-se-á:

1. para os de Diretor Adjunto, Diretor Técnico de Departamento e de Diretor Técnico de Divisão, diploma de nível superior ou habilitação profissional legal correspondente, compatíveis com as atividades a serem desempenhadas;

2. para os de Assistente Técnico de Direção IV, diploma de nível superior ou habilitação profissional legal correspondente, compatíveis com as atividades a serem desempenhadas, e 5 (cinco) anos de experiência comprovada na área em que irão atuar;

3. para os de Assistente de Planejamento e Controle III e de Assistente Técnico de Direção III, diploma de nível superior ou habilitação profissional legal correspondente, compatíveis com as atividades a serem desempenhadas, e 4 (quatro) anos de experiência comprovada na área em que irão atuar.

§ 2.º - Os cargos criados por este artigo serão exercidos em Jornada Completa de Trabalho, nos termos do inciso I do artigo 10 da Lei Complementar n.º 712, de 12 de abril de 1993.

**Artigo 16** - Ficam criados, no Quadro da Agência Metropolitana de Campinas - AGEMCAMP, os seguintes cargos da carreira de Procurador de Autarquia, enquadrados na Escala de Vencimentos instituída pelo artigo 2.º da Lei Complementar n.º 827, de 23 de junho de 1997:

**I** - na Tabela I (SQC-I): 1 (um) de Procurador de Autarquia Chefe, referência 7;

**II** - na Tabela III (SQC-III):

**a)** 1 (um) de Procurador de Autarquia Substituto, referência 1;

**b)** 1 (um) de Procurador de Autarquia Nível I, referência 2.

**Parágrafo único** - Os cargos a que se refere este artigo serão exercidos em Jornada Integral de Trabalho, nos termos do inciso I do artigo 4.º da Lei Complementar n.º 827, de 23 de junho de 1997.

**Artigo 17** - Aos ocupantes dos cargos de Diretor Executivo, Diretor Adjunto, Secretário de Diretoria e Auxiliar Administrativo será atribuída Gratificação Executiva, instituída pela Lei Complementar n.º 797, de 7 de novembro de 1995, nos coeficientes de 7,20 (sete inteiros e vinte centésimos), 6,00 (seis inteiros), 0,95 (noventa e cinco centésimos), e 0,65 (sessenta e cinco centésimos), respectivamente.

**Artigo 18** - Será objeto de decreto, dentro do prazo de 120 (cento e vinte) dias, a definição

das atribuições das unidades da AGEMCAMP, das competências de seus dirigentes e das normas de relacionamento com outros órgãos integrantes das administrações regionais.

**Artigo 19** - Para a aquisição de bens, prestação de serviços e execução de obras contratadas pela AGEMCAMP serão observados os procedimentos licitatórios, no termos da lei.

**Artigo 20** - A alienação de bens patrimoniais, para atendimento de finalidade própria da AGEMCAMP, será subordinada à legislação que estabelece normas sobre licitação.

**Artigo 21** - A AGEMCAMP fornecerá aos Conselhos de Desenvolvimento e Consultivo da Região Metropolitana, às Secretarias da Fazenda e dos Transportes Metropolitanos e à Comissão de Assuntos Metropolitanos da Assembléia Legislativa do Estado, quando solicitados, os documentos necessários ao controle de resultados e legitimidade.

**Artigo 22** - Além dos servidores pertencentes ao seu Quadro de Pessoal, a AGEMCAMP poderá contar, para o desenvolvimento das suas atividades, com servidores afastados, com ou sem prejuízo dos vencimentos ou salários dos cargos, das funções atividades ou dos empregos que ocupem.

**Artigo 23** - Ficam extintos, no Quadro da Secretaria do Governo e Gestão Estratégica, 130 (cento e trinta) cargos vagos, pertencentes às seguintes classes:

**I** - 17 (dezessete) de Analista para Transportes;

**II** - 60 (sessenta) de Chefe de Seção;

**III** - 23 (vinte e três) de Chefe de Seção Técnica;

**IV** - 30 (trinta) de Encarregado de Setor.

**Parágrafo único** - O órgão setorial de recursos humanos da Secretaria do Governo e Gestão Estratégica providenciará a publicação de relação dos cargos extintos nos termos deste artigo, contendo a respectiva denominação, o nome do último ocupante e o motivo da vacância.

**Artigo 24** - Para atender às despesas decorrentes da aplicação desta lei complementar, fica o Poder Executivo autorizado a abrir créditos adicionais especiais até o montante de R\$ 748.700,00 (setecentos e quarenta e oito mil e setecentos reais) e proceder à inclusão, no orçamento do Estado, das devidas classificações orçamentárias.

**Artigo 25** - Esta lei complementar entra em vigor na data de sua publicação.

Palácio dos Bandeirantes, 23 de setembro de 2003

GERALDO ALCKMIN

Eduardo Refinetti Guardia

Secretário da Fazenda

Andrea Sandro Calabi

Secretário de Economia e Planejamento

Jurandir Fernando Ribeiro Fernandes

Secretário dos Transportes Metropolitanos

Arnaldo Madeira

Secretário-Chefe da Casa Civil

Publicada na Assessoria Técnico-Legislativa, aos 23 de setembro de 2003.