

# NOVA ESCALA DE PLANEJAMENTO, INVESTIMENTO E GOVERNANÇA na macrometrópole paulista

## **Rovena Negreiros**

Diretora - Presidente da Empresa Paulista de Planejamento SA - Emplasa,  
formada em direito, mestre em direito urbanístico  
Mail: rovena.negreiros@terra.com.br

## **Sarah Maria Monteiro dos Santos (Co-autora)**

Assessora da Diretoria de Planejamento da Emplasa,  
formada em engenharia, mestre em urbanismo

## **Zoraide Amarante Itapura de Miranda (Co-autora)**

Assessora da Diretoria de Gestão de Projetos da Emplasa,  
formada em engenharia, doutora em economia urbana

## **RESUMO**

O tema da governança metropolitana vem sendo retomado tanto na discussão acadêmica quanto nas agendas governamentais. Devido a sua complexidade e escala, os territórios metropolitanos demandam políticas transversais e articuladas, envolvendo distintos agentes do desenvolvimento e diferentes níveis de governo. No entanto, a dicotomia entre a configuração institucionalizada desses territórios e a existência do fenômeno urbano metropolitano somada à discrepância entre a capacidade de investimentos dos municípios são obstáculos para a formação de consensos políticos. Novos modelos de financiamento e estruturas institucionais são necessários para avançar na gestão e governança das áreas metropolitanas. Baseado na experiência do Estado de São Paulo- com especial atenção a sua nova escala de planejamento, a Macrometrópole Paulista - o presente artigo objetiva contribuir para o debate sobre o tema. Conclui-se que a governança metropolitana depende de um sistema público de monitoramento do processo de implantação de projetos, além da necessária estrutura pública de planejamento, gestão e diálogo permanente entre diferentes atores – públicos, privados e sociedade.

**Palavras-chave:** regiões metropolitanas, política metropolitana, capacidade de investimento, financiamento.

## **ABSTRACT**

*The issue of metropolitan governance has reentered the academic debate and governmental agendas. Due to their complexity and scale, metropolitan territories demand cross-cutting and articulated policies which involve different development stakeholders and government levels. Nonetheless, the dichotomy between the institutional configuration of these territories and the existence of the metropolitan urban phenomenon added to investment capacity inequalities among different municipalities are challenges for political consensus building. New financing modalities and institutional frameworks are needed to advance the issue of metropolitan management and governance. Based on the experience of São Paulo State - with a special focus to its new planning scale, the São Paulo Macrometropolis - this paper intends to contribute to the debate on that theme. The authors conclude that metropolitan governance depends on a public monitoring system of project implementation process and, additionally, a public structure for planning, management and permanent dialogue with different stakeholders - public, private and from civil society.*

**Keywords:** metropolitan regions, metropolitan policy, investment capacity, financing.

NOVA ESCALA DE PLANEJAMENTO, INVESTIMENTO E GOVERNANÇA  
na macrometrópole paulista

Rovena NEGREIROS, Sarah Maria MONTEIRO DOS SANTOS e Zoraide AMARANTE ITAPURA DE MIRANDA

revista iberoamericana de urbanismo | año 7 nº 12 | diciembre 2015 |

ISSN 2013-6242 | pp. 121 a 135 | url: [www.riurb.com](http://www.riurb.com)

riURB\_editores

FECHA DE ENVÍO: 31-03-2015 | FECHA DE ACEPTACIÓN: 09-09-2015 | FECHA DE PUBLICACIÓN: DICIEMBRE-2015

ESTA OBRA ESTÁ BAJO LICENCIA: CREATIVE COMMONS ATRIBUCIÓN-NO COMERCIAL-SIN DERIVAR 4.0  
INTERNACIONAL

## 1. INTRODUÇÃO

A leitura crítica da implementação do planejamento e da gestão metropolitanos no passado recente no Brasil revela que não se conseguiu atuar de forma eficiente no campo das políticas metropolitanas e seus planos decorrentes. Não pela incapacidade de planejar e sim pela fragilidade da gestão metropolitana imposta por modelos que não incorporavam dois aspectos fundamentais: a articulação política intersetorial e intergovernamental, com seu espectro de atores, e a baixa capacidade de financiamento dos modelos de gestão instituídos—em geral, fundos metropolitanos com volume insuficiente de recursos para fazer frente aos investimentos necessários.

A criação de regiões metropolitanas não foi acompanhada do equacionamento de condições para desenvolver e implantar instrumentos adequados de gestão, especialmente soluções para o financiamento de projetos de interesse comum. Os Estados, além de não contarem com fontes de financiamento específicas para projetos metropolitanos, limitam-se a operar com mecanismos convencionais e insuficientes, como é o caso dos fundos metropolitanos.

Diante da retomada da centralidade da pauta metropolitana nas agendas governamentais brasileiras e internacionais—e das dificuldades crescentes colocadas para territórios metropolizados, que impedem o avanço do desenvolvimento de forma sustentável—, apresenta-se neste artigo algumas reflexões acerca da governança metropolitana, no intuito de contribuir para o debate sobre o tema.

Registra-se, que a reflexão que esse artigo apresenta está intrinsecamente relacionada à vivência das autoras como gestoras públicas, não se restringindo ao campo das reflexões e proposições acadêmicas que a temática envolve.

### 1.1. Retomada da governança metropolitana e suas implicações

Nas regiões metropolitanas, as implicações da governança estão dadas pelos seguintes aspectos: dimensão e escalam dos problemas urbanos presentes, cujas soluções exigem articulação, integração e cooperação dos agentes envolvidos; complexidade exigida das políticas, dado seu caráter transversal; conflitos de interesses que se multiplicam; e discrepância da capacidade de financiamento dos municípios que as integram.

O tema da governança metropolitana vem sendo retomado e ganhou espaço tanto na discussão acadêmica<sup>1</sup>, quanto nas agendas governamentais<sup>2</sup>, o que pode ser creditado, em parte, ao reconhecimento das transformações e do elevado ritmo da urbanização que os países vêm passando<sup>3</sup>. No caso do Estado de São Paulo, a taxa de urbanização da população em 2010 era de 93,7%. Se consideradas apenas as áreas metropolitanas formalmente instituídas, esse percentual sobe para 94,4%.

No contexto mundial, a expansão acelerada da urbanização revelou, em inúmeros casos, a formação do fenômeno metropolitano enquanto uma escala superior do processo de urbanização, ou seja, a escala de metropolização. As metrópoles constituídas pela expansão de cidades e pela conurbação e articulação de espaços intensamente urbanizados caracterizam-se como territórios diferenciados nos contextos regionais, quer pela sua dinâmica demográfica e econômica, quer pela competitividade própria de mercados diversificados que as configuram. Devido à complexidade e escala de sua

urbanização, os referidos espaços ganham qualidades bastante específicas e passam a ter outro caráter funcional, diferente da somatória das cidades que as constituíram.

Diante dessa constatação, evidencia-se que a escala de metropolização do território impõe uma governança bem estruturada, não só pela natureza e dimensão dos problemas –que exigem solução articulada e integrada de diferentes setores dos serviços urbanos e de infraestrutura–, como também por envolver, necessariamente, diferentes níveis de governo e de acomodação de interesses e demandas–nem sempre consensuais ou passíveis de composição.

As políticas metropolitanas têm caráter transversal, ou seja, demandam integração das políticas públicas setoriais, em particular para aqueles espaços em que, de fato, o fenômeno urbano metropolitano se expressa. Essa característica do território metropolitano e o tipo diferenciado de política pública que passa a requerer comportam diferentes formas de gestão do território, em que o consenso dos governos envolvidos e a conciliação de interesses devem se pautar pela clareza de objetivos e metas estratégicas a serem alcançadas pelas políticas públicas adotadas, bem como pela escolha das suas formas de financiamento.

Outro aspecto relevante a ser considerado diz respeito à escala de investimento das políticas públicas e dos projetos delas derivados. Muitos destes exigem um volume alto de recursos financeiros, nem sempre passível de ser suportado pelos municípios que integram as regiões metropolitanas. Esse aspecto é sempre ponto de disputa na formação de consensos políticos.

Sob esse ângulo – e tendo em vista a dificuldade de se construir consensos –, chama atenção a discrepância entre a capacidade de investimento dos municípios que integram regiões metropolitanas e a do Estado e da União. Além disso, a capacidade de endividamento – particularmente dos municípios com menor dinamismo econômico –, restringe o acesso a empréstimos para fazer frente a eventuais cotizações para financiamento de políticas e projetos metropolitanos.

Essa constatação requer a formulação de modelos de financiamento que considere mas condições de desigualdade presentes no contexto institucional das regiões metropolitanas e incorporem os três níveis de governo, no sentido de equalizar a questão do financiamento de grandes projetos e/ou obras.

## **2. NOVAS ESTRUTURAS DE GOVERNANÇA**

Contudo, ainda não está claro para gestores, legisladores e nem mesmo para a sociedade quais seriam as novas estruturas institucionais necessárias para dar conta desses problemas, seja pela complexidade que a temática envolve, seja pela forma de financiamento que os investimentos metropolitanos requerem.

De modo geral, as estruturas de governança incorporam, tradicionalmente, mecanismos de financiamento via fundos financeiros. Estes, contudo, têm se revelado insuficientes para dar conta do volume de investimento necessário para assegurar a competitividade das metrópoles e garantir

qualidade de vida a seus habitantes. Esse tipo de restrição, ou insuficiência presente na governança, acaba gerando incerteza e atraso na tomada de decisão, fazendo com que os recursos sejam aplicados de forma pulverizada.

Assim como o fenômeno metropolitano, sua governança assume formas diversas, orientadas, fundamentalmente, pelas histórias política e institucional de cada região e cada país. Embora não exista receita pronta, o fato é que a gestão metropolitana tende a ter menor ou maior sucesso em função das capacidades local e regional de estabelecer articulação entre dois pontos distintos. De um lado, estão os esforços para atender com serviços e investimentos as demandas já estabelecidas—especialmente aquelas que resultam de passivos urbanos, sociais e ambientais preexistentes e reconhecidos—e, de outro, a atenção em formular estratégias de competitividade e inovação que permitam a tais espaços exercer suas funções de polos de centralidade nas economias regionais e no mundo globalizado.

Outro ponto que cabe ressaltar é a dicotomia entre a configuração institucionalizada de territórios metropolitanos e a existência do fenômeno urbano metropolitano. Exemplo disso são os municípios que formalmente compõem uma região metropolitana mas não se sentem parte constitutiva do fenômeno urbano metropolitano. Por essa razão, não se vem estimulados a participar das soluções de problemas que não os afetam diretamente e, muito menos, a financiá-las. Na medida em que sejam capazes de resolver isoladamente suas demandas de infraestrutura e de serviços urbanos, tendem a preferir esta opção a se associar a outros municípios da região.

Por fim, mesmo que os municípios percebam que determinados problemas e suas soluções são necessariamente comuns, ainda permanece a questão da distribuição dos papéis e responsabilidades entre eles, frente às suas respectivas dimensões econômicas e políticas.

As primeiras regiões metropolitanas brasileiras foram criadas com base na exclusividade de competência do governo federal na matéria e instituídas por meio da Lei Complementar Federal n.º 14/1973. Enquanto duráramos efeitos dessa lei, o Brasil teve nove regiões metropolitanas instituídas por iniciativa federal. O formato do aparato de gestão dessas regiões metropolitanas, composto por Conselhos Deliberativo e Consultivo, era semelhante em todas elas e desconsiderava as particularidades da urbanização de cada um dos territórios em que eram instituídas.

Nesse período, as RMs contaram com investimentos em infraestrutura financiados pelo governo federal. Com a crise econômica dos anos 1980, o montante de investimentos federais arrefeceu e a pauta metropolitana perdeu centralidade nas agendas governamentais.

Em um segundo momento, já sob a égide da Constituição Federal de 1988, a atribuição para instituir unidades regionais— regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões — passou aos Estados, que receberam competência institucional para definir políticas territoriais e novos procedimentos jurídicos e normativos voltados ao ordenamento territorial na organização regional.

Com isso, a formalização de regiões metropolitanas deixou de ser uniforme no país, dando oportunidade para incorporar as particularidades regionais de cada Estado. Mais que isso, em que

pese o fato de a Constituição de 1988 estabelecer critérios para a instituição de unidades regionais, a estadualização da iniciativa de legislar sobre a matéria abriu espaço para que se aprofundasse a disjunção entre a institucionalização de regiões metropolitanas e os fatos urbanos concretos.

Isso se deu na medida em que a formalização dessas unidades regionais não raro ocorreu sem a observância dos conceitos e critérios que a Constituição prevê, a saber: presença da metrópole e sua liderança sobre uma área de influência determinada; elevada densidade demográfica; significativa conurbação entre municípios; presença de funções urbanas e regionais com alto grau de diversidade e especialização e integração socioeconômicas.

No caso paulista, não há dúvida quanto ao enquadramento da Região Metropolitana de São Paulo (RMSP) na categoria de metrópole, classificada como de caráter mundial por vários estudos.<sup>4</sup> Com efeito, para além da RMSP, o adensamento das interações espaciais e dos processos de articulação e/ou integração funcional entre os centros urbanos mais importantes do Estado e os municípios de suas áreas de influência engendrou uma “grande região urbana” sem similar em outros Estados do país, denominada de Macrometrópole Paulista (MMP)<sup>5</sup>.

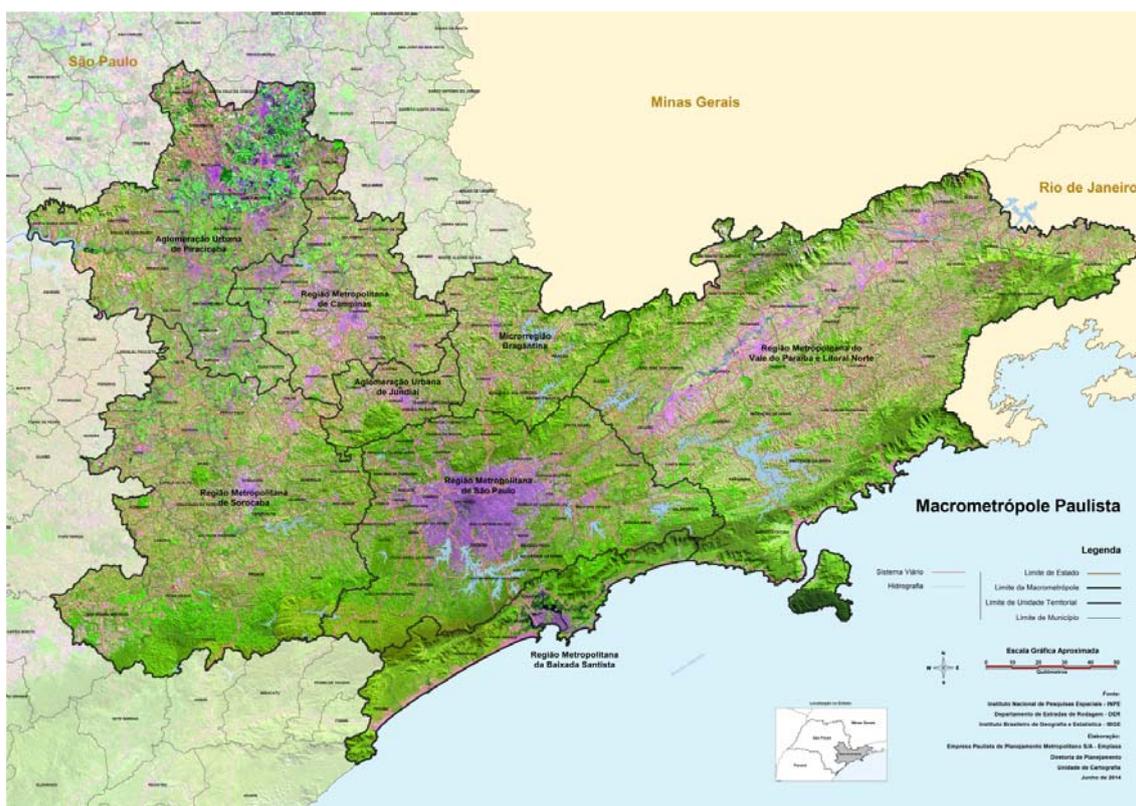


Figura 1: Macrometrópole Paulista  
Fonte: Emplasa, 2015.

### 3. UMA NOVA ESCALA DE PLANEJAMENTO

MMP é exemplo claro dessa nova escala de metropolização, que compreende o espaço territorial formado pelas regiões metropolitanas e aglomerações urbanas do Estado de São Paulo e por um conjunto de centros urbanos médios, que tendem a ampliar e intensificar a conurbação entre seus territórios, bem como o seu grau de articulação e integração funcional, com elevada influência do seu polo principal: o Município de São Paulo. Nesse território, coexistem diferentes morfologias urbanas, compondo uma rede de cidades com elevado nível de integração funcional, e interação metrópoles de caráter mundial, nacional e regional, aglomerações urbanas e centros urbanos com significativos papéis de centros regionais.

A complexidade e a diversidade da rede urbana da MMP, derivadas de sua dinâmica econômica, foram configuradas a partir da segunda metade do século XX. O processo de reestruturação tecnológica e as transformações estruturais da economia brasileira aprofundaram-se, no sentido de transformar a RMSP de principal polo industrial na principal metrópole de serviços produtivos do país, por conta da diversidade, tamanho e composição de sua estrutura industrial.<sup>6</sup>

A evolução e a concentração das atividades de intermediação financeira, de comunicação e de serviços prestados às empresas – serviços estratégicos, diante dos novos paradigmas da produção – contribuíram tanto para o nítido predomínio da região como principal centro de âmbito nacional, quanto para qualificar sua inserção internacional. A estrutura de seu sistema financeiro, baseada na conectividade, mobilidade e velocidade, atende plenamente as exigências do novo paradigma tecnológico da produção de conhecimento e de desenvolvimento, aplicação e comercialização de novas tecnologias.

Esta ampla região, interligada por redes de autopistas e de cabos de fibra ótica, possui o maior complexo de produção de ciência e tecnologia do país e da América Latina, distribuído pelos seus principais vetores de desenvolvimento, concentrando, desde meados dos anos 1990, a maior parte da produção das empresas intensivas em ciência do Estado e do país.

A estrutura produtiva das regiões que integram a MMP apresenta crescente integração técnica e funcional entre suas regiões. Configura-se como a principal área socioeconômica do país, com enorme potencial de superação dos entraves colocados ao desenvolvimento industrial brasileiro e de irradiação para o restante da estrutura produtiva de inovações técnicas fundamentais para a competitividade econômica do país.

A atividade econômica presente na MMP equivale a 83% do total do Estado. A indústria representa 29% do Valor Adicionado (VA) e os serviços detêm participação predominante de 71% do VA (62% do ESP).

A concentração econômica da MMP é maior que a populacional, especialmente na RMSP (56% do PIB e 48% da população), sendo similar para a RMC (8% do PIB e 7% da população) e para a RMBS (4%, PIB e população). Em 2010, a população da MMP atingiu os 30 milhões de habitantes, o que representa 73% da população do ESP.

Nos últimos 30 anos, a MMP vem reduzindo suas taxas de crescimento populacional, especialmente na RMSP, onde o número de habitantes teve o menor crescimento proporcional. Contudo, em termos absolutos, a RMSP registrou aumento de mais de quatro milhões de pessoas. Vale registrar que, devido à migração, o crescimento populacional da MMP é cada vez menor, variável que correspondeu a menos de 10% do crescimento entre 2000 e 2010, não obstante as variações regionais expressivas, chegando a até 50% na RMC e negativo na RMSP.<sup>7</sup>

O quadro a seguir apresenta a distribuição da população e do PIB nas diferentes Unidades Territoriais da Macrometrópole Paulista para os anos de 2014 e 2012 respectivamente.

MACROMETRÓPOLE PAULISTA													
Unidade Territorial	Número de Municípios	Área			População (1)			Densidade Demográfica (Hab / Km²)	TGCA 2010/2014 %	PIB Total (2)			
		Km2	%Estado	% Brasil	Habitantes	% Estado	% Brasil			Em Mil R\$	% Estado	% Brasil	
RM São Paulo	39	7.946,82	3,20	0,09	20.935.204	47,54	10,36	2.634,41	1,55	786.499.860,00	55,82	17,91	
RM Baixada Santista	9	2.419,93	0,97	0,03	1.781.620	4,05	0,88	736,23	1,72	60.076.046,00	4,26	1,37	
RM Campinas	20	3.791,91	1,53	0,04	3.055.996	6,94	1,51	805,93	2,13	110.229.437,00	7,82	2,51	
RMVPLN	39	16.192,71	6,52	0,19	2.430.392	5,52	1,20	150,09	1,78	65.644.358,00	4,66	1,49	
RM Sorocaba	26	9.821,22	3,96	0,12	1.867.260	4,24	0,92	190,13	1,97	48.745.342,00	3,46	1,11	
AU Jundiaí	7	1.269,52	0,51	0,01	761.524	1,73	0,38	599,85	2,17	43.907.294,00	3,12	1,00	
AU Piracicaba	23	7.367,85	2,97	0,09	1.427.235	3,24	0,71	193,71	1,73	38.258.453,00	2,72	0,87	
UR Bragantina	10	2.768,03	1,12	0,03	410.456	0,93	0,20	148,28	1,95	8.264.838,00	0,59	0,19	
<b>Macrometrópole</b>	<b>173</b>	<b>51.577,99</b>	<b>20,78</b>	<b>0,61</b>	<b>32.669.687</b>	<b>74,19</b>	<b>16,17</b>	<b>633,40</b>	<b>1,69</b>	<b>1.161.625.628,00</b>	<b>82,45</b>	<b>26,45</b>	
<b>Estado São Paulo</b>	<b>645</b>	<b>248.222,36</b>	<b>NA</b>	<b>2,91</b>	<b>44.035.304</b>	<b>NA</b>	<b>21,80</b>	<b>177,40</b>	<b>1,64</b>	<b>1.408.903.870,00</b>	<b>NA</b>	<b>32,08</b>	
<b>Brasil</b>	<b>5.565</b>	<b>8.515.767,05</b>	<b>NA</b>	<b>NA</b>	<b>202.033.670</b>	<b>NA</b>	<b>NA</b>	<b>23,72</b>	<b>1,45</b>	<b>4.392.093.997,00</b>	<b>NA</b>	<b>NA</b>	

Figura 2: Distribuição da população e do PIB nas diferentes Unidades Territoriais da Macrometrópole Paulista

Fonte: IBGE. Emplasa / VCP / UDI. 2015

A heterogeneidade estrutural do território da MMP é marcada por níveis diferenciados de desenvolvimento econômico, social e urbano em suas distintas unidades regionais. Ainda existe parcela importante do território desprovida de condições de atração de investimentos produtivos, com parte da população vivendo em condições precárias de moradia, ocupando áreas com oferta deficiente de serviços públicos e de infraestruturas social e urbana, áreas de risco e de preservação ambiental.

Toda essa evolução engendrou a necessidade de uma nova escala de planejamento, a macrometropolitana, com formulação de políticas públicas de desenvolvimento regional específicas para responder às manifestações diferenciadas dos fenômenos sociais, econômicos e ambientais. Planejamento que objetive a utilização racional do território e dos recursos naturais e culturais, e vise, ao mesmo tempo, a otimização dos investimentos públicos, a garantia da promoção do desenvolvimento e a redução das desigualdades sociais e econômicas.

#### 4. PLANO DE AÇÃO DA MACROMETRÓPOLE PAULISTA

Nesse sentido, foi desenvolvido o Plano de Ação da Macrometrópole Paulista (PAM 2013-2040), coordenado pela Emplasa e elaborado a partir da Política de Desenvolvimento da Macrometrópole Paulista, que indica as diretrizes e orienta a ação pública no território macrometropolitano. Nos cadernos de sustentação do PAM<sup>8</sup> estão expressos os Eixos Estratégicos do PAM, que visam

garantir a inclusão social, a competitividade econômica e o desenvolvimento sustentável da MMP, a partir da combinação de desenvolvimento territorial e urbanização inclusiva, com redução das iniquidades espaciais e melhoria das condições de vida, por meio da distribuição menos desigual das oportunidades econômicas.

O PAM é um instrumento de planejamento de médio e longo prazos, com horizontes para 2020 e 2040, que deve apoiar a formulação de políticas públicas e ações de governo no território da MMP. O Plano tem por base o diagnóstico das principais potencialidades de desenvolvimento e os problemas e/ou gargalos presentes em distintas dimensões da realidade regional. Também está associado a uma Carteira de Projetos, pactuada entre os setores público e privado e importantes atores da sociedade.

A visão de planejamento que o PAM incorpora reconhece, preliminarmente, a função de integração e/ou complementaridade que esse território guarda com relação às demais regiões econômicas e sociais do Estado de São Paulo. Esta se revela, sobretudo, pela conectividade territorial e econômica existente entre as unidades regionais da MMP e, também, entre essas e as demais regiões do Estado—considerando, principalmente, sua função de articulação com os mercados externos.

Assim, o planejamento do desenvolvimento da MMP é compreendido como um processo decisivo para manter e aperfeiçoar a articulação e a integração territorial do Estado, levando em conta as especializações e dinâmicas socioeconômicas e ambientais de cada uma das regiões e suas relações funcionais com a MMP. Diante da magnitude econômica e social das intervenções públicas na Macrometrópole, a articulação desse território é fundamental para evitar que venham a ser contraditórias ou redundantes entre si.

Os eixos estratégicos de sustentação da Política de Desenvolvimento da Macrometrópole estruturam as seguintes ideias-chave que ancoram o processo de desenvolvimento do PAM: priorização de temas, aspectos e questões relevantes para o planejamento e organização do desenvolvimento territorial da MMP; necessidade de romper com a visão setorialidade no planejamento e na ação de Governo; definição de campos de atuação fundados na transversalidade e que favoreçam a integração de políticas, projetos e ações; concepção de território da MMP como uma plataforma de integração das políticas públicas e da ação de governo.

Tomando por base os principais condicionantes demográficos, socioeconômicos e urbanos do desenvolvimento da MMP, foram criteriosamente escolhidos três eixos estratégicos que orientaram a formulação do PAM e a organização de sua Carteira de Projetos: conectividade territorial e competitividade econômica, coesão territorial e urbanização inclusiva e governança metropolitana. Neste contexto, a prioridade do Plano foi construir, no tempo, de forma integrada e financeiramente factível, sua Carteira de Projetos. Para tanto, analisou-se, previamente, a capacidade de financiamento dos municípios metropolitanos e do governo estadual.

Na proposta de reorganização territorial, foram identificados vetores macrometropolitanos de desenvolvimento, como territórios complexos e dinâmicos. Trata-se de espaços de articulação de atividades, sendo a expressão física de aspectos infraestruturais, naturais e funcionais inseridos no

território. A seguir apresenta-se o mapa da Macrometrópole Paulista com os vetores territoriais de desenvolvimento.

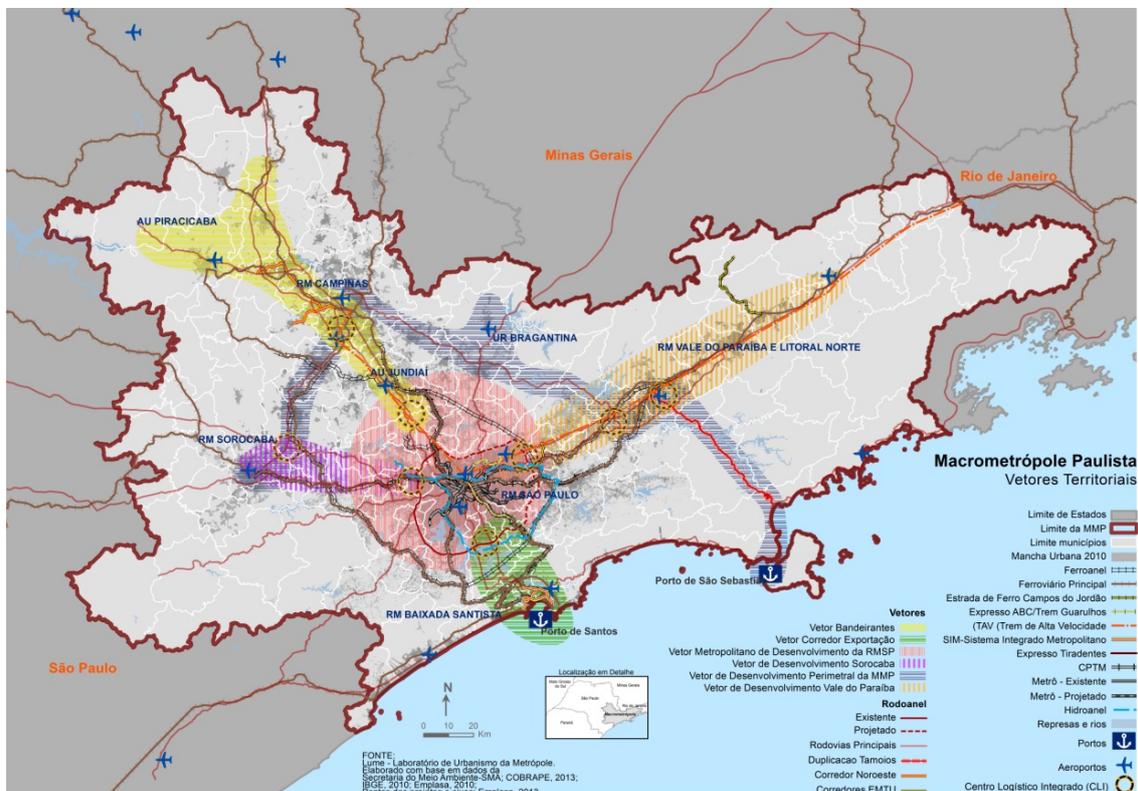


Figura 3: Vetores Territoriais da Macrometrópole Paulista  
 Fonte: Lume; Emplasa, 2015.

## 5. COMPETÊNCIAS E GRAUS DE DEPENDÊNCIA DOS GOVERNOS LOCAIS

Para dar conta da enorme tarefa de implantar projetos metropolitanos derivados de planejamento é preciso avaliar a capacidade de financiamento do setor público, bem como as possibilidades de alavancar recursos de outras fontes não governamentais.

Como se sabe num modelo de governança auto-sustentável é fundamental a participação dos municípios integrantes de RMs no financiamento dos projetos que objetivam a integração regional. A ação metropolitana exige investimentos por parte das prefeituras, em complemento aos que são normalmente realizados pelo Estado e pela União. A contribuição dos municípios na execução dos projetos regionais depende, obviamente, dos benefícios que cada um deles espera receber e da quantidade de recursos que têm à disposição, o que, em última instância, está condicionado às suas características físicas, demográficas, econômicas e sociais. Portanto, é fundamental que os municípios conheçam mutuamente qual o potencial de contribuição financeira de cada um e o volume de recursos disponível para investimento.

Estudos recentes revela mas dificuldades dos municípios metropolitanos paulistas na mobilização de receitas próprias<sup>9</sup>. Ao olhar as finanças dos municípios que compõem aRMSP, observa-se insuficiente capacidade de investimento com recursos próprios. O quadro é melhor em capacidade de investimento com recursos de terceiros.

O federalismo fiscal brasileiro trouxe autonomia para os municípios decidirem o nível e a composição de suas receitas, no entanto, a fatia que lhes cabe é de apenas 18% da receita fiscal disponível, permanecendo os demais 82% na União e nos Estados. Os municípios também ampliaram suas atribuições e responsabilidades na prestação de serviços públicos à população, especialmente nas áreas de saúde, educação e transporte urbano.

Além das receitas próprias, os municípios recebem transferências constitucionais e legais, bem como transferências voluntárias, que são repasses específicos para determinados programas, as quais dependem de prévia negociação com os governos federal e estadual. O peso dessas transferências é muito variável, com casos que ultrapassam a faixa de 90%, podendo indicar um alto grau de dependência dos governos nacional e estadual. Isso acontece, particularmente, nos municípios com menos de 20 mil habitantes.

Do lado da despesa, os municípios são responsáveis pelos bens e serviços de natureza local, como iluminação pública, pavimentação, zoneamento urbano, coleta e destinação final do lixo. Seguramente, existem vários bens e serviços públicos para os quais a definição de responsabilidade não é tão clara e nos quais devem ser avaliadas questões como: presença de economias de escala, heterogeneidade das preferências municipais, externalidades envolvidas e amplitude geográfica das mesmas, além da capacidade financeira de cada nível de governo.

A análise da despesa é necessária, pois pode prejudicar não só o planejamento, como também a possibilidade de alocação de um volume de recursos para investimento compatível com as reais necessidades do processo de desenvolvimento, particularmente com relação ao desenvolvimento regional.

Nesse contexto, destaca-se que a organização política do Estado brasileiro se assenta no sistema federativo, com competências governamentais definidas, constitucionalmente, entre União, Estados e Municípios. O regime de competências políticas está ancorado, também constitucionalmente, em um regime fiscal e financeiro de repartições tributárias entre esses três entes federados.

Essa estrutura organizacional tem fortes implicações para a governança metropolitana<sup>10</sup>. Do lado da competência política e institucional, assegura-se autonomia política para os municípios legislarem sobre matéria urbanística. Aos Estados compete criar legalmente as regiões metropolitanas e formatar seu aparato de gestão. Isso tem impactado fortemente no desenho das políticas metropolitanas em a implementação de planos e projetos, assim como nos desdobramentos no planejamento e gestão dos territórios metropolitanos.

Do lado fiscal, tem-se uma rígida competência para arrecadar receitas tributárias próprias, nem sempre suficientes para fazer frente às responsabilidades postas constitucionalmente para a prestação dos serviços sociais e urbanos, especialmente para Estados e Municípios com base

econômica mais fraca. Estes acabam dependentes das transferências de receitas tributárias da União.

Esse quadro tem levado os Estados a definirem a estrutura de gestão metropolitana sem considerar as dificuldades postas para os municípios em assumir ou compartilhar as responsabilidades de financiamento da pauta da política pública metropolitana.

## 6. NOVOS CAMINHOS PARA A GESTÃO PÚBLICA METROPOLITANA

Até 1988, como já citado anteriormente, o financiamento de projetos com impacto metropolitano era feito pelo governo federal, destacando-se algumas parcerias com os governos estaduais. Com a Constituição de 1988, os municípios se fortaleceram com a possibilidade de ter autonomia no contexto do pacto federativo. Nesse sentido, a pauta municipalista ganhou centralidade nas agendas governamentais de vários níveis, enquanto a questão metropolitana perdeu espaço, em comparação com os anos 1970 e 1980.

A partir de 2010, a pauta metropolitana voltou a figurar nas agendas governamentais e o governo federal recolocou em discussão no Congresso Nacional o Projeto de Lei do Estatuto da Metrópole, sancionado em janeiro de 2015, novo marco regulatório para as RMs brasileiras, que institui a chamada governança metropolitana plena.

No caso do Estado de São Paulo, a pauta também ganhou centralidade. Além da formulação do Plano de Ação da Macrometrópole Paulista (PAM), enquanto instrumento de planejamento e de governança metropolitanos, o Governo reorganizou a RMSPP e criou outras três regiões metropolitanas, duas aglomerações urbanas e reconheceu a importância do território da Macrometrópole Paulista (MMP) no contexto estadual, nacional e internacional. Várias ações de governo, em especial no seu planejamento, passaram a considerar essa nova escala da urbanização paulista<sup>11</sup>.

Diante disso, ficou evidente que a nova escala de urbanização do território—a MMP—, impõe a adoção de mecanismos complexos de governança, não só pela natureza e dimensão dos problemas existentes, mas, também, pelo fato de que a implantação de projetos metropolitanos de grande porte demanda recursos vultosos.

As políticas públicas metropolitanas, para serem efetivas, devem ter obrigatoriamente caráter transversal, rompendo o confinamento dos planejamentos setoriais. A solução de problemas como mobilidade e transporte urbanos, aproveitamento de recursos hídricos e saneamento ambiental, habitação e desenvolvimento urbano, entre outros, requer ações articuladas, que visem à eficiência sistêmica, a qualidade e a competitividade do território e a boa qualidade de vida.

Esses problemas ultrapassam fronteiras físicas e institucionais, e devem, por isso mesmo, ser enfrentados por meio de cooperação entre níveis de governo e entre o governo e o setor privado—com acompanhamento e controle da sociedade. Ou seja: para que a ação nesses campos produza resultados positivos para a população e para as empresas é necessária uma intervenção

coordenada de vários agentes, com base em uma visão de integração das políticas setoriais, de intervenção em distintas escalas urbanas e, também, de uso de novos modelos de financiamento.

Daí a adoção da concepção de governança metropolitana como um sistema de cooperação entre níveis de governo, associações empresariais, universidades e sociedade, que deve focar a formulação e a implementação de projetos e ações que garantam desenvolvimento sustentável, qualidade urbanística e equidade social, em um contexto de reestruturação próprio da escala de urbanização da MMP.

Contudo, em que pese a configuração dos problemas metropolitanos, não raro a cooperação entre agentes do desenvolvimento esbarra em dificuldades de ordem político-institucional, relacionadas à divisão formal de atribuições entre o governo federal e os governos estaduais, bem como à autonomia dos governos locais, no que respeita à solução de problemas de interesse comum.

Essa cooperação é, por vezes, também impedida pelas dificuldades de implementação de mecanismos e instrumentos que ensejem a ampliação da participação do setor privado na viabilização financeira dos projetos e ações.

Portanto, às dificuldades que ocorrem na dimensão político-institucional, somam-se problemas relacionados ao financiamento de projetos e ações metropolitanos, que não contam com fontes de recursos específicos ou estáveis. Abaixa capacidade de investimento dos municípios tende a ser agravada pelas disparidades fiscais entre os governos locais pertencentes à mesma região metropolitana, como é o caso daquelas que integram a MMP.

A isso se alia o fato de que, nos anos recentes, o governo federal passou, cada vez mais, a manter relações diretas com os municípios, visando a repassar recursos para projetos urbanos, problematizando, sobretudo, a possibilidade de coordenação de projetos e ações metropolitanas. Diante disso, evidencia-se a necessidade de se buscar novos caminhos para a gestão pública metropolitana, exigindo maior esforço colaborativo dos diferentes atores envolvidos na governança, e formas de financiamento que incorporem não só o financiamento público, como também alternativas para a inclusão de recursos privados.

Uma possível forma de superar impasses –ou, ao menos, reduzir seus efeitos negativos sobre a governança metropolitana–, seria a incorporação de segmentos não governamentais nos processos decisórios. A influência de tais segmentos pode contribuir para a tomada de determinadas decisões e para a realização de escolhas que redundariam em impasses se apenas os municípios participassem desses processos.

Assim, torna-se urgente a efetiva entrada de novos atores na cena política metropolitana e a adoção de um novo modelo de governança, focado em estruturas públicas, em agentes privados e na sociedade civil. Os investimentos em projetos prioritários são quase sempre importante objeto de disputa na construção de consensos políticos, além de exigirem, dado o seu porte, montantes de recursos financeiros elevados, nem sempre passíveis de serem aportados apenas pelo Estado ou pelo conjunto de municípios das regiões metropolitanas.

Por fim, entende-se que a adoção de soluções possíveis para o enfrentamento de problemas de natureza metropolitana envolvem, necessariamente, diferentes níveis de governo, o que significa a exigência de acomodação de interesses e demandas—nem sempre consensuais ou passíveis de composição política. Assim, é fundamental a busca de consenso e conciliação de interesses, pautada pela clareza de objetivos e metas e pela transparência, especialmente na escolha das formas de financiamento adotadas. Para tanto, conclui-se complementando que o processo de governança metropolitana depende de um sistema público de monitoramento do processo de implantação de projetos previamente acordados entre os diferentes atores, além da necessária estrutura pública de planejamento, gestão e diálogo permanente entre diferentes atores – públicos, privados e sociedade.

## 7. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS e NOTAS

### 7.1 Referências bibliográficas

ARAUJO, M. F. I. (2001) Reestruturação produtiva e transformações econômicas: Região Metropolitana de São Paulo. São Paulo em *Perspectiva*. Vol.15, n.1, pp. 20-30. ISSN 0102-8839.

CUNHA, J. M. P. et all. (2013) A mobilidade pendular na Macrometrópole Paulista: diferenciação e complementaridade socioespacial. *Cadernos Metrôpole* (PUCSP), v. 15, p. 433-459.

EGLER, C. (2013) Ordenamento territorial e o Zoneamento Ecológico-Econômico no Estado de São Paulo. São Paulo: Secretaria do Meio Ambiente. In: *SMA. ZEE ESP: Bases para a elaboração*. Disponível em [www.ambiente.sp.gov.br](http://www.ambiente.sp.gov.br). Acesso em janeiro de 2015.

KLINK, Jeroen (Org.) (2010) *Governança das metrópoles: conceitos, experiências e perspectivas*. Anna blume. 296p.

MILED, BEN. A. et al. (2010) *La Métropole. Entre réalité géographique et enjeux institutionnels, quelles perspectives de gouvernance*. Institut National des Etudes Territoriales. Étude INET pour l'Association des maires de grandes villes de France (AMGVF)

IPEA. (2001) *Caracterização e Tendências da Rede Urbana Brasileira*. Brasília, Ipea.

IBGE. (2007) *Regiões de Influência das Cidades - Regic*. Rio de Janeiro, Ibge.

EMPLASA. (2014) *Plano de Ação da Macrometrópole Paulista 2013-2040*. São Paulo: Emplasa. Disponível em [www.emplasa.sp.gov.br](http://www.emplasa.sp.gov.br). Acesso em fevereiro de 2015.

\_\_\_\_\_ (2012) *Finanças públicas e capacidade de investimento da macrometrópole paulista*. São Paulo: Emplasa. Disponível em [www.emplasa.sp.gov.br](http://www.emplasa.sp.gov.br). Acesso em janeiro de 2015.

\_\_\_\_\_ (2014) *Plano Metropolitano de Desenvolvimento Habitacional para as Regiões Metropolitanas de São Paulo, Baixada Santista, Campinas e Vale do Paraíba e Litoral Norte*. (Concluído em dezembro de 2014, em fase de publicação).

INICIATIVA METRÓPOLIS. (2014) *Estudo comparativo em governança metropolitana*. (disponível em [www.metropolis.org](http://www.metropolis.org), acesso em fevereiro de 2015).

PLANO DIRETOR DE APROVEITAMENTO DE RECURSOS HÍDRICOS DA MMP (2013) (disponível em [www.dae.sp.gov.br](http://www.dae.sp.gov.br), acesso em janeiro de 2015).

CPTM. (2010) *Plano de expansão ferroviária*, CPTM (disponível em [www.stm.sp.gov.br](http://www.stm.sp.gov.br), acesso em janeiro de 2015).

## 7.2 Notas

<sup>1</sup> KLINK, Jeroen (Org.) (2010) *Governança das metrópoles: conceitos, experiências e perspectivas*. Annablume. 296p.

<sup>2</sup> Ver agenda do Seminário FNEM, São Paulo, set. 2011 e do Ipea, de 13/10/2011. Disponível em [www.emplasa.sp.gov.br/fnem/index.aspe](http://www.emplasa.sp.gov.br/fnem/index.aspe) [www.ipea.gov.br/portal](http://www.ipea.gov.br/portal). Acesso em janeiro de 2015.

<sup>3</sup> Ver a respeito estudo sobre metrópoles na França: BEN MILED, A. *et al.* La Métropole. Entre réalité géographique et enjeux institutionnels, quelles perspectives de gouvernance. Institut National des Etudes Territoriales – INET. 2010.

<sup>4</sup> Caracterização e Tendências da Rede Urbana Brasileira, IPEA. Regic, 2007. Egler, C. Ordenamento territorial e o Zoneamento Ecológico-Econômico no Estado de São Paulo. São Paulo: Secretaria do Meio Ambiente. In: SMA. ZEE ESP: Bases para a elaboração. 2013. Disponível em [www.ambiente.sp.gov.br](http://www.ambiente.sp.gov.br). Acesso em janeiro de 2015.

<sup>5</sup> A Macrometrópole Paulista é formada pelas Regiões Metropolitanas de São Paulo, Baixada Santista, Campinas, Vale do Paraíba e Litoral Norte, Sorocaba, Aglomerações Urbanas de Jundiaí e Piracicaba e Microrregião Bragantina.

<sup>6</sup> Araujo, M. F. I. Reestruturação produtiva e transformações econômicas: Região Metropolitana de São Paulo. São Paulo em Perspectiva. 2001, vol.15, n.1, pp. 20-30. ISSN 0102-8839.

<sup>7</sup> Cunha, J. M. P. et al. A mobilidade pendular na Macrometrópole Paulista: diferenciação e complementaridade socioespacial. Cadernos Metrôpole (PUCSP), v. 15, p. 433-459, 2013.

<sup>8</sup> Plano de Ação da Macrometrópole Paulista 2013-2040. São Paulo: Emplasa, 2014. Disponível em [www.emplasa.sp.gov.br](http://www.emplasa.sp.gov.br). Acesso em fevereiro de 2015.

<sup>9</sup> Finanças públicas e capacidade de investimento da macrometrópole paulista. São Paulo: Emplasa, 2012 (disponível em [www.emplasa.sp.gov.br](http://www.emplasa.sp.gov.br), acesso em janeiro de 2015). Iniciativa Metrôpolis. Estudo comparativo em governança metropolitana. 2014 (disponível em [www.metropolis.org](http://www.metropolis.org), acesso em fevereiro de 2015).

<sup>10</sup> Vale destacar que a expressão governança metropolitana está sendo tratada neste artigo como a estrutura de organização interna da gestão metropolitana e os processos de tomada de decisões, no tocante à definição da política de desenvolvimento metropolitano, do planejamento das ações decorrentes da política, bem como de sua implementação.

<sup>11</sup> Além do PAM, são exemplos o Plano Diretor de Aproveitamento de Recursos Hídricos da MMP – 2013 (disponível em [www.daee.sp.gov.br](http://www.daee.sp.gov.br), acesso em janeiro de 2015), o Plano de expansão ferroviária, CPTM – 2010 (disponível em [www.stm.sp.gov.br](http://www.stm.sp.gov.br), acesso em janeiro de 2015) e o Plano Metropolitano de Desenvolvimento Habitacional para as Regiões Metropolitanas de São Paulo, Baixada Santista, Campinas e Vale do Paraíba e Litoral Norte, elaborado pela Emplasa por meio de contrato com a Secretaria de Habitação (concluído em dezembro de 2014, em fase de publicação).

