

O FATO METROPOLITANO E OS DESAFIOS PARA SUA GOVERNANÇA

The Metropolitan Fact: challenges to governance
El Hecho Metropolitano: retos para la gobernabilidad

Aurea Maria Queiroz Davanzo*
Rovena Negreiros**
Sarah Maria Monteiro dos Santos***

RESUMO

Este artigo procura pontuar algumas questões sobre a institucionalização de regiões metropolitanas, considerando a relevância do fenômeno urbano de escala metropolitana e suas implicações para a governança em áreas com essas características. Discute o fato de que, a despeito da Constituição estabelecer critérios para a criação de unidades regionais, a estadualização da matéria abriu espaço para que se aprofundasse a disjunção entre a institucionalização de regiões metropolitanas e a presença de fatos urbanos concretos que exigem a implementação de esquemas institucionais de governança metropolitana.

Palavras-chave: Regiões Metropolitanas. Metropolização. Governança Metropolitana.

ABSTRACT

This article seeks to point out some questions about the institutionalization of metropolitan areas considering the materiality of the urban phenomenon of metropolitan scale and its implications for the governance of areas with these characteristics. Discusses that, despite the fact that the Federal Constitution establishes criteria for the creation of regional units, the change of that matter to the responsibility of state governments gave way to deepen the disjunction between the institutionalization of metropolitan regions and the presence of urban concrete facts that require the creation of institutional arrangements for metropolitan governance.

Keywords: Metropolitan Areas. Metropolization. Metropolitan Governance.

* Especialista em Políticas Públicas pela Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP), Assessora Técnica da Diretoria de Planejamento da Empresa Paulista de Planejamento Metropolitano (EMPLASA). E-mail: aumaq@terra.com.br

** Doutoranda em Economia do Setor Público na UNICAMP. Diretora de Planejamento da EMLASA. E-mail: rnegreiros@sp.gov.br

*** Mestre em Planejamento Urbano e Regional pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (COPPE/UFRJ), Gerente de Análise Socioeconômica da Fundação Sistema Estadual de Análise de Dados (SEADE/SP). E-mail: sarahmsantos@ig.com.br

Artigo recebido para publicação em outubro/2011. Aceito para publicação em dezembro/2011.

RESUMEN

Este artículo trata de señalar algunas preguntas acerca de la institucionalización de las áreas metropolitanas, teniendo en cuenta la importancia del fenómeno urbano de escala metropolitana y sus implicaciones para la gobernanza en áreas con estas características. Discute el hecho de que, a pesar de la Constitución establecer criterios para la creación de unidades regionales, la atribución de la materia a los gobiernos de los estados cedió espacio a profundizar la disyunción entre la institucionalización de las regiones metropolitanas y la presencia de hechos urbanos concretos que requieren la creación de mecanismos institucionales de gobernanza metropolitana.

Palabras clave: Áreas Metropolitanas. Metropolización. Gobernabilidad Metropolitana.

INTRODUÇÃO

Este artigo procura pontuar questões sobre a institucionalização de regiões metropolitanas considerando a relevância do fenômeno de escala metropolitana e suas implicações para a governança de áreas com essas características. Não pretende propor modelos de governança metropolitana, levando em conta o fato de que as dinâmicas urbanas não são uniformes, sendo fundamental ter como referência para a proposição de modelos as escalas dos fenômenos metropolitanos e os níveis de articulação e integração funcional com que essa dinâmica se manifesta.

As primeiras regiões metropolitanas brasileiras foram criadas com base na exclusividade de competência do governo federal na matéria e foram instituídas por meio da Lei Complementar Federal n.º 14/1973, que criou as Regiões Metropolitanas de São Paulo, Belo Horizonte, Porto Alegre, Recife, Salvador, Curitiba, Belém e Fortaleza. A do Rio de Janeiro foi criada no ano seguinte, também por Lei Complementar 20/1974. Ou seja, enquanto perduraram os efeitos dessas leis complementares, 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 elas eram instituídas.

Nesse período, criaram-se estruturas de planejamento que resultaram na constituição de um conhecimento relevante sobre as regiões metropolitanas e logrou-se formar um quadro técnico capaz de produzir diagnósticos e criar instrumentos de planejamento – cartografia, base de dados e sistemas de informação – que contribuíram para a formulação de planos gerais de desenvolvimento e de projetos setoriais. Entretanto, a execução do planejamento metropolitano viabilizou-se apenas em parte, tendo um impacto muito limitado sobre o desenvolvimento das regiões metropolitanas que foram criadas.

Em um segundo momento, já sob a égide da Constituição Federal de 1988, a atribuição para a instituição de unidades regionais – regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões – passou a caber aos estados, que receberam a competência institucional quanto à definição das políticas territoriais e de novos procedimentos jurídicos e normativos (art. 25, § 3º) voltados ao ordenamento territorial na organização regional.

Com isto, a formalização de regiões metropolitanas deixou de ser uniforme no País. Mais que isto, 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. Isto 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 e que dizem respeito à presença da metrópole e sua liderança sobre uma área de influência determinada, e, ainda, a elevada densidade demográfica, a significativa conurbação entre municípios,

a presença de funções urbanas e regionais com alto grau de diversidade e a especialização e integração socioeconômica.

O presente artigo discute essa questão, procurando evidenciar as razões em que ela se funda. Também problematiza suas implicações para a governança metropolitana, procurando desdobrar questões importantes para o planejamento e gestão dos territórios metropolitanos.

Como referência principal toma-se como exemplo a morfologia e a hierarquia da rede urbana paulista, com o apoio de resultados de estudo recente realizado pela Empresa Paulista de Planejamento Metropolitano S/A (EMPLASA) e pela Fundação Sistema Estadual de Análise de Dados (SEADE).

Nele são discutidas as questões propostas em quatro partes: as características do fato metropolitano, as regras de institucionalização de regiões metropolitanas, os interesses envolvidos no processo e, especialmente, as implicações dos desvios observados com relação à observância das normas, dos fenômenos reais para a possibilidade de gestão e de governança das metrópoles.

1 CARACTERÍSTICAS DO FATO METROPOLITANO

A metrópole, reconhecida como uma escala superior da urbanização, é um fato que deve ser compreendido em toda a sua amplitude e multidimensionalidade e tratado como fato histórico, social, econômico e cultural, incluído aí o ambiental.

Embora o termo metrópole exista desde a antiguidade grega¹, não há ainda hoje definição precisa para essa categoria urbana, nem consenso sobre as características exigidas para sua caracterização. Porém, existe concordância entre os autores e estudiosos do tema de que as metrópoles são os pontos mais centrais na hierarquia urbana de um país. A depender do seu grau de complexidade, uma metrópole pode chegar a desempenhar papéis de maior destaque na hierarquia urbana no nível internacional², a partir dos quais se exercem funções de comando da economia mundial.

Com efeito, a partir das últimas décadas do século XX, são observadas profundas transformações nas organizações física, funcional e espacial das metrópoles, que expressam as transformações nas condições de produção e consumo movidas pelas inovações tecnológicas e de acumulação de capital de âmbito global (SASSEN, 1998).

As metrópoles atuais são os “nós” de uma economia em rede, centrada na inovação. Já a metropolização se define pela dinâmica de concentração de funções econômicas ditas superiores, quais sejam, aquelas ligadas principalmente à pesquisa e inovação, ao setor financeiro, ao comércio e às atividades de cultura, lazer e grandes eventos de escalas nacional e internacional. Verifica-se, portanto, o aprofundamento e a ampliação das atribuições da metrópole no interior da nova etapa produtiva do capitalismo. Não se trata de

¹ *Metropolis*, do grego, “cidade mãe”.

² Vários autores categorizam e hierarquizam tipos de metrópoles, tais como: as mundiais (cidades globais), continentais, nacionais e regionais.

[...] uma simples substituição de produtos por serviços, mas da emergência do modelo tecnológico informacional que condiciona e dirige o conjunto da produção, da distribuição, do consumo e da administração dos produtos e dos serviços (MEYER; GROSTEIN; BIDERMAN, 2004, p.12).

Essas mudanças, tanto no nível mundial quanto no nacional, fazem com que exista uma perda de consistência na caracterização institucional das metrópoles apenas segundo:

[...] elevada densidade demográfica; significativa conurbação; funções urbanas e regionais com alto grau de diversidade; e especialização e integração socioeconômica (art. 3º) [...]. (Lei Complementar 760/94).

Essas características, embora se façam presentes na configuração das metrópoles, não são suficientes para abarcar a complexidade do fato metropolitano. O entendimento é de que a metropolização se define pela dinâmica de concentração de funções econômicas ditas superiores, quais sejam, aquelas ligadas principalmente à pesquisa e inovação, ao setor financeiro, ao comércio e às atividades de cultura, lazer e grandes eventos de escalas nacional e internacional. No caso do estudo sobre o Estado de São Paulo, essas características estão contempladas na pontuação conferida pelo REGIC, utilizado como critério de identificação de hierarquização, bem como na tipologia do PIB calculado pela Fundação Seade.

Nesse particular, a metropolização mostra, por um lado, problemas de adequação entre os territórios metropolitanos e os quadros institucionais estabelecidos para sua gestão e, por outro, que o processo induz necessidades de cooperação que dificilmente são atendidas por esses quadros institucionais. Derivam daí os problemas relacionados com a questão de limites adequados para a região metropolitana a ser institucionalizada e a multiplicidade de atores envolvidos na governança desses territórios.

Também tem se alterado o padrão de constituição simples dessas aglomerações urbanas (de polo e periferia), alcançando uma escala urbana mais complexa e uma dimensão regional mais ampla. Embora haja um reforço do papel centralizador das metrópoles, onde se concentram as novas funções, existe certo grau de pluricentralidade, em função da dispersão produtiva e da elevada mobilidade do emprego e da população. O aumento da mobilidade ocorre, notadamente, pela “mudança de escala e pela formação de vastíssimas *bacias* de habitat e de emprego mais ou menos polarizadas em volta de uma ou várias cidades principais” (ASCHER, 1998, p.10).

A dinâmica econômica da metrópole pode então ser caracterizada por uma concentração econômica expressiva, pela presença de atividades econômicas dinâmicas, por ser *locus* de competitividade da economia e de funções econômicas superiores, sediando empresas e/ou atividades de importância nacional/mundial. A essa dinâmica econômica associa-se a demográfica, evidenciada pela concentração populacional e por elevada densidade, além de uma dinâmica urbana materializada, frequentemente, pela conurbação entre municípios e pelas relações de integração e complementariedade

entre núcleo e municípios da área de influência, que resultam em fluxos entre o núcleo e a periferia.

É preciso compreender o fato metropolitano como um processo dinâmico de vivência em um determinado território. Este processo de interdependência explicita-se na conformação de problemas comuns que exigem trabalho conjunto na busca efetiva de soluções. O referido fato, enquanto uma realidade histórica, social, econômica, cultural e geográfica, deve preceder a institucionalização de uma metrópole ou região metropolitana.

2 FATOS URBANOS PAULISTAS E A EVIDÊNCIA DE UMA NOVA REORGANIZAÇÃO TERRITORIAL

Estudo recente realizado pela Emplasa e pela Fundação Seade apresenta um conjunto de evidências atualizadas sobre fatos urbanos relevantes que têm lugar no território paulista (EMPLASA, 2011).³

A rede paulista de cidades é historicamente organizada ao longo e/ou no entorno de eixos de desenvolvimento, que concentram a produção, o consumo e a população, exercendo impacto importante sobre a dinâmica e as formas assumidas pela urbanização. Tais eixos configuram-se como rotas de avanço do processo de urbanização e fortalecem a centralidade de lugares determinados – nós de articulação funcional da rede urbana. Nesse contexto, funcionam como ossatura dos processos de complementariedade funcional entre centros urbanos, de integração da economia e de unificação do mercado de trabalho.

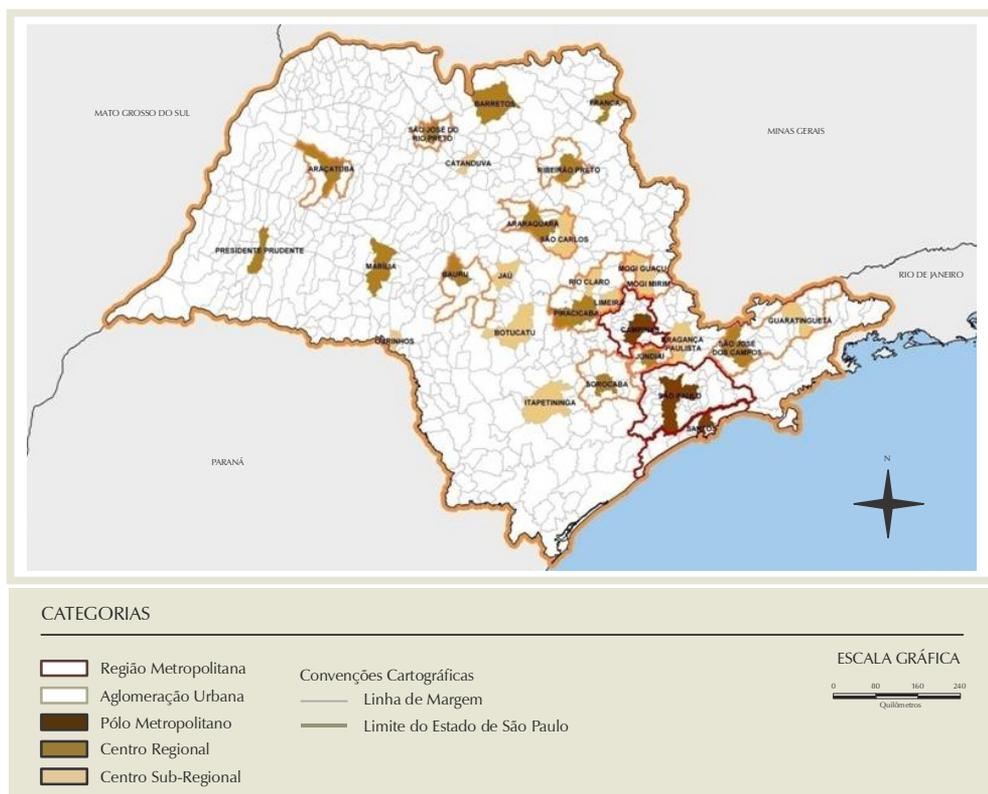
No território do Estado de São Paulo estão presentes várias formas espaciais e distintas escalas de urbanização (mapa 1):

- metrópoles de caráter mundial, nacional e regional;
- aglomerações urbanas constituídas a partir de um núcleo;
- aglomerações urbanas formadas por núcleos que dividem funções polarizadoras;
- centros urbanos que polarizam municípios de seu entorno, desempenhando o papel de centros regionais.

As metrópoles do Estado legalmente constituídas – São Paulo, Campinas e Baixada Santista – exercem influência significativa sobre as regiões em que se localizam, mas sua polarização inclui localidades situadas além das fronteiras regionais, abrangendo todo o território nacional. A área de influência de São Paulo, por exemplo, que é a principal metrópole do País, extrapola os limites nacionais; ela é considerada como um dos polos da rede mundial de cidades.

³ Consulte-se também todos os Relatórios do estudo, acessíveis em: <http://www.emplasa.sp.gov.br/portalemplasa/Relatorios/relatorios.html>

MAPA 1 - MORFOLOGIA E HIERARQUIA DA REDE URBANA PAULISTA - 2010



FONTES: EMPLASA (2011)

NOTA: As categorias levam em conta fenômenos e fatos urbanos que dizem respeito à dinâmica e à estrutura da rede urbana.

Nos anos recentes, chama atenção o aprofundamento de um fato urbano singular no Estado de São Paulo, materializado na conformação de uma grande região urbana denominada Macrometrópole Paulista. Sua configuração está associada aos processos de urbanização, interiorização do desenvolvimento econômico e desconcentração produtiva e populacional da Região Metropolitana de São Paulo (RMSP), compondo uma transformação físico-espacial que resultou em um novo desenho de metropolização – ou, em outras palavras, uma nova escala de metropolização.

Ocorre em um espaço do território formado pelas três regiões metropolitanas paulistas já institucionalizadas e por um conjunto de centros urbanos médios, que tendem a ampliar e intensificar a conurbação entre seus territórios e, também, o seu grau de articulação e integração funcional, com elevada influência do seu polo principal: o município de São Paulo.

Como afirma Lencioni (2003, p.1), “trata-se de um processo novo e de uma nova forma de produção do espaço [...] creditado, ora mais ora menos, à reestruturação produtiva”.

A autora atribui a conformação desse espaço à extensão territorial do processo de metropolização, com a incorporação de novas áreas e a reafirmação da primazia do seu centro de gestão do capital: a cidade de São Paulo. Trata-se de um processo histórico, ditado por necessidades de reprodução do capital, processo este que dispersa as unidades produtivas e concentra no núcleo as funções econômicas superiores, especialmente a fronteira da inovação tecnológica e a gestão do capital.

No caso de São Paulo, a configuração da Macrometrópole tornou-se possível graças à revolução das comunicações e, sobretudo, à presença de uma ampla rede viária, que favoreceu a incorporação de novas áreas de forma mais articulada (LENCIONI, 2003).

Como desdobramento da complementariedade e da integração funcional, a Macrometrópole Paulista caracteriza-se pela concentração de fluxos econômicos e de passageiros. Os deslocamentos de cargas produzidos nesse espaço do território equivalem a cerca de 65% do total do Estado e os atraídos para a região atingem 63%. A movimentação de passageiros também tem densidade expressiva, correspondendo a 82%, no que se refere às origens, e a 73% quanto aos destinos.⁴

Comparativamente ao conjunto do Estado, a Macrometrópole concentrava 71% da área urbanizada do Estado, nas décadas de 1960 e 1970, e 51% entre 2002 e 2003.⁵ Com quase 30 milhões de habitantes (72% da população paulista) distribuídos em uma mancha que corresponde a 51% da área urbanizada do Estado e taxa de urbanização de quase 95%, a Macrometrópole responde por mais de 27% do Produto Interno Bruto (PIB) nacional e mais de 80% do PIB estadual.

Ainda que essa grande mancha urbanizada não esteja totalmente conurbada, devido, principalmente, às restrições físicas e à presença de áreas protegidas, é servida por um sistema viário e de transporte que propicia a articulação dos espaços urbanos e a integração funcional das estruturas produtivas que nele se inserem.

Além de se colocar como principal concentração urbana do Estado de São Paulo e do País, a Macrometrópole apresenta uma estrutura produtiva diversificada e complexa, com forte presença das atividades modernas e de alta tecnologia nos diversos segmentos econômicos. Ela abriga novas formas de organização da produção, bem como de serviços especializados de apoio, dispondo, ainda, de recursos significativos na geração de pesquisa, novas tecnologias e capacitação técnica. As atividades desenvolvidas nos setores de agronegócios, indústria, comércio e serviços de ponta funcionam de forma imbricada, realimentando os dinamismos econômico e urbano em curso.

A Macrometrópole corresponde a um conjunto de aglomerações metropolitanas e não metropolitanas que comandam e coordenam

[...] uma rede urbana que não só se destaca pelo tamanho populacional e econômico, como também pelo desempenho de funções complexas e

⁴ Valores aproximados relativos à área composta por zonas de origem/destino da pesquisa realizada pela Secretaria de Transportes - 2006, que correspondem às mesorregiões do IBGE.

⁵ Valores aproximados relativos a informações calculadas por Regiões Administrativas (RAs).

diversificadas (multifuncionalidade), e que estabelecem relações econômicas com várias outras aglomerações urbanas do Estado (RIBEIRO et al., 2009, p.3).

É um território funcionalmente integrado, que abrange um conjunto de 153 municípios do Estado e que, a despeito de não contar com uma institucionalização formal, tem reconhecimento de fato. Encontra-se presente no âmbito de estudos técnicos da Emplasa desde o início dos anos 1990, sendo, também, em anos recentes, objeto de propostas de políticas públicas explícitas da Secretaria de Estado de Saneamento e Energia do Governo do Estado, por força de mandamento legal.⁶

A análise da configuração de aglomerações urbanas do Estado⁷ evidenciou distinções importantes, incluindo aquelas que se associam aos diferentes tipos de inserção econômica e urbana, destacando-se, entre outros:

- o tamanho da cidade central e a densidade demográfica do núcleo e dos centros urbanos do entorno;
- a estrutura ocupacional;
- a integração entre os núcleos urbanos que a compõem;
- os deslocamentos de população entre o núcleo e a periferia;
- as diferenças de natureza físico-territorial.

A comparação da rede urbana paulista 2009 (ver mapa 1) com a de 1999 (CONFIGURAÇÃO, 2002) revela a ampliação do número de municípios nos estratos superiores da rede urbana (regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e centros regionais e sub-regionais), que passaram de 137 para 162. Nenhuma aglomeração urbana metropolitana perdeu municípios, e apenas duas mantiveram sua composição (AU de Ribeirão Preto e AU de Mogi Guaçu/Mogi Mirim). O quadro 1 explicita a composição dessas aglomerações e suas diferenças em relação àquelas identificadas no estudo realizado em 1999.

O processo de interiorização do desenvolvimento econômico, em curso desde a década de 1970, deu substrato ao adensamento das interações espaciais e aos processos de articulação e integração funcional no Estado de São Paulo, além de motivar mudanças no padrão de urbanização, incorporando novos municípios nas dinâmicas de configuração de aglomerações urbanas.

Este processo levou, em alguns casos, à aglutinação de aglomerações urbanas identificadas no estudo de 1999, como é o caso da AU de São José dos Campos, que passou a abarcar os municípios da antiga AU de Guaratinguetá e também da agora denominada AU de Piracicaba, que assimilou os municípios da antiga AU de Limeira/Rio Claro.

⁶ Consulte-se Emplasa (2006), que define a configuração da Macrometrópole, e o Decreto nº 52.748, de 26 de fevereiro de 2008, que institui Grupo de Trabalho para planejamento e gestão integrada dos recursos hídricos na Macrometrópole.

⁷ Vide Emplasa (2011), onde foram identificadas 10 aglomerações urbanas.

QUADRO 1 - NÚMERO DE MUNICÍPIOS SEGUNDO CATEGORIAS DA REDE URBANA PAULISTA - 1999/2009

REDE URBANA PAULISTA 1999	Nº DE MUNICÍPIOS	REDE URBANA PAULISTA 2009	Nº DE MUNICÍPIOS
RMSP	39	RMSP	39
RMC	19	RMC	19
RMBS	9	RMBS	9
AU de Ribeirão Preto	8	AU de Ribeirão Preto	8
AU de São José do Rio Preto	3	AU de São José do Rio Preto	5
AU de Araraquara/São Carlos	5	AU de Araraquara/São Carlos	7
AU de São José dos Campos	6	AU de São José dos Campos (absorveu a AU de Guaratinguetá)	19
AU de Guaratinguetá	5	suprimida	
AU de Sorocaba	10	AU de Sorocaba	12
AU de Bauru	4	AU de Bauru	5
AU de Araçatuba	2	AU de Araçatuba	3
AU de Jundiá	6	AU de Jundiá	7
AU de Mogi Guaçu/Mogi Mirim	4	AU de Mogi Guaçu/Mogi Mirim	4
AU de Limeira/Rio Claro	6	AU de Piracicaba (absorveu a AU de Limeira/Rio Claro)	14
Centros regionais	11	Centros regionais	11
Estrato superior da rede urbana	137	Estrato superior da rede urbana	162
Demais municípios	508	Demais municípios	483
TOTAL DE MUNICÍPIOS	645	TOTAL DE MUNICÍPIOS	645

FONTE: Emplasa (2011)

Na última década, disseminou-se o padrão capitalista de urbanização, com a presença de grandes equipamentos comerciais e de serviços, bem como a reprodução do modelo de produtos imobiliários para média e alta renda. Também compõe esse padrão o aparecimento de áreas de ocupação urbana precária nos principais centros urbanos e aglomerações do Estado.

São evidências dessa disseminação a significativa expansão da mancha urbanizada do Estado, com a formação de espacialidades regionais articuladas por centros urbanos com funções polarizadoras, o crescimento populacional de cidades de médio e grande portes, acompanhando, em geral, os processos de localização das atividades econômicas, e a estruturação da malha viária estadual, que propicia elevada mobilidade espacial.

Recentemente, ocorreu ampliação/diversificação da produção industrial e das atividades terciárias, reforçando o papel desempenhado por polos regionais, que adquiriram funções de maior complexidade e/ou especialização na rede urbana do Estado. Assim, todos os principais centros urbanos, localizados nas regiões metropolitanas e aglomerações urbanas, apresentam uma tipologia do PIB municipal multissetorial e industrial com relevância, característica própria de centros com funções polarizadoras.⁸

Esse conjunto de elementos evidencia a importância da inserção das pautas regional e metropolitana na agenda do Estado. Além disso, explicita importantes desafios das políticas públicas nessas dimensões: a necessidade de tratar o território como plataforma de integração das políticas e ações de governo; o imperativo de integração dos grandes projetos de investimento; a adoção de estratégias de avaliação

⁸ Para detalhes sobre os critérios de classificação do PIB municipal, consulte-se Fundação Seade (2009).

de seus impactos sobre o território, seja do ponto de vista da capacidade de indução e/ou do aprofundamento da concentração nas regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e principais centros regionais, seja do ponto de vista do acirramento dos desequilíbrios regionais associados à concentração produtiva e populacional.

Torna-se necessária, assim, a adequação dos aparatos de gestão e governança regional metropolitana para superar desafios multifacetados que demandam intervenções públicas complexas e integradas, capazes de, simultaneamente, ampliar as vantagens competitivas do Estado, preservar seu patrimônio ambiental e, sobretudo, melhorar as condições de vida de sua população, em especial em termos de moradia e acesso à infraestrutura urbana.

3 A INSTITUCIONALIZAÇÃO DE REGIÕES METROPOLITANAS

Nesse contexto de reorganização do território, considerando a complexidade da metropolização em espaços amplos e difusos, como é o caso da Macrometrópole Paulista, devem ser pontuados alguns aspectos que dizem respeito à governança metropolitana e que devem ser observados na montagem dos aparatos de gestão metropolitana de modo geral, e não apenas de forma particular para São Paulo.

O marco regulatório do ordenamento jurídico institucional previsto na Constituição Federal de 1988, conforme já citado, estabeleceu em seu artigo 25, § 3º, a competência aos estados para institucionalizar as unidades territoriais denominadas regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões. Esta competência conferiu autonomia aos Estados-membros da Federação no sentido de promover a organização territorial de forma regionalizada, mas não estabeleceu parâmetros mínimos para identificar os fenômenos urbanos regionais que caracterizam distintas categorias de unidades regionais, ou seja, não estabeleceu indicadores nem medidas para aferição dos conceitos e critérios definidos.

Esse é um aspecto relevante para ser avaliado na organização territorial: definir pelo menos alguns parâmetros quantitativos e qualitativos de identificação do fenômeno urbano metropolitano facilitaria o enquadramento nas unidades territoriais.

O fenômeno metropolitano representa uma escala superior da urbanização, conforme já demonstrado em item anterior. Esse aspecto e suas distorções chamam a atenção quando se constatam as várias regiões metropolitanas que vêm sendo criadas nos estados brasileiros. Em geral, a institucionalização de tais unidades territoriais, particularmente as regiões metropolitanas, não expressa as dinâmicas próprias de metrópole. Muitas constituem espaços de articulação e integração regional, contudo em uma dimensão menor e de distinta intensidade e escala daquelas que são, de fato, metropolitanas. Portanto, poderiam ser enquadradas na figura de aglomerações urbanas.

A experiência concreta tem demonstrado que a formalização de regiões metropolitanas tem ocorrido com base em decisões políticas e nem sempre possui aderência ou presença de indicadores que revelem as dinâmicas urbanas em uma

escala metropolitana. São exemplos: as Regiões Metropolitanas do Cariri, no Ceará, a do Vale do Aço em Minas Gerais, o eixo metropolitano do litoral do Estado de Santa Catarina, com suas seis regiões metropolitanas, e mesmo a de Manaus, no Amazonas. A centralidade deste último município e sua influência na região amazônica são incontestes, porém estabelece fraca densidade de relações com seus municípios limítrofes, em virtude do desnível do peso econômico e da densidade demográfica desses municípios do seu entorno, para que seja conferido o *status* de região metropolitana ao conjunto.

Especula-se que o interesse em se institucionalizar enquanto “região metropolitana” parte dos municípios. Estes são representados pelos interesses de suas lideranças políticas e sociais, que pressionam para que sejam reconhecidos formalmente enquanto tal, na perspectiva de ver assegurado o direito de serem inseridos em políticas, programas ou projetos de caráter metropolitano, que venham a ser estabelecidos pela União ou pelo Estado. Existe, ainda, a expectativa de ter acesso real ou imaginado a recursos financeiros diferenciados, dado que esta vem sendo a forma seletiva que os diferentes níveis da Federação vêm usando para limitar acesso a recursos financeiros ou priorizar suas ações.

Reforçam essa argumentação do desejo de se tornar regiões metropolitanas as possibilidades de integração de tarifas para os municípios que conformam a região, sua inserção em estatísticas oficiais, que são produzidas apenas para esse recorte territorial, e o *status* de fazer parte da escala superior da rede urbana de seu Estado.

Pelo lado dos executivos e legislativos estaduais, a institucionalização de regiões metropolitanas, com ausência de critérios claros que justifiquem seu reconhecimento, pode expressar composição de interesses políticos de diferentes naturezas, desde eleitorais, de quem toma essa iniciativa de formalizar a institucionalização com interesse em vir a possuir cargo eletivo, até das lideranças políticas regionais com representação nos legislativos estaduais. Estes asseguram sustentação política ou fazem parte da chamada base aliada dos governos estaduais.

Não se pretende, aqui, discutir a legitimidade de tais interesses, apenas explicitar que a falta de parâmetros e de clareza do que se constitui concretamente uma região metropolitana tem levado os estados a instituir indiscriminadamente essa unidade territorial. Isto acontece sem que se consiga fazer distinção de seu papel na rede de cidades e suas escalas hierárquicas, no contexto mais amplo de desenvolvimento regional, pelo menos do ponto de vista intraestadual.

Por certo, as regiões metropolitanas que se constituem de fato e não de direito, por expressarem uma escala de maior intensidade e densidade da urbanização, requerem atenção diferenciada. No entanto, é nessas unidades territoriais, em que os níveis de demanda e gravidade dos problemas urbanos são mais evidentes, que se exige uma ação diferenciada por parte dos três níveis de governo. Ou seja, a condição de integração e complementariedade de funções e serviços urbanos, que se expressa em um dado território metropolizado, exige atuação conjunta de governos e desenhos particulares de políticas públicas.

As institucionalizações de recortes territoriais, sem que o fenômeno metropolitano esteja evidenciado, poderão dificultar ações concertadas de governança metropolitana. Essa governança é entendida como um sistema de cooperação e colaboração entre níveis de governos, associações empresariais, universidades e sociedade, na busca da formulação e implementação de políticas públicas e projetos que garantam desenvolvimento sustentável, qualidade e eficiência (serviços e infraestrutura) urbanística, equidade social, num contexto de reestruturação da governança próprio dessa escala de urbanização, sem agravar ainda mais a fragmentação do território.

4 IMPLICAÇÕES PARA A GOVERNANÇA METROPOLITANA

O tema da governança metropolitana vem sendo retomado e vem ganhando espaço tanto na discussão acadêmica (KLINK, 2010a e 2010b; ABRUCIO; SANO; SYDOW, 2010; MACHADO, 2010) quanto nas agendas governamentais.⁹ Essa retomada pode ser creditada, em parte, ao reconhecimento das transformações e do elevado ritmo da urbanização pelos quais os países vêm passando.¹⁰ No caso do Estado de São Paulo, a taxa de urbanização da população em 2010 é de 93,7%. E, se consideradas apenas as áreas metropolitanas formalmente instituídas, esta taxa atinge 94,4%.

No contexto mundial, essa expansão da urbanização vem resultando, em inúmeros casos, na formação do fenômeno metropolitano, enquanto uma escala superior da urbanização. 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. Dada a 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.

Vale ressaltar, ainda, que as políticas metropolitanas têm um caráter transversal e/ou de integração das políticas públicas setoriais, em particular para aqueles espaços em que, de fato, o fenômeno metropolitano se expressa. Essa característica do território metropolitano e do tipo diferenciado de política pública

⁹ Ver agenda atual Seminário FNEM, São Paulo, setembro de 2011, e do IPEA, de 13/10/2011, bem como os sites <http://www.emplasa.sp.gov.br/fnem/index.asp> e <http://www.ipea.gov.br/portal>

¹⁰ Ver, a respeito, estudo de Bem Miled (2010) sobre metrópoles na França.

que ele passa a requerer comporta 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 a serem adotadas, bem como pela escolha das suas formas de financiamento.

Esse aspecto fica evidente no caso da estruturação da governança da chamada Rede 10, de Belo Horizonte. A despeito da Região Metropolitana de Belo Horizonte (RMBH) contar formalmente com 39 municípios e ter institucionalizado um dado modelo de gestão para esse conjunto de municípios, esse não se revelou adequado e/ou capaz de promover uma governança desse território. A alternativa foi estruturar, paralelamente, uma governança com apenas dez dos municípios da RM, onde o fato urbano metropolitano é denso e onde se impõe ação articulada e integrada de municípios.

Outro aspecto relevante a ser considerado diz respeito à escala de investimento das políticas públicas e dos projetos delas derivados, quando estes exigem um volume alto de recursos financeiros, nem sempre passível de ser suportado pelo conjunto de municípios que integram as regiões metropolitanas. Esse aspecto constitui sempre um ponto de disputa quando se trata de construir consensos políticos.

Sob esse ângulo, e tendo em vista a dificuldade de se construir consensos, chama atenção a discrepância entre a capacidade de investimento do conjunto dos municípios que integram regiões metropolitanas e aquela do Estado e da União. Além disso, a capacidade de endividamento, particularmente dos municípios com menor dinamismo econômico, revela restrições à possibilidade de tomar empréstimo para fazer frente a eventuais cotizações para financiamento de políticas e projetos metropolitanos. Essa constatação requer a formulação de modelos de financiamento que considerem essa condição de desigualdade, presente em contexto institucional de regiões metropolitanas, bem como revela a importância de incorporar os três níveis de governo no sentido de equalizar a questão do financiamento de grandes projetos e/ou obras.

Contudo, frequentemente não está claro, para gestores, legisladores, nem mesmo para a sociedade, que novas estruturas institucionais são necessárias para dar conta destes problemas; isso vale tanto pela complexidade que a temática envolve como pela forma de financiamento que os investimentos metropolitanos requerem.

As estruturas de governança tradicionalmente incorporam mecanismos de financiamento, em geral, via fundos financeiros, que têm se revelado insuficientes para contemplar o 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.

Assim como o fenômeno metropolitano, sua governabilidade assume formas diversas, orientadas fundamentalmente pelas histórias política e institucional de cada região e de cada país. Neste caso, a experiência da governabilidade da Região Metropolitana da Baixada Santista (RMBA) é exemplar, pois tem um histórico político

de articulação da sociedade e de seus municípios, abrangendo desde lutas sindicais trabalhistas comuns até reivindicações articuladas por infraestrutura e serviços urbanos. Tal fato levou a impor junto ao Governo do Estado seu reconhecimento enquanto espaço regional de um território coeso.

Não há receitas prontas que indiquem quais são os modelos de governança que garantem sucesso para a gestão metropolitana. Mas, o fato é que a gestão das funções metropolitanas tende a ter menor ou maior sucesso em função da capacidade local de estabelecer a articulação entre, de um lado, os esforços para atender a demandas já estabelecidas com serviços e investimentos, especialmente aquelas que resultam de passivos urbanos e sociais 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 nas economias regionais e no mundo globalizado.

Um último ponto que cabe ressaltar com relação à implicação da governança metropolitana diz respeito à dicotomia entre a configuração institucionalizada de territórios metropolitanos e a inexistência de fatos urbanos concretos, ou seja, da evidência do fenômeno urbano metropolitano.

Esse ponto certamente contribui para potencializar as dificuldades já reveladas que envolvem a complexidade da governança metropolitana. Algumas questões que se colocam frente a essa disjunção são:

- Como e por que os municípios assumirão compromissos com a solução de problemas comuns se estes podem não estar presentes em todos eles?
- Por que vão financiar serviços comuns se eles não são necessários na escala em que são geralmente definidos?
- Como se equaciona o problema da diferença de pesos políticos nos Conselhos de Desenvolvimento Metropolitano? Apesar da paridade dos votos, a representação política será sempre distinta. Isto se evidencia quando se olha o orçamento dos projetos urbanos e quem são os beneficiários.

Tais questões estabelecem os impasses e conflitos que envolvem governança metropolitana. Quando alguns dos municípios que formalmente compõem uma região metropolitana não se sentem parte constitutiva do fenômeno urbano metropolitano, não se veem 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 em face das suas respectivas dimensões econômicas e políticas. Uma possível forma de superar impasses ou, ao menos, reduzir seus efeitos 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.

Nas regiões metropolitanas, as implicações da governança estão dadas pela dimensão e escala dos problemas urbanos presentes, cujas soluções exigem articulação, integração e cooperação dos agentes envolvidos, pela complexidade exigida das políticas, dado seu caráter transversal, pelos conflitos de interesses que se multiplicam, além da discrepância da capacidade de financiamento dos municípios que integram as regiões metropolitanas. Diante disso, evidencia-se a necessidade de se buscarem 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 de inclusão de recursos privados.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

As observações aqui apresentadas têm o sentido de mostrar a necessidade de minimizar a disjunção entre a institucionalização de regiões metropolitanas e os fatos urbanos concretos, na medida em que a formalização dessas unidades regionais não raramente vem ocorrendo sem a observância desses fatos.

A implicação da disjunção reflete a baixa eficiência dos modelos de gestão metropolitana e a ausência de legitimidade da governança do território metropolitano, uma vez que os modelos de gestão expressam uma hipercentralização de poder e a governança não incorpora, com os devidos pesos, a representação da população metropolitana em seus diversos segmentos sociais.

Na governança, é fundamental garantir a democracia participativa e conselhos de desenvolvimento de composição ampla e não só governamental, que parecem ser essenciais para dar legitimidade à metrópole. Deve-se ter atenção especial sobre o papel dos intervenientes não institucionais (cidadãos, usuários desse território), pois estes, assim como alguns dos atores institucionais, têm dificuldade em reconhecer a existência do território metropolitano na condição de “viver território intermunicipal”. Este fato é problemático para as estruturas de governança, cujos projetos, não raros, são decididos por acordos políticos. Para a governança metropolitana, não parece prudente uma hipercentralização do poder como parte de uma estrutura altamente integrada, desprovida de freios e contrapesos, tanto no nível municipal quanto no estadual. É preciso considerar o envolvimento de atores não institucionais.

A título de contribuição para identificação de parâmetros para classificação das unidades regionais indicadas pela Constituição Federal – considerando os conceitos e critérios constitucionais que dizem respeito à presença da metrópole e sua liderança sobre uma área de influência determinada, à elevada densidade demográfica, à significativa conurbação e à presença de funções urbanas e regionais com alto grau de diversidade, especialização e integração socioeconômica –,

apresenta-se um quadro de critérios com indicadores, utilizados no contexto da realidade do Estado de São Paulo, que podem auxiliar na classificação da morfologia e hierarquização de regionalizações a partir do nível da urbanização presente em cada Estado (quadros 2 e 3). A despeito da relevância dos parâmetros quantitativos (indicadores), não cabe no âmbito deste artigo sugerir métricas gerais. Essas devem ser particulares ao contexto de cada estado, dados os desequilíbrios do desenvolvimento regional do País e internamente dos estados.

QUADRO 2 - CONCEITOS E INDICADORES PARA A DEFINIÇÃO DE REGIÕES METROPOLITANAS NO ESTADO DE SÃO PAULO

CONCEITOS	INDICADORES	
	Principais	Complementares
Elevada densidade demográfica	Densidade demográfica	Tamanho da população urbana
Liderança do polo	Posição do polo na hierarquia do REGIC ⁽¹⁾	---
Significativa conurbação	Continuidade da mancha urbana	Taxa de crescimento da população urbana
Funções urbanas e regionais com alto grau de diversidade, especialização e integração socioeconômica	Presença de equipamentos de comércio e serviços de porte regional	Fluxos pendulares recebidos
	Tipologia do PIB ⁽²⁾ Valor do PIB	Fluxos de cargas recebidos

FONTE: Emplasa (2011)

(1) Região de Influência das Cidades - 2007 (REGIC) - Estudo do IBGE, que identifica e hierarquiza os centros urbanos brasileiros e suas regiões de influência.

(2) A tipologia classifica os municípios paulistas segundo a composição e representatividade de seus respectivos PIBs (disponível em: <www.seade.gov.br/produtos/piibmun/pdfs/PIBMunicipal_Tipologia.pdf>).

QUADRO 3 - CRITÉRIOS PRINCIPAIS E COMPLEMENTARES PARA A DEFINIÇÃO DE REGIÕES METROPOLITANAS NO ESTADO DE SÃO PAULO

CRITÉRIOS PRINCIPAIS		FONTES
Densidade demográfica	Região com mais de 700 hab./km ² e mais de 1.300 hab./km ² na sede	Projeções Populacionais, Fundação Seade - 2009
Posição do polo na hierarquia do REGIC	Sede com posição no REGIC ⁽¹⁾ igual ou superior ao nível 5	REGIC, IBGE-2007
Continuidade da mancha urbana	Existente ou não	Mapeamento uso do solo, Emplasa - 2002/03-07
Presença de equipamentos de porte regional (hospitais de alta e de média complexidade; ensino)	Existente ou não	Mapeamento uso do solo, Emplasa - 2002/03 e DATASUS - 2009
Tipologia do PIB municipal	Sede com tipologia do PIB multissetorial	Fundação Seade - 2007
Valor total do PIB	Sede com valor do PIB superior a R\$ 18,5 milhões	Fundação Seade - 2007
CRITÉRIOS COMPLEMENTARES		FONTES
Tamanho da população urbana	Região com mais de 1,5 milhão de habitantes	Projeções Populacionais, Fundação Seade - 2009
Taxa de crescimento da população urbana	Região com taxa de crescimento populacional igual ou acima da média estadual	Projeções Populacionais, Fundação Seade - 2009
Fluxos pendulares recebidos	Região com recepção de fluxos pendulares (trabalho/estudo) acima de 100 mil pessoas e mais de 70 mil pessoas na sede	Censo 2000, IBGE
Fluxos de cargas recebidos (carga de origem externa à RA/carga total destinada à RA)	Região com proporção de fluxos recebidos superior a 50%	Pesquisa de Origem-Destino do Transporte Rodoviário e Aéreo do Estado de São Paulo, Secretaria de Transportes e Artesp - 2006

FONTE: Emplasa (2011)

(1) Região de Influência das Cidades - 2007 (REGIC) - Estudo do IBGE que identifica e hierarquiza os centros urbanos brasileiros e suas regiões de influência.

REFERÊNCIAS

- ABRUCIO, Fernando Luiz; SANO, Hinorobu; SYDOW, Cristina Thot. Radiografia do associativismo territorial brasileiro: tendências, desafios e impactos sobre a região metropolitana. In: MAGALHÃES, Fernanda (Ed.). **Regiões metropolitanas no Brasil: um paradoxo de desafios e oportunidades**. [S.l.]: BID, 2010.
- ASCHER, François. **Metapolis: acerca do futuro da cidade**. Oeiras: Celta, 1998.
- BEN MILED, Aymen et al. **La Métropole: entre réalité géographique et enjeux institutionnels, quelles perspectives de gouvernance?** [Strasbourg]: Étude Institut National des Etudes Territoriales, 2010.
- CONFIGURAÇÃO atual e tendências da rede urbana. Brasília: IPEA, 2002. (Série Caracterização e Tendências da Rede Urbana no Brasil, 1). Convênio IPEA, IBGE, UNICAMP.
- EMPLASA. **Espaço de metropolização**. Documento Interno. São Paulo, 2006 (mimeo).
- EMPLASA. **Rede urbana e regionalização do Estado de São Paulo**. São Paulo: Emplasa : SEADE : SPDR, 2011.
- FUNDAÇÃO SEADE. **Relatório metodológico: tipologia de municípios segundo o perfil do VA por setor de atividade**. São Paulo: SEADE, 2009.
- KLINK, Jeroen (Org.). **Governanças das metrópoles: conceitos, experiências e perspectivas**. São Paulo: Annablume, 2010a.
- KLINK, Jeroen. A reestruturação produtivo-territorial e a emergência de uma nova agenda metropolitana: o panorama internacional e as perspectivas para o caso brasileiro. In: KLINK, Jeroen (Org.) **Governança das metrópoles: conceitos, experiências e perspectivas**. São Paulo: Annablume, 2010b. v.1, p.7-17.
- LENCIONI, Sandra. 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 interpretação teórica. In: ENCONTRO NACIONAL DA ANPUR, 10., 2003, Belo Horizonte. **Anais...** Belo Horizonte: ANPUR, 2003. p.1-13.
- MACHADO, Gustavo. Transações federativas e governança metropolitana: escolhas institucionais e a trajetória de dependência na experiência brasileira. In: KLINK, Jeroen (Org.). **Governanças das metrópoles: conceitos, experiências e perspectivas**. São Paulo: Annablume, 2010. cap.1.
- MEYER, Regina Maria Properi; GROSTEIN, Marta Dora; BIDERMAN, Ciro. **São Paulo Metrôpole**. São Paulo: Edusp : Imprensa Oficial, 2004.
- RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz et al. **Hierarquização e identificação dos espaços urbanos**. Rio de Janeiro: Letra Capital : Observatório das Metrôpoles, 2009. (Conjuntura urbana, 1).
- SASSEN, Sashia. **As cidades na economia mundial**. São Paulo: Studio Nobel, 1998.

Legislação Consultada

SÃO PAULO. **Lei Complementar Estadual n.760**, de 1º de agosto de 1994. Estabelece diretrizes para a Organização Regional do Estado de São Paulo. Disponível em:

<<http://www.emplasa.sp.gov.br/sijur/04%20Legisla%C3%A7%C3%A3o%20Estadual/04.01.%20Organiza%C3%A7%C3%A3o%20Regional/06.%20Lei%20Complementar%20Estadual%20n%C2%BA%20760,%201%C2%BA%20de%20agosto%20de%201994.htm>>.

SÃO PAULO. **Decreto n. 52.748**, de 26 de fevereiro de 2008. Cria Grupo de Trabalho para propor alternativas de aproveitamento dos recursos hídricos da Macro-metrópole de São Paulo. Disponível em: <http://www.imprensaoficial.com.br/PortalIO/DO/GatewayPDF.aspx?link=/2008/executivo%20secao%20i/fevereiro/27/pag_0001_BICMI98RBDEN6e0JQB46HGQBNJS.pdf>.