

XII ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM
PLANEJAMENTO URBANO E REGIONAL

21 a 25 de maio de 2007

Belém - Pará - Brasil

OS LIMITES DA GESTÃO METROPOLITANA NO BRASIL E O CASO DA REGIÃO
METROPOLITANA DE CAMPINAS (RMC)

Maria Abadia da Silva Alves (IE/UNICAMP)

Os Limites da Gestão Metropolitana no Brasil e o Caso da Região Metropolitana de Campinas (RMC)

Resumo

A questão da gestão metropolitana permeia a maioria das discussões sobre o tema metropolitano, sejam as de ordem econômica, social, urbanística ou jurídica. Em nosso entender, a gestão metropolitana no Brasil sofre constrangimentos e limitações de duas naturezas: Uma política e institucional de ordem mais geral, que faz parte da estrutura federativa, baixa participação popular, dificuldades de financiamento, etc., e outra, de ordem mais específica, ligada aos conflitos decorrentes do contexto histórico/político/social de cada região em questão. O caso da Região Metropolitana de Campinas (RMC) é um exemplo claro de como estas limitações dificultam a gestão desta jovem metrópole.

OS LIMITES DA GESTÃO METROPOLITANA NO BRASIL E O CASO DA REGIÃO METROPOLITANA DE CAMPINAS (RMC)

1 - INTRODUÇÃO

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

O tema metropolitano por ser bastante complexo pode ser analisado sob vários enfoques, constituindo assim, diversos recortes analíticos. Dentre os assuntos frequentemente abordados, a questão da gestão metropolitana é de extrema relevância, pois permeia a maioria das discussões sobre o tema, sejam as de ordem econômica, social, urbanística, jurídica, etc.

Neste artigo buscaremos delinear, tomando como base especialmente o caso da RMC, quais são as principais características e determinantes da gestão metropolitana no Brasil, que em nosso entender, na atualidade, sofre constrangimentos e limitações de duas naturezas: Uma política e institucional de ordem mais geral, que faz parte da estrutura federativa, baixa participação popular, dificuldades de financiamento, etc., que trataremos no item 2 e outra, de ordem mais específica, ligada aos conflitos decorrentes do contexto histórico/político/social de cada região em questão.

2 – OS PRINCIPAIS CONSTRANGIMENTOS POLÍTICOS E INSTITUCIONAIS À GESTÃO METROPOLITANA NO BRASIL

2.1 – Municipalismo e Conflito Federativo

A descentralização verificada após a Constituição de ocorreu basicamente como um processo de “municipalização”, colocando os municípios como os “os maiores beneficiados”

em termos de receitas, tanto devido ao aumento das competências tributárias como da maior participação nas receitas e impostos federais e estaduais (Serra e Afonso, 1991).

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

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

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

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

Essas relações de conflito podem se dar não apenas por diferenças político partidárias que permeiam as distintas esferas governamentais, mas também podem ser agravadas, como adverte Souza (2004), pelos desequilíbrios inter e intra-regionais, que são características

historicamente marcantes de nosso sistema federativo. Aliás, seriam essas diferenças que esse sistema buscaria minimizar.

Intra-regionalmente esses desequilíbrios se expressariam em relações desarmoniosas principalmente entre centro e periferia metropolitana. Deve-se destacar que esses desequilíbrios tendem a se agravar com a confirmação de um nítido movimento de periferização, com o crescimento maior dessas áreas e o agravamento de sua situação social. Basta observar que entre 1991 e 1996, os municípios centrais das RMs cresceram 3,1% entre 1991 e 1996, enquanto os municípios periféricos cresceram 14,7% (Maricato, 2000). Este grande crescimento da periferia significa, portanto, o agravamento da situação de pobreza dessas regiões, na medida em que os indicadores sociais nitidamente decrescem no sentido do centro para as regiões periféricas das RMs. Tomando como exemplo a Região Metropolitana de São Paulo (RMSP), observa-se uma "espacialização concêntrica" na medida em que as regiões periféricas concentram os maiores índices de violência, o maior número de desempregos, os menores salários, etc (Maricato, 2000).

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

Outro problema que também podemos apontar em relação aos conflitos centro/periferia diz respeito às dificuldades em se estabelecer experiências associativas, pois no caso de regiões metropolitanas estas tenderiam a funcionar em torno de uma cidade pólo

(no caso a sede da região) ou um prefeito coordenador, levando à formação de desiguais e atribuições diferenciadas de responsabilidade. Nesta situação os mais fracos podem duvidar que seus interesses sejam atendidos, enquanto o município mais forte pode dispensar esse tipo de articulação.

O caso de Paris exemplifica bem essa questão, pois existe uma certa “desconfiança histórica” dos municípios vizinhos em relação à capital francesa. Como essa última sempre teve seus interesses privilegiados em relação aos municípios de seu entorno, além de ter o hábito de “exportar” para os municípios mais próximos as populações de mais baixa renda e o lixo, existe uma certa resistência por parte dos municípios vizinhos em criar associações municipais juntamente com Paris.

Inter-regionalmente, os conflitos surgem principalmente por motivos político/partidários/eleitorais. “Como as autoridades são eleitas nos três níveis de governo, essas relações se tornam mais complexas, pois passam a envolver uma lógica político-eleitoral que acaba por pautar as diversas combinações possíveis de relações verticais-horizontais.” (Rocha e Faria. s/d: 8). Além disso, “com o processo de redemocratização, os prefeitos ganham um poder importante na federação, tornando-se fundamentais para carreiras dos políticos, tanto para o Legislativo como para os outros níveis do executivo, já que são agentes privilegiados de acesso ao território local. Prefeitos de municípios próximos, ainda mais quando filiados a partidos concorrentes, ou, mesmo se no mesmo partido, com projetos políticos próprios, acabam por estabelecer relações de competição político eleitoral” (Rocha e Faria, s/d: 8). Some-se a isso os riscos do ciclo político, ou seja, o fim de um mandato partidário pode dificultar a continuação de ações preestabelecidas.

2.2 – Participação Popular Democrática, Identidade Regional e Gestão Metropolitana

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

A possibilidade de apresentar sugestões e realizar audiências públicas, previstas no regimento interno constituinte, mobilizou movimentos sociais, organizações sindicais e profissionais, militantes políticos, dentre outros representantes de organizações da sociedade civil e representantes do Estado para a constituição de fóruns, plenários, encontros temáticos

específicos, de modo a discutir as propostas a serem defendidas nas audiências. Nesses espaços surgiram oportunidade para que minorias e faixas excluídas da população pudessem tematizar questões de gênero, raça, qualidade de vida e outras, envolvendo diversos grupos de interesses, transformando algumas de suas demandas em direitos (Cunha e Silva Jardim, s/d).

No que concerne à participação popular, especificamente na gestão metropolitana, esperava-se que o novo texto constitucional e a redemocratização proporcionasse um redesenho institucional no sentido de abolir os erros cometidos na gestão autoritária. Neste sentido, construiu-se um consenso entre os especialistas que esse novo modelo institucional incluísse “uma instância de deliberação coletiva, com capacidade propositiva e operacional, bem como de canais de participação dos setores organizados da sociedade (instituições representativas dos moradores e usuários da cidades, grupos sociais organizados, sindicatos, associações classistas etc.) e do setor privado”. (Cano e Brandão, 2002).

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

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

2.3 – A Questão do Financiamento Metropolitano

A questão do financiamento metropolitano é um dos principais problemas enfrentados pela grande maioria das regiões metropolitanas, especialmente no Brasil. E este problema se torna ainda mais flagrante quando se trata do financiamento de investimentos mais notórios e volumosos e que acarretariam em resultados concretos para o bem-estar da população. Na ausência de recursos para este tipo de investimento tem-se a impressão de que a Região Metropolitana “não engrenou” ou “não saiu do papel”, como foi falado muitas vezes no caso da RMC, nos primeiros anos de institucionalidade da mesma, como veremos a seguir.

No caso do modelo implantado no Brasil, a possibilidade de criação de fundos metropolitanos é um instrumento bastante comum nas legislações estaduais, embora na prática a importância destes fundos é ainda muito pequena. Mais uma vez, como será visto

adiante, o caso da RMC, também é um importante exemplo para mostrar esta pouca ou nenhuma operacionalidade destes fundos. A razão para esta inatividade é bastante óbvia e não está relacionada apenas à escassez de recursos financeiros do setor público nacional, mas também, e principalmente, ao próprio municipalismo explorado acima. É difícil encontrar uma fórmula de rateio para a constituição do fundo entre os municípios da região que agrade a todos. Os municípios menores sempre esperam que os municípios maiores contribuam com uma maior parcela de recursos e estes, por sua vez, não acham justo arcarem com esta maior parcela, pois se assim for preferem eles mesmos cuidarem isoladamente de seus problemas municipais, sem a ajuda dos demais municípios.

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

Finalmente devemos acrescentar que além de não inovar em relação ao esquema de financiamento que prevaleceu nas regiões metropolitanas brasileiras, a criação dos fundos desconsidera as severas limitações impostas pela crise fiscal-financeira do setor público e desconsidera também as restrições colocadas pela Lei de Responsabilidade Fiscal para integralização dos fundos com recursos orçamentários (Davanzo e Negreiros, 2002) .

2.4 – A Legitimação do poder metropolitano e o ciclo político

Um dos principais problemas enfrentados em diversas estruturas metropolitanas e que está, no Brasil, intimamente relacionado com a questão do municipalismo, discutida acima, diz respeito às dificuldades de legitimação do poder metropolitano. Geralmente a legitimação das autoridades municipais se dá pelo eleitorado local e assim essas autoridades tendem a priorizar os problemas de seus municípios.

Quando os membros da gestão municipal são eleitos indiretamente este problema da representação política ainda permanece, com os interesses individuais de cada município tendendo a ser priorizados em detrimento do interesse coletivo da região. Conjugado a uma pequena participação popular, a estruturação metropolitana sob essas bases pode tornar-se extremamente ineficiente e impopular.

Uma das soluções geralmente apontadas para dar maior legitimidade política à representação metropolitana é a eleição direta do governo metropolitano. Esta estrutura envolveria não apenas o aumento da autonomia política e administrativa, mas também

significaria, na prática, o surgimento de uma nova instituição regional e muito provavelmente em países unitários. Portanto, este arranjo só parece ser possível de se concretizar em países com experiência em governos regionais. Além disso, em países em que os municípios experimentam elevados níveis de autonomia política, o uso desta opção também, provavelmente seria dificultada.

3 – A EVOLUÇÃO DA GESTÃO METROPOLITANA NO BRASIL

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

Como coloca Hots (2000), as cartas autoritárias de 1967 e 1969, foram as primeiras do período republicano foram as primeiras a reconhecer a existência do fenômeno urbano e da competência do poder público para atuar junto ao mesmo, com o reconhecimento da estrutura metropolitana, embora as estruturas urbanas básicas não tivessem passado por nenhuma inovação no tratamento jurídico-institucional constitucional. No entanto, este fato metropolitano ficou circunscrito prioritariamente à autoridade da União que seria o único poder autorizado a instituir Regiões Metropolitanas.

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

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

- O Grupo Executivo da Grande São Paulo (GEGRAM), criada em 1967 a partir de um grupo de estudos do tema metropolização.
- O Grupo Executivo da Região Metropolitana (GERM) de Porto Alegre, órgão técnico, criado por volta de 1970 pelo Conselho Metropolitano de Municípios.
- A sociedade de economia mista fundada pela prefeitura de Belém em convênio com o SERFHAU, com o objetivo de gerir tecnicamente o sistema metropolitano de planejamento.
- A criação de Grupo ou Conselho, sob a iniciativa dos governos estaduais, em Salvador e em Belo Horizonte, com o objetivo de atuarem como órgãos de assessoria técnica.
- O Grupo de Estudos da Área Metropolitana (GERMET), criado pelo governo federal.

Araújo Filho (1996) coloca também que no estado de São Paulo já existiam, desde o início da década de 60, órgãos setoriais de âmbito metropolitano como a Cia. Metropolitana de Águas, criada para operar o sistema de captação e tratamento de água na grande São Paulo. Existia ainda uma empresa estadual dotada de autonomia financeira e administrativa encarregada de os centros atacadistas da grande São Paulo. Estas iniciativas portanto, sinalizavam um reconhecimento por parte dos governos estaduais de “que as áreas metropolitanas estavam exigindo tratamentos administrativos específicos (54).

Tendo em vista essas iniciativas anteriores de administração metropolitana não é de se estranhar que “as capitais que já apresentavam experiências anteriores de administração metropolitana tenham sido as que mais tardiamente criaram suas entidades sob a nova legislação (Batista, 1986: 171 *apud* Araújo Filho, 1996:57). “Pois se tratava de desmobilizar iniciativas portadoras de maior organicidade com o contexto administrativo local e substituí-las por uma forma de organização que não contemplava as especificidades dos lugares que pretendia organizar.

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

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

- **O Conselho Deliberativo:** Presidido pelo governador do Estado e era responsável pela elaboração do plano de desenvolvimento integrado da RM e a coordenação de programas e projetos de interesse da RM, objetivando sempre que possível a unificação quanto aos serviços comuns. Era composto por cinco membros nomeados pelo Governador, sendo que um deles deveria ser indicado a partir da lista tríplice elaborada pelo prefeito da capital e outro por indicação dos demais municípios integrantes da RM.
- **O Conselho Consultivo:** Composto de um representante de cada município. A este conselho competia opinar, por solicitação do conselho deliberativo, sobre questões de interesse da RM, além de sugerir ao conselho deliberativo a elaboração de planos regionais e a adoção de providências relativas à execução dos serviços comuns. O governo do estado também presidia o Conselho Consultivo.

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

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

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

Esta atribuição aos governos estaduais significava, pelo menos teoricamente, como bem destaca Azevedo e Mares Guia (2004), o surgimento de formato institucionais mais flexíveis e, conseqüentemente, mais condizentes com as diversas realidades regionais. Na

prática, no entanto, esta possibilidade não se concretiza totalmente, quando os autores analisam o tratamento dado à questão metropolitana nas 26 constituições estaduais. Abaixo resumimos algumas constatações feitas pelos autores:

- Em seis estados (Acre, Roraima, Tocantins, Rio Grande do Norte, Mato Grosso e Mato Grosso do Sul) o tema Região Metropolitana nem está mencionado;
- Nos estados de Alagoas e Sergipe, as constituições estaduais se restringiram a reproduzir, quase literalmente os dizeres da Constituição Federal a respeito do tema;
- Somente os estados do Amazonas, Goiás, São Paulo e Santa Catarina estabeleceram fatores a serem considerados para a instituição de novas regiões metropolitanas. Estes fatores seriam tamanho da população e projeção de seu crescimento, intensidade dos fluxos migratórios, o grau de conurbação, a potencialidade das atividades econômicas e fatores de polarização da futura região metropolitana.
- Somente na Paraíba, no Maranhão, no Espírito Santo e no Rio Grande do Sul foram preconizados mecanismos prévios de consultas aos municípios e/ou suas populações para a institucionalização de regiões metropolitanas.
- Apenas nos estados do Amazonas, do Ceará, de Goiás de Minas Gerais, de São Paulo e do Paraná houveram avanços quanto à definição das “funções de interesse comum”.

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

No quadro abaixo, apresentamos um resumo do arcabouço jurídico e institucional que as RMs brasileiras e o que se observa é a criação de arranjos institucionais variados, sem contudo apresentar inovações significativas nos modelos de gestão, nem tampouco na mobilização popular e participação democrática. Observa-se também uma grande tendência na criação de Fundos de Desenvolvimento Metropolitanos com o objetivo de aglutinar recursos para serem aplicados em projetos regionais.

4 – A INSTITUCIONALIDADE DA RMC

4.1 – Os principais órgãos de gestão e sua evolução

O Conselho de Desenvolvimento

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

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

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

O CD começou a funcionar a partir do final de 2001, com o apoio da Secretaria Estadual de Transportes. Com a criação da Agência Metropolitana – AGENCAMP – em 2005 (a lei de criação da agência foi sancionada em 2003), este apoio técnico ficou a cargo desta agência.

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

caso da reversão do Cantareira, na defesa do trabalho das guardas municipais e na área da saúde.

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

O Conselho Consultivo

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

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

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

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

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

Com a baixa procura para as inscrições a Secretaria Executiva da RMC prorrogou para 20 de fevereiro de 2003 o prazo para que as entidades organizadas se inscrevessem no Conselho Consultivo. Após essas primeiras dificuldades, as organizações escolhidas para integrar o Conselho Consultivo foram empossadas no dia 5 de maio de 2003.

As Câmaras Temáticas

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

Estas câmaras, de caráter técnico, “são coordenadas por um de seus membros, titular ou suplente, sendo criadas por deliberação do Conselho de Desenvolvimento e tendo atribuições específicas, extinguindo-se as especiais, quando preenchidos os fins a que se destinam. A deliberação pela constituição da Câmara Temática ou Câmara Temática Especial depende de aprovação da maioria simples dos votos dos membros do Conselho. A composição das Câmaras, suas atribuições, prazos e demais condições de funcionamento são fixadas pela deliberação que aprova a sua constituição.” (www.agencamp.sp.gov.br;modules.php?name=Content&pa=showpage&pid=41).

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

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

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

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

O Fundo de Desenvolvimento da Região Metropolitana de Campinas

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

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

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

Até o final de 2006 Campinas e Paulínia ainda não haviam aprovado lei que autorizasse o repasse ao fundo, contribuindo para a nossa argumentação anterior de que os maiores contribuintes dos fundos metropolitanos apresentariam uma maior resistência em aderir a esse mecanismo de financiamento.

Os prefeitos definiram que as primeiras tarefas da Agemcamp serão a elaboração de projeto para a construção de um aterro sanitário regional e a compatibilização dos planos diretores das cidades. A idéia é compatibilizar o uso de solo nas áreas de fronteiras municipais, necessidade esta levantada na Câmara Temática Especial sobre Viracopos. Estas duas alternativas parecem ser adequadas pois tendo em vista o baixo volume de recursos que o fundo pode aglutinar, não seria possível a concretização de grandes intervenções urbanas, bem como seria importante evitar a pulverização desses recursos em operações pontuais.

A Agência de Desenvolvimento da RMC

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

A formação da Agemcamp foi precedida de uma disputa partidária intensa protagonizada pelo PSDB e PT, com acusações mútuas de que estes estariam emperrando o processo legislativo que criaria a agência.

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

Além das disputas partidárias, outros projetos foram priorizados como a reforma da previdência do funcionalismo público e o projeto que previa a venda das ações da Sabesp, o que também explica a demora na aprovação da agência.

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

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

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

5 - CONSIDERAÇÕES FINAIS

A partir dos constrangimentos à gestão metropolitana, elencados no item 2 deste capítulo, podemos argumentar que nos marcos do atual sistema federativo brasileiro, a imposição da escala metropolitana de ação sobre outros níveis de governo, constitucionalmente reconhecidos e com fiscalidade própria, é extremamente problemática. O municipalismo exacerbado, a falta de recursos orçamentários para aplicação nos fundos metropolitanos, a baixa “consciência metropolitana”, etc, conjugados com as dificuldades e conflitos internos inerentes a cada região metropolitana específica, delineiam um quadro não muito animador para a gestão metropolitana nacional, demonstrando impasses que não serão resolvidos no curto prazo.

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

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

Deve-se registrar também a demora na efetivação do aparato institucional da RMC, especialmente em relação à constituição da AGENCAMP e da operacionalização do fundo metropolitano, visto que os dois municípios que mais contribuiriam para o fundo, Paulínia e Campinas, ainda não aprovaram leis autorizando o repasse de recursos ao fundo (informação do final de 2006).

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

A atuação do Conselho de Desenvolvimento também pode ser considerada tímida nestes primeiros anos de atuação. Como observa Simeghini (2006), afora a baixa frequência dos prefeitos, já mencionada, observa-se que o seu processo de tomada de decisão e de estabelecimento de prioridades é lento e não há registro de nenhuma votação, embora este mecanismo seja previsto no seu regimento interno. O Conselho obteve êxito em negociar com outras instâncias governamentais, enquanto ente metropolitano, como foi o caso da reversão do cantareira. No entanto, em outros casos não conseguiu se impor, e os municípios acabaram negociando individualmente. Dois exemplos neste sentido são dados por Simeghini (2002). O primeiro deles diz respeito à área de habitação:

“Já na primeira reunião do Conselho em 2003, a Câmara adiantou as demandas regionais para o CDHU, órgão estadual que administra os recursos constitucionais vinculados ao setor. Vários Fóruns Regionais foram realizados; procedeu-se ao levantamento da demanda real existente e lançou-se a importante proposta de confecção de cadastro único dos interessados, que possibilitaria negociação conjunta com órgãos como CDHU e CEF. A CT (Câmara Temática) e o Conselho convocaram a CEF, que expôs suas linhas de financiamento; a partir daí, os municípios interessados passaram a pleitear os recursos respaldados pela CT. E aqui, de passagem, é preciso assinalar uma grave limitação do ente metropolitano: ele conduziu os entendimentos com a CEF, mas as negociações tiveram de ser feitas isoladamente pelos municípios” (Simeghini, 2006: 88).

O outro exemplo aconteceu na área dos transportes, que no caso da implantação do Corredor Noroeste, a implantação do mesmo tem sido feita através de negociações individuais de cada município com a Empresa Metropolitana de Transportes Urbanos (EMTU). Ora, se a questão do transporte metropolitano e traçado das vias regionais é um problema iminentemente metropolitano, o que se esperava é que este fosse tratado conjuntamente com todos os municípios integrantes da RMC, no âmbito do CD.

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

BIBLIOGRAFIA

AFONSO, J. R. R. et all (s/d). “Municípios, Arrecadação e Administração Tributária: Quebrando Tabus”. (mimeo) s/d;

ARAÚJO FILHO, V. F. Antecedentes Político-Institucionais da Questão Metropolitana no Brasil. In: CARDOSO, E. D. & ZVEIBIL V. Z. “Gestão Metropolitana: Experiências e Novas Perspectivas”. Instituto Brasileiro de Administração Municipal, IBAN, 1996;

AZEVEDO, S. & MARES GUIA, V. R. Os Dilemas Institucionais da Gestão Metropolitana no Brasil. In: RIBEIRO, L. C. Q. (2004).”Metrópoles: Entre a Coesão e a Fragmentação, a Cooperação e o Conflito”. Editora Fundação Perseu Abramo, São Paulo, FASE, Rio de Janeiro, 2004;

CANO, W. & BRANDAO, C. A. (orgs.) A Região Metropolitana de Campinas. Editora da Unicamp, Campinas, 2002;

COMISSÃO DE DESENVOLVIMENTO URBANO. Subcomissão de Ordenamento Territorial e Regiões Metropolitanas (2003). Relatório das Atividade em 2003. (mimeo);

CORREIO POPULAR. Vários números.

DAVANZO, A. M. Q. & NEGREIROS, R. M.C. (2002). Desafios da Gestão Metropolitana. In: FONSECA, R. B. et al.”Livro Verde: Desafios para a Gestão da Região Metropolitana de Campinas”. Universidade Estadual de Campinas, IE, Campinas, 2002;

HOTZ, E. F.”A Organização Metropolitana Pós-Constituição de 1988”. São Paulo em Perspectiva, vol 14/ n. 4, pp. 91 a 98, 2000;

MARICATO, E.”Urbanismo na Periferia do Mundo Globalizado: Metrôpoles Brasileiras”. São Paulo em Perspectiva, vol 14/ n. 4, pp. 21 a 33, 2000;

ROCHA, C. V. e FARIA, C. A. F. “Cooperação Intermunicipal, Reterritorialização da Gestão Pública e Provisão de Bens e Serviços Sociais no Brasil Contemporâneo: a Experiência dos Consórcios de Saúde em Minas Gerais”. Trabalho a ser apresentado no 4º Encontro da ABCP, na área de Estado e Políticas Públicas, Versão Preliminar (mimeo), s/d;

ROLNIK, R. & SOMEKH. “Governar as Metrôpoles: Dilemas da Recentralização”. São Paulo em Perspectiva, vol 14/ n. 4, pp. 83 a 90, 2000;

SEMEGHINI, U, C. “Gestão Metropolitana, Possibilidades e Limites: o Caso de Campinas”. Tese de Doutorado, Campinas, 2006;

SOUZA , C. Regiões Metropolitanas: Trajetória e Influência das Escolhas Institucionais. In: RIBEIRO, L. C. Q. (2004).” Metrôpoles: Entre a Coesão e a Fragmentação, a Cooperação e o Conflito”. Editora Fundação Perseu Abramo, São Paulo, FASE, Rio de Janeiro, 2004;

WHITAKER, J. S. “Globalização e Urbanização Subdesenvolvida”. São Paulo em Perspectiva, vol 14/n. 4, pp. 3 a 9, 2000;

www.emplasa.org.br