



# **Território usado e dinâmicas de partilha do poder: política e transporte público metropolitano em São Paulo**

Territorio usado y dinámica de reparto del poder: política y transporte público metropolitano en São Paulo

Used territory and power sharing dynamics: politics and metropolitan public transport in São Paulo

*Valderson Salomão, Unesp-Rio Claro, zinho.vss@gmail.com*

*Fabricio Gallo, Unesp-Rio Claro, fgallo@rc.unesp.br*

## RESUMO

Este texto traz algumas reflexões sobre as dinâmicas de partilha do poder nas políticas metropolitanas de transporte público, sob o contexto do atual pacto federativo brasileiro. Tomando como estudos de caso os usos do território no estado de São Paulo, observa-se que cada um dos níveis de governo está inserido de maneira distinta na trama de ações que concernem à organização da circulação de pessoas pelos espaços metropolitanos. A União, o poder público estadual e cada uma das autoridades municipais faz uso de mecanismos políticos que ora cooperam entre si, ora divergem e levam ao conflito. O governo federal estabelece normas técnicas e organizacionais que hoje são menos incisivas do que eram em períodos anteriores, mas ainda detém grande controle sobre os instrumentos de financiamento. Os municípios tornaram-se fortalecidos com a autonomia política dada pela Constituição de 1988, em torno dos quais se estabeleceram blocos de poder que seguem as diretrizes das elites locais; por outro lado, ainda se veem dependentes dos recursos financeiros concentrados nos outros entes da federação. E o poder público estadual, por fim, parece recorrer à escala metropolitana para recuperar a capacidade de intervenção no território que perdera para os municípios nas últimas décadas.

**Palavras Chave:** Transporte público; Escala metropolitana; Pacto federativo; Usos do território.

## RESUMEN

Este texto trae algunas reflexiones sobre la dinámica de reparto del poder en las políticas metropolitanas de transporte público, en el contexto del actual pacto federativo brasileño. Tomando como estudio de caso los usos del territorio en el estado de Sao Paulo, se observa que cada nivel de gobierno se establece de manera diferente en la red de acciones que se refieren a la organización de la circulación de las personas por los espacios metropolitanos. La Unión, el gobierno estatal y cada una de las autoridades municipales hacen uso de mecanismos políticos que a veces cooperan, a veces divergen y llevan a un conflicto. El gobierno federal establece normas técnicas y organizativas que hoy son menos incisivas de lo que eran en los años anteriores, pero todavía tiene un gran control sobre los instrumentos de financiamiento. Los municipios han llegado a ser fortalecidos con las autonomías políticas y tributarias propuestas por la Constitución de 1988, alrededor de los cuales se establecieron bloques de poder que siguen las directrices de las elites locales; por otro lado, se encuentran siempre dependientes de los recursos financieros concentrados en los otros entes de la federación. Y el gobierno estatal, finalmente parece apelar a la escala metropolitana para recuperar capacidad de intervención en el territorio que había perdido a las municipalidades en las últimas décadas.

**Palabras Clave:** Transporte público; Escala metropolitana; Pacto federativo; Usos del territorio

## ABSTRACT

This text brings some reflections about the dynamics of power sharing in the metropolitan policies of public transport, under the context of the current Brazilian federative pact. Taking as case studies the uses of the territory in the state of São Paulo, it is observed that each one of the levels of government is inserted in a different way in the network of actions that concern the organization of the circulation of people by the metropolitan spaces. The Union, the state public power and each of the municipal authorities makes use of political mechanisms that sometimes cooperate with each other, sometimes diverge and lead to conflict. The federal government sets technical and organizational norms that are, currently, less incisive than they were in previous periods, but still retains great control over the financing instruments. The municipalities became stronger with the political autonomy given by the 1988 Constitution, around which power blocks have been established that follow the guidelines of local elites; on the other hand, are still dependent on the financial resources concentrated in the other entities of the federation. And the state public power, finally, seems to resort to the metropolitan scale to recover the capacity for intervention in the territory which it had lost to municipalities in recent decades.

**Keywords:** public transport; Metropolitan scale; federative pact; Uses of territory.

## INTRODUÇÃO

O ponto de partida para a discussão aqui pretendida é a ideia de pacto federativo, entendido como um acordo de base territorial que busca mediar as diferenças entre as demandas regionais e os interesses da sociedade nacional como totalidade. Ao definir e analisar o pacto federativo no Brasil, Cataia (2013) atenta para a sucessão histórica de sistemas de relações federativas no país, ora mais centralizadas no nível nacional, ora mais descentralizadas em favor dos estados ou dos municípios. Ao longo do tempo, podem ser reconhecidas distintas configurações do poder federativo que são equilíbrios temporários, isto é, que demandam permanente negociação entre os entes, de modo que distintos blocos de poder cooperam e competem pelo uso do território (GALLO, 2014).

O atual período do pacto federativo brasileiro foi inaugurado com a Constituição Federal de 1988 e tem em sua essência a descentralização do poder, com o aumento dos encargos e da autonomia dos municípios sob a justificativa de que suas ações são mais visíveis pela população, uma vez que eles representariam a escala local do poder público (CASTRO, 2003). Por outro lado, é importante ressaltar a observação de Souza (2005) sobre o fato de que as intervenções municipais frequentemente estão condicionadas às regras e aos recursos estabelecidos pela União, com vistas a garantir aos cidadãos padrões mínimos de atendimento aos serviços públicos. Ou, como sintetiza Cataia (2013), observa-se nesse pacto federativo uma divisão entre funções executoras por parte dos municípios e funções reguladoras por parte da União. A participação dos primeiros é determinante para a efetiva realização das políticas públicas em todo o espaço geográfico brasileiro, enquanto o fortalecimento da segunda é fundamental para garantir a universalidade da cidadania em meio às desigualdades regionais do país, especialmente pela via do financiamento.

Nesse contexto, convém destacar que o nível federativo intermediário – os vinte e seis estados federados – parece significativamente esvaziado ou marginalizado. Ao contrário do que ocorrera em pactos federativos anteriores, como os das constituições de 1891 e de 1946, no atual acordo as iniciativas estaduais são rigorosamente delimitadas. Por um lado, há um amplo e detalhado aparato regulatório nacional que os estados não estão autorizados a contradizer ou modificar, senão nos seus interstícios. Por outro, a autonomia dos municípios no uso dos seus respectivos territórios subordina o poder executivo estadual às esferas de poder locais, o que impõe a necessidade de constantes articulações para que se concretizem os projetos de intervenção dos estados no espaço geográfico. Vale a pena lembrar que esse é um dilema exclusivo dos estados, tendo em vista que o Distrito Federal acumula também as funções municipais.

Mas o conjunto de regulações estabelecido a partir da atual Constituição não é suficiente para impedir o movimento do território que se impõe como norma (SANTOS, 1996). Os usos do território são condicionados por aquelas determinações regulatórias, mas o próprio território usado cria limitações à aplicação plena e permanente delas. Na formação socioespacial brasileira, o nível de governo dos estados possui um longo histórico e, por isso, consolidou em torno de si blocos de poder significativos e o controle de amplo sistema de objetos. Nesse sentido, responde por um conjunto de agentes estatais e não estatais que demandam uma recomposição da capacidade de intervenção dos entes estaduais no território. Desde o início desse movimento, a escala metropolitana tem cumprindo um papel-chave.

O que se observa, em síntese, é que o Estado brasileiro não age de maneira homogênea frente os desafios de planejamento do espaço metropolitano, por causa de seu fundamento federativo. Em vez disso, União, estados e municípios constantemente se articulam entre si e com respectivos blocos de poder não estatais para intervir na circulação de pessoas pelo espaço metropolitano. O

governo federal estabelece normas técnicas e organizacionais, principalmente no âmbito do Ministério das Cidades, bem como detém grande controle sobre os instrumentos de financiamento nacionais e internacionais. As autoridades municipais consolidaram-se como os protagonistas na execução da maioria das políticas públicas em razão de sua autonomia, mas quase sempre se veem limitados pelos seus orçamentos. E o poder público estadual, por sua vez, concentra suas ações nas instituições do âmbito metropolitano, o que torna esta escala a mais privilegiada para discutir as dinâmicas de partilha do poder entre os entes.

## A ESCALA METROPOLITANA

Antes de adentrar no debate dos transportes públicos metropolitanos, parece ser necessário tecer alguns comentários sobre a constituição político-jurídica dos recortes metropolitanos para fins de planejamento do território. Anteriormente vinculada à esfera de competência da União, o processo de criação e organização de regiões metropolitanas (RMs) tornou-se, desde a Constituição Federal de 1988, uma ação delegada aos entes estaduais. Considerando que cada estado federado possui autonomia para a definição de suas RMs, na leitura de Firkowski (2013, p. 41) “a possibilidade de implantação de regiões metropolitanas no Brasil tem sido compreendida como uma ferramenta estadual visando a formulação de uma política de desenvolvimento regional”.

A atribuição aos estados do processo de criação de RMs tem relação direta com a proliferação no número dessas unidades territoriais pelo Brasil. Enquanto coube ao Congresso Nacional essa função, por cerca de duas décadas o país contou com o número fixo de 9 regiões metropolitanas. Para Costa & Tsukumo (2013), elas atendiam às intencionalidades de desenvolvimento regional de uma autoridade nacional altamente centralizadora. Nos últimos vinte anos, por outro lado, as assembleias legislativas dos estados aumentaram exponencialmente esse número, que chegou a 70 RMs no último semestre de 2016. Dessas, 6 estão localizadas no estado de São Paulo: a RMSP (São Paulo), a RMBS (Baixada Santista), a RMC (Campinas), a RMVPLN (Vale do Paraíba e Litoral Norte), a RMS (Sorocaba) e a RMRP (Ribeirão Preto). Parece provável que esse crescimento na quantidade de circunscrições metropolitanas está vinculado a um conjunto de intencionalidades específicas dos governos estaduais.

Cada institucionalização de RM envolve variados e complexos interesses, sendo observado que “existe pouca transparência acerca dos critérios utilizados para justificar a inclusão ou exclusão de um município nos perímetros metropolitanos” (BRANCO; PEREIRA e NADALIN, 2013, p. 120), com isso, é importante ressaltar a impossibilidade de neutralidade no processo de regionalização – ponto destacado por Monteiro (2007) – pois envolve ideologia e ações político-administrativas, sendo cada vez mais forte a influência de outros agentes (não só os público-estatais) na orquestração das políticas públicas. Conforme aponta a autora:

Não podemos mais continuar considerando o planejamento como produto da razão, consciência e seriedade de seu formulador, como um processo neutro e mediador dos conflitos, mas sim como resultado dos interesses de quem o promove. Na realidade, é um instrumento que pode ser manipulado diferentemente de acordo com quem detém “as suas rédeas”. (MONTEIRO, 2007, p. 47)

Instrumento este que a partir das ações governamentais expressa de modo cada vez mais amplo a influência dos interesses hegemônicos, assim podemos dizer que a criação de RMs (e com ela o planejamento) perde “a sua racionalidade técnica, expressando, em sua racionalidade e em sua

técnica, os interesses hegemônicos” (RIBEIRO, 2007, p. 58). Ao menos no caso paulista, é possível afirmar que a criação de RMs trata-se de um processo que se baseia em interesses que beneficiam alguns grupos de agentes e que, ao mesmo tempo, favorece o próprio ente federado estado de São Paulo e alguns de seus municípios. Isto pode ser confirmado tendo em vista que municípios, ao serem definidos como metropolitanos, têm acesso “a fundos especiais (e exclusivos) dos quais podem pleitear verbas públicas estaduais” (GALLO, 2013, p. 6953). Além disso, tais municípios contam i) com a participação em Conselhos de Desenvolvimento e Consultivos e ii) com a criação de uma Agência Metropolitana da região.

Conjuntamente com os benefícios, a ampliação deste processo decorre do fato de a metropolização ser, na visão governamental atual, pautada em “uma forma de gestão compartilhada do Estado (...) e possibilidades de gerar ao menos no discurso, políticas de integração regional e intermunicipal” (RESCHILIAN, 2012, p.12), ou seja, pode ser entendida como sinônimo de desenvolvimento e planejamento, os quais muitas vezes sendo uma ação verticalizada fruto de interesses externos, não coincidem com a lógica e gestão local. Desta forma, apesar da existência de interesses e problemas comuns aos municípios, ainda se tem a “ausência de mecanismos claramente definidos de gestão metropolitana” (idem, p.17).

Relevante contribuição é trazida por Alves (1998) sobre a natureza jurídica de uma região metropolitana. O autor aponta que esta, “(...) em que pese ser de natureza organizacional, não tem o condão de autorizar a criação de ente político-administrativo, entre o Estado e os Municípios, com poder de legislar sobre matéria regional”. Assim, uma RM tem caráter administrativo e não de ente político ou federativo, sendo que suas normas administrativas não podem impor-se aos entes políticos que integram a região (aos Municípios, por exemplo).

Sua índole é de caráter intergovernamental, porém, com poderes apenas administrativos. As normas jurídicas que podem ser impositivas aos Municípios, em relação às funções públicas de interesse comum, serão aquelas oriundas da Assembleia Legislativa do Estado, no exercício de suas competências comum e concorrente, ficando ao Município o poder, no que couber, de suplementá-las, conforme a autorização constitucional. Obviamente, dentro de nossa República Federativa e no âmbito da democracia participativa, haveria a possibilidade de outorgar, mediante previsão constitucional do Estado, a iniciativa legislativa aos organismos regionais estabelecidos por lei complementar do Estado. Entretanto, a legitimidade desse procedimento compreende a participação indisponível dos Municípios nos referidos organismos regionais, como iremos ver adiante (ALVES, 1998).

Esta falta de clareza no que diz respeito às capacidades e diretrizes da gestão metropolitana pode estar relacionada à falta de transparência que se tem quanto aos critérios e metodologias utilizados para a criação de RMs. Em momento recente, o Estatuto das Metrôpoles foi criado no intuito de trazer luz ao debate; mas, apesar de se constituir num avanço quanto a questão metropolitana no cenário nacional, ele não abrange e nem soluciona toda a problemática envolvida neste processo de criação de Regiões Metropolitanas, pois este continua a ser efetivado pelos estados federados à luz do texto constitucional, dificultando a realização de políticas, metas e planejamento por parte do governo federal. Na interpretação de Klink (2013, p. 106), ainda “requer-se uma política que considere as diversidades entre estas áreas, assim como as disparidades intrametropolitanas”, disparidades tais que podem ser fortalecidas ou amenizadas no processo metropolitano.

Concordando com Ribeiro, Júnior e Rodrigues (2015), pode-se dizer que o Estatuto representa um avanço no debate das áreas metropolitanas no âmbito nacional, mas tem limitações que

impossibilitam uma efetiva “construção da governabilidade das nossas metrópoles diante da evidente situação de fragmentação política presente nesses relevantes territórios” (RIBEIRO; JUNIOR e RODRIGUES, 2015). A limitação ocorre porque o foco da legislação está na governança interfederativa e nas funções de interesse comum, sendo que nesta legislação não são consideradas as questões metropolitanas específicas e legítimas às RMs definidas pelas “imprecisas e equivocadas definições das leis estaduais” (idem), sendo a estes entes mantida a criação de RMs.

Os Estados, mediante lei complementar, poderão instituir regiões metropolitanas e aglomerações urbanas, constituídas por agrupamento de Municípios limítrofes, para integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum. (BRASIL, 2015).

O Estatuto busca as bases da legitimação funcional da condição de aglomerado urbano metropolitano (RIBEIRO; JUNIOR e RODRIGUES, 2015), mas não define critérios funcionais para identificar os municípios que efetivamente possam ser considerados metropolitanos, a partir de relações de interdependências. Tal reflexão evidencia a interpretação jurídica de Alves (2001, p. XX) quando afirma que

(...) o “ser” metropolitano nem sempre coincide plenamente com o “dever ser” metropolitano, podendo haver uma maior ou menor discrepância entre esses aspectos fundamentais da realidade e do mundo da cultura. O ideal é que haja uma convergência, de tal modo que o dever ser normativo reflita da melhor e mais autêntica forma possível a realidade do ser e dos valores metropolitanos. Ou melhor, que o dever ser metropolitano se contenha dentro das condições de possibilidade do ser metropolitano.

Diante das muitas vertentes teórico-metodológicas para a qual se pode conduzir a discussão acerca da escala metropolitana, aquela sintetizada por Arrais (2012) traz uma tipologia pertinente ao estudo dos transportes que por ora é proposto. De acordo com esse autor, o processo de metropolização pode ser apreendido em suas dimensões *a priori* e *a posteriori*. No primeiro caso, a escala metropolitana é resultado de uma institucionalização que, no Brasil, é atribuída constitucionalmente aos poderes públicos estaduais. No segundo, o processo de metropolização deve ser apreendido como um fenômeno complexo decorrente da urbanização ampliada, resultando, concomitantemente, em polarização significativa na cidade-sede – a metrópole – e em integração intensa desta com espaços periféricos. Neste último caso, é frequente que a integração transpasse limites político-administrativos, o que produz integração territorial entre áreas de diferentes municípios, estados e mesmo países.

É possível notar congruência entre a proposta de Arrais (2012) e os conceitos de região *como fato* e *como ferramenta*, de Ribeiro (2004). Sob a perspectiva das regiões como ferramentas, o território brasileiro continha 70 RMs estaduais, sem contar as cinco aglomerações urbanas oficialmente instituídas em São Paulo e no Rio Grande do Sul, que seriam “regiões metropolitanas incipientes”, e as três regiões integradas de desenvolvimento econômico (RIDEs), criadas no âmbito do Congresso Nacional para institucionalizar áreas de integração metropolitana interestaduais, a saber, do Distrito Federal e Entorno (DF, GO e MG), da Grande Teresina (PI e MA) e do Polo Petrolina e Juazeiro (PE e BA).

Já na perspectiva da região como fato, a abrangência do fenômeno metropolitano brasileiro parece muito menor. Ribeiro et al. (2004), por exemplo, identificam apenas quinze regiões como efetivamente metropolitanas. Levando em consideração indicadores de evolução demográfica, dados de densidade e características ocupacionais e informações sobre os fluxos de deslocamento

pendulares no interior da região, os autores apontam para uma forte polarização e uma intensa integração com municípios adjacentes como aspectos congruentes nessas regiões. Nas demais áreas institucionalizadas, porém, esses mesmos pesquisadores notam uma articulação entre os municípios muito reduzida ou apenas incipiente, quando muito, restrita à parca conurbação de duas cidades. E mesmo naquelas quinze regiões principais, há alguns municípios mais periféricos, usualmente de menor porte, que são formalmente incluídos no conjunto regional sem que de fato possuam articulações significativas com os demais centros urbanos da aglomeração.

Costa & Tsukumo (2013) dão a essas unidades territoriais institucionalizadas, mas sem polarização e integração significativas, o nome de “regiões metropolitanas sem metrópole”. Nos últimos anos, o seu crescimento absoluto e relativo é um fenômeno que merece maior atenção. As primeiras nove regiões metropolitanas brasileiras foram implantadas nos anos de 1973 e 1974, por lei complementar federal, e abrangiam apenas 117 municípios. Até a promulgação da Constituição de 1988, a área metropolitana institucionalizada no Brasil era a mesma e o número de municípios só havia subido para 121 somente em razão da emancipação de distritos já inseridos nessas circunscrições territoriais.

Desde que a responsabilidade pela escala intermunicipal foi transferida aos estados, no entanto, observa-se uma ampliação abrupta do fenômeno das regiões metropolitanas. Às nove regiões estabelecidas pelo governo federal na década de 1970 foram acrescentados 89 municípios. Outras 675 cidades foram inseridas em novas regiões metropolitanas criadas pelos estados, o que fez o número total dessas unidades territoriais crescer em mais de sete vezes. Incluindo-se as três RIDEs e excluindo-se as aglomerações urbanas, os colares metropolitanos e as áreas de expansão, o número total de municípios metropolitanos do Brasil beira os mil. Trata-se de um número impreciso, vale notar, porque o processo de criação de novas RMs ainda está em andamento em diferentes unidades federadas do país.

Sob um ponto de vista de análise das relações entre poder e espaço geográfico, esse fenômeno de expansão da escala metropolitana pode ser lido como uma empreitada dos poderes públicos estaduais para restituírem sua capacidade de intervir mais ativamente nos usos do território. Isso porque a inclusão de um município em uma região metropolitana tem pelo menos duas implicações que aqui merecem atenção. Primeiro, ele está potencialmente sujeito a um conjunto regulatório sobre os quais os estados têm poder de intervenção muito maior que a União, uma vez que é a este ente que cabe a gestão dessas regiões. Segundo, há a cessão de parte da autonomia municipal na execução de políticas públicas às autoridades metropolitanas, que são estabelecidas no âmago dos poderes executivos estaduais.

Segundo Alves (1998) uma vez constituída a região metropolitana

a integração dos Municípios será compulsória para o efeito da realização das funções públicas de interesse comum, não podendo o ente local subtrair-se à figura regional, ficando sujeito às condições estabelecidas a nível regional para realizar aquelas funções públicas de interesse comum. Esta peculiaridade, singular em nosso direito, define os limites da autonomia municipal no âmbito urbano-regional metropolitano

Certamente, essa concessão por parte dos municípios não acontece sem interesses. Em contrapartida, as autoridades locais esperam privilégios do *status* metropolitano, especialmente transferências de recursos e participação de fundos de financiamento específicos. Essa busca é acirrada pela guerra dos lugares (SANTOS, 1996), pois a competitividade se impõe como objetivo central aos poderes públicos municipais no atual período. Com vistas a atrair cada vez mais



investimentos públicos e privados, as prefeituras competem entre si por quaisquer recursos que lhes permitam dotar o território da fluidez demandada pelas empresas. E a metropolização, ainda que meramente institucional, se coloca como fator que amplia a capacidade de captação de recursos oriundos da União e dos estados, como é o caso dos convênios (GALLO, 2011).

## TRANSPORTE PÚBLICO METROPOLITANO

Tal qual outras políticas de essencial função social, o transporte público coletivo tornou-se atribuição dos municípios a partir da Constituição Federal de 1988. Pelo suposto interesse local, cada prefeitura passou a ter autonomia para organizar seus sistemas de ônibus à sua maneira, sob administração direta, com permissões públicas, por meio de editais de concessões ou até mesmo abstendo-se de fornecer esse serviço, o que é bastante comum nos municípios com pequenas sedes urbanas. Segundo o IBGE (2012), apenas 53% dos municípios paulistas possuíam àquele ano sistemas municipais de transporte público, proporção essa que deve ser menor em estados de fora da Região Concentrada<sup>1</sup>.

Mas essa determinação constitucional acabou por negligenciar os transportes públicos intermunicipais, tão relevantes no cotidiano de municípios com dinâmica territorial integrada. Para esses casos, o mecanismo de criação de regiões metropolitanas previsto no novo pacto federativo foi acionado e possibilitou que os estados se tornassem os entes por excelência designados aos deslocamentos entre cidades.

A Região Metropolitana de São Paulo (RMSP) já demandara cedo do governo estadual a criação de organismos responsáveis pelos transportes coletivos metropolitanos, tanto pela sua institucionalização mais antiga quanto pelas suas dimensões populacionais, econômicas e espaciais singulares. No ano de 1977, a Lei Nº 1492 criou a Empresa Metropolitana de Transportes Urbanos (EMTU) para planejar e gerir a operação de ônibus metropolitanos (média e baixa capacidade). Dois anos depois, a administração pública paulista incorporou da prefeitura da Capital a Companhia do Metropolitano de São Paulo (METRÔ), apesar desta nunca ter operado fora dos limites paulistanos. Sobre os trilhos, parte dos deslocamentos interurbanos da RMSP nesse período eram feitos nos trens de passageiros da extinta empresa estadual Ferrovias Paulista S.A. (FEPASA), enquanto outra parte era operada pela também extinta superintendência regional da Companhia Brasileira de Trens Urbanos (CBTU), do governo federal.

Com o novo paradigma de partilha do poder inaugurado na Constituição Federal de 1988, o estado de São Paulo pôde ampliar sua atuação no âmbito dos transportes metropolitanos. Para isso, criou a Secretaria de Transportes Metropolitanos (STM), a partir da Lei Nº 7450, de 1991, que incorporou a EMTU e o Metrô-SP. No ano seguinte, pela Lei Nº 7861, expandiu sua jurisdição sobre os trens intermunicipais da RMSP com a fundação da Companhia Paulista de Trens Metropolitanos (CPTM), que substituiu a CBTU e a FEPASA. Nesse novo contexto também ocorreu a reorganização do transporte intermunicipal fora dos limites da RMSP por parte do governo estadual. No ano de 1989, o Decreto Nº 29913 atribuiu ao Departamento de Estradas de Rodagem (DER-SP) a

---

1 A Região Concentrada é definida por Santos (1993, pp. 42-43) como “uma área contínua, onde uma divisão do trabalho mais intensa que no resto do país garante a presença conjunta das variáveis mais modernas – uma modernização generalizada – ao passo que, no resto do país, a modernização é seletiva, mesmo naquelas manchas ou pontos cada vez mais extensos e numerosos, onde estão presentes grandes capitais, tecnologias de ponta e modelos elaborados de organização.” Corresponde às regiões Sul e Sudeste definidas pelo IBGE, exceto o Norte de Minas Gerais e incluindo partes do Centro-Oeste.

responsabilidade por regular o transporte rodoviário de passageiros, inclusive as linhas intermunicipais do tipo suburbano, operacionalmente idênticas às metropolitanas. Nesse mesmo ano, pelo Decreto Nº 29884, o governo paulista atribuiu à Desenvolvimento Rodoviário S.A. (DERSA), empresa estadual de economia mista, a operação das travessias litorâneas intermunicipais por lanchas e ferryboats. Ambas as intervenções foram fundamentais não somente para ampliar o atendimento à demanda existente, mas também para expandir as possibilidades de integração intermunicipal em áreas de São Paulo que posteriormente viriam a se constituir como regiões metropolitanas e aglomerações urbanas.

Nas três últimas décadas, deu-se a institucionalização de áreas metropolitanas no interior do estado: a RMBS, de 1996; a RMC, de 2000; a RMVPLN, de 2012; a RMS, de 2014; e a RMRP, de 2016. Uma das principais implicações disso foi a incorporação dessas áreas – um total de 128 municípios – à jurisdição da STM e de suas empresas. As primeiras transformações envolvem linhas suburbanas intermunicipais, em sua maioria operadas no regime de empresas permissionárias pela Artesp. Agora, sob responsabilidade da EMTU, atendem a regulações mais rígidas de horário, itinerário, tarifa e padronização dos veículos, dentre outras. A reorganização também inaugura a possibilidade de substituir as precárias permissões de operação das linhas por contratos sistemáticos de concessão a consórcios de empresas, como já ocorre na maior parte da RMSP, na RMC e na RMBS.

A jurisdição sobre as novas regiões metropolitanas também abre o leque de investimentos da STM para além dos limites da Grande São Paulo (CPTM, 2010; EMTU, 2014). Com referência apenas aos projetos mais avançados de infraestrutura de transporte público, merecem destaque o Corredor Metropolitano Vereador Biléo Soares, no eixo de integração mais consolidado da RMC, e o Veículo Leve Sobre Trilhos (VLT) da Baixada Santista, entre Santos e São Vicente – ambos investimentos da EMTU. No longo prazo, o governo estadual já propôs um corredor de ônibus na RMVPLN – o Trivale, entre Jacareí e Pindamonhangaba – e a expansão dos serviços da CPTM às quatro RMs interioranas adjacentes à Capital, por meio de um programa de trens regionais.

Apesar das novas estratégias de usos do território pelo poder público estadual inauguradas com as regiões metropolitanas, a União e os municípios persistem ativos com suas respectivas atribuições constitucionais. Ora suas ações convergem com interesses definidos no âmbito metropolitano e uma tessitura de agentes possibilita o pleno desenvolvimento dos projetos. Noutros casos, há conflito entre as propostas desenvolvidas pela STM e as políticas da União e dos municípios, sendo que esses desarranjos são responsáveis por significativa parcela dos planos que terminam frustrados ou incompletos.

O Ministério das Cidades possui uma série de documentos que buscam dar as diretrizes para as políticas de planejamento urbano, inclusive os transportes públicos coletivos. Ao contrário do período anterior à Constituição Federal de 1988, porém, os entes agora têm a opção de não acatar as normas técnicas e organizacionais estabelecidas pelo governo federal. De fato, as muitas publicações produzidas ou endossadas pelo corpo de técnicos da União só marginalmente são incorporadas às políticas efetivas dos estados e municípios<sup>2</sup>.

Outrossim, é na questão do financiamento de novos projetos de mobilidade que a União conserva seu protagonismo no planejamento metropolitano. A despeito da descentralização constitucional, esse ente federado permaneceu detendo a maior parte dos recursos públicos do Estado brasileiro,

---

<sup>2</sup> Vide, por exemplo, as referências bibliográficas disponíveis no *site* da Secretaria Nacional de Mobilidade Urbana do Ministério das Cidades, disponível em <http://www.cidades.gov.br/mobilidade-urbana/publicacoes-semob>.

o que lhe garante maior capacidade de investimento. Por meio de instituições financeiras como o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), a Caixa Econômica Federal (CEF) e o Banco do Brasil (BB), pode alocar diretamente parte desses recursos aos estados e aos municípios e estabelecer transferências intergovernamentais voluntárias (GALLO, 2011; 2013), dando a estes uma maior capacidade de concretizar no território sua autonomia política. Através de resoluções do Senado Federal, os entes subnacionais são autorizados ou não a realizar operações de crédito com agências de financiamento internacionais, a exemplo dos bilhões de dólares obtidos como empréstimo pelo METRÔ paulista junto ao Banco Internacional para Reconstrução de Desenvolvimento (BIRD) para expansão de sua rede.

Com os municípios ocorre o inverso: cada uma das 5.570 prefeituras e câmaras municipais brasileiras tem elevada autonomia para estabelecer e efetivar suas diretrizes de transporte coletivo – mesmo que contrariando os planos do Ministério das Cidades – mas poucos recursos orçamentários próprios para viabilizá-los. Daí que as administrações públicas municipais se valem do pacto federativo de 1988 para obter mais recursos. A escala metropolitana, para esse nível de governo, cria a possibilidade de barganha com o governo estadual, à medida que o município cede parte de sua autonomia para que o estado concretize seus projetos, mas desde que atendidas condições vantajosas aos blocos de poder localmente estabelecidos.

As propostas de corredores de ônibus da EMTU atestam com acurácia as solidariedades institucionais que se estabelecem entre estado e municípios no contexto metropolitano. Ao negociar com prefeitos os termos de adesão a uma nova intervenção infraestrutural nas suas cidades, a administração pública paulista precisa atender a um conjunto de pré-requisitos ou será impossibilitada de dar andamento aos seus projetos. Isso inclui a construção de obras de arte especiais que não estavam previstas no projeto original, como o Viaduto da Rua Ameríndia em Itapevi ou a Praça do Mirante em Itaquaquetuba; a mudança de traçado para uma avenida não comercial, como vem ocorrendo com o corredor metropolitano em Sumaré; a renovação total do projeto executivo para inclusão de uma nova ciclovia, como foi demandado da Prefeitura de São Paulo para o corredor da Avenida Jacu-Pêssego; etc. Independentemente do aumento dos custos e das implicações que as modificações terão no projeto, o acordo metropolitano é encarado pelos municípios como uma oportunidade de realizar com os recursos de outrem os seus próprios projetos, quase sempre vinculados aos caprichos de uma elite local à qual a Constituição Federal de 1988 deu autonomia política.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Muitos encaminhamentos de pesquisa podem ser dados a partir do pressuposto de que a expansão das regiões metropolitanas é um instrumento de reorganização da partilha do poder na federação brasileira. No entanto, como apontado anteriormente a partir da leitura jurídica de Alves (2001) de que a criação de uma Região Metropolitana não implica na criação de um “novo poder” legiferante em nível de federativo, pois não esta não se constitui como ente federado, entendemos que uma nova organização política acontece em âmbito estadual já que, da mesma forma, uma nova solidariedade regional se cria em torno desses municípios e o peso deste conjunto se altera nas decisões que são tomadas. Uma nova política, agora baseada nas influências, se estabelece a partir de então.

Pode-se pensar que:

Ao almejarmos entender a engenharia política do federalismo brasileiro a partir de sua expressão territorial, ou seja, de como a distribuição de recursos entre os entes se efetiva e se materializa no território constituindo-se em objetos técnicos, repensamos essa federação a partir da concepção de uma federação formal – instituída por uma estrutura legal e jurídica que a dinamiza normativamente – e a partir de uma federação de fato – constituída a partir de acordos e alianças políticas de base territorial onde a dinâmica passa a ser de ordem política, onde o território se impõe como norma (GALLO, 2011, p. 194).

E o planejamento e a gestão dos transportes metropolitanos, por sua vez, têm demonstrado alguns aspectos dessa dinâmica da federação de fato, na qual os estados recuperam da União uma parte de sua capacidade de regulação e, dos municípios, uma parte de sua capacidade de efetivamente executar políticas públicas no território. Desta forma, as solidariedades e as contradições entre os três entes federados se tornam sensivelmente mais pronunciadas na escala metropolitana.

A primeira importante observação que deve ser feita é com relação aos objetivos dessas constantes negociações entre os níveis de governo. Ainda que suas reivindicações busquem legitimidade a partir de discursos supostamente neutros e racionais, com vistas ao bem comum da população, não se pode ignorar que todos operam na lógica do Estado capitalista (HARVEY, 2005). Isso significa, em linhas bastante gerais, que a pertinência de suas obras demanda a criação de consensos, mas seus objetivos últimos estão sempre coadunados com o processo de acumulação de capital. O conflito entre os entes se dá na medida em que cada um dos blocos de poder que orbitam em torno de si, na forma de poderes periféricos (CATAIA, 2013), esperam maior participação nessa dinâmica de acumulação.

No caso do estado de São Paulo, a difusão de infraestruturas de transporte público que a escala metropolitana possibilita e justifica não serve somente à população que dela se utiliza. Existe nesse processo, também, uma dinâmica de reprodução ampliada do capital a partir de negócios bastante lucrativos, que envolvem diretamente empresas de projetos, construtoras, fabricantes de material rodante (trens e ônibus) e operadoras, por exemplo. De modo menos explícito, mas igualmente decisivo, estão envolvidos muitos agentes do mercado imobiliário, que se beneficiam da valorização dos terrenos lindeiros aos projetos, bem como instituições de financiamento nacionais e internacionais de todos os tipos. Em suma, são esses alguns dos constituintes dos blocos de poder associados ao nível de estadual de governo, como outrora mencionado, cujos interesses são constantemente tensionados com relação àqueles dos blocos de poderes nos níveis municipais e federal.

De fato, os projetos de ampliação das infraestruturas de transporte público, pelas técnicas e pelo orçamento que mobilizam, são excelentes mecanismo de imposição de uma racionalidade especulativa no espaço pelas empresas. Santos (1996) recorda, contudo, que essas racionalidades são egoístas e produzem seus próprios limites. No caso da mobilidade urbana, o esforço dos blocos de poder para especular empreendimentos públicos ao máximo produz contrarrazões, dentre outras, algumas que acabam comprometendo o próprio fim para o qual foram pensados.

Em São Paulo, é frequente o caso de projetos e obras de corredores de ônibus ou metroviários que são inviabilizadas, atrasam, são paralisadas ou simplesmente não operam segundo a proposta original porque foram metamorfoseadas em favor de estratégias de acumulação. Apenas para enunciar alguns, que merecem detalhamento em pesquisa futura: a redução de custos pelas

construtoras com a precarização de elementos das obras; a modificação de traçados para atender aos ensejos de empreendedores imobiliários; a inconsistência de projetos mal elaborados, cuja revisão após a aprovação acaba ficando mais cara; a produção de veículos de baixa qualidade, que oneram mais o erário público durante sua vida útil; a operação irregular dos sistemas por parte das permissionárias e concessionárias, com vistas a reduzir seus custos; ou as altas dívidas a que os poderes públicos têm que submeter para obter recursos de instituições financeiras. Em meio a esse fogo cruzado de racionalidades especulativas, a circulação da população trabalhadora, dos *homens lentos* que não dispõem dos meios hegemônicos (SANTOS 1994; 1996) subsiste como pode, em condições precárias e improvisadas nas regiões metropolitanas brasileiras.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ALVES, A. C. Regiões Metropolitanas, Aglomerações Urbanas e Microrregiões: novas dimensões constitucionais da organização do estado brasileiro. Revista da Procuradoria-Geral do Estado de São Paulo. Edição Especial em comemoração aos 10 anos de Constituição Federal, setembro, 1998. Sem paginação. Disponível em: <http://www.pge.sp.gov.br/centrodeestudos/revistaspge/revista/sumario.htm>. Acesso em: 25/11/2016.
- ARRAIS, T. P. A. A escala da análise metropolitana em questão: considerações sobre o processo de metropolização. Revista do Departamento de Geografia – USP, v. 24, 2012.
- BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil: promulgada em 5 de outubro de 1988. Disponível em: [www.planalto.gov.br](http://www.planalto.gov.br). Acesso em: 01/12/2015.
- CASTRO, I.E. Instituições e território. Possibilidades e limites ao exercício da cidadania. Revista Geosul, Florianópolis, v. 18, n. 36, 2003.
- CATAIA, M. Território usado e federação: articulações possíveis. Educação e Sociedade, Campinas, v. 34, n. 125, 2013.
- COMPANHIA PAULISTA DE TRENS METROPOLITANOS (CPTM). Ligações ferroviárias regionais: considerações preliminares e diretrizes. 2010. Disponível em: [www.stm.sp.gov.br](http://www.stm.sp.gov.br). Acesso em: 01/12/2015.
- COSTA, M. A.; TSUKUMO, I. T. L. Para uma análise-síntese: uma proposta tipológica para os sistemas de gestão de regiões metropolitanas do Brasil. In: COSTA, M. A.; TSUKUMO, I. T. L. (org.). 40 anos de regiões metropolitanas no Brasil. Brasília: IPEA, 2013.
- EMPRESA METROPOLITANA DE TRANSPORTES URBANOS (EMTU). Relatório de atividades – 2015. São Paulo: EMTU, 2016. Disponível em: [www.stm.sp.gov.br](http://www.stm.sp.gov.br). Acesso em: 01/12/2015.
- GALLO, F. Uso do território e federalismo como evento: a difusão regional de infraestruturas analisadas a partir das transferências intergovernamentais voluntárias entre União e município. Tese (Doutorado em Geografia) – Instituto de Geociências, UNICAMP, Campinas, 2011.
- \_\_\_\_\_. Território, política e infraestruturas: a influência do Governo Federal na política urbana dos municípios brasileiros. Sociedade & Natureza (UFU. Online), v. 25, p. 453-467, 2013.

\_\_\_\_\_. Elementos da formação territorial brasileira: a federação nacional como evento geográfico. Boletim Campineiro de Geografia, v. 4, n. 1, 2014.

HARVEY, D. A produção capitalista do espaço. São Paulo: Annablume, 2005.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). Municípios, total, com transporte coletivo por ônibus intramunicipal, algumas características deste transporte e com transporte por ônibus intermunicipal, segundo as Grandes Regiões e as Unidades da Federação – 2012 (Tabela). Disponível em: [www.ibge.gov.br](http://www.ibge.gov.br). Acesso em 24/10/2016.

RIBEIRO, A. C. T. Regionalização: fato e ferramenta. In: LIMONAD, E.; HAESBAERT, R.; MOREIRA, R. Brasil, século XXI: por uma nova regionalização. São Paulo: Max Limonad, 2004.

RIBEIRO, L. C. Q. et. al. (coord.). Análise das regiões metropolitanas do Brasil: relatório da atividade 1 - identificação dos espaços metropolitanos e construção de tipologias. 2005. Disponível em: [www.observatoriodasmetropoles.ufrj.br](http://www.observatoriodasmetropoles.ufrj.br). Acesso em: 01/12/2015.

SANTOS, M. A urbanização brasileira. São Paulo: Hucitec, 1993.

\_\_\_\_\_. Técnica, espaço e tempo. Globalização e meio técnico-científico informacional. São Paulo: Hucitec, 1994.

\_\_\_\_\_. A natureza do espaço. Técnica e tempo, razão e emoção. São Paulo: Hucitec, 1996.

SOUZA, C. Federalismo, desenho constitucional e instituições federativas no Brasil pós-1988. Revista de Sociologia Política, Curitiba, v. 24, 2005.