

# A Nova Agenda Urbana e a Governança Metropolitana

MARCOS CAMPAGNONE

## RESUMO

■ Nos últimos anos, uma narrativa metropolitana, com ênfase na governança, vem sendo construída coletivamente por gestores públicos, especialistas, acadêmicos e representantes da sociedade civil, em várias localidades do planeta. A CGLU – “Cidades e Governos Locais Unidos” e a “Associação Mundial das Grandes Metrôpoles” [Metropolis Initiatives] consolidaram linhas de políticas públicas para conglomerados urbanos e áreas metropolitanas no relatório GOLD IV, como contribuição ao debate na Conferência Habitat III, que resultou na Nova Agenda Urbana para os próximos 20 anos.

Com base neste relatório, e em estudos desenvolvidos no âmbito da ONU, OCDE, BID, BIRD, Brookings e outros, iniciamos o texto com um panorama da governança no mundo metropolitano, destacando os impactos do crescimento urbano acelerado em pontos precisos do território, configurando “áreas metropolitanas”, que ao mesmo tempo em que são as principais geradoras da riqueza nacional, apresentam imensos desafios sociais e ambientais.

Refletimos sobre o arranjo da governança metropolitana considerando três enfoques: o estratégico, com ênfase na promoção do desenvolvimento sustentável; o gerencial, com ênfase nas condições administrativas e financeiras para a implementação das políticas públicas metropolitanas; e o democrático, com ênfase nos mecanismos de participação das entidades representativas da sociedade nos colegiados dos arranjos da governança.

A partir deste quadro referencial, passamos a analisar a governança metropolitana no nosso país desde a criação das primeiras regiões metropolitanas na década de se-

tenta, passando pelo marco legal da Constituição Federal de 88, que desencadeou um processo de institucionalização de regiões metropolitanas pelo estados, com critérios equivocados e baixa efetividade na governança, até a regulamentação trazida pela Lei Federal, denominada Estatuto da Metrópole, que ainda carece de uma revisão para que uma política nacional de desenvolvimento urbano regional seja efetivada.

Por ter vivenciado o processo, centramos nossa análise na institucionalização da macrometrópole paulista, identificando algumas lições aprendidas e apontando nas considerações finais, algumas oportunidades de melhoria na governança metropolitana no território paulista, face as recomendações da Nova Agenda Urbana.

## ABSTRACT

■ In recent years we have seen the collective construction by public managers, experts, academicians and representatives of civil society, of a metropolitan prose fiction emphasizing governance, in several areas worldwide. The GCU – Governments and Cities United and the Metropolis Initiatives established public policy guidelines for urban conglomerates and metropolitan areas in the GOLD IV Report, as a contribution to the debate in the Habitat III Conference, whose outcome was the New Urban Agenda for the next 20 years.

Based on this report and on studies carried out by the UN, OECD, BID, BIRD, Brookings and others, the text initially provides an overview of governance in the metropolitan world, highlighting the impacts of accelerated urban growth in specific parts of the territory, which configure the "metropolitan areas". These areas simultaneously represent the main sources of national wealth, but also great social and environmental changes.

The arrangement of metropolitan governance is food for thought under a tripartite focus: the strategic one, emphasizing the promotion of sustainable development; the managerial one, stressing administrative and financial conditions for the implementation of metropolitan public policies; and the democratic focus, highlighting the participation mechanisms of the entities that represent society in the panel groups focusing governance arrangements. .

Having this referential framework as a starting point, we analyzed metropolitan governance in our country, since the setting up of the first metropolitan regions in the seventies, going through the legal framework of the 1988 Federal Constitution, which gave rise to a process of institutionalization of the metropolitan regions by the states, with mistaken criteria and poor effectiveness in terms of governance, until the regulation of a Federal Law, called the Metropolis

Statute, which is still lacking a revision needed to implement a national policy of urban development.

As witnesses of this process, we focused our analysis in the institutionalization of the Sao Paulo mega-metropolis, and identified some lessons learned to finally provide, in our considerations, some opportunities for improving metropolitan governance in the Sao Paulo territory, vis-à-vis the recommendations of the New Urban Agenda.

## I. A GOVERNANÇA NO MUNDO METROPOLITANO

■ A primeira década do século XXI registrou em todo o mundo um ritmo acelerado no processo de urbanização e colocou no centro do debate o fenômeno metropolitano. A Conferência das Nações Unidas sobre Habitação e Desenvolvimento Urbano Sustentável – Habitat III, realizada em Quito, no Equador, em outubro de 2016, aprovou uma nova agenda urbana mundial para os próximos 20 anos. Essa Agenda apresentou, pela primeira vez, linhas específicas de políticas públicas para os conglomerados urbanos e áreas metropolitanas, no entendimento de que as dinâmicas metropolitanas exigem um esforço conjunto para a sua gestão.<sup>1</sup>

O relatório GOLD IV, coordenado pela UCLG <sup>2</sup>, que subsidiou as discussões sobre áreas metropolitanas no Habitat III, mostra que, atualmente, cerca de 3,900 milhões de pessoas vivem em cidades, ou seja, 54% da população mundial. Estima-se um crescimento de mais 2,400 milhões até 2050, aumentando a proporção para algo em torno de 66%, devendo se consolidar em 85%, até o ano 2100.<sup>3</sup> O ritmo do crescimento urbano tem gerado um sistema global mais integrado de cidades, megacidades, megalópoles, regiões urbanas, com cidades que abrangem muitos territórios municipais, potencializando uma escala metropolitana.<sup>4</sup>

Muitas cidades tornam-se parte de áreas metropolitanas, em função de densidades demográficas elevadas e da população que continua crescendo. Existem,

---

1 Elkin Velásquez, diretor da ONU-Habitat para América Latina y el Caribe, in Manuel Manrique, Bogotá debate sobre necesidad de integrarse formalmente con sus municipios vecinos, (consulta Internet em 12/06/2017).

2 GOLD IV – Fourth Global Report on Decentralization and Local Democracy of United Cities and Local Governments [co-creating the urban future the agenda of metropolises, cities and territories]. 2016 (o autor participou, em Barcelona, nos dias 4 a 8 de julho/2016, da discussão do documento que gerou esta versão debatida na Habitat III).

3 United Nations Population Division (2014). ‘World Urbanization Prospects: The 2014 Revision’.

4 Megacidades: cidades com mais de 10 milhões de habitantes e megalópoles: cidades com mais de 20 milhões de habitantes.

atualmente, 503 áreas metropolitanas com mais de um milhão de habitantes, das quais, 34 são megacidades, com mais de dez milhões de habitantes. Estima-se que haverá 41 megacidades por volta de 2030.<sup>5</sup> Apesar de não haver uma definição clara sobre “áreas metropolitanas”, em geral elas são descritas como áreas que extrapolam seus limites jurisdicionais, num processo de conurbação. Mais recentemente, tem-se considerado a intensidade de fluxos entre cidades, que são dependentes de um centro urbano principal, definido como metrópole. De acordo com a OCDE, uma área fora da cidade central é considerada parte de uma área metropolitana se mais de 15% de seus moradores trabalham na metrópole.<sup>6</sup>

As áreas metropolitanas são as principais geradoras da riqueza nacional, contribuindo com cerca de 60% do PIB global e representando, atualmente, cerca de 41% da população urbana do mundo. As cidades estão crescendo e ultrapassando as fronteiras jurisdicionais dos municípios. Embora gerem riquezas e oportunidades, os desafios sociais e ambientais são imensos.

A urbanização acelerada gera desigualdades socioespaciais e socioeconômicas, devido à falta de planejamento urbano e de investimentos inadequados, que provocam desequilíbrios entre as áreas centrais e o seu entorno. Em geral, nos países em desenvolvimento, as áreas metropolitanas são circundadas por anéis de precariedades, periféricos à economia urbana, devido à falta de infraestrutura e de serviços básicos.<sup>7</sup> Nesse contexto, mais de 880 milhões de pessoas vivem em favelas, a maioria em áreas metropolitanas. Mesmo em países mais desenvolvidos, as áreas metropolitanas passam por processos de espraiamento urbano, com aumento da desigualdade, fragmentação social, desafios econômicos e degradação ambiental.<sup>8</sup>

Apesar da crescente importância política e econômica das áreas metropolitanas, a maioria delas não dispõem de mecanismos adequados de governança e financiamento ou, mesmo quando estão institucionalizadas, não operam como deveriam para cumprir seus objetivos, tanto pela fraca cooperação política como pela fragmentação governamental. Persiste um dilema entre a autonomia dos en-

---

5 UCLG s Metropolitan Section, Metropolis, define as áreas metropolitanas como aglomerações urbanas de mais de 1.000.000 de habitantes, tendo em conta a área urbana contígua física e o padrão de seu mercado de trabalho.

6 Organisation for Economic Co-operation and Development – OECD, *The Metropolitan Century*, OECD, Paris, 2015.

7 Alexandra Linden and Jos Verbeek, “The Challenge of metropolitan governance in the face of rapidurbanization”, 2013. <http://blogs.worldbank.org/developmenttalk/challenge-metropolitan-governance-face-rapid-urbanization>.

8 UN-Habitat, UCLG, LSE Cities, “The Urban Governance Survey”, 2014, <https://lsecities.net/media/objects/events/the-urban-governance-survey-by-un-habitat-uclg-and-lse-cities>

tes federativos e a necessidade de cooperação. No caso brasileiro, o pacto federativo estabelece uma partilha das receitas públicas de forma desigual, a favor do governo federal. Por outro lado, a Carta Constitucional de 88 consagra o federalismo de cooperação, vital para que os arranjos cooperativos sejam dinamizados, sobretudo em áreas metropolitanas.

A maioria dessas áreas ainda não resolveu questões como a governança e a gestão democrática. É necessário, portanto, uma nova abordagem que aprimore os mecanismos de governança, para o enfrentamento dos desafios econômicos, sociais e ambientais. Assim, no contexto de grandes incertezas, que advêm do impacto da globalização e das novas tecnologias, da crescente desigualdade, dos fluxos migratórios, da ameaça à sustentabilidade ambiental e crescente agitação social, uma abordagem transformadora deve incorporar os Objetivos do Desenvolvimento Sustentável, os conceitos relativos ao “Direito à Cidade” e as “coesões territoriais”.

Na comemoração dos 100 anos de urbanismo na França, foram realizadas as “Jornadas Mundiais de Urbanismo”, um conjunto de conferências, exposições, visitas técnicas e oficinas que tiveram como tema central “O DESAFIO DAS TRANSIÇÕES URBANAS”. A sustentabilidade das cidades, o planejamento estratégico territorial baseado na inteligência coletiva, o acesso aos serviços públicos numa sociedade cada vez mais urbanizada e o conhecimento necessário para se construir as novas coesões territoriais foram as principais questões debatidas. O renomado sociólogo e filósofo Edgar Morin, um dos principais conferencistas, discorreu sobre uma nova visão da cidade, afirmando que

num mundo onde tudo é, ao mesmo tempo, interdependente e fragmentado, onde a unificação tecnológica e econômica do planeta, acompanhado dos conflitos étnicos, religiosos, políticos, de convulsões econômicas, da degradação da biosfera, da crise das civilizações conforma uma crise da humanidade, constituída por uma multiplicidade de crises.<sup>9</sup>

Para Morin, nas cidades do hemisfério sul, há um *gap* na apropriação do espaço, bem como sobre as virtudes da democracia na base da sociedade, do exercício da democracia nas pequenas cidades e nos bairros das cidades maiores.

No mundo atual, não faz mais sentido promover o desenvolvimento dentro de fronteiras, embora o conceito de “coesão territorial” ainda esteja em constru-

---

9 Journees Mondiales de L’Urbanisme – JMU. 100 ans d’urbanisme. “Le Défi des Transitions Urbaines”. Paris 3/4/5 novembre 2011.;

ção, ele é integrado por três dimensões: a justiça social (igualdade de oportunidades entre as várias regiões, cidades etc); a integração das políticas públicas com impactos territoriais (integração horizontal e integração vertical – intergovernamental); e a integração territorial (superar as fronteiras administrativas e tornar as áreas mais funcionais). Enfim, trata-se de buscar a coerência territorial, pois as fronteiras são artificiais.<sup>10</sup>

De fato, para se implementar uma boa governança metropolitana é necessário superar a fragmentação das jurisdições administrativas nas áreas metropolitanas, que inibe a integração intersetorial e intergovernamental das políticas públicas, além de dificultar a definição de objetivos de médio e longo prazos para a melhoria da qualidade ambiental, o desenvolvimento econômico e a competitividade, a coesão social, o nível de qualidade dos serviços públicos na área urbana etc.

Outro aspecto a ser considerado é o tensionamento nas competências fiscais das atividades nas áreas metropolitanas. Na Região Metropolitana de São Paulo, se já não bastasse a “guerra fiscal”, que alguns municípios praticam utilizando as alíquotas do ISS ou do IPTU, também identificamos a “guerra dos coeficientes de aproveitamento do solo urbano”. Neste caso, um município cobra a outorga onerosa para o “solo criado” e no município vizinho se admite construir muitas vezes a área do terreno, sem qualquer contrapartida à municipalidade, contrariando as diretrizes para a política urbana definida pelo Estatuto da Cidade.

O fato é que a dinâmica de desenvolvimento dos territórios está estreitamente relacionada com o papel que exercem no cenário mundial. Neste sentido, as áreas metropolitanas são territórios estratégicos no jogo da competição internacional, que disputam os grandes investimentos internacionais. As políticas de competitividade devem converter as áreas metropolitanas em melhores lugares para se viver e com maiores oportunidades econômicas e sociais para seus cidadãos. A grande maioria das áreas metropolitanas não possui uma estrutura consolidada de governança para enfrentar os desafios de competitividade, sustentabilidade e de melhoria da qualidade de vida no ambiente urbano.

Podemos refletir sobre o arranjo de governança metropolitana a partir de três enfoques: o estratégico, com ênfase na promoção do desenvolvimento sustentável, ou seja, na articulação dos objetivos econômicos, sociais e ambientais; o gerencial, com ênfase nas condições administrativas e financeiras para a imple-

---

10 Minhas anotações nas JMU.

mentação das políticas públicas; e o democrático, com ênfase nos mecanismos de participação das entidades representativas da sociedade.<sup>11</sup>

### O enfoque estratégico

■ Segundo o relatório GOLD IV, muitas áreas metropolitanas desenvolveram estratégias para impulsionar o seu desenvolvimento e foram bem-sucedidas em suas tentativas de criar um ambiente propício para o empreendedorismo, internacionalizar suas economias, desenvolver novas estratégias espaciais, criar compartilhamento de conhecimento e plataformas de rede, e prestar apoio às pequenas e médias empresas e às novas atividades econômicas.

Quando as intervenções estratégicas pelos agentes metropolitanos são compartilhadas, tais ações podem, muitas vezes, conduzir a novos arranjos institucionais, tais como agências de desenvolvimento, órgãos consultivos e outras associações que, objetivando alcançar objetivos comuns, engajam diferentes setores econômicos, níveis de governo e a sociedade civil. Estratégias coordenadas ajudam a mobilizar recursos e alcançar resultados desejados e, assim, a democracia local deve estar no centro das políticas metropolitanas de desenvolvimento, numa perspectiva de solidariedade intra-regional.

As políticas ambientalmente sustentáveis devem complementar e ser partes integrantes das estratégias metropolitanas, para promover cidades sustentáveis, acessíveis e inclusivas. A sustentabilidade tornou-se uma referência central para as políticas metropolitanas. As cidades, em todo o planeta, estão contribuindo com a sustentabilidade ambiental, seja na promoção de um estilo de vida sustentável para os seus cidadãos, seja pela redução de emissões de gases de efeito estufa urbanos. Algumas metrópoles – como Estocolmo e Copenhague – mostraram que é possível combinar, com sucesso, as políticas de crescimento econômico e de descarbonização.<sup>12</sup>

Centenas de exemplos demonstram o engajamento de autoridades metropolitanas na sustentabilidade ambiental em muitas áreas, incluindo os planos climáticos, a mobilidade urbana, a energia, os espaços públicos e verdes, a gestão de resíduos e a economia circular, a segurança alimentar e a agricultura urbana. À luz da crescente exposição de áreas metropolitanas a desastres naturais e outras

11 Campagnone, Marcos Camargo. Gerência municipal e capacidade de governo em nível local. (tese de doutoramento). São Paulo: EAESP-FGV, 1999.

12 UNEP-IRP, 'Options for Decoupling Economic Growth from Water Use and Water Pollution' (UNEP-IRP, 2016).

contingências, a resiliência também se tornou um princípio de política pública fundamental para se construir metrópoles sustentáveis.

A sustentabilidade está intimamente ligada à justiça social e ambiental, bem como ao conceito de “direito à cidade”, englobando a sustentabilidade social, os direitos humanos e a democracia no centro do debate sobre desenvolvimento urbano. A fim de manter a sustentabilidade social no cerne das políticas públicas e vinculá-la a uma abordagem baseada em direitos, quatro áreas-chave requerem atenção: o direito à terra, habitação, serviços básicos e cultura.

Por volta 2030, cerca de 2 bilhões de pessoas poderão estar vivendo em favelas. A implementação de programas de habitação de interesse social e de mercado popular deve tornar-se uma prioridade. Políticas adequadas para facilitar o acesso à terra e habitação – as pedras angulares do ‘direito à cidade’ – devem incluir um maior controle sobre o uso da terra pelos governos locais. Para o uso da terra, particularmente nos países em desenvolvimento, isso implica o reconhecimento de diferentes formas de posse e a luta contra a discriminação. Para as favelas e assentamentos informais, deve se reconhecer os assentamentos informais como uma forma legítima de urbanismo. No Brasil, particularmente, há necessidade de se dar maior escala aos programas de regularização fundiária sustentável, tendo em vista o marco legal, estabelecido no capítulo Da Política Urbana da carta constitucional de 88 e sua regulamentação pela Lei 10.257 de 2001.<sup>13</sup>

Com relação aos serviços básicos, constata-se deficiências severas na prestação de serviços, acesso a água potável e saneamento, energia, transporte, gestão de resíduos, saúde e conectividade de tecnologias de informação e comunicação, que afetam o tecido urbano e infraestrutura, particularmente nos países em desenvolvimento. Isso impede que um grande número de pessoas possa viver com dignidade, perpetuando as desigualdades sistêmicas. Em termos de acesso aos serviços básicos, é necessário reavaliar os sistemas de gover-

---

13 Art. 182. A política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes..... A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor.

Art. 183. Aquele que possuir como sua área urbana de até duzentos e cinquenta metros quadrados, por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, utilizando-a para sua moradia ou de sua família, adquirir-lhe-á o domínio, desde que não seja proprietário de outro imóvel urbano ou rural..... O título de domínio e a concessão de uso serão conferidos ao homem ou à mulher, ou a ambos, independentemente do estado civil.



nança, bem como os novos modelos atuais e potenciais de gestão e financiamento de serviços.

O reconhecimento da cultura como um espaço de diversidade, e a afirmação do direito de participar na vida cultural levaram muitas cidades ao redor do mundo a estabelecer instalações culturais cada vez mais descentralizadas. Isto é para assegurar o exercício dos direitos culturais por tantos cidadãos quanto possível, incluindo aqueles em áreas periféricas ou desfavorecidas, que muitas vezes não são capazes de acessar equipamentos culturais no centro da cidade. As políticas metropolitanas devem facilitar o acesso aos ativos culturais, promover e democratizar as diferentes práticas e tradições culturais, que nutrem a diversidade de uma área metropolitana, proteger o patrimônio tangível e imaterial e envolver os cidadãos na definição e governança das políticas culturais.

As áreas metropolitanas podem promover um “novo contrato social”, a partir de várias abordagens que têm sido desenvolvidas, tais como: posições centradas nas pessoas nas agendas de desenvolvimento (p. ex., os Objetivos do Desenvolvimento Sustentável a nível global); um enfoque mais forte sobre os direitos e qualidade de vida no nível da cidade (p. ex., a carta de Medellín)<sup>14</sup>; a adoção do “direito aos princípios da cidade” em muitas cidades brasileiras ou na Constituição da cidade do México; o desenvolvimento de “princípios para melhores cidades”, incorporados pela Iniciativa Metropolis, bem como a declaração de Canoas do Fórum Mundial para as autoridades locais periféricas.<sup>15</sup> Estas abordagens estimularam a procura do “direito à cidade”<sup>16</sup>, um espaço coletivo onde os moradores possam ser protagonistas na construção da cidade desejada.

### O enfoque gerencial

■ A fraca governança metropolitana prejudica o potencial das áreas metropolitanas para funcionar como propulsoras do desenvolvimento nacional. A experiência tem demonstrado que não existe uma solução única para a governança metropolitana e que todos os modelos existentes precisam ser aperfeiçoados. De fato, muitos sistemas de governança metropolitana em todo o mundo estão

14 Carlos Alberto Zarate Yepes et al., ‘La Charte .de Medellin’, 2014, doi:10.13140/2.1.1359.4401.

15 Metropolis, Berlin, PrepCity III, Cities as Actor (unpublished report, May 2016) and <http://www.reseaufalp.com>.

16 The Global .Charter-Agenda for Human Rights in the City was formally adopted by UCLG in 2011 during its World Council in Florence – which was attended by over 400 mayors from around the world.

sendo reformados e atualizados, e em geral, parecem ter uma maior chance de sucesso quando são baseados em processos de colaboração, com o envolvimento de diferentes níveis de governo e as partes interessadas locais (mercado e sociedade civil).

É urgente que se promova uma reforma dos sistemas metropolitanos de financiamento em muitas áreas metropolitanas, pois, tanto em países desenvolvidos como em desenvolvimento faltam os recursos fiscais para investir na infraestrutura necessária para o crescimento a longo prazo. Embora as áreas metropolitanas devam defender vigorosamente as transferências intergovernamentais, sua sustentabilidade dependerá cada vez mais da capacidade dos governos locais e metropolitanos de buscar a autossuficiência das receitas, o que exigirá implantação de ferramentas financeiras inovadoras, de modo a ampliar a capacidade de áreas metropolitanas para capturar o valor do crescimento econômico que geram, além de melhorar o acesso a empréstimos responsáveis. É um imenso desafio diante de uma crescente população urbana com necessidades e demandas crescentes por serviços de qualidade.<sup>17</sup>

Os governos nacionais, estaduais e locais devem ser parceiros no desenvolvimento de áreas metropolitanas. A governança metropolitana deve ser definida em um contexto de governança interfederativa de cooperação, pois as áreas metropolitanas têm um papel fundamental para o desenvolvimento nacional. As políticas nacionais devem ser fortalecidas para apoiar a governança metropolitana e financiar processos de reforma nessa governança, para abordar as áreas funcionais em evolução, melhorar a gestão da terra e as ligações entre metrópoles e outras cidades, assentamentos e territórios.<sup>18</sup>

## ○ enfoque democrático

■ É preciso definir claramente as regras e papéis dos diferentes níveis de governo envolvidos nas áreas metropolitanas, para que se possa implementar a descentralização das políticas públicas, segundo o princípio da subsidiariedade e a governan-

17 Eugenio Leanza and Gianni Carbonaro, 'Socially Inclusive Urban Transformation After the Great Recession', in *Human Smart Cities*, ed. Grazia Concilio and Francesca Rizzo, *Urban and Landscape Perspectives* (Springer International Publishing, 2016).

18 A Lei 13.089/2015, denominada Estatuto da Metrópole define os princípios, as diretrizes específicas e a estrutura básica da governança interfederativa das regiões metropolitanas e das aglomerações urbanas, bem como os critérios para apoio da União a ações que envolvam a governança interfederativa no campo do desenvolvimento urbano, dentre outros dispositivos.

ça responsável. Muitos estudos e atores que atuam na esfera metropolitana recomendam que, nos arranjos institucionais, se adotem formas mais democráticas de governo, ou seja: menos “de cima para baixo”, menos burocráticas e com o foco nas pessoas, além de adotar estratégias orientadas para resultados, que integrem as políticas setoriais de diferentes níveis de governo e estabeleçam parcerias com o setor privado e a sociedade, aperfeiçoando a transparência e os critérios de responsabilização no processo de tomada de decisão.

Há uma crescente demanda pela democratização da governança metropolitana e por um papel maior para os cidadãos e as partes interessadas locais, bem além dos canais eleitorais formais. Uma democracia local vibrante é uma condição prévia para o surgimento de uma nova forma de governança metropolitana capaz de reconhecer e mitigar as tensões e contradições em sociedades urbanas complexas. Deve ser apoiada por mecanismos claros participativos que facilitem o engajamento ativo do setor empresarial e da sociedade civil. O conceito de participação está mudando, indo além da simples consulta, para criar um espaço que reequilibre a distribuição dos poderes de decisão na sociedade. Isso exige que os governos locais respeitem alguns princípios básicos, como o empoderamento e a autonomia dos movimentos sociais e das partes interessadas locais.

A abordagem do planejamento estratégico democrático possibilita a construção de uma visão integrada para toda a área metropolitana, contemplando as diferentes dimensões do desenvolvimento urbano sustentável. Os cidadãos e sua participação efetiva podem equilibrar a distribuição assimétrica de poder inerente à arena política e ao ecossistema produtivo das áreas metropolitanas. As comunidades locais capacitadas e bem organizadas, capazes de desenvolver suas próprias iniciativas, podem e devem ser protagonistas no processo de construção da cidade e de suas políticas, por meio de parcerias responsáveis. As novas tecnologias facilitam o acesso aos dados e criam oportunidades para novas formas de participação. A disponibilização de informação é fundamental para a transparência e abertura dos novos sistemas e métodos que as áreas metropolitanas podem estabelecer dentro de seus próprios arranjos institucionais.

Em síntese, é necessário estabelecer novos modelos de governança, com poderes e recursos adequados, para que se possa lidar com a crescente complexidade dessas áreas, desenvolver estratégias econômicas abrangentes, para impulsionar a economia nacional e criar oportunidades para todos, conduzindo a transição para sociedades sustentáveis e mais resilientes com áreas metropolitanas mais verdes e mais inteligentes, tendo “direito à cidade para todos” no coração das políticas urbanas.

## II. A GOVERNANÇA METROPOLITANA NO BRASIL

■ Atualmente, mais da metade da população brasileira reside em territórios instituídos como Regiões Metropolitanas ou Aglomerações Urbanas, além das Regiões Integradas de Desenvolvimento. Esses territórios, ao mesmo tempo em que concentram riquezas também são polos de pobreza e exclusão social. São locais privilegiados de produção de bens, de serviços e de cultura, mas com ausência de desenvolvimento de políticas públicas perenes. Geram grandes oportunidades de emprego e renda e concentram cerca de 90% das favelas do país, com forte degradação ambiental.

No Brasil, as regiões metropolitanas foram institucionalizadas no início da década de 70, a partir do Estado Central, que considerava as metrópoles como entes estratégicos do projeto nacional. Nas diversas regiões do país, o governo federal, em 1973, instituiu os princípios relativos ao sistema de gestão dos serviços públicos de interesse comum, criando as Regiões Metropolitanas de São Paulo, Belo Horizonte, Porto Alegre, Recife, Salvador, Curitiba, Belém e Fortaleza. Posteriormente, em 1974, foi criada a do Rio de Janeiro. No entanto, o modelo de gestão centralizador não dispunha de mecanismos de diálogo e de cooperação entre municípios e a esfera metropolitana e, assim, não solucionou ou amenizou os graves problemas existentes nos territórios metropolitanos brasileiros.

A Carta Constitucional de 88 consagrou o federalismo de cooperação, ensinando que os agentes públicos das três esferas de governo promovam as políticas públicas de forma integrada. Ela descentralizou as políticas públicas e repactuou a partilha dos recursos, de maneira um tanto desequilibrada. Dados da Frente Nacional de Prefeitos, indicam que União ficou com cerca de 55,6% da receita pública disponível, enquanto os Estados ficaram com 25,1% e os municípios com 19,3% no ano de 2015.<sup>19</sup> Esta situação, aliada à baixa capacidade de governo que temos na maioria dos municípios brasileiros, reforça a necessidade da cooperação no atendimento das demandas sociais.

Isto é mais verdadeiro, ainda, no caso das áreas metropolitanas e de grandes aglomerações urbanas, que se formaram no processo de urbanização acelerada no nosso país e que levou a nossa população a ocupar de forma desordenada, com forte degradação ambiental, os territórios que conformaram as nossas cidades. Principalmente nos grandes centros urbanos, as redes de infraestrutura foram sendo construídas ao longo dos anos, de forma desarticulada, sem racionalidade

---

19 <http://politica.estadao.com.br/noticias/geral,a-descentralizacao-do-poder,1000100131>

e com superposição das mesmas ao sabor dos interesses predominantes em cada época.

Hoje, essas áreas apresentam um grande estoque de problemas urbanos, tanto nas áreas centrais, dotadas de melhores infraestruturas, quanto nos anéis periféricos, caracterizados por grandes precariedades. Em tais áreas, os problemas são sempre de elevada escala e complexidade, inviabilizando, na maioria das vezes, que os mesmos sejam resolvidos por apenas um ente da federação, de forma isolada.

A Carta de 1988 conferiu aos Estados competência para a criação de Regiões Metropolitanas, Aglomerações Urbanas e Microrregiões, justamente para que, em conjunto com os municípios, possa planejar, organizar e executar as políticas públicas de interesse comum, de forma compartilhada e integrada, para a solução dos problemas comuns. Porém, a Constituição não conceituou estas figuras territoriais e cada Estado, ao longo dos anos, as instituiu seguindo critérios bem distintos.

O Estado de São Paulo, por exemplo, disciplinou o sistema de governança metropolitana na carta constitucional de 89, em seu capítulo II, que trata da Organização Regional do território paulista (arts. 152/158). Assim, foi estabelecido que

o território estadual poderá ser dividido, total ou parcialmente, em unidades regionais constituídas por agrupamentos de Municípios limítrofes, mediante lei complementar, para integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum, atendidas as respectivas peculiaridades.

O art. 153 conceituou região metropolitana como

agrupamento de Municípios limítrofes que assuma destacada expressão nacional, em razão de elevada densidade demográfica, significativa conurbação e de funções urbanas e regionais com alto grau de diversidade, especialização e integração socioeconômica, exigindo planejamento integrado e ação conjunta permanente dos entes públicos nela atuantes.

Também, no mesmo dispositivo, conceituou Aglomerações Urbanas e Microrregiões. O artigo 154, por sua vez, estabelece os princípios do sistema de governança, em unidades regionais: prevê a criação de um conselho de caráter normativo e deliberativo, com participação paritária do conjunto dos Municípios

em relação ao Estado. E este Conselho integrará uma entidade pública de caráter territorial (autarquia especial), vinculando-se a ele os respectivos órgãos de direção e execução, bem como as entidades regionais e setoriais executoras das funções públicas de interesse comum, no que respeita ao planejamento e às medidas para sua implementação.

Assegurou, também, a participação da população no processo de planejamento e tomada de decisões, bem como na fiscalização da realização de serviços ou funções públicas em nível regional, definindo os princípios para a participação popular pela Lei Complementar nº 760, de 1994 e remetendo ao regimento interno do Conselho de Desenvolvimento os procedimentos adequados à participação popular. A LC 760 também determinou a criação de um Sistema de Planejamento Regional e Urbano e regulamentou o capítulo II da Constituição Estadual, que trata da organização regional do Estado.

A Constituição de 88, ao identificar diferentes realidades – região metropolitana, aglomeração urbana e microrregião – e remeter essas diferenças para as unidades regionais em cada situação específica distinguida pelas leis estaduais, desencadeou um processo de institucionalização metropolitana em que vários Estados passaram a criar regiões metropolitanas sem qualquer expressão demográfica ou econômica, sem conurbação ou sem intensidade de fluxos intra-regionais, que justificasse a medida, muitas vezes pelo entendimento equivocado de poderiam obter certos benefícios, oriundos de leis específicas, relacionadas, por exemplo, a programas de financiamento de habitação de interesse social, ou de não cobrança de ligações à distância, como no caso da telefonia.<sup>20</sup>

Das 71 Regiões Metropolitanas institucionalizadas no Brasil, estudos do IPEA identificaram apenas 12 áreas metropolitanas consolidadas.<sup>21</sup> Esta situação seria um obstáculo ao desenvolvimento de uma política nacional de desenvolvimento urbano regional, com aporte de recursos proporcionais aos imensos desafios sociais, econômicos e ambientais das regiões metropolitanas. Havia, portanto, uma necessidade de regulamentação do Artigo 25, parágrafo 3º, da Constituição Federal, estabelecendo critérios para a institucionalização, planejamento e governança das Regiões Metropolitanas. O Estatuto da Cidade, em seu projeto original previa um capítulo relativo às áreas metropolitanas, no entanto às vésperas de

---

20 Pedretti, L.J.; Carvalho, A.L.R. A nova governança interfederativa: o Supremo Tribunal Federal e o Estatuto da Metrópole. Sugestões para o desenvolvimento urbano 2015. Câmara dos Deputados, Comissão de Desenvolvimento Urbano. Brasília. 2015.

21 Costa, Marco Aurélio. Pensar o planejamento metropolitano: condicionantes institucionais e desafios para uma agenda atual. IPEA. Dezembro de 2015.

sua aprovação o mesmo foi retirado pela Comissão de Constituição e Justiça e de Redação, pois a matéria era da competência exclusiva dos Estados. O capítulo conceituava as unidades regionais, apresentava diretrizes para a instituição das regiões metropolitanas, definia função pública de interesse comum, e exigia a elaboração do Plano Diretor Metropolitano.

Assim, permaneceu uma lacuna no ordenamento jurídico relativo ao tratamento que devia ser dado às unidades regionais até 12 de janeiro de 2015, quando foi sancionada a Lei 13.089 denominada Estatuto da Metrópole, para regulamentar o universo das unidades regionais urbanas, articular e organizar a ação dos entes federativos nos territórios onde as funções de interesse comum tenham de ser compartilhadas.

O que justifica a criação de regiões metropolitanas e demais unidades regionais é a necessidade ou conveniência de integrar a organização, o planejamento e a execução das funções públicas de interesse comum. O objetivo é integrar, é completar, integrar as partes em um todo caracterizados por um interesse comum, ou seja, recompor um todo que está segmentado em municípios pela divisão política-administrativa.<sup>22</sup>

## O Estatuto da Metrópole

■ Após dez anos de tramitação no Congresso, foi sancionada em 12 de janeiro de 2015 a Lei nº 13.089/2015, denominada Estatuto da Metrópole, que fixa diretrizes gerais para o planejamento, a gestão e a execução de políticas públicas em regiões metropolitanas e aglomerações urbanas instituídas pelos estados.<sup>23</sup>

A proposta inicial do Estatuto da Metrópole e o respectivo projeto de lei tiveram origem na Empresa Paulista de Planejamento Metropolitano – Emplasa, em 2003, decorrente da constatação de que não havia previsão legal para a elaboração de um Plano Diretor Metropolitano, que referenciasse os planos diretores de municípios integrantes de regiões metropolitanas procurando harmonizar, entre outros fatores, o uso e ocupação do solo nesse território, além da ausência de diretrizes para institucionalização de unidades regionais, conforme estabelece o artigo 25 da Constituição Federal. Um dos raros dispositivos referentes às

22 De Ambrósio, Clementina. *Regiões Metropolitanas, Aglomerações Urbanas e Microrregiões in Estatuto da Cidade*. Fundação Prefeito Faria Lima – Cepam. São Paulo. 2001.

23 O Projeto de Lei 3.460/2004 foi de iniciativa do Deputado Walter Feldman e de relatoria do Deputado Zezéu Ribeiro. A versão inicial foi sendo aprimorada em audiências públicas durante o período de tramitação.

unidades regionais que constaram no Estatuto da Cidade foi a obrigatoriedade de que todos os municípios integrantes de regiões metropolitanas, independentemente do tamanho da sua população, elaborassem seu Plano Diretor, segundo as diretrizes da Política Urbana estabelecidas em seu artigo segundo, até outubro de 2006.

Pelo Estatuto da Metrópole, as regiões metropolitanas e aglomerações urbanas deverão contar com Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado (PDUI), elaborado democraticamente no âmbito da estrutura de governança interfederativa e aprovado por lei estadual, no prazo de três anos contados da edição da lei, estando os agentes públicos, que atuam na estrutura de governança interfederativa, sujeitos à improbidade administrativa se deixarem de tomar as providências para a elaboração do referido plano, dentro desse prazo.

O plano de desenvolvimento urbano integrado deverá incluir as diretrizes para as funções públicas de interesse comum, como o saneamento, a moradia, a mobilidade urbana; diretrizes quanto à articulação dos municípios no parcelamento, uso e ocupação do solo urbano; macrozoneamento e normas para a articulação das políticas intersetoriais.

Outro aspecto relevante a destacar é que para apoio da União à governança interfederativa será exigido que a unidade territorial urbana possua gestão plena, que é a condição de região metropolitana ou de aglomeração urbana que possui a formalização e delimitação mediante lei complementar estadual; estrutura de governança interfederativa e plano de desenvolvimento urbano integrado aprovado mediante lei estadual.

A governança interfederativa de regiões metropolitanas deverá observar princípios como prevalência do interesse comum sobre o local; compartilhamento de responsabilidade; autonomia dos entes federativos; observância das peculiaridades regionais e locais; gestão democrática da cidade, efetividade no uso dos recursos públicos e busca do desenvolvimento sustentável.

A governança interfederativa é um arranjo institucional para o compartilhamento de responsabilidades entre entes da Federação no planejamento das ações, e compreenderá em sua estrutura básica uma instância executiva, composta por representantes do Estado e dos municípios; instância colegiada deliberativa com representação da sociedade civil; organização pública com funções técnico-consultivas e sistema integrado de alocação de recursos e de prestação de contas. Infelizmente, a criação do Fundo Nacional de Desenvolvimento Urbano Integrado, que tinha como objetivo captar recursos e financiar ações de governança em regiões metropolitanas, recebeu o veto presidencial.



### III. A GOVERNANÇA METROPOLITANA NA MACROMETRÓPOLE PAULISTA

■ No Estado de São Paulo, um território se destaca pelo seu dinamismo econômico, social e cultural. Resultante de processos de desconcentração e descentralização de atividades produtivas rumo ao interior do Estado – em função, principalmente, de políticas públicas de investimento na infraestrutura rodoviária, do aumento na oferta de recursos hídricos e energéticos, de avanços nos sistemas de telecomunicações, e também, de qualificação de mão de obra especializada, além de investimentos em universidades e centros de pesquisa – configura-se num espaço em torno de 150/200 km a partir de seu polo articulador, o município de São Paulo, a Macrometrópole Paulista.

No Estado de São Paulo, atualmente existem 198 municípios que integram regiões metropolitanas ou aglomerações urbanas.<sup>24</sup> O governo estadual, a partir de 2011, adotou um referencial regional para a formulação das políticas públicas, e neste contexto foi criada a Secretaria de Desenvolvimento Metropolitano para implantar um Sistema Estadual de Desenvolvimento Metropolitano<sup>25</sup> com a finalidade de elaborar assegurar o planejamento, a coordenação e a execução de programas, projetos e ações voltados ao desenvolvimento integrado das áreas metropolitanas e de áreas conexas, pelos órgãos e entidades da administração pública estadual.

O território da macrometrópole paulista concentra uma infraestrutura de ponta, com portos, aeroportos, rodovias, parques tecnológicos, universidades e empresas de base tecnológica, enfim, tudo que faz com que a região seja extremamente competitiva e geradora de riqueza. Ao mesmo tempo, existem os imensos desafios sociais, econômicos e ambientais. A conformação da Macrometrópole Paulista, antes denominada como Complexo Metropolitano Expandido, decorre do processo de desconcentração da economia paulista, com a realocação de plantas industriais do município de São Paulo para um território

24 No Portal da Emplasa: [www.emplasa.sp.gov.br](http://www.emplasa.sp.gov.br) [consultado em 12 de junho de 2017] constam como unidades regionais e número de municípios que as integram: RM Baixada Santista: 9; RM Campinas: 20; RM São Paulo: 39 AU Jundiaí: 7; RM Vale do Paraíba e Litoral Norte: 39; AU Piracicaba: 23; RM Sorocaba: 27; RM Ribeirão Preto: 34 – Números da Macrometrópole: 74% da população e 83% do PIB estadual; 2,68 milhões de pessoas em setores subnormais; 20% do patrimônio natural protegido do Estado; Porto de Santos 25% do movimento de exportações e importações do país; Aeroporto Internacional de Guarulhos – 39,5 milhões de passageiros em 2014.

25 Decreto Estadual nº56.887, de 2011.

rio relativamente próximo à capital, em sua maioria, com um grande fluxo inter-regional configurando espacialmente esse território. Uma grande demanda que existe hoje é justamente o transporte intra-metropolitano, de regularidade, com alta frequência, ao mesmo tempo em que é para longa distância. As principais rodovias que chegam à metrópole estão próximas da saturação, tornando urgente o investimento nos modais ferroviário e hidroviário e em plataformas logísticas integradas.

### A institucionalização da Macrometrópole Paulista

■ O processo de institucionalização das unidades regionais no Estado de São Paulo segue um rito que começa com estudos técnicos elaborados pela Empresa Paulista de Planejamento Metropolitano – Emplasa, que fundamentam um parecer, com a caracterização do fenômeno urbano-regional, a importância demográfica, econômica, sociocultural e ambiental dessas áreas para o desenvolvimento. Esses estudos são seguidos de um processo de articulação política, envolvendo o Executivo Estadual, todos os prefeitos da região, os parlamentares, a sociedade em mesas de negociação, de conversas, de audiências públicas para, então, elaborar um projeto de lei complementar e enviar para a Assembleia Legislativa.

Procura-se divulgar todas as etapas deste processo, na perspectiva de sensibilização e conscientização da cidadania metropolitana. A Assembleia, durante a tramitação nas várias Comissões, também organiza nova rodada de audiências públicas nas várias sub-regiões visando o aperfeiçoamento do projeto de lei, até a aprovação do projeto e envio para sanção da Lei Complementar pelo Executivo. É um processo que requer muita articulação. Os projetos de lei complementares, que dispunham sobre a criação de unidades regionais paulistas, foram todos aprovados por unanimidade.

Após o momento de sanção da lei, a Emplasa assume temporariamente o papel de Agência Metropolitana – até que seja criada e instalada a própria autarquia do território institucionalizado – para realizar oficinas, levando para a comunidade, em cada sub-região, o novo modelo de governança, explicar e procurar discutir com as entidades representativas da sociedade, lideranças sociais, políticas e comunitárias, identificando suas demandas regionais, ouvindo a sociedade sobre a forma de participação e seu papel no arranjo institucional, a forma de funcionamento, a composição dos conselhos consultivos, para, então, num prazo de até 90 dias, instalar o Conselho de Desenvolvimento, sempre integrado por todos os prefeitos e representantes do governo estadual.

Uma vez instalado o Conselho de Desenvolvimento, inicia-se o processo de planejamento regional, mediante o compartilhamento de dados e informações produzidos e sistematizados pela Emplasa. Procura-se, inicialmente, construir e pactuar uma agenda metropolitana com horizonte de curto e médio prazos para os problemas emergenciais, concomitante a um planejamento de longo prazo para as ações estruturantes.

Com o Conselho instalado, dá-se início a elaboração do regimento e dos instrumentos que integram o arranjo institucional. O próprio Conselho Consultivo, as Câmaras Temáticas, a criação de uma Agência de Desenvolvimento Regional de natureza mais executiva para implementar as decisões do Conselho e também o Fundo de Desenvolvimento Regional. Todo este processo é construído gradativamente, por meio dos debates nas reuniões dos Conselhos e apoio técnico da Emplasa. No Portal da Emplasa está disponível um amplo conjunto de informações acerca das unidades regionais que foram institucionalizadas como Regiões Metropolitanas ou Aglomerações Urbanas.

#### IV. CONSIDERAÇÕES FINAIS

■ Podemos constatar uma tendência de institucionalização das demais regiões dinâmicas do território paulista como Unidades Regionais. Foram apresentados mais de uma centena de projetos de lei na Assembleia Legislativa para criar unidades regionais em todo o Estado de São Paulo, desde a promulgação da carta constitucional de 1989. Mas não seguiram adiante por vício de iniciativa, eis que tais projetos são de iniciativa privativa do Executivo, segundo a Constituição estadual. Desde que se intensificou o processo de institucionalização das unidades regionais, a partir de 2011, várias regiões dinâmicas do Estado começaram a se articular para serem institucionalizadas, prioritariamente como regiões metropolitanas, ou então como aglomerações urbanas.

Podemos arriscar a prever que, num tempo não muito distante, teremos institucionalizadas como unidades regionais, as regiões de São José do Rio Preto, Central [Araraquara e São Carlos], de Araçatuba, de Bauru, de Presidente Prudente, entre outras. Neste ponto lembro o renomado geógrafo Milton Santos:

O poder local será obrigado a fazer coligações com os municípios vizinhos, como ocorre na região do ABC, no Estado de São Paulo, e com outras áreas de cidades – ou seja, chegará o momento em que os municípios terão de trabalhar com outras regiões mais distantes, porque a regulação do território e da economia estão em um plano mais alto, ligada a um projeto nacional de desenvolvimento

para reduzir o impacto da globalização. Nesse processo, as cidades médias serão importantes, pois seus problemas serão grandes, por estarem elas atraindo mais gente do que as metrópoles. Cidades como Ribeirão Preto, Campinas, São José do Rio Preto e outras deverão estar unidas.<sup>26</sup>

A integração regional deve ser buscada no contexto de políticas de desenvolvimento nacional e de desenvolvimento regional do Estado, com mesas de concertação, envolvendo agentes públicos, políticos, entidades representativas da sociedade e das empresas, além de entidades comunitárias e cidadãos interessados para a busca de soluções compartilhadas para problemas comuns.

Há que se considerar, também, que temos de trabalhar em várias escalas quando planejamos o território. Se numa Região Administrativa, como a de Campinas por exemplo, foram institucionalizadas a RM de Campinas, as Aglomerações Urbanas de Piracicaba e Jundiaí, e neste território ainda comportam outras unidades regionais como a de Bragantina e Mogi Guaçu, por outro lado, nas regiões metropolitanas de São Paulo e do Vale do Paraíba e Litoral Norte, foram implantadas as sub-regiões em seu interior, até para preservar a identidade de cada uma delas, os seus arranjos tradicionais de discussão compartilhada e definir os projetos nessa escala sub-regional.

Na Região Metropolitana de São Paulo, por exemplo, as sub-regiões contemplaram os arranjos cooperativos já existentes, como os consórcios intermunicipais do ABC, do Sudoeste [Conisud], do Alto Tietê [Condemat], da Bacia do Juqueri [Cimbaju] e do Fórum de Desenvolvimento Oeste. E considerando que a capital tem fronteira com todas as sub-regiões da RMSP e que impacta e sofre impactos destas ela participa de todas. Cabe ressaltar que a institucionalização de uma unidade regional é sempre consequência de um processo político. Há muitos anos se tinha a consciência da necessidade de estabelecer um mecanismo de governança para essa região metropolitana no modelo estabelecido pelo aparato legal paulista. No entanto, somente após muito diálogo, muita articulação com todos os prefeitos de todos os partidos políticos atuantes no território, todos os parlamentares e instâncias da sociedade que têm capacidade de formar opinião e de serem decisivas nesses processos, ou seja, após um amplo processo de concertação o projeto de lei complementar tramitou e a reorganização da região foi aprovada por unanimidade na Assembleia Legislativa.

---

26 SANTOS, Milton. Revista Cidades, ano 2, no 13, maio/1997.

É um processo político que não prescinde de embasamento técnico que configura a natureza da unidade regional – se região metropolitana ou aglomeração urbana. Com o regramento trazido pelo Estatuto da MetrÓpole, que considera critérios disponibilizados pelo IBGE, muito provavelmente algumas das atuais regiões metropolitanas poderão ser reconfiguradas para fins de adequação ao conceito de gestão plena, requisito para apoio da União à governança interfederativa.

Na institucionalização da Região Metropolitana do Vale do Paraíba prevaleceram os conceitos de rede e fluxo sobre os conceitos do território convencional. A caracterização como região metropolitana se deu, não somente pela existência de alguns territórios conurbados, mas pela presença de um conjunto de cidades que mantém intensas e cotidianas relações de trocas, configurando uma região metropolitana policêntrica, com grandes áreas de reservas naturais.

O processo de institucionalização confirmou que os problemas das áreas metropolitanas são sempre complexos e de elevada escala e, portanto, exigem soluções compartilhadas entre os agentes que nelas atuam. Com vistas a assegurar a sustentabilidade, por exemplo, são muitas as questões de caráter ambiental – recursos hídricos; disposição de esgotos e de resíduos sólidos; drenagem, preservação de unidades de conservação ambiental, poluição e outras, que sem dúvida, são questões de natureza supramunicipal. O “direito à cidade”, em toda a sua dimensão, ainda levará muito tempo para ser efetivado, o elevado déficit habitacional para famílias com renda inferior a três salários mínimos só tem crescido, assim como a exclusão social e por decorrência a violência e a criminalidade. Também, faltam recursos para o investimento na infraestrutura que, além de gerarem externalidades positivas para a competitividade das empresas na economia globalizada, promovem a melhoria da qualidade de vida das pessoas.

Sem dúvida, uma ampla frente de desafios se impõe, sobretudo, aos gestores públicos, com um novo perfil de gestão que priorize efetivamente a regionalização como instrumento para a formulação e implementação das políticas públicas. As funções públicas de interesse comum têm no recorte regional um instrumento essencial para sua viabilização. Identificamos uma correlação direta entre a institucionalização e o planejamento regional. Com a mesa de concertação integrada por todos os prefeitos de uma unidade regional e representantes do governo estadual, a Emplasa, no seu papel de Agência Metropolitana, tem um *locus* para apresentar todo um conjunto de informações relevantes sobre o território e subsidiar a definição de uma pauta que coloque a região no rumo do desenvolvimento sustentável, com propostas de curto, médio e longo prazo.

No entanto, se considerarmos as recomendações da Nova Agenda Urbana para as áreas metropolitanas, concluímos que são muitas as oportunidades de melhoria da governança metropolitana na macrometrópole paulista, sobretudo nas unidades regionais que foram institucionalizadas após 2011. Entendemos ser necessário avançar nas formas de cooperação entre os três entes da federação no nível decisório e técnico, o setor empresarial e a sociedade civil e fortalecer a capacidade de mobilização de recursos que promovam investimentos nas infraestruturas e ofertas de serviço para tornar as regiões mais atrativas, justas e sustentáveis.

A sociedade tem seu espaço de participação nos Conselhos Consultivos e nas Câmaras Temáticas, mas são poucos os Conselhos Consultivos que funcionam com regularidade, assim como são poucas as Câmaras Temáticas instaladas e integradas por representantes das entidades sociais e empresariais, além do poder público municipal e estadual. Sem dúvida, Câmaras Temáticas bem estruturadas e representativas poderiam impulsionar e acelerar o ritmo da governança metropolitana contribuindo com uma pauta debatida tecnicamente para subsidiar os debates nas reuniões dos Conselhos de Desenvolvimento.

Outra medida inadiável é a instalação das Agências Metropolitanas e os respectivos Fundos de Desenvolvimento. Somente os das regiões metropolitanas da Baixada Santista e de Campinas estão funcionando, por serem os mais antigos. No Fundo da Baixada, os municípios contribuem com 50% do orçamento anual e o Estado, com os 50% restantes. Na RM de Campinas, o Estado entra com 70% e os municípios com 30%. A participação Estado e dos municípios é decidida pelos respectivos Conselhos de Desenvolvimento. Também é urgente que se implante o Fundo de Compensação Financeira Sócio Ambiental, a partir da revisão da atual legislação de compensação financeira do FUMEFI, editada em 1978 (lei de zoneamento industrial), para que mais municípios possam participar do programa, que teria regras mais rígidas com critérios técnicos adequados para distribuição justa dos recursos para os municípios com grandes reservas ambientais e alta vulnerabilidade social.

Por fim, é preciso que haja maior participação do Estado no sistema de governança. As ações setoriais do Estado são tomadas à margem dos Conselhos das áreas metropolitanas, o que tem gerado grande insatisfação dos agentes públicos e políticos locais, que ainda percorrem os órgãos setoriais dos governos estadual e federal em busca de recursos. A Constituição Federal atribuiu a iniciativa da governança metropolitana aos governos estaduais e, portanto, estes devem avançar para além da institucionalização e adotar efetivamente uma postura de compartilhamento ou de integração de políticas públicas, sem ignorar a realidade metropolitana.

Numa realidade cada vez mais complexa, o desenvolvimento do país depende cada vez mais, do desenvolvimento das unidades territoriais geridas com maior racionalidade e participação dos atores locais. Depende cada vez mais, do dinamismo dos municípios e regiões. Portanto, a cooperação é necessária à resolução dos problemas comuns que impactam a vida dos cidadãos visando o máximo aproveitamento dos recursos dos diferentes níveis de governo, respeitadas as prerrogativas constitucionais que conferem autonomia aos entes federados.

---

MARCOS CAMPAGNONE · Doutor em Administração de Empresas – Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas – EAESP/FGV. Mestre em Administração Pública e Planejamento Urbano– EAESP/FGV. MBA em Altos Estudos de Estratégia e Geopolítica – FAAP/Themas. Especialista em Formação de Governantes – Escola de Governo [conveniada com a Universidade de São Paulo]. Especialista em Administração da Produção e Operações Industriais – FGV. Engenheiro Civil – Escola de Engenharia de São Carlos – USP.