

FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS
ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO DE EMPRESAS DE SÃO PAULO

CHRISTIAN BAINES
EMERSON GOULART CAETANO DE SOUZA
ODETE CARMEM GIALDI
VINICIUS SCHURGELIES

FORTALECIMENTO DAS RELAÇÕES METROPOLITANAS: O CASO DE SÃO PAULO

SÃO PAULO
2013

CHRISTIAN BAINES
EMERSON GOULART CAETANO DE SOUZA
ODETE CARMEM GIALDI
VINICIUS SCHURGELIES

FORTALECIMENTO DAS RELAÇÕES METROPOLITANAS: O CASO DE SÃO PAULO

Dissertação apresentada à Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas, como requisito para obter o título de Mestre em Gestão e Políticas Públicas.

Campo de Conhecimento: Administração Pública

Orientadora: Profa. Dra. Cibele Franzese

SÃO PAULO
2013

Baines, Christian.

Fortalecimento das relações metropolitanas: o caso de São Paulo / Christian Baines, Emerson Goulart Caetano de Souza, Odete Carmem Gialdi, Vinicius Schurgelies. - 2013. 90 f.

Orientador: Cibele Franzese

Dissertação (MPGPP) - Escola de Administração de Empresas de São Paulo.

1. São Paulo, Região Metropolitana de (SP). 2. Relações intergovernamentais - Brasil 4. Políticas públicas - São Paulo (SP). I. Franzese, Cibele. II. Souza, Emerson Goulart Caetano de. III. Gialdi, Odete Carmem. IV. Schurgelies, Vinicius. V. Dissertação (MPGPP) - Escola de Administração de Empresas de São Paulo. VI. Título.

CDU 35(816.1)

CHRISTIAN BAINES
EMERSON GOULART CAETANO DE SOUZA
ODETE CARMEM GIALDI
VINICIUS SCHURGELIES

FORTALECIMENTO DAS RELAÇÕES METROPOLITANAS: O CASO DE SÃO PAULO

Dissertação apresentada à Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas, como requisito para obter o título de Mestre em Gestão e Políticas Públicas.

Campo de Conhecimento: Administração Pública

Data da aprovação: 25/09/2013

Banca Examinadora:

Profa. Dra. Cibele Franzese
FGV-EAESP

Prof. Peter Kevin Spink
FGV-EAESP

Prof. Valeriano Mendes Ferreira Costa
UNICAMP

Vicente Carlos Y Pla Trevas
Secretário Adjunto de Relações Internacionais
e Federativas – Prefeitura de São Paulo

AGRADECIMENTOS

O Grupo

Agradecemos a equipe da Secretaria Municipal de Relações Internacionais e Federativas de São Paulo, em especial ao Secretário Adjunto, Professor Vicente Carlos Y Pla Trevas, pela confiança, disponibilidade, cordialidade e entusiasmo ao longo dos quase três meses de desenvolvimento do trabalho.

A Professora Regina Pacheco, coordenadora do MPGPP, pela oportunidade de desenvolvimento pessoal, pela oportunidade de pesquisa e por reforçar em cada um de nós o espírito de que é possível transformar a gestão pública. E, além disso, por ser não apenas a coordenadora pedagógica do curso, mas também uma conselheira pessoal de todos os alunos.

A Professora Cibele Franzese, nossa orientadora, pelas valiosas contribuições, pelo cuidado, por indicar caminhos e abrir portas.

Aos inúmeros autores que lemos durante todo o curso. Da primeira à última semana de aula, estivemos acompanhados das idéias dos melhores especialistas. E o contato com eles, sem dúvida, criou-nos repertório e senso crítico essenciais na elaboração do trabalho.

Aos entrevistados, pela disponibilidade, pela paciência, por compartilharem conosco o conhecimento acumulado e repassado ao longo das conversas que tivemos durante a elaboração desse trabalho.

Aos amigos do MPGPP que fizemos ao longo de mais de dois anos de curso. Companheiros de todos os momentos com quem compartilhamos conhecimentos, angústias, anseios e criamos vínculos para uma vida.

Christian

A toda minha família, que, numerosa, ensinou em mim de modo natural, desde os tempos de menino, o gosto pelo debate. Aos meus pais que de todas as maneiras me mostraram o caminho da busca incessante por mais conhecimento. Aos meus irmãos e a minha irmã, que sempre estiveram, incondicionalmente, ao meu lado.

Ao meu tio Orjan Olsen, cientista político, por estar sempre disponível e aberto às trocas de impressões e conversas a respeito de política pública.

À minha namorada, que nos momentos mais duros de feitura do trabalho, clarificou o caminho que eu deveria seguir. E, como fonte de inspiração, potencializou a minha dedicação ao curso.

Emerson

Como agradecer a você Karla Verônica Pereti de Souza, minha esposa, pela paciência, pelo incentivo, pela força, e principalmente pelo carinho. Valeu a pena todo sofrimento, toda renúncia. Hoje estamos colhendo, juntos, os frutos do nosso empenho!

Agradeço a Deus e a minha família, principalmente meus irmãos e ao meu velho pai; aos pais da Karla aos quais sou muito grato, pois, em todos os momentos eles se colocaram à disposição. Sou grato também a todos meus amigos, em especial ao sempre presente Edson Aníbal de Aquino Guedes, pois sem o seu apoio e sem a sua generosidade em me colocar no caminho do sucesso, nada disto seria possível.

Lembro, com gratidão, do Prefeito de Jacareí Hamilton Ribeiro Mota e do Deputado estadual Marco Aurélio de Souza, pelas oportunidades a mim concedidas, e também ressalto a importância de toda a equipe da Secretaria de Desenvolvimento Econômico, pois, ciente da dedicação deles, pude me ausentar em alguns momentos a fim de concluir este trabalho.

E a você, dona Vitoria (mãe querida), dedico esta e todas as outras realizações que ainda virão.

Odete

A muitos que, ao longo da minha trajetória pessoal e profissional, contribuíram para a ampliação do meu conhecimento e, conseqüentemente, ofereceram-me novas possibilidades de olhar e entender o mundo.

Ao amigo Arthur Chioro pelo apoio e confiança de sempre.

Vinicius

À Agência Reguladora de Saneamento e Energia do Estado de São Paulo pela bolsa de estudos concedida e por possibilitar a compatibilização das obrigações acadêmicas com a rotina profissional.

Ein herzliches Dankeschön an meine gesamte Familie. Auch an meine Vorfahren.

A cada um que esteve ao meu lado ao longo dos anos do curso e contribuiu, direta ou indiretamente, com esse trabalho. *Ich danke Ihnen allen vielmals.*

RESUMO

A governança em Regiões Metropolitanas tem se apresentado como um dos maiores desafios para as sociedades urbanas modernas. No Brasil, a trajetória de formação das Regiões Metropolitanas, o modelo de sistema federativo e as questões econômicas e sociais que giram em torno destas metrópoles, exigem estruturas institucionais e arranjos políticos complexos e inovadores. A questão que se coloca é como lidar com os dilemas da metrópole em um contexto federativo em que os interesses são muitas vezes conflitantes e os arranjos institucionais, frágeis, a fim de assegurar espaços de pactuação e construção de oportunidades. A Prefeitura de São Paulo está apostando, entre outras coisas, em assumir o papel de indutor de desenvolvimento metropolitano e de líder, como município pólo, no processo de melhoria de cooperação entre as cidades da região.

Ao ser eleito presidente do Conselho de Desenvolvimento Metropolitano da Região Metropolitana de São Paulo no começo do ano, Fernando Haddad propôs a criação de um plano diretor estratégico para toda a região e, de antemão, pediu que as outras cidades encaminhassem demandas específicas ao desenvolvimento da região.

Enfim, o tema metropolitano está assaz presente na agenda da esfera pública e nas mesas de debate da sociedade civil e da iniciativa privada.

De fato, a governança metropolitana retornou à centralidade da agenda governamental no Estado de São Paulo a partir da promulgação da Lei Complementar nº 1.139 de 16 de junho de 2011, que reorganizou a Região Metropolitana de São Paulo como unidade regional do território estadual.

O presente trabalho apresenta-se nesse contexto e com dois objetivos principais. De um lado, pretende realizar uma pesquisa exploratória acerca da disposição existente nos municípios da Região Metropolitana de São Paulo para tratar dos desafios de cooperação, articulação e integração entre os diferentes atores e níveis federativos inerentes à questão metropolitana, bem como averiguar se o tema está presente na agenda desses municípios. Em segundo lugar, considerando a reflexão teórica e as experiências de cooperação federativas, o trabalho procura indicar caminhos para o fortalecimento da governança metropolitana na RMSP, em especial, que favoreçam a construção de uma agenda positiva de cooperação intergovernamental entre o município-pólo e demais entes federativos. Essas proposições partem da avaliação de experiências nacionais e internacionais que desenvolveram arranjos institucionais capazes de lidar com processos de decisão compartilhada e de contratualização

federativa encontrada na literatura, bem como das contribuições retiradas das diversas entrevistas realizadas pelo grupo.

Palavras-chave: Região metropolitana, gestão e governança metropolitana, cooperação intergovernamental, São Paulo.

ABSTRACT

One of the biggest challenges for public managers today is to develop metropolitan governance, and Brazilian background makes this very complex. The federative system and the cities heterogeneity must be faced with well delimited and structured legal framework. The greatest quest is to find the way to lead with the metropolitan rifts in a very complex federative scenario – like the Brazilian one.

São Paulo's city hall is trying to take the central role and to dispose tools to build up a new metropolitan region concept, which different cities would work together and the notion of cooperation is really meaningful.

When the mayor was elected as Metropolitan Development Council, in the beginning of the year, he proposed at the first glance a common urbanistic plan for all the cities; and, besides that, he asked each city's member to elaborate projects, complains or suggestions to be discussed at the council arena.

The metropolitan question is, indeed, becoming essential in public policy arenas, enterprises debates and in civil society councils. In fact, since the complementary law nº 1.139 promulgation, metropolitan governance has become a central issue in São Paulo government agenda. The legislation reorganized the metropolitan area as a regional administrative unit, and raised a challenge: find the way to lead with the metropolitan rifts in a very complex federative scenario.

This paper explores the difficulties of that complicated context and focuses in two main goals. First of all, it intends to get an overview about the management abilities in all the cities of the São Paulo Metropolitan Area. A survey with these managers verifies if they are aware or not and engaged or not with the metropolitan issues and policies; and it presents the real challenges concerning to cooperation and linkage between different cities and institutions.

Secondly, taking into account theoretic reflexion and cooperational arenas as metropolitan boards, technical chambers and consortium, this paper suggests some paths and initiatives to reinforce the metropolitan governance and to build up an intra-governmental agenda. These proposals emerge from an analysis of experiences – in the country and abroad – that were well succeeded in developing institutional arrangements and in potentiating federalism complexities.

Keywords: metropolitan areas, metropolitan management, metropolitan governance, intra-governmental cooperation, metropolitan-led solutions, São Paulo.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figuras

Figura 1 - Mapa da Região Metropolitana de São Paulo	53
Figura 2 - Modelo de governança proposto	79

Tabelas

Tabela 1 - População, área, densidade, PIB, PIB per capita e IDH-M.....	54
Tabela 2 - Distribuição dos partidos políticos por prefeitura na RMSP	56

Gráficos

Gráfico 1 - Evolução da Urbanização no Brasil.....	30
Gráfico 2 - Presença de estrutura administrativa exclusiva para tratar temas metropolitanos.	61
Gráfico 3 - Número de pessoas que compõe a estrutura que trata temas metropolitanos.....	62
Gráfico 4 - Onde se localizam as discussões sobre os temas metropolitanos	63
Gráfico 5 - Frequência com que temas metropolitanos são debatidos pelo corpo técnico	64
Gráfico 6 - Temas metropolitanos presentes nas discussões.....	65
Gráfico 7 - Frequência com que os temas metropolitanos são debatidos pelo Prefeito.....	65
Gráfico 8 - Avaliação sobre a participação do município na RMSP	66
Gráfico 9 - O município deseja se envolver mais com a RMSP	67

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

CDRM/SP	Conselho de Desenvolvimento da Região Metropolitana de São Paulo
CIMBAJU	Consórcio Intermunicipal dos municípios da Bacia do Juquery
CODEGRAN	Conselho Deliberativo da Grande São Paulo
CONDEMAT	Consórcio de Desenvolvimento dos municípios do Alto Tietê
CONIDSUD	Consórcio Intermunicipal da Região Sudoeste da Grande São Paulo
CONSULTI	Conselho Consultivo Metropolitano de Desenvolvimento Integrado da Grande São Paulo
CTM	Consórcio de Transporte Metropolitano
ECPI	Estabelecimento Público de Cooperação Intercomunal
EMPLASA	Empresa Paulista de Planejamento Metropolitano
EMTU	Empresa Metropolitana de Transportes Urbanos de São Paulo
FEI	Faculdade de Engenharia Industrial
FGV	Fundação Getulio Vargas
GEGRAN	Grupo Executivo da Grande São Paulo
GLA	Greater London Authority
GLC	Greater London Council
IAB	Instituto de Arquitetos do Brasil
IBA Emscher Park	Internationale Bauausstellung Emscher Park
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IDH-M	Índice de Desenvolvimento Humano Municipal
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
LCC	London County Council
LOA	Lei Orçamentária Anual
MGP	Metropole du Grand Paris
MPGPP	Mestrado Profissional em Gestão e Políticas Públicas
PMSP	Prefeitura do Município de São Paulo
PIB	Produto Interno Bruto
PPA	Plano Pluri Anual
RM	Região Metropolitana
RMC	Região Metropolitana de Campinas
RMBH	Região Metropolitana de Belo Horizonte
RMBS	Região Metropolitana da Baixada Santista

RMR	Região Metropolitana de Recife
RMSP	Região Metropolitana de São Paulo
RMVP	Região Metropolitana do Vale do Paraíba
SDM	Secretaria de Desenvolvimento Metropolitano do Estado de São Paulo
SMRIF	Secretaria Municipal de Relações Internacionais e Federativas
UFABC	Universidade Federal do ABC
USP	Universidade de São Paulo
PPP	Parceria Público Privada
PT	Partido dos Trabalhadores
PSDB	Partido da Social Democracia Brasileira
PMDB	Partido do Movimento Democrático Brasileiro

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO.....	14
1.1. Objetivos e justificativas do projeto	18
1.2. Métodos de pesquisa	19
1.2.1. Pesquisa de dados primários e secundários	21
2. O PACTO FEDERATIVO BRASILEIRO	23
2.1. Federalismo	23
2.2. Características do federalismo brasileiro.....	25
2.3. Contexto federativo brasileiro e a gestão metropolitana	26
3. REGIÕES METROPOLITANAS E O DESAFIO PARA POLÍTICAS PÚBLICAS.....	28
3.1. Região Metropolitana no Brasil	28
3.2. Arranjos institucionais das Regiões Metropolitanas	35
3.3. Conceito de governo, governança e gestão	41
3.3.1. Experiências de governança metropolitana no Brasil e no mundo.....	42
4. A REGIÃO METROPOLITANA DE SÃO PAULO, GOVERNOS, GESTÃO E GOVERNANÇA.....	49
4.1. Região Metropolitana de São Paulo	49
4.2. Governança na Região Metropolitana de São Paulo	57
4.3. Arranjos de governança existentes na Região Metropolitana de São Paulo.....	57
4.4. Gestão na Região Metropolitana de São Paulo	61
5. PROPOSTAS PARA O FORTALECIMENTO DAS RELAÇÕES METROPOLITANAS NA REGIÃO METROPOLITANA DE SÃO PAULO	69
5.1. Fatores que podem favorecer a governança na Região Metropolitana de São Paulo.....	70
5.2. Encaminhamentos	75
6. CONSIDERAÇÕES FINAIS	81
BIBLIOGRAFIA.....	82
APENDICE A - Lista de entrevistados.....	86
APENDICE B - Questionário aplicado	87
ANEXO A - Termo de referência	88

1. INTRODUÇÃO

O Brasil chega ao século XXI como um país urbano. Em um período inferior a 70 anos, o país observou intenso movimento migratório interno, marcado pelo êxodo significativo da população assentada no campo que, em um contexto de modificações estruturais na dinâmica industrial do país, abandonou o meio rural em busca de melhores condições de vida.

Esse fluxo migratório foi responsável por colocar a cidade como destino final de grande parcela da população brasileira. O elevado crescimento demográfico das cidades teve como reflexo imediato a suburbanização desordenada nas periferias, observada por meio da proliferação das favelas, dos cortiços e dos assentamentos precários sem presença de infraestrutura e oferta adequada de serviços públicos. (KLINK, 2011)

Não obstante, o fenômeno da urbanização nacional ocorreu de modo simultâneo ao fenômeno da metropolização de cidades como Rio de Janeiro e São Paulo. (RIBEIRO, BRITO, 2013). Esse processo de crescente urbanização trouxe consigo o marco legal¹ das primeiras regiões metropolitanas brasileiras, implantadas de modo vertical em um contexto não democrático. Essas regiões possuíam papel estratégico de desenvolvimento durante o regime militar, entretanto, padeceram de aceitação como ente federativo e permaneceram distantes de seu objetivo principal. (BEST, 2011) Além disso, Souza (2003 : 137) aponta que essa experiência marcou “o agravamento dos conflitos de competência entre esferas de governo e entre unidades da mesma esfera, ou seja, conflitos e tensões nas relações inter e intra-governamentais”.

Com a Constituição de 1988, o país reafirmou o federalismo como forma do Estado brasileiro, incluiu o município na categoria de ente federativo dotando-o de autonomia política, administrativa e financeira, além de ter descentralizado receitas e responsabilidades. Na mesma Carta Constitucional, a União repassou aos Estados federados a responsabilidade sobre as regiões metropolitanas. Porém, não ficou claro como o relacionamento entre as três esferas de governo deveria ocorrer e não se estabeleceu como se daria o processo de coordenação entre eles.

Souza (2003 : 140) indica que, ao proclamar a nova Carta, os constituintes “romperam com os modelos e as práticas de centralização, às quais as regiões metropolitanas estavam associadas, mostraram que não havia espaço (ou os custos seriam muito altos) para

¹Lei Complementar nº 14 de 8 de junho de 1973

se reverter a equação centralização + autoritarismo que marcou a institucionalização das regiões metropolitanas brasileiras no regime militar”. No entanto, a adoção de instrumentos de cooperação intergovernamental, fundamentais para as regiões metropolitanas, também não evoluiu.

Além do mais, desde 1994, em virtude da implantação do Plano Real e a estabilização econômica, evidenciou-se o elevado grau de endividamento de governos subnacionais, estados e municípios. Esse cenário fez com que, aos poucos, o governo federal elevasse sua presença como proponente e líder de iniciativas para a ampliação do controle e da centralização sobre as receitas nacionais. (SOUZA, 2003)

Atualmente, verifica-se que a pressão por serviços supera a articulação da infraestrutura disponível e a capacidade de execução setorial de projetos, principalmente pela baixa capacidade de investimento de estados e municípios. Muitos projetos governamentais são realizados, em grande parte, já defasados diante das necessidades da população em virtude da demanda reprimida por acesso a bens e serviços públicos.

Dessa forma, o fenômeno metropolitano coloca-se diante de governos e gestores como um dos maiores desafios para o planejamento e a implementação de políticas públicas compartilhadas e adequadas. Fenômeno esse que é preocupação de governos nacionais e subnacionais de diversos países no mundo e traz consigo inúmeros embates nos campos ideológicos, políticos, teóricos, acadêmicos e técnicos em torno de instrumentos e das capacidades de gestão e governança do território pelos entes federativos, a respeito da legitimidade jurídico-institucional do arranjo metropolitano e da utilização de instâncias que assegurem a participação democrática das populações que ali vivem.

Afinal, as áreas metropolitanas possuem papel estratégico no estágio atual do capitalismo, por serem capazes de impulsionar o desenvolvimento nacional. Essa força advém da concentração de massa crítica (presença de mão de obra especializada) e de economias de aglomeração (redes de fornecedores, produtores e mercados) que são insumos para as novas vantagens competitivas na economia mundial. (KLINK, 2011)

É o caso da Região Metropolitana de São Paulo (RMSP) que possui quase 20 milhões de habitantes. A mancha urbana paulista passou por acelerado processo de conurbação e os limites entre municípios foram gradativamente se perdendo ao passo que demandas por habitação, saneamento básico, transporte, segurança e saúde tiveram um crescimento inversamente proporcional. Para além dos números, estatísticas e reconhecimento do fato, a RMSP retrata a impossibilidade de resolução de problemas por iniciativas isoladas e reforça a necessidade da mudança da escala de planejamento territorial, maior integração

federativa e disposição para cooperação intergovernamental a fim de que as políticas públicas desenvolvidas sejam, de fato, efetivas e os recursos públicos, otimizados.

Como resposta aos desafios propostos, o Governo do Estado de São Paulo retomou o tema metropolitano. O assunto adquiriu força e centralidade na agenda governamental paulista com a edição da Lei Complementar nº 1.139 de 16 de junho de 2011 que reorganizou a RMSP como unidade regional do território estadual.

A mesma lei foi responsável por instituir para essa região um Conselho de Desenvolvimento, cuja principal função é decidir sobre projetos estratégicos para a RMSP contando com a participação de representantes de todos os seus 39 municípios, um Conselho Consultivo, tendo como principal atribuição assessorar o Conselho de Desenvolvimento e trazer para o debate propostas da sociedade civil, dos poderes legislativos e executivos municipais, além de abrir a possibilidade de criação de câmaras temáticas para funções especiais de interesse comum e câmaras temáticas especiais. Autorizou também a criação de uma autarquia, vinculada à extinta Secretaria de Desenvolvimento Metropolitano do Estado de São Paulo (SDM) com o objetivo de integrar a organização, o planejamento e a execução das funções públicas de interesse comum e um fundo de desenvolvimento para suporte financeiro ao planejamento integrado e às ações conjuntas de interesse da RMSP.

Diante desse processo encontra-se a Secretaria Municipal de Relações Internacionais e Federativas (SMRIF) da cidade de São Paulo, município-pólo da RMSP. Para a SMRIF, os municípios da RMSP, em sua grande maioria, possuem dificuldades em operar a agenda metropolitana e não dispõem de estruturas administrativas adequadas. Ainda, esses municípios não têm a compreensão total do tema, o que os leva a se concentrar em fazer reivindicações ao invés de elaborar propostas.

Portanto, com o intuito de desenvolver uma agenda positiva, é importante para a SMRIF diagnosticar o déficit dos municípios na operação da questão metropolitana. Ao mesmo tempo, ter contato com experiências que desenvolveram arranjos institucionais capazes de lidar com processos de decisão compartilhada e de cooperação federativa pode auxiliar na criação de uma entidade autárquica, como prevê a Lei Complementar nº 1.139, com capacidade de fazer projetos, propor políticas metropolitanas e vencer os desafios de cooperação, articulação e integração entre os diferentes atores e níveis federativos.

Para dar conta dos desafios propostos, o presente trabalho foi estruturado pelo grupo em cinco capítulos.

No primeiro capítulo, é apresentada a estrutura da dissertação, onde estão descritos os objetivos gerais e específicos e as justificativas do projeto, bem como a metodologia de pesquisa utilizada para consecução dos propósitos do trabalho.

Em seguida, o segundo capítulo trata dos impactos do sistema político federalista brasileiro e das relações intergovernamentais na gestão e governança das regiões metropolitanas. São abordadas as definições, a trajetória e as características do federalismo brasileiro como aspectos fundamentais para compreensão de como se dá a compatibilização entre autonomia e interdependência, pactos transitórios, barganhas, divisão de competências e arranjos governamentais entre os diferentes entes da federação brasileira. Todas essas informações possibilitam compreender o pano de fundo onde está inserida a questão metropolitana no país.

O fenômeno da região metropolitana é o foco do terceiro capítulo. Nele, são descritos os processos de desenvolvimento das metrópoles no mundo e no Brasil. São apontados também os dilemas decorrentes do processo histórico de desenvolvimento das regiões metropolitanas, seus desafios e oportunidades para os gestores e governos. A contextualização do tema é fundamental no debate acerca dos resultados obtidos, bem como na discussão das propostas que seguem.

Já no quarto capítulo, apresentamos o Estudo Exploratório sobre a RMSP, sua criação, o arcabouço legal que a sustenta e a heterogeneidade dos 39 municípios que a compõe. Trouxemos também algumas definições sobre governo, governança e gestão metropolitana e discorremos sobre governança na RMSP citando modelos de arranjos institucionais utilizados nas Regiões Metropolitanas no Brasil e no mundo e mais precisamente os arranjos existentes na RMSP, em seguida, exibimos os resultados da pesquisa exploratória sobre a capacidade de gestão dos 39 municípios da RMSP bem como uma análise dos resultados obtidos.

No quinto capítulo, são apresentadas propostas para o fortalecimento das relações intergovernamentais na RMSP, baseadas em experiências internacionais e nacionais que indiquem caminhos possíveis para incremento da gestão e governança metropolitana, a partir do município de São Paulo. Dedicamos essa parte também a analisar os fatores que favorecem a governança nas regiões metropolitanas segundo o trabalho desenvolvido por Mariana Ferreti Lippi intitulado, “A Região Metropolitana da Baixada Santista: uma análise a partir dos fatores que favorecem a capacidade de governança e governabilidade regional”. Sugerimos ainda encaminhamentos, colocados diante da dinâmica já existente, condicionada pela Lei Complementar nº 1.139 de 16 de junho de 2011, consignada pelo Governo do Estado de São

Paulo. O objetivo, com essas propostas, é que o município de São Paulo assuma um maior protagonismo no desenvolvimento de instrumentos de governança capazes de fortalecer a gestão e a agenda metropolitana.

As considerações finais do grupo a respeito das discussões realizadas durante a construção do trabalho, a fim de que estas possam contribuir para o debate em torno do tema, são apresentadas no capítulo 6.

Estão disponibilizados nos anexos todos os materiais produzidos e utilizados pelo grupo para o diagnóstico da situação atual e desenvolvimento das propostas de trabalho que poderão servir de base para estudos mais aprofundados em um futuro próximo.

É expectativa do grupo que as propostas presentes possam, de alguma forma, ser desenvolvidas e utilizadas pela SMRIF como instrumentos para o fortalecimento das relações metropolitanas e construção de uma agenda positiva entre o município-polo e seus vizinhos.

1.1. Objetivos e justificativas do projeto

O objetivo geral desse projeto é responder à demanda da Secretaria Municipal de Relações Internacionais e Federativas da cidade de São Paulo cujo propósito é identificar os desafios e oportunidades de cooperação, articulação e integração entre o município-pólo, o governo estadual e os demais municípios que integram a RMSP. Para tanto, levantaremos a disposição existente nos 39 municípios da RMSP para tratar dos desafios presentes nas questões metropolitanas.

O levantamento buscará conhecer como o tema regional e metropolitano entra na agenda dos governos municipais, se os municípios contam com estruturas específicas para tratar deste tema, qual o grau de envolvimento do prefeito e secretários e se o assunto tem relevância para eles. A ideia é propor ações para ampliar e qualificar o processo de gestão metropolitana.

Buscaremos conhecer os arranjos institucionais existentes na RMSP, bem como os existentes em experiências nacionais e internacionais, com o propósito de apresentar propostas de fortalecimento da governança na RMSP.

O trabalho pretende ainda:

a) Contribuir para a agenda de atuação da Secretaria Municipal de Relações Internacionais e Federativas SMRIF – PMSP.

- b) Propor medidas que possam indicar possíveis caminhos e ações para incremento e fortalecimento da governança metropolitana, favorecendo, então, a construção de uma agenda positiva de cooperação intergovernamental entre o município-pólo e demais entes federativos e metropolitanos.
- c) Identificar as principais questões envolvendo as experiências nacionais e internacionais de arranjos institucionais capazes de lidar com processos de decisão compartilhada e de contratualização federativa

1.2. Métodos de pesquisa

O grupo adotou, como estratégia de pesquisa para condução de trabalho, diferentes ferramentas, a saber: (1) reuniões de trabalho; (2) pesquisa de campo; (3) entrevistas; (4) revisão e pesquisa bibliográfica.

As reuniões internas de trabalho foram utilizadas para contextualização e entendimento da situação problema evidenciada no termo de referência² bem como para alinhamento dos objetivos propostos. Com este mesmo propósito, foram realizadas reuniões do grupo com o Vicente Y Pla Trevas, Secretário Adjunto da SMRIF e representante da PMSP na condução deste trabalho. Dessa forma, pretendeu-se compatibilizar as expectativas do cliente com o produto a ser entregue pelo grupo. As reuniões também serviram para compartilhar o desenvolvimento de cada etapa e nivelar informações.

A pesquisa de campo foi o insumo utilizado para coleta de informações que possibilitassem investigar - em parte dos municípios da RMSP - a capacidade instalada para operar a questão metropolitana, assim como a centralidade do tema na agenda municipal. Os resultados obtidos foram organizados e estão apresentados no capítulo 4.

Ao mesmo tempo, foi realizada uma série de entrevistas³ com representantes de instituições e lideranças envolvidas com o tema, tais como:

- a) Rovená Negreiros, Diretora Técnica da Empresa Paulista de Planejamento Metropolitano S/A – Emplasa, pertencente ao Governo do estado de São Paulo;
- b) Mauricio Mindrisz – Presidente da Fundação ABC Saúde, a fim de compreender melhor como é conduzido o tema na região do ABC tendo em vista que o mesmo participou de gestões municipais em São Bernardo do Campo e Santo André;

²Anexo A

³Apêndice A

- c) Deputado Estadual Marco Aurélio de Souza com o objetivo de discutir de que forma o tema está sendo conduzido na Assembléia Estadual e como o parlamentar encara o tema, tendo ele mesmo sido chefe do executivo municipal por dois mandatos;
- d) Luiz Paulo Bresciani, Secretário Executivo do Consórcio Intermunicipal do ABC a fim de aprofundar o conhecimento acerca da experiência do consórcio, seus dilemas e avanços. E com o intuito de buscar possibilidades de encaminhamentos para o fortalecimento da agenda da RMSP;
- e) Eduardo Aparecido Moreira Franco, Vereador do município de Guararema e Claudilson Leite, Vereador do município de Guarulhos, Agildo Bacelar da Silva, Vereador do município de Embu-Guaçu e Maria José Mazarrão, vereadora do município de Osasco. Estes com o objetivo de compreender a percepção e o papel do Poder Legislativo para a promoção da discussão de temas e projetos metropolitanos;
- f) Nina Juliette Best, Mestre em Administração Pública e Governo, com o objetivo de compreender por meio da experiência do Consórcio de Transporte como se estabeleceu o processo de cooperação e coordenação entre os diferentes atores para a implementação compartilhada da política de transporte metropolitano de Recife;
- g) Marcos Camargo Campagnone, Chefe de Gabinete da Secretaria de Desenvolvimento Metropolitano do Estado de São Paulo, a fim de entender o processo de criação da RMSP e da SDM, bem como compreender como se dará a partir deste momento a condução do tema metropolitano com a extinção da SDM;
- h) Mário Wilson Pedreira Reali, da Secretaria de Relações Internacionais e Federativas do município de São Paulo e ex-prefeito da cidade de Diadema, para absorvermos um pouco do conhecimento desse ator político, importante no processo de discussão da criação da RMSP e profundo conhecedor das relações intergovernamentais pois, o mesmo também é ex-Prefeito do município de Diadema.

Dialogamos também com os professores Fernando Luiz Abrucio (FGV), Marco Antonio Carvalho Teixeira (FGV) e Peter Kevin Spink (FGV), que nos proporcionaram referências acadêmicas sobre o tema e auxiliaram na reflexão acerca das dificuldades e possibilidades de encaminhamentos para o desafio do fortalecimento das relações metropolitanas tomando como base o caso de São Paulo.

Por fim, através da revisão e pesquisa bibliográfica, buscou-se o aprofundamento teórico sobre os temas: federalismo, cooperação intergovernamental, governança e gestão

metropolitana. Essa etapa nos levou à pesquisa, leitura e às discussões de artigos, textos, livros, teses e dissertações sobre os temas citados e também ao levantamento de diferentes experiências nacionais e internacionais sobre cooperação intergovernamental, gestão e governança metropolitana. Essa etapa serviu como subsídio à proposição de ações para a melhoria da governança metropolitana e para a ampliação do protagonismo da cidade de São Paulo, como município-pólo, na condução desse tema.

Todas as etapas foram realizadas, diante das possibilidades, com a participação de nossa orientadora, Professora Cibele Franzese, que subsidiou a condução do trabalho, orientou-nos sobre sua estrutura, condução e apresentação da pesquisa e propostas.

1.2.1. Pesquisa de dados primários e secundários

Para a pesquisa de dados primários fizemos uso de entrevistas como elementos estruturantes e contextualizadores dos resultados encontrados no processo de revisão e pesquisa bibliográfica capazes de balizar a compreensão do processo histórico e panorama atual da cooperação intergovernamental, gestão e governança metropolitana no mundo, no país e, em especial, na RMSP.

Além das entrevistas, elaboramos um questionário, contendo oito perguntas com o objetivo de descrever a situação em que se encontram os municípios da RMSP diante da questão metropolitana. Ou seja, questionou-se o quão institucionalizado e presente está o tema nas agendas municipais. Ainda, buscou-se compreender como as prefeituras encaram a possibilidade de estabelecer maior grau de cooperação intramunicipal, assim como os caminhos que deseja trilhar na construção de uma agenda positiva. O objetivo inicial definido pelo grupo foi obter dados oriundos de todos os 39 municípios que compõe a RMSP. Entretanto, realizados os contatos, apenas 18 prefeituras responderam. Por fim, as respostas foram tabuladas e os resultados apresentados na seção 4.4 deste trabalho.

Quanto aos dados secundários, realizou-se pesquisa e revisão bibliográfica com o objetivo de encontrar estudos realizados sobre os seguintes temas: federalismo, gestão e governança metropolitana e cooperação intergovernamental. Foram consultadas diferentes bases de dados online e o material selecionado nesta etapa foi escolhido a partir da relevância em função dos objetivos do trabalho, dentre os quais:

- a) Descrição do processo histórico de formação das regiões metropolitanas no Brasil, no mundo e os dilemas presentes no fenômeno da metropolização em contexto de reestruturação produtiva mundial;

- b)** Conceitos academicamente aceitos para regiões metropolitanas, cooperação intergovernamental, gestão e governança metropolitanas;
- c)** Estudos que demonstrassem as especificidades e o impacto do sistema federativo brasileiro para a cooperação intergovernamental, gestão e governança metropolitanas;
- d)** Estudos e avaliações de experiências nacionais e internacionais que desenvolveram arranjos institucionais capazes de lidar, com algum grau de sucesso, com processos de decisão compartilhada e de contratualização federativa.

2. O PACTO FEDERATIVO BRASILEIRO

Este capítulo pretende realizar uma breve descrição do termo federalismo, seu desenvolvimento e as características no contexto brasileiro. Essa abordagem visa estabelecer um pano de fundo para a compreensão do desenvolvimento da questão metropolitana no país, aprofundada no terceiro capítulo, bem como auxiliar na compreensão das relações intergovernamentais entre os diferentes entes federativos e dos impactos percebidos na gestão e governança metropolitanas.

2.1. Federalismo

Ao tentar compreender o conceito de federalismo, verifica-se que a literatura apresenta uma extensa gama de definições sobre o termo. Para Franzese (2010 : 26) essa variedade de tratamentos sobre o tema refletem a visão de diferentes pesquisadores que, ao longo do tempo, deram origem a diferentes abordagens para responder à diferentes demandas específicas de pesquisas. Não é objeto desse trabalho criar uma nova abordagem ou realizar uma discussão pormenorizada sobre o conjunto delas, mas fazer uso de definições pré-existentes como subsídio para compreender de que forma o federalismo, no caso brasileiro, influencia o tema metropolitano e regional no país.

Segundo Elazar (1987 : 5), o termo “federal” tem origem no termo latino *foedus* e pode ser definido como ‘pacto’. Para o autor, um arranjo federal é uma parceria, estabelecida e regulada por um pacto, cujas relações internas refletem o tipo de partilha que deve prevalecer entre os signatários, baseada no reconhecimento mútuo da integridade de cada um e na tentativa de promover uma unidade especial entre cada um deles.

O conceito de federação, de acordo com Franzese (2010 : 32), refere-se “à estrutura institucional que acomoda a existência de um governo central e governos subnacionais dentro de um mesmo Estado”. Dessa forma a federação se constitui com um tipo peculiar de Estado ou “uma forma específica de organização que inclui estruturas, instituições e técnicas.” Já o federalismo é visto como condição para uma federação” (2010: 36), como “uma combinação de disposições constitucionais, normas infraconstitucionais e relações intergovernamentais, a compor um arranjo dinâmico”.

Para Gouvêa (2009 : 55), a federação “é uma forma de Estado em que o governo central, soberano, se concilia com uma multiplicidade de unidades territoriais as quais devem gozar de autonomia política, administrativa e financeira”. A autonomia é verificada pelo

espalhamento de centros de poder nas unidades federativas que detêm capacidade de organização administrativa, governamental e tributária, respeitados os princípios e dispositivos constitucionais. Dessa forma, uma federação pode ser compreendida também como a união do pacto original (constituição) com pactos transitórios que se somam a demais barganhas entre seus membros (coordenação governamental).

Segundo Abrucio (2010), o sistema federalista é uma forma de organização territorial do Estado e que se diferencia do modelo de Estado unitário. No modelo unitário, o governo central é concebido hierarquicamente, é anterior e se encontra acima das demais instâncias subnacionais. O modelo federalista, por sua vez, ampara-se nos princípios de autonomia e interdependência, o que é dado pelo compartilhamento da legitimidade e do processo decisório entre os diferentes entes federativos.

Ainda segundo Gouvêa (2009 : 56), o modelo federalista tem sido a “solução ideal para resolver, democraticamente, conflitos dos mais diversos tipos entre as instâncias de governo, em países que apresentam grande diversidade regional e/ou étnica e forte demanda das unidades subnacionais pela existência de autogoverno”, como é o caso brasileiro. O sucesso do modelo federalista dependerá, em grande medida da capacidade de preservação do equilíbrio entre os entes federados. Abrucio (1998 : 26) aponta três condições que permitem esse equilíbrio: “a existência de um contrato federativo garantido por um sólido arcabouço institucional, a convivência entre os princípios da autonomia e da interdependência e republicanização da esfera pública, sobretudo no plano subnacional”.

Além dessas condições, existem instrumentos utilizados para assegurar esse equilíbrio. O primeiro deles é a existência de controles mútuos entre os níveis de governo ao qual chamamos de *checks and balances*⁴. Esses controles fazem parte do processo de fiscalização recíproca que ocorre entre os entes federativos para que nenhum deles acabe por concentrar, indevidamente, mais poder do que deve.

Em segundo, está o mecanismo conhecido como *shared decision making*⁵. Ele consiste no processo negociado de compartilhamento de decisões e responsabilidades. Esse mecanismo é fundamental para otimizar a utilização de recursos comuns aos entes de uma federação como, por exemplo, questões ambientais ou problemas de ação coletiva que cobrem mais de uma jurisdição comum a regiões metropolitanas como transporte, resíduos sólidos,

⁴O mecanismo de “Checks and Balances” pode ser traduzido como sistema de “freios e contrapesos”. Trata-se de um instrumento que estabelece a possibilidade de controle das ações governamentais por parte de membros de um governo. Sua utilização é fundamental em governos democráticos e induz o compartilhamento em detrimento da concentração de poder.

⁵Segundo Pierson (1995 : 451), “No federalismo, dada a divisão de poderes entre os entes, as iniciativas políticas são altamente interdependentes, mas são, de forma frequente, modestamente coordenadas”.

entre outros. O *shared decision making* busca promover o equilíbrio adequado entre competição e cooperação entre os entes.

Por fim, destaca-se o papel de coordenador e indutor de políticas que possui a figura do governo federal ou central. Ele é o ente que possui capacidade de arbitrar os conflitos políticos e de jurisdição de uma federação. O governo federal pode incentivar a atuação conjunta e articulada entre os diferentes níveis de governo dado que as federações pressupõem a coordenação entre as partes.

Contudo, os desafios inerentes a essa coordenação se tornam ameaças diretas à manutenção da espinha dorsal da federação e a sua unidade. Por isso, essa relação está longe de ser equilibrada, tendo em vista que, conforme argumenta Abrucio (2010 : 42): “a opção pelo federalismo significa, em grande medida, uma complexificação tanto do processo decisório como de sua legitimação, uma vez que cresce o número de atores e de arenas capazes de definir os rumos da ação coletiva”. Essa visão é compartilhada por Souza (2003 : 137) que afirma que, os “conflitos de competência, de jurisdição, de poder e por recursos financeiros são da natureza do sistema federativo e das relações intergovernamentais”.

2.2. Características do federalismo brasileiro

Segundo Abrucio (2005 : 1), federalismo brasileiro é um “dos casos mais ricos e complexos entre os sistemas federais existentes”. A Constituição Federal de 1988 trouxe consigo a expectativa de equacionar dilemas e de tratar problemas históricos da nação. Entretanto, o modelo federalista brasileiro tem, desde então, esbarrado em diversos obstáculos para sua consolidação e fracassado em sua tentativa de promover coordenação intergovernamental e tratamento de legados históricos. Essa complexidade, que faz desta consolidação um permanente desafio pode ser atribuída a heterogeneidades básicas que compõe o sistema federalista do país.

A primeira heterogeneidade diz respeito à questão física. O Brasil possui uma dimensão territorial continental e a extensão do país produz as diferentes características físicas e geográficas com variedades de clima, vegetação, hábitos, costumes e necessidades. De maneira geral, compreende-se que é difícil conservar a unidade de países de grandes dimensões sem que estes constituam uma federação.

A segunda heterogeneidade diz respeito ao processo de colonização brasileiro. Em um primeiro momento, a colonização do Brasil ocorreu como consequência do processo de expansão marítima de Portugal. Os portugueses dividiram o território e iniciaram um processo

de colonização de exploração orientado pelo cultivo da monocultura de cana-de-açúcar para exportação, em especial na região nordeste. Posteriormente, a colonização também se deu pela via religiosa com destaque para a atuação dos jesuítas. Além disso, inúmeras levas de imigrantes de diferentes nacionalidades, em especial, japoneses, italianos, espanhóis e alemães, que, a partir de incentivos do governo brasileiro ainda do século XIX, imigraram para trabalhar na agricultura e ocupar a região sul do país. Os diferentes tipos de colonização terminaram por produzir regionalismos que, com o passar do tempo, foram acentuados pela cultura (étnica e linguística) e pela estrutura socioeconômica das regiões (diferentes formações de elites locais).

A terceira heterogeneidade decorre do desenvolvimento econômico do país. Trata-se da desigualdade regional tendo como ponto fundamental a questão nordestina, que explica os fluxos migratórios da população brasileira da região nordeste para a região centro-sul em busca de melhores condições de vida e emprego. Esse fluxo, importante pela necessidade de mão de obra do centro-sul foi um dos responsáveis pelo crescimento das grandes capitais e suas regiões metropolitanas e a pressão sobre as demandas de serviços públicos.

A quarta e mais recente heterogeneidade brasileira, trata-se da questão municipal trazida na Constituição Federal de 1988. Nossa carta constitucional criou uma heterogeneidade constitutiva ao elevar o município como ente federativo. Ao município foram transferidas diversas prerrogativas sem que, contudo, a maioria absoluta desses municípios tivesse estrutura adequada ou capacidade de gestão das políticas delegadas. Não obstante, acredita-se que os municípios brasileiros, em grande parte, sofrem de uma autonomia relativa dada ao elevado grau de endividamento, baixa capacidade de investimento e de gestão e grande dependência dos governos estaduais e federal na implementação de políticas públicas.

2.3. Contexto federativo brasileiro e a gestão metropolitana

Para Abrucio (2005), toda federação necessita combinar de modo benigno formas de cooperação e competição. Quanto a cooperação, não se trata de impor formas de participação conjunta, mas, sim, de instaurar mecanismos de parceria que sejam aprovados pelos entes federativos. Segundo Abrucio (2005 : 6),

O modus operandi cooperativo é fundamental para otimizar a utilização de recursos comuns, como nas questões ambientais ou problemas de ação coletiva que cobrem mais de uma jurisdição (caso dos transportes metropolitanos); para auxiliar governos menos

capacitados ou mais pobres a realizarem determinadas tarefas; para integrar melhor o conjunto de políticas públicas compartilhadas, evitando o jogo de empurra entre os entes. Ainda é peça-chave no ataque a comportamentos financeiros predatórios, que repassam custos de um ente à nação, como também na distribuição de informação sobre as fórmulas administrativas bem sucedidas, incentivando o associativismo intergovernamental.

No caso brasileiro, a Constituição de 1988 assume grande influência e impacto no desenho das políticas públicas. Observa-se um movimento de constitucionalização e de descentralização de políticas públicas que define, em alguns casos, competências e prerrogativas concorrentes entre os diferentes entes da federação.

O processo de descentralização promovido pela Constituição acabou por criar o que se chamou comumente de “federalismo compartimentalizado”. Nesse modelo, segundo Abrucio (2005 : 15), cada ente governamental “procurava encontrar o seu papel específico e não havia incentivos para o compartilhamento de tarefas e a atuação consorciada”, acreditando que sozinhos poderiam resolver os dilemas e problemas de ação coletiva.

Em virtude dessas características do tipo de federalismo existente no Brasil, Gouvêa (2009 : 64) classifica o modelo federalista nacional como predatório e não-cooperativo, marcado pela heterogeneidade e pela dinâmica sócio econômica desigual, o que tem impossibilitado o desenvolvimento de mecanismos eficazes de articulação e coordenação de políticas de interesse comum entre instâncias do mesmo nível.

Portanto, a questão metropolitana caracterizada por Gouvêa (2009 : 53-54) como “a busca de modelos institucionais que proporcionem condições adequadas à formulação e à implementação de políticas públicas de interesse plurimunicipal” foi prejudicada e pouco evoluiu no sentido de construção de arranjos institucionais capazes de lidar com processos de decisão compartilhada e de contratualização federativa.

Observados os aspectos do sistema federalista brasileiro, passemos à discussão das regiões metropolitanas constituídas nesse contexto.

3. REGIÕES METROPOLITANAS E O DESAFIO PARA POLÍTICAS PÚBLICAS

Este terceiro capítulo tem como foco o fenômeno da região metropolitana. O capítulo traz o conceito e descreve o desenvolvimento das metrópoles no mundo e no Brasil, apresentando os dilemas decorrentes do processo histórico de desenvolvimento das regiões metropolitanas, seus desafios e oportunidades para os gestores e governos.

3.1. Região Metropolitana no Brasil

Com a formação das cidades, deu-se o início ao processo de urbanização que se intensificou no mundo pós-revolução industrial no século XIX, e no Brasil mais precisamente pós 1950 com o grande êxodo dos homens do campo para as cidades.

O processo acelerado de urbanização desencadeou a formação das grandes metrópoles, como consequência imediata da grande polarização de uma região em torno de uma grande cidade. O fenômeno da metropolização é relativamente recente na história da urbanização, tendo início a partir da Revolução Industrial na Inglaterra no século XIX, sendo neste país sua primeira identificação, seguida pela iniciativa mais antiga de se instituir uma Região Metropolitana em torno de Londres. Após Londres, a idéia de reconhecer institucionalmente esse fenômeno foi adotada pelos, administradores de Tóquio, Cidade do México, Buenos Aires, Toronto, Montreal, Los Angeles, Barcelona e, hoje, expandiu-se para muitos outros municípios. (FREITAS, 2009)

Encontram-se atualmente diversas áreas metropolitanas espalhadas pelo mundo com diferentes características, tamanhos e formas institucionais, podemos citar como exemplos as RMs de Seul, Nova York, Mumbai, Jacarta, Deli, Xangai entre outras.

A combinação dos processos de urbanização, de metropolização e de conurbação – que é o processo de fusão de áreas urbanas de municípios limítrofes, constituindo-se uma mancha urbana única – originou o que chamamos de Regiões Metropolitanas.

Freitas (2009 : 47) cita diversos autores a fim de apresentar uma definição conceitual para o termo Região Metropolitana:

Região Metropolitana pressupõe um fato social e econômico cuja essência é a metrópole, esta, o pólo de atração e/ou dominação de um grande espaço de produção e consumo. A caracterização de uma Região Metropolitana é a intensa urbanização que dá origem as funções públicas de interesse comum aos municípios que a

compõem, integrando a organização, o planejamento e a execução de programas. MOREIRA (1989), CARMO (2007)

Em outra definição, podemos constatar a tentativa dos autores em padronizar o limite mínimo em termos populacionais para criação de Regiões Metropolitanas.

Uma região metropolitana é um aglomerado urbano composto por vários municípios administrativamente autônomos, mas integrados física e funcionalmente, formando uma mancha urbana praticamente contínua (...). O conceito de região metropolitana deve ir além da mera definição legal. Para Santos (1998), o fenômeno da metropolização corresponde à macrourbanização e apenas as aglomerações urbanas com mais de um milhão de habitantes deveriam merecer tal denominação. BRAGA & CARVALHO (2004)

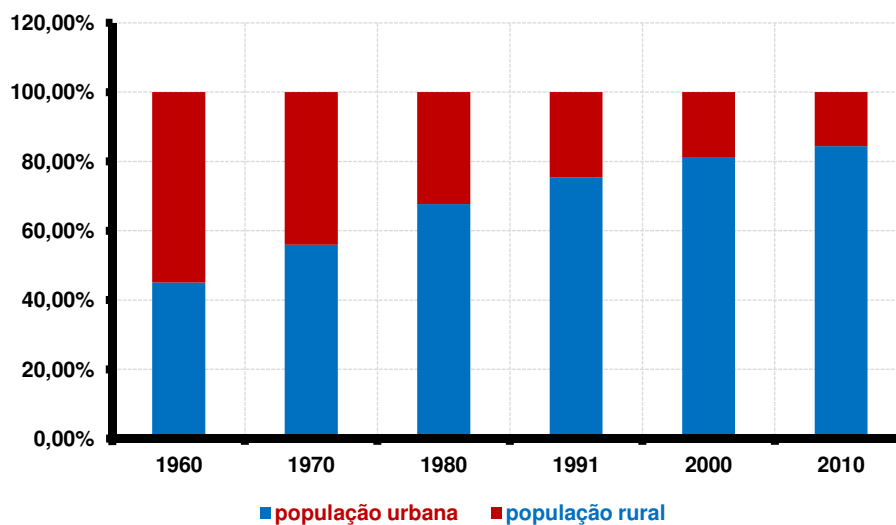
No Brasil, as primeiras raízes de nossa história social e urbana estão ligadas ao processo de colonização, ao capital mercantil, ao latifúndio e ao papel do Estado. Foi no Brasil colônia que nasceram as primeiras cidades no litoral brasileiro, ponto de comércio de produtos com a Europa. Até o século XVIII, os núcleos urbanos dependiam da produção rural (mais propriamente produtos da terra, produtos de subsistência e açúcar) e, no caso de Minas Gerais, tinham como fonte de renda e trabalho a mineração.

As cidades cresceram, as populações aumentaram e os problemas se avolumaram com a industrialização do Brasil. Industrialização que veio acompanhada por um intenso processo de urbanização, gerado principalmente por movimentos migratórios internos e pelo êxodo rural.

Esse expressivo fluxo migratório foi estimulado pela dinâmica industrial que se deu de forma altamente desordenada e concentradora. O êxodo rural contribuiu significativamente para o acelerado crescimento urbano das grandes cidades brasileiras. (BEST, 2011)

Temos hoje em nosso país uma taxa de urbanização (percentagem da população da área urbana em relação à população total) de 84,36%. (CENSO 2010, IBGE)

Gráfico 1 - Evolução da Urbanização no Brasil



Fonte: IBGE

A intensificação dos fluxos migratórios campo-cidade, o fortalecimento do processo de industrialização e a evolução das taxas de urbanização, a partir da década de 50, consolidaram, em torno das principais capitais do País, regiões urbanas que se comportam como uma única cidade, em cujo território, submetido a diversas administrações municipais, as relações cotidianas se tornaram cada vez mais intensas.

As metrópoles e as conurbações se formaram e, de um conjunto de cidades mais próximas, criou-se então um novo “ente urbano”: a Região Metropolitana. No Brasil, a Região Metropolitana passa a ter legitimidade constitucional na Constituição Federal de 1967 em pleno período militar. O artigo 157 da carta de 1967 determina, no seu Título III – Da Ordem Econômica e Social:

“A ordem econômica tem por fim realizar a justiça social, com base nos seguintes princípios”, descreve em seu § 10º – “A União, mediante Lei Complementar, poderá estabelecer Regiões Metropolitanas, constituídas por municípios que, independentemente de sua vinculação administrativa, integrem a mesma comunidade sócio-econômica, visando à realização de serviços de interesse comum”. (BRASIL, 1967)

É interessante citar que nos meios técnicos e acadêmicos o tema metropolitano já estava sendo discutido na primeira metade da década de 1960. Exemplo disto, como cita Araujo Filho, foi o longo debate sobre a questão metropolitana no Seminário da Habitação e

Reforma Urbana, promovido pelo Instituto de Arquitetos do Brasil (IAB), em 1963. (ARAÚJO FILHO, 1996)

Depois de promulgada a Constituição de 1967, o governo federal edita a Lei Complementar Federal nº 14, em junho de 1973, como estabelecida por esta Carta Constitucional, criando as Regiões Metropolitanas de São Paulo, Belo Horizonte, Porto Alegre, Recife, Salvador, Curitiba, Belém e Fortaleza.

A Lei Complementar nº 14, de 8 de junho de 1973, no seu artigo 1º:

“estabelece as regiões metropolitanas de São Paulo, Belo Horizonte, Porto Alegre, Recife, Salvador, Curitiba, Belém e Fortaleza”. No mesmo artigo, no seu §1º a referida lei estabelece quais os municípios que comporá a RMSP, a saber: São Paulo, Arujá, Barueri, Biritiba-Mirim, Caieiras, Cajamar, Carapicuíba, Cotia, Diadema, Embu, Embu-Guaçu, Ferraz de Vasconcelos, Francisco Morato, Franco da Rocha, Guararema, Guarulhos, Itapeçerica da Serra, Itapevi, Itaquaquecetuba, Jandira, Jquitiba, Mairiporã, Mauá, Mogi das Cruzes, Osasco, Pirapora do Bom Jesus, Poá, Ribeirão Pires, Rio Grande da Serra, Salesópolis, Santa Isabel, Santana do Parnaíba, Santo André, São Bernardo do Campo, São Caetano do Sul, Suzano e Taboão da Serra. (BRASIL, 1973)

Como descreve Lippi (2011), durante o regime militar, a metropolização foi imposta aos municípios, fazendo com que os mesmo participassem de forma obrigatória, muitas vezes sem ao menos saber o porquê da participação. Como exemplo da forma autoritária como era tratada a implantação das Regiões Metropolitanas, podemos citar o fato de que na mesma Lei Complementar que as instituiu, foram definidos de forma padronizada, sem levar em conta as especificidades de cada região metropolitana, os serviços comuns de interesse metropolitano, a saber:

Art. 5º – reputam-se de interesse metropolitano os seguintes serviços comuns aos Municípios que integram a região:

- I. Planejamento integrado do desenvolvimento econômico e social;
- II. Saneamento básico, notadamente abastecimento de água e rede de esgotos e serviços de limpeza pública;
- III. Uso do solo metropolitano;
- IV. Transporte e sistema viário;
- V. Produção e distribuição de gás combustível canalizado;
- VI. Aproveitamento dos recursos hídricos e controle da poluição ambiental, na forma que dispuser a lei federal;

VII.Outros serviços incluídos na área de competência do Conselho Deliberativo por lei federal;

Demonstra-se claramente o caráter centralizador e autoritário da criação de nossas regiões metropolitanas na década de 70, o que para Celina Souza (2003) reflete muito do constrangimento atual relativo à gestão metropolitana. É o conceito de *path dependence*⁶, ou seja, dependência da trajetória, onde acontecimentos do passado podem dar vazão as cadeias de causalidades que impactam no presente. Isso significa que, para a autora, o fato das primeiras experiências de Regiões Metropolitanas terem sido implantadas na década de 70, fortemente associadas ao autoritarismo e à centralização do regime que as instituiu, desconsiderando variáveis cruciais do sistema democrático, do sistema federativo e das relações intergovernamentais, marcou sua trajetória e influência até os dias atuais. (SOUZA, 2003)

Para alguns autores, a criação das regiões metropolitanas na maioria das vezes é o resultado natural da atração que os grandes municípios (metrópoles) exercem sobre os municípios vizinhos, pois, são nestas metrópoles em que se concentram a maioria das atividades industriais, comerciais, culturais e econômicas dos estados e mesmo do país. Talvez hoje este papel seja menor do que há algumas décadas, porém, é inegável que os grandes centros, (como São Paulo e Rio de Janeiro) ainda possuem características polarizadoras. Esta tese, pelo menos no período anterior à redemocratização do país, perdia sua validade, pois as Regiões Metropolitanas não foram criadas sob a atração voluntária entre os municípios, e sim através de uma determinação vertical – ou seja, do órgão central em direção aos estados e municípios.

O fato de argumentarmos que a constituição das Regiões Metropolitanas ter sido anterior à redemocratização do país e ter se dado de forma imposta e não voluntária pode ser amparado quando analisamos a composição da RMSP, região esta que será estudada de forma mais detalhada adiante. É esta determinação autoritária que justifica o fato de municípios que não possuem limites físicos com o município de São Paulo, que não apresentam características em comum com o município pólo, fazerem parte da mesma região constituída. Podemos indicar como exemplo desta constatação, os municípios de Guararema, Santa Isabel, Pirapora do Bom Jesus, entre outros.

⁶Segundo Pierson (2004 : 20) *Path Dependence* pode ser definido como o conjunto de “processos dinâmicos envolvendo *feedback* positivo, que geram múltiplos resultados possíveis dependendo da sequência particular em que os eventos se desenrolam”

A experiência brasileira com as Regiões Metropolitanas na década de 1970 evoluiu, inicialmente, respaldadas pelo Governo militar. Essas metrópoles contavam com estrutura institucional e com a disponibilidade de recursos financeiros, que permitiam a implementação de projetos, especialmente nas áreas de transporte, saneamento básico e tráfego urbano. Até a década de 1980, as Regiões Metropolitanas eram abastecidas por estes recursos federais, fato que alavancou seus projetos. No entanto, com a crise financeira desta mesma década, durante a qual houve uma diminuição dos investimentos, pode-se perceber a total falta de planejamento destas regiões.

Em 1988, com a promulgação da Constituição Federal, o tema metropolitano passa a ser tratado de forma diferente ao tratamento dado pela Constituição anterior. Na Constituição Federal de 1988, o tema metropolitano é tratado no seu Título III – Da Organização do Estado, em seu Capítulo III – Dos Estados Federados, artigo 25:

“Os Estados organizam-se e regem-se pelas Constituições e Leis que adotarem, observados os princípios desta Constituição (...)”, § 3º – “Os Estados poderão, mediante Lei Complementar, instituir regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões constituídas por agrupamentos de Municípios limítrofes, para integrar a organização, o planejamento e a execução de serviços públicos de interesse comum” (BRASIL, 1988)

Na Carta Constitucional de 1967, o tema metropolitano era delegado à esfera federal e era tratado no âmbito da Ordem Econômica. Com a promulgação da Carta de 1988, passa-se para a responsabilidade dos estados federados a prerrogativa de estabelecer através de Lei Complementar a criação das Regiões Metropolitanas e outros mecanismos de agrupamentos regionais e o tratamento dispensado pela Constituição se dá no âmbito da Organização do Estado, o que para Alves (1998 : 2-3), demonstra que:

“O tratamento da questão no âmbito da organização do Estado demonstra a profunda mudança de concepção do constituinte a respeito, não mais adstringindo-a ao campo da ordem econômica, como ocorria na Carta anterior. Vê-se, neste caso, a inevitável repercussão da organização regional, agora sob inteira responsabilidade do Estado federado, em relação à autonomia dos entes políticos que integram a região, não só dos entes locais mas do próprio Estado federado. Antes, quem instituía a região metropolitana era a União, agora, é o Estado, mediante lei complementar”.

Apesar destas modificações importantes – no que diz respeito ao tratamento no âmbito da Organização do Estado diferentemente da Carta de 1967 e na responsabilidade agora expressamente atribuída aos Estados Federados –, o tema metropolitano continua a ser tratado de forma bastante superficial pela nossa Constituição, em pequenos tópicos, sob um enfoque generalístico, sem definição de diretrizes e parâmetros.

Uma das grandes modificações da Constituição de 1988 diz respeito ao reconhecimento que foi dado aos municípios ao transformá-los em ente federativo, ou seja, igualá-los administrativamente e politicamente à União e aos Estados. Esta modificação trouxe também, novas competências e este processo de descentralização foi pensado pelo constituinte como uma estratégia de garantir mais efetividade na implementação de políticas públicas, pois os Prefeitos estariam mais próximos dos cidadãos e possivelmente conseguem compreender melhor suas necessidades e aflições. Porém, a grande maioria destes municípios não possui capacidade financeira e administrativa para fazer frente aos desafios e as demandas cada vez maiores das suas rotinas diárias.

Além do mais, as diferenças existentes entre os municípios no que tange a, capacidade financeira, administrativa e técnica, além das diversidades de problemas físicos, ambientais e, sociais constatados em cada um destes entes se traduz em uma ampla desigualdade inter e intra-regional, o que provoca muitas vezes um cenário predatório ao invés de um ambiente colaborativo entre estas unidades sub-nacionais.

Interessante citar que parte da literatura sobre o tema aponta que o caráter municipalista da Constituição de 1988, ao não definir, principalmente no caso das competências compartilhadas, claramente como se dá o processo de cooperação e coordenação, dificulta ainda mais a consolidação de um modelo de governança metropolitana.

Enfim, ao encerrarmos este capítulo, vale lembrar que várias outras Regiões Metropolitanas surgiram no Brasil pós 1988, entre elas se destacam: Regiões Metropolitanas no Estado de São Paulo – Baixada Santista, Campinas e Vale do Paraíba e Litoral Norte, Região Metropolitana de Manaus (AM), de Maceió (AL), João Pessoa (PB), Natal (RN), entre outras e que dos anos 1990 até os dias atuais, busca-se, a partir de diferentes iniciativas quanto aos modelos de governança e arranjos institucionais adotados nas diferentes experiências metropolitanas no Brasil e no Mundo, encontrar um modelo ideal para testar formas de cooperação e mecanismos de colaboração intergovernamentais.

Segundo dados do IBGE⁷, o Brasil contava em 2010 com 36 regiões metropolitanas, compostas por 590 municípios e cerca de 80 milhões de habitantes. Já para Costa e Tsukomo (2013), em estudo recente elaborado para o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), o Brasil possui 55 Regiões Metropolitanas estabelecidas pelos Estados com critérios diversos. Nas últimas décadas, ao passo que as RM cresceram, houve um aumento de complexidades e problemas partilhados. O esgotamento do padrão de mobilidade urbana, os desafios da segurança pública, o descarte inadequado dos resíduos domésticos, estão entre os exemplos mais eminentes. Apenas com um diálogo efetivo, cooperação, integração entre as partes, estes importantes desafios poderão ser superados.

3.2 Arranjos institucionais das Regiões Metropolitanas

A metropolização vem se configurando nos últimos anos como uma tendência de organização dos espaços, tanto sob o aspecto socioespacial como também político-institucional. Nesse sentido, os arranjos institucionais se configuram como uma adaptação aos sistemas político-administrativos, à diversidade, complexidade e dinâmica da sociedade contemporânea. Acabam se tornando, pois, espaços formalmente instituídos com o objetivo de articular os diferentes atores governamentais e não governamentais para a governança das Regiões Metropolitanas.

Definimos “arranjos institucionais” como os mecanismos e as instâncias formais ou informais de articulação, negociação, deliberação e pactuação dos agentes envolvidos no território. No Brasil, os arranjos institucionais de organização e gestão das RMs são bastante diversificados. (COSTA, TSUKOMO, 2013)

O processo de formação de RMs teve início nos anos 1970 com o objetivo de consolidar o desenvolvimento econômico. As RMs envolviam as capitais dos Estados e foram desenhadas a partir de critérios uniformes, sendo os temas preponderantes o desenvolvimento econômico e social, o saneamento, o uso e ocupação do solo, o transporte e a gestão dos recursos hídricos, em um modelo “estadualizado” (KLINK, 2009), tendo como seu principal fórum um Conselho formado por representantes dos governos federal e estadual com a incumbência de articular as ações com os municípios.

A partir da redemocratização e o surgimento de novos atores sociais, foi questionado esse modelo de adesão compulsória e foram surgindo formas alternativas de associação e

⁷Censo IBGE 2010

integração, notadamente de natureza intermunicipal. A Constituição de 1988 avança em relação às Cartas anteriores ao não mais limitar a conformação de Regiões Metropolitanas a um contexto econômico e as reconhecendo como territórios integrados por entes federados com o propósito de organizar, planejar e executar serviços de interesse comum. Contudo, o tratamento dado pelos Constituintes ficou restrito a esse aspecto, não se aprofundou, e, de acordo com Klink (2009), a Constituição tratou o tema metropolitano de forma superficial, deixando em aberto a questão da dimensão institucional das Regiões Metropolitanas. Nesse contexto e apesar das evidentes limitações, o modelo estadualizado continuou sendo implementado durante o período seguinte.

Na configuração mais atual das 55 RMs brasileiras, um estudo do IPEA desenvolvido entre 2012 e 2013, com o título de “Governança Metropolitana no Brasil”, aponta que as mesmas são estabelecidas pelos estados a partir de diversos critérios, uma vez que também não há critérios comuns definidos nacionalmente para delimitação das RMs. Isso ajuda a explicar a grande heterogeneidade existente entre as RMs nacionais. (COSTA, TSUKOMO, 2013)

Este estudo procurou identificar o perfil de governança instituído em 15 RMs brasileiras, a partir da análise de um conjunto de parâmetros de governança em um esforço para se definir a tipologia da governança metropolitana. A análise foi realizada por meio de oficinas com os atores institucionais dos arranjos de governança e consistia em identificar e avaliar os seguintes aspectos: a) instâncias responsáveis pela Gestão da RM; b) fundo instituído por Lei/Decreto; c) conselho consultivo e deliberativo instituídos por Lei/Decreto; d) financiamento; e) instrumentos de planejamento; f) articulações para governança metropolitanas (associações, câmaras, consórcios, PPP, etc.).

De acordo com os resultados preliminares do estudo, das 15 RMs analisadas, em apenas quatro, foi possível observar um sistema de gestão consolidado, com média e forte articulação de entes e atores para governança (COSTA, TSUKOMO, 2013). Vale destacar o tempo de operação da instância de gestão da RM: em 11 RMs, a instância de gestão possui menos de seis anos, sendo sete delas com dois anos apenas de operação. Belo Horizonte é a única Região com uma gestão institucionalizada consolidada e forte articulação entre as RMs que possuem sistemas consolidados. A Região Metropolitana de São Paulo está classificada como uma Região onde há forte articulação para a governança, contudo, o sistema de gestão não está consolidado.

Na busca de identificar o melhor modo de consolidar e operar um arranjo institucional, os debates na literatura apontam duas vertentes (KLINK, 2009): de um lado, o

modelo com viés estadualizado e de outro, o municipalismo regionalizado. O primeiro é normalmente protagonizado pelos órgãos técnicos de planejamento dos Estados, que defendem que a atribuição principal de planejar a gestão e a organização das RMs é, de fato, do governo estadual. Corroborando essa vertente, Rovena Negreiros cita que seria interessante ter um planejamento metropolitano, elaborado pela EMPLASA, cita como exemplo o Plano de Ação da Macro MetrÓpole Paulista 2013 – 2040, no qual técnicos da EMPLASA elaboraram uma ferramenta de planejamento de longo prazo, que orientará a formulação e implementação de políticas públicas e ações de governo para as Regiões Metropolitanas do Estado de São Paulo (RMSP, RMC, RMBS e RMVP). Interessante citar que não há participação dos municípios neste planejamento, o que remete a uma característica do período autoritário.

Contudo, a modelagem estadualizada de arranjo institucional das Regiões Metropolitanas é criticada pela literatura por limitar-se comumente às funções de planejamento, com conselhos consultivos ou deliberativos sem operacionalidade e com baixa capacidade de alavancar a execução de serviços de interesse comum e responder às demandas de gestão compartilhada de políticas e projetos públicos. De acordo com Klink (1999 : 420), “a maior parte dos órgãos metropolitanos criados ao longo do tempo tem penetração somente na esfera técnica dos municípios, o que limita sua efetividade.”

Relacionando essa análise com o histórico da RMSP, identificamos na EMPLASA o órgão técnico vinculado ao Governo estadual que liderou o tema metropolitano, em especial buscando construir um planejamento e visão de médio e longo prazo. Em 2011, o governo criou a Secretaria de Desenvolvimento Metropolitano, órgão que deveria assumir as discussões e articulações de caráter metropolitano no estado; a EMPLASA passou a responder à SDM. Esse movimento foi visto como promissor para o fortalecimento da governança metropolitana e para contribuir com a superação de uma visão tecnocrática do planejamento metropolitano a partir da efetiva incorporação da política como um instrumento fundamental de transformação. Era esperado que um órgão da administração direta e com as características de uma Secretaria tivesse maior legitimidade para operar o tema metropolitano com maior potência e reconhecimento quando liderados por agentes políticos mais permeáveis ao tratamento de conflitos e negociação de interesses e expectativas dos diversos atores que atuam no território.

Contudo, em junho de 2013, o governo estadual de São Paulo divulgou que a SDM seria extinta, dentro de um esforço de redução de despesas. Essa situação não se encontra ainda claramente definida e gera algumas interrogações importantes quanto ao futuro do tema

e dos caminhos que trilhará a governança metropolitana, especialmente após o impulso da retomada que a publicação da nova lei da RM protagonizou.

Em entrevista o Sr. Marcos Campagnone, já citado neste trabalho, relata que para ele o fato da SDM ter sido anexada à Casa Civil, reforça seu papel tendo em vista que a partir deste momento a condução do tema metropolitano volta para as mãos do Sr. Edson Aparecido, ex Secretário de Desenvolvimento Metropolitano e atual Chefe da Casa Civil, tendo o mesmo tido protagonismo, relatado também por outros entrevistados tais como, o Sr. Mario Reali da SMRIF que à época era prefeito de Diadema, na condução da rearticulação da RMSP em 2011. Porém, para Fernando Luiz Abrucio, entrevista também realizada pelo grupo, a extinção da SDM compromete a condução do tema pois, mesmo reconhecendo o papel importante do Sr. Edson Aparecido a frente da SDM no passado, não automaticamente determina que o tema será priorizado na Casa Civil tendo em vista que este órgão está à frente de muito outros assuntos relevantes para o Governo Paulista.

Retomando os modelos de arranjos identificados por Klink (2011), a vertente diferenciada do modelo estadualizado de RMs, como “Municipalismo Regionalizado” têm nos Consórcios Públicos um novo modelo institucional para a governança metropolitana. Tendem a ser arranjos mais amplos e impulsionados pela vontade autônoma dos municípios.

Os arranjos horizontais de associativismo intermunicipal surgiram e cresceram no Brasil a partir do final dos anos 1980 no rastro da descentralização e democratização. O exemplo maior dessas formas associativas são os Consórcios entre municípios, que se associavam para soluções setoriais. A partir dos anos 1990, os arranjos passam a tratar de temas multissetoriais e territoriais. Exemplo mais forte e bastante estudado na RMSP é o Consórcio municipal do ABC paulista, cuja agregação tem forte identidade social e histórica.

Entretanto, é inegável que os temas metropolitanos e o fortalecimento de seus mecanismos de governança passam pela articulação e cooperação das diferentes esferas de governo. Para Spink (2011), são os Estados, a esfera de governo que melhor pode potencializar a construção de uma governança metropolitana uma vez que os municípios, mesmo quando agrupados em arranjos colaborativos encontram limitações para agir além de sua esfera administrativa. Essas limitações são de ordem jurídica, administrativa, financeira entre outras. Embora os municípios tenham crescido com a descentralização pós Constituição, os temas mais comumente afetos à questão metropolitana permanecem sob gestão dos governos estaduais e/ou federal, como a questão da energia, recursos hídricos, saneamento, infraestrutura, desenvolvimento econômico, entre outros. Isso equivale a dizer que tanto a

tomada de decisão, como a destinação de financiamento estão ainda centralizadas ou em poder dessas esferas de governo.

Mesmo em relação às políticas sociais como saúde, constitucionalmente estabelecida como uma política pública, organizada por meio do Sistema Único de Saúde hierarquizado e com competências das três esferas de governo, a exigência de uma forte articulação e coordenação regional não só é relevante como define um bom ou ruim funcionamento do Sistema no âmbito regional. Contudo, é possível observar que mesmo com atribuições razoavelmente pactuadas entre as esferas de governo, os arranjos de gestão regionais do tema saúde estão em permanente construção e reconstrução e com grande diversidade de modos de funcionamento nas diversas regiões e Estados brasileiros.

Com a edição da Lei 11.107 de 06 de abril de 2005, ou Lei dos Consórcios Públicos, as associações intermunicipais ganham maior potência como arranjo institucional uma vez que podem se constituir como estruturas jurídicas e administrativas de Direito Público, executoras de projetos regionais. Contudo, essa modelagem é nova e tem ainda muitos pontos em estudo para a sua viabilidade, como por exemplo, a forma de captação e execução de recursos de financiamento. Outro ponto que merece ser destacado em relação aos Consórcios é que sua organização tende a se dar entre municípios circunvizinhos, de porte econômico e social similar. Observa-se, por exemplo, que na RMSP existem quatro Consórcios formados e há informações de um quinto Consórcio, envolvendo os municípios no entorno de Osasco; ou seja, 38 dos 39 municípios da RMSP estão envolvidos em alguma forma de consorciamento, excluindo o município de São Paulo. Esse elemento parece ser um importante indicador para se analisar modelos de arranjos institucionais que dêem conta do território completo da Região Metropolitana, considerando o seu tamanho e heterogeneidade que os diferentes municípios apresentam.

Deve ser registrado que também existem experiências de Consórcios formados entre Municípios e Estados, normalmente monotemáticos. Na Região Metropolitana do Recife (RMR) o governo estadual e os municipais se consorciaram para tratar do transporte metropolitano. Contudo, esse arranjo setorizado surgiu como um entrave ao fortalecimento da governança institucional da RMR e ao reconhecimento do Sistema Gestor Metropolitano.

Embora a literatura aponte fragilidades e vazios institucionais nos processos de organização e gestão metropolitana, observa-se a adoção de um conjunto diversificado de mecanismos de governança construídos pelo país, tais como consórcios municipais; câmaras de desenvolvimento local ou regional; comitês de gerenciamento de projetos específicos; agências de desenvolvimento com articulação dos setores público e privado; entre outros. Tais

arranjos não seguem uma única lógica institucional, federativa ou territorial. Tanto podem ter base territorial para responder a uma demanda setorial comum, como serem ampliados para arranjos multisetoriais; os arranjos colaborativos podem ser verticais, reunindo o Estado e os municípios ou horizontais, agregando conjunto de municípios. São o que Klink (2011 : 425) denomina de “arranjos colaborativos imperfeitos”.

Tais arranjos são imperfeitos porque não existe um modelo ótimo, acabado, mas é fruto de uma permanente construção política e institucional. As regiões metropolitanas se caracterizam por espaços de conflitos e contestação. São o território da ação de um amplo conjunto de agentes sociais e econômicos, com escalas distintas de poder e interesses. Nesse sentido, a governança metropolitana passa pela construção de arenas, de espaços institucionais de negociação e pactuação que não desconsiderem a dinâmica sociopolítica daqueles espaços. Conforme Klink (2011 : 418): “a discussão sobre arranjos não pode ser dissociada do contexto socioeconômico, político, histórico e jurídico mais amplo de países e regiões”.

Também para Spink, não há um único caminho ou um modo melhor para desenvolver um arcabouço institucional de governança “no nível macro para o que é, muitas vezes, um conjunto complexo de governos, instituições e agências individuais” (SPINK, 2011 : p.16)

Se a diversidade de modelos institucionais de articulação potencializa a fragmentação urbana e a dispersão ou sobreposição de esforços e recursos, a busca por articulações pontuais como os consórcios temáticos pode ter sido uma alternativa ao esvaziamento das instituições supra de gestão metropolitana, excessivamente centralizadas e com ausência de mecanismos de cooperação entre as esferas de governos (ROLNIK; SOMEKH, 2004). Contudo, se não há um modelo único ou um modo melhor de construir governança, os modelos com maior probabilidade de sucesso e consolidação para a implementação de políticas públicas de interesse comum parecem rejeitar arranjos apolíticos e soluções tecnocráticas, devendo ampliar os espaços de articulação intragovernamental e também na relação Estado e Sociedade. O sucesso de políticas públicas tem estreita relação com a capacidade do Estado em mobilizar e construir apoios e da existência de arenas de negociação e tomada de decisão.

3.3 Conceito de governo, governança e gestão

A principal diferença entre governo e governança é que o primeiro constitui um arranjo jurisdicional com representantes eleitos, com autoridade e um conjunto de assuntos sobre um determinado território. Governança por outro lado, se refere a mecanismos para lidar com ampla variedade de problemas, questões e assuntos pautados por diferentes grupos, chegando regularmente a acordos e decisões mutuamente satisfatórios, por meio da negociação e deliberação entre eles e na cooperação de implementação destas decisões. (SPINK, 2005). Nesse sentido, governança é um processo que envolve atores governamentais e não governamentais, tais como associações, empresários e sindicatos.

A governança metropolitana está diretamente associada na forma como o Estado nacional está organizado, assim como em sua forma de atuação. (KLINK, 2011) Levando em consideração esse aspecto, e analisando o caso brasileiro Abrucio (2005 : 14) afirma que “no plano intergovernamental, não se constituiu uma coordenação capaz de potencializar a descentralização ao longo da redemocratização”.

Temos também a definição de Santos (1999), para quem governança é um conceito novo e está relacionado ao modo com que os governos articulam e coordenam suas ações em cooperação com os diversos atores sociais e políticos, e sua forma de organização institucional. Complementando, governança trata dos processos de articulação intergovernos e também das relações construídas entre Estado e Sociedade.

Neste momento é interessante diferenciar o termo gestão, que resulta da administração propriamente dita de alguma coisa, como por exemplo, o processo de gerir uma política pública, um programa ou um projeto. Se formos buscar a definição de Gestão Metropolitana, podemos definir como termo “agregador da necessidade de planejar e buscar soluções para as questões sociais e econômicas decorrentes dessa justaposição de lógicas territoriais individuais.” (SPINK et al. : 455).

Em entrevista realizada com a Sra. Rovena Negreiros, Diretora Técnica da EMPLASA, ela descreve governança como sendo uma coisa mais ampla e gestão como uma forma mais regular de atuar, a governança tem a ver com a participação do setor privado, da sociedade de outros *stakeholders* que são atores que tem a possibilidade de fazer frente, cobrar, ajudar a implementar. Logo para a diretora da EMPLASA, governança é muito mais ampla do que gestão.

3.3.1. Experiências de governança metropolitana no Brasil e no mundo

Ao elencar diferentes experiências de governança metropolitana, nota-se que não há um modelo único para a organização das regiões metropolitanas e eles estão em constante transformação. Os desenhos institucionais das experiências internacionais mesclam processos informais e formais de articulação e modelos organizados e segmentados. Existem várias possibilidades, cada uma com uma rol de vantagens e desvantagens; todas buscaram se adequar às diferentes realidades e regiões.

Greater London

A primeira experiência metropolitana do mundo foi em Londres. O governo londrino criou, em 1888, o London County Council (LCC). O órgão reuniu diversas funções do governo até a década de 60, quando, em 1963, foi criado o Greater London Council (GLC), que englobava 32 municípios ingleses, para desempenhar funções metropolitanas e definir estratégias nas áreas de habitação, planejamento urbano, proteção contra incêndio e trânsito.

Idealizado para ter autonomia e ampla responsabilidade funcional, o conselho metropolitano se mostrou muito frágil, na prática. O órgão era dependente dos municípios para a implementação, de fato, dos programas e era limitado pelo governo central. (LOBO, TAVARES, 1991). O ente metropolitano foi abolido pelo governo central de Margaret Thatcher, em 1985, depois de uma acirrada disputa política, em que a primeira ministra acabou por se sentir politicamente ameaçada pelo prefeito do GLC, Ken Livingstone.

Nos anos 90, sob pressão da iniciativa privada, Tony Blair criou uma nova entidade metropolitana. Um referendo popular confirmou a volta de um governo metropolitano, que foi nomeado como Greater London Authority (GLA).

Desta vez, a GLA foi desenhada a ter atribuições bem definidas nas áreas temáticas de atuação, como desenvolvimento econômico, transportes e uso e ocupação do solo. E, embora não execute nenhum serviço urbano de maneira direta, e, sim, através de outros órgãos, que seguem as diretrizes estabelecidas pelo Prefeito e pela Assembleia, este novo arcabouço institucional da cidade de Londres conseguiu, de fato, melhorar o ambiente de negócios. Afinal, o Prefeito de Londres aglutinou os atores locais em torno de um projeto que transmitiu maior clareza e transparência no direcionamento estratégico da cidade no cenário internacional.

Vale ressaltar que, apesar do prefeito ganhar mais visibilidade nesse contexto, o arranjo metropolitano permanece relativamente centralizado e dependente das fontes de recursos do governo nacional (KLINK, 2008). Os municípios continuaram distantes dos poderes decisórios e gestão metropolitana foi incapaz de aglutinar as prefeituras num trabalho coletivo.

Comunidade Autônoma de Madrid

Outro modelo de forte organização metropolitana pode ser visto nas comunidades autônomas espanholas e, mais especificamente, na comunidade de Madrid.

As comunidades autônomas se consolidaram como principais órgãos metropolitanos a partir de uma descentralização comandada pelo general Francisco Franco. Entes administrativos da esfera provincial, as comunidades herdaram, num processo gradual, diversas atribuições e responsabilidades que anteriormente eram do governo nacional.

E, em Madrid, o fato de a região funcional quase coincidir com a área administrativa/institucional facilitou a coordenação dos investimentos e de gestão das grandes redes de infra-estrutura. A malha do metrô, por exemplo, cresceu numa taxa anual de 6%, que resultou na duplicação da rede.

O consórcio de transporte da comunidade autônoma de Madrid se destaca nesse contexto. Formado por representantes do governo nacional, regional e local, além de atores dos sindicatos de trabalhadores e das empresas, o consórcio representou um mecanismo participativo e pragmático, e conseguiu coordenar a implantação de medidas bem sucedidas, como a integração tarifária e das rotas. (KLINK, 2008)

É importante mencionar ainda que além do consórcio público no setor de transportes, existem 50 contratos de cooperação intermunicipal para a provisão de serviços específicos, envolvendo mais de 150 municípios espanhóis.

No entanto, as cidades pedem mais autonomia e, nesse caso, a reclamação parte, sobretudo, das cidades grandes. Madrid reivindica maior espaço de articulação no sistema como um todo e exige uma nova discussão das relações intergovernamentais. Fica-se evidente, pois, apesar dos resultados positivos obtidos, a dificuldade de se estabelecer um equilíbrio de forças dentro da organização metropolitana. Um desenho institucional mais democrático e plural poderia ajudar incentivar a elaboração de projetos intermunicipais.

Marseille – Aix

Um dos tradicionais centros industriais da França, a cidade de Marseille passou por um forte processo de decadência a partir da década de 60, quando as indústrias petroquímicas, naval e de mineração iniciaram um processo de reestruturação.

Nesse contexto e, considerando a tendência de descentralização política no país a partir da década de 80, Marseille-Aix entrou num cenário de concorrência predatória entre as cidades que compunham a região. Tal competitividade, marcada por uma forte guerra tributária, gerou altos índices de exclusão social.

Contudo, partir de 2001, ocorreu um fortalecimento gradativo de uma espécie de consórcio intermunicipal, chamado de comunidade urbana. Esse incremento foi ocasionado por dois fatores. O primeiro está ligado ao princípio de autonomia que norteia a decisão da cidade de entrar ou não no consórcio. A decisão voluntária do prefeito acerca da adesão é baseada na avaliação racional dos custos e benefícios. E um número crescente de cidades entrou na comunidade urbana em função da inviabilidade de arcar, individualmente, com os custos de operação e manutenção de alguns serviços. (KLINK, 2008)

Além disso, o governo central elaborou um regime de incentivos financeiros para estimular a adesão às comunidades urbanas. O sistema incluiu uma lei que reduzia a guerra tributária, ao estipular alíquotas unitárias para os impostos sobre a atividade econômica e criou uma taxa para as cidades que aderirem à comunidade. Cobrada de todos os trabalhadores, o imposto representa metade de toda a receita de tais territórios coletivos. O fortalecimento de consórcios intermunicipais mostrou-se, portanto, uma solução capaz de empoderamento dos municípios e desenvolvimento da região metropolitana como um todo.

Vale do Ruhr

Uma iniciativa para revitalizar a região do Vale do Ruhr, na Alemanha, reuniu o governo estadual, 17 municípios, empresas, sindicatos de trabalhadores e entidades da sociedade civil numa agência com formato de uma empresa – *Internationale Bauausstellung Emscher Park* (IBA Emscher Park) –, cuja estrutura acionária pertencia ao governo estadual.

Flexível e ágil, a organização mobilizou os principais atores afetados pela crise econômica na região – berço histórico da industrialização no país. A empresa não executou projetos ou gerou dinheiro adicional, mas intermediou mais de cem programas para recuperação ambiental e urbanística da região.

Para mobilizar os vários segmentos envolvidos na reconstrução do Vale, a agência lançou mão de processos participativos de planejamento regional e de concursos de ideias na elaboração de programas inovadores.

Os recursos destinados aos projetos intermediados pela IBA vinham dos governos nacional, estadual ou municipal ou da comissão europeia. Dois terços do dinheiro eram públicos e apenas o restante vinha do setor privado.

Apesar de a iniciativa não ter discutido o melhor arranjo institucional para a gestão do Vale do Ruhr de maneira permanente, isto é, a agência ter sido apenas uma solução temporária e específica para a revitalização da região (KLINK, 2008), a experiência alemã é uma excelente referência de inovação institucional. A ousadia em reunir o governo estadual, os municípios, sindicatos de trabalhadores, a iniciativa privada e entidades da sociedade civil numa mesma empresa pode servir como exemplo para futuros arranjos metropolitanos.

Metrópole du Grand Paris

Vale destacar ainda outra experiência francesa. Extremamente recente - aliás, ainda em estágio de implantação -, a Metropole du Grand Paris (MGP) marca um novo momento no processo de descentralização administrativa no território francês. Como já mencionado, a França intensificou seu processo de fortalecimento da estrutura de cooperação intercomunal nos anos 80.

A lei que prevê a criação da MGP é uma nova etapa no processo de descentralização francês. A nova região vai incluir a capital, Paris, e as regiões Val-de-Marne, Seine-Saint-Denis e Hauts-de-Seine, totalizando 6,5 milhões de habitantes em 124 municípios.

O novo ente metropolitano deve ser efetivamente implantado no dia 1º de janeiro de 2016 e, futuramente, a MGP deverá contar com alguns representantes eleitos diretamente pelos cidadãos. A ministra de reforma do Estado e descentralização da França, Marylise Lebranchu, já anunciou que a partir de 2020, haverá eleição por sufrágio universal para metade dos conselheiros das metrópoles, segundo ela, apenas se os representantes eleitos pela instância metropolitana tiverem a mesma legitimidade política dos representantes das cidades, haverá debates políticos genuínos a respeito dos assuntos intermunicipais. Nesse sentido, o modelo francês pode inspirar o modelo paulista na busca por uma gestão representativa e democrática.

O estatuto das metrópoles sustenta-se na estrutura de cooperação que já existe na França: o Estabelecimento Público de Cooperação Intercomunal (ECPI) – é o arranjo

mencionado na seção acima, que permite aos municípios se associarem para desenvolver interesses em comum e, portanto, assemelha-se a um consórcio. Os ECPIs podem ainda arrecadar impostos e, assim, ampliar sua autonomia financeira para a realização de investimentos nos espaços da cooperação.

Para Chetry (2013), a metrópole funcionará como uma nova categoria de ECPI com autonomia fiscal e vai se beneficiar da transferência de competências pelos municípios e pelo Estado e, de forma facultativa, pelos departamentos e regiões.

A MGP vai assumir a administração direta de temas como meio ambiente, planejamento e habitação. Quanto à habitação, por exemplo, a metrópole vai elaborar um plano para a moradia e vai poder lançar programas de construção civil.

Belo Horizonte

Assim como em São Paulo, a Região Metropolitana de Belo Horizonte foi criada na década de 70, sob o regime militar. Em sua primeira fase, uma autarquia chamada Plambel era responsável pelo planejamento na região. Ao longo dos anos, porém, o órgão foi sendo politicamente esvaziado.

No fim dos anos 80, o governo de Minas Gerais criou a Assembleia Metropolitana de Belo Horizonte, a Ambel. Então, formalmente, a liderança regional passou para a assembleia, que era composta pelos prefeitos, vereadores – em proporcionalidade relativa à população da cidade – e por representantes do Executivo e Legislativo do Governo estadual. Assim, os Governos locais acabaram ganhando mais poder.

Porém, essa nova composição gerou um cenário de intenso conflito entre os municípios pequenos e os municípios maiores, como Belo Horizonte, Betim e Contagem. E, no fim das contas, observou-se a subordinação dos Governos locais ao Governo estadual. Embora o processo decisório de tal arena dependesse do acerto entre as Prefeituras, o Governo estadual possuía parte substancial dos instrumentos relevantes de intervenção metropolitana. (AZEVEDO e MARES GUIA, 2000)

Em 2004, o governo criou um novo arranjo de gestão e planejamento da região metropolitana de Belo Horizonte. Uma proposta de Emenda à Constituição Estadual de Minas Gerais definiu uma série de instâncias político-administrativas para a região. Além do Conselho Deliberativo, havia agora uma agência de desenvolvimento metropolitano, a Assembleia Metropolitana (como órgão de decisão superior do sistema) e um Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado.

O grande diferencial dessa nova formatação veio em 2006 com três leis complementares que estabeleceram o sistema de representação de cada uma das instituições. A Assembleia é composta por cinco membros do governo estadual, por um membro da Assembleia Legislativa de Minas Gerais e pelos trinta e quatro prefeitos e trinta e quatro presidentes das Câmaras Municipais de cada município. Metade dos votos, porém, fica com representantes do governo estadual. O somatório dos votos de todos os representantes do Executivo e do Legislativo municipais equivale ao somatório dos votos de todos os representantes do Executivo e do Legislativo do Estado. A Assembleia tem a responsabilidade de definir as macrodiretrizes do planejamento global da região e pode vetar, com dois terços dos votos válidos, as resoluções do Conselho Deliberativo de Desenvolvimento Metropolitano.

O Conselho Deliberativo, por sua vez, é formado por cinco representantes do Poder Executivo Estadual, dois da Assembleia Legislativa, dois da cidade de Belo Horizonte, um de Contagem, um de Betim, três dos demais municípios integrantes da região metropolitana e dois da sociedade civil. As deliberações do conselho devem ser aprovadas por três quartos de seus membros, o que impede a liderança isolada de um desses segmentos. (TONUCCI, 2012)

O Fundo de Desenvolvimento Metropolitano é composto por recursos do governo estadual (50%) e dos municípios metropolitanos, de acordo com a receita líquida de cada um deles, além de recursos de dotações orçamentárias, transferências do governo e doações. (TONUCCI, 2012)

Essa perspectiva mais democrática e inclusiva potencializa a construção coletiva num contexto de gestão supramunicipal. Tal representação com pesos ponderados impede a pactuação entre os segmentos isolados da Região Metropolitana e estimula o debate.

A RMBH é apontada atualmente na leitura dos estudos nacionais, como a experiência de governança metropolitana mais rica, no sentido de ter obtido êxito na construção de um arranjo complexo de relações políticas e institucionais, com espaços de participação dos atores políticos municipais e também da sociedade civil. O processo de construção do arranjo conseguiu minimizar o forte sentimento mineiro de “localismo” e construir um sentimento de identidade metropolitana, o que dá maior legitimidade e validade aos processos de governança do território.

Estudo do IPEA aponta como fatores positivos da governança nesta Região, a forte articulação para a integração metropolitana e uma boa consolidação do arranjo institucional. Contudo, esse mesmo estudo aponta como limitador a adoção pelo Conselho Deliberativo de decisões votadas, cujo voto tem pesos distintos de acordo com a população do município.

Recife

A Região Metropolitana do Recife desponta como exemplo de práticas de gestão compartilhada no âmbito metropolitano. Para Best (2011 : 194), o caso da RMR evidencia “um conjunto de atores políticos que se recusam a parar de tentar encontrar formas de cooperar para questões metropolitanas, o que permite aprofundar uma lógica processual de governança metropolitana nesta região”.

Os aspectos singulares da experiência pernambucana são elencados por Best (2011) em seu estudo sobre o Consórcio de Transporte Metropolitano (CTM) da RMR. A autora afirma (2011 : 195) que o CTM foi “o primeiro consórcio público a utilizar a lei de consórcios para a gestão de um serviço público” em âmbito metropolitano, ao mesmo tempo que prevê a articulação da totalidade dos municípios da RM mediante do adesão ao consórcio.

A criação do CTM impulsionou a temática do transporte metropolitano na agenda governamental local, ao mesmo tempo em que para Best (2011 : 198) “criou um espaço de maior articulação e diálogo entre os entes governamentais com a intenção de colaboração”. Caminho esse que também pode ser observado pelo município de São Paulo na construção de instrumentos de gestão compartilhada.

Como consórcio público de adesão voluntária, o CTM aponta para a necessidade de participação ativa e determinante dos poderes executivo e legislativo com resultados obtidos mediante intensa articulação política.

A experiência pernambucana reforça a sensação de que os consórcios intermunicipais são excelentes ferramentas para o fortalecimento da noção de cooperação entre as cidades. O arranjo mostra-se, ainda, interessante por não ser algo proposto verticalmente pela instância estadual. A adesão ao consórcio baseia-se no conceito de autonomia dos municípios.

4 A REGIÃO METROPOLITANA DE SÃO PAULO, GOVERNOS, GESTÃO E GOVERNANÇA

A literatura que trata das Regiões Metropolitanas no Brasil e no Mundo coloca em evidência as modalidades institucionais de enfrentamento da questão metropolitana. Este quarto capítulo dedica-se a estudar o processo de gestão e governança da Região Metropolitana de São Paulo, explorando, por meio de análise de um questionário respondido por gestores de 18 municípios da RMSP, a capacidade de gestão dos 39 municípios que a compõe, bem como apresentando os arranjos institucionais já existentes na RMSP.

Existem diversos arranjos metropolitanos no Brasil e no Mundo, de diferentes modelos que vão dos tipos mais formais aos mais informais e com combinações intermediárias. Arranjos com participação dos atores de forma voluntária e compulsória. O que veremos neste capítulo são os arranjos já existentes na RMSP e identificados sob os aspectos formais ou informais e a participação dos municípios voluntária ou compulsória.

4.1 Região Metropolitana de São Paulo

A cidade de São Paulo, pólo da Região Metropolitana que leva o seu nome, foi um modesto arraial durante três séculos da época colonial, voltado à economia de subsistência e à captura dos índios pelos bandeirantes que alargaram fronteiras e ocuparam o território. Havia, portanto, certa experiência de cultivo de açúcar e algodão, mas a expressão urbana era extremamente restrita. (BÓGUS, VÉRAS, 2000)

São Paulo tornou-se metrópole com a sua expansão no período áureo do café. Afinal, quando este produto passou a ser exportado, a cidade – que possui uma localização estratégica entre o porto e as cidades produtoras, destacando-se, sobretudo, as fazendas do Vale do Paraíba – assumiu características comerciais tornando-se também centro do capital financeiro e sede da burocracia agrário-comercial. Foi a partir deste período, mais precisamente no início do século XIX, que o processo de urbanização da metrópole de São Paulo acentuou-se, na esteira do capitalismo comercial e industrial.

A indústria se desenvolveu e se espalhou pela cidade de São Paulo, fazendo com que a cidade se expandisse, ultrapassando os limites intermunicipais contribuindo para o desenvolvimento de toda a região e também a complexificação dos serviços públicos, tais como transporte, saúde e saneamento, além do fenômeno da periferização da pobreza.

A discussão do processo de regionalização se intensifica na década de 1960, porém, a RMSP apenas foi criada em 1973, como já citado, através da Lei Complementar Federal nº 14, que instituiu também as Regiões Metropolitanas de Belo Horizonte, Porto Alegre, Recife, Salvador, Curitiba, Belém e Fortaleza, e em âmbito Estadual por meio da Lei Complementar nº 94, de 29 de maio de 1974, regulamentada pelo Decreto nº 6.111, de 5 de maio de 1975.

Embora a formalização da RMSP tenha se dado em 1973, iniciativas de regionalização já estavam em desenvolvimento, em 1967 foram instituídas 10 regiões administrativas – Grande São Paulo e de Campinas, entre elas. Também desse ano é a criação do Grupo Executivo da Grande São Paulo (GEGRAN) e do Conselho de Desenvolvimento.

A Lei Complementar nº 94 de 29 de maio de 1974 institucionalizou a Região Metropolitana do Estado de São Paulo e ao mesmo tempo criou outras instâncias de caráter metropolitano: Conselho Deliberativo da Grande São Paulo – CODEGRAN e o Conselho Consultivo Metropolitano de Desenvolvimento Integrado da Grande São Paulo – CONSULTI.

Em entrevista realizada com o Sr. Marcos Camargo Campagnone, Chefe de Gabinete da Secretaria de Desenvolvimento Metropolitano do Estado de São Paulo, nos foi relatado que foi no período de 1975 a 1988, mais precisamente em 1975, que tivemos a criação da Empresa Paulista de Planejamento Metropolitano – EMPLASA cujo objetivo seria realizar serviços necessários ao planejamento, programação, coordenação e controle da execução dos serviços de interesse metropolitano e da EMTU/SP em 1977. E foi neste período também, de acordo com o Sr. Marcos Campagnone que temos a criação de instrumentos de planejamento metropolitano. Segundo o entrevistado o Regime Militar foi pródigo em planejamento urbano, porém, devido à crise econômica que abalou aquele período – choque do petróleo, crise da dívida e inflação – os mecanismos de planejamento foram deixados de lado e diminuíram os investimentos na RMSP.

Como já citado, a RMSP foi criada na década de 1970, pelo regime militar e, com a promulgação da Constituição Federal em 1988, passa-se para os Estados a prerrogativa de constituir as Regiões Metropolitanas, e em 5 de outubro de 1989 o Estado de São Paulo promulga sua Constituição Estadual, tratando, entre outros, do tema da organização regional, estabelecendo seus objetivos. A Constituição do Estado de São Paulo, em seu capítulo II – Da Organização Regional, seção I – Dos Objetivos, Diretrizes e Prioridades, em seu artigo 152

“A organização regional do Estado tem por objetivo promover:

I - o planejamento regional para o desenvolvimento sócio-econômico e melhoria da qualidade de vida;

II - a cooperação dos diferentes níveis de governo, mediante a descentralização, articulação e integração de seus órgãos e entidades da administração direta e indireta com atuação na região, visando ao máximo aproveitamento dos recursos públicos a ela destinados;

III - a utilização racional do território, dos recursos naturais, culturais e a proteção do meio ambiente, mediante o controle da implantação dos empreendimentos públicos e privados na região;

IV - a integração do planejamento e da execução de funções públicas de interesse comum aos entes públicos atuantes na região;

V - a redução das desigualdades sociais e regionais.

Parágrafo único – O Poder Executivo coordenará e compatibilizará os planos e sistemas de caráter regional”. (SÃO PAULO, 1989)

Na Constituição Estadual, o legislador buscou estabelecer alguns parâmetros, mesmo que de forma bastante superficial, que poderão definir a implantação de uma Região Metropolitana.

SEÇÃO II – Das Entidades Regionais

Artigo 153 - 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.

§1º - Considera-se região metropolitana o agrupamento de Municípios limítrofes que assumam 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 sócio-econômica, exigindo planejamento integrado e ação conjunta permanente dos entes públicos nela atuantes. (SÃO PAULO, 1989)

O legislador também apresentou algumas diretrizes para tentar estabelecer um trabalho integrado entre os municípios e entre estes e o Governo Estadual, a fim de fazê-los atuar de forma coordenada e cooperada.

Artigo 155 - Os Municípios deverão compatibilizar, no que couber, seus planos, programas, orçamentos, investimentos e ações às metas, diretrizes e objetivos estabelecidos nos planos e programas estaduais, regionais e setoriais de desenvolvimento econômico-social e de ordenação territorial, quando expressamente estabelecidos pelo conselho a que se refere o artigo 154.

Parágrafo único - O Estado, no que couber, compatibilizará os planos e programas estaduais, regionais e setoriais de desenvolvimento, com o plano diretor dos Municípios e as prioridades da população local.

Artigo 156 - Os planos plurianuais do Estado estabelecerão, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da administração estadual.

Artigo 157 - O Estado e os Municípios destinarão recursos financeiros específicos, nos respectivos planos plurianuais e orçamentos, para o desenvolvimento de funções públicas de interesse comum, observado o disposto no artigo 174 desta Constituição.

Artigo 158 - Em região metropolitana ou aglomeração urbana, o planejamento do transporte coletivo de caráter regional será efetuado pelo Estado, em conjunto com os Municípios integrantes das respectivas entidades regionais.

Parágrafo único - Caberá ao Estado a operação do transporte coletivo de caráter regional, diretamente ou mediante concessão ou permissão. (SÃO PAULO, 1989)

No período entre 1989 a 2011, o governo do Estado de São Paulo, mais precisamente em 1 de agosto de 1994 promulgou a Lei Complementar nº 760, que estabeleceu, após a Constituição Federal de 1988 e a Constituição Estadual de 1989, as diretrizes para a organização regional do Estado de São Paulo. Como determinava esta LC 760, a RMSP teria que, para existir legalmente, ser estabelecida por Lei Complementar específica, porém, isto só foi acontecer de fato em 2011.

Em 2011 a Assembleia Legislativa de São Paulo aprova por unanimidade a Lei Complementar nº 1.139 e o Governador Geraldo Alckmim a promulga em 16 de junho de 2011, reorganizando com isto a RMSP, criando o respectivo Conselho de Desenvolvimento e autorizando o Executivo estadual a criar, mediante lei complementar, entidade autárquica de caráter territorial, com fim de integrar a organização, o planejamento e a execução das funções públicas de interesse comum. Esta Lei Complementar autorizou também o Poder Executivo estadual a instituir o Fundo de Desenvolvimento da Região Metropolitana de São Paulo.

A LC 1.139 percorreu um grande caminho, conforme foi descrito pelo Sr. Marcos Campagnone em entrevista. O Projeto de Lei para a reorganização da RMSP foi fruto de um intenso debate com a sociedade por meio de encontros em várias cidades tais como, Santo André, Caieiras, Mogi das Cruzes, entre outras. Após estes encontros o Governo paulista entregou o PLC à Assembleia Legislativa que abriu para consultas e audiências públicas. E após 6 anos de debate, de idas e vindas, foi promulgada a LC.

Composta por 39 municípios, conforme mapa abaixo (Figura1), a RMSP possui uma população de 19.683.975 habitantes⁸, destacando-se como a 3ª região metropolitana mais populosa do planeta. Destaca-se neste cenário a cidade de São Paulo, a 6ª maior população do mundo, com 11,2 milhões de habitantes.

Unindo-se com outras regiões metropolitanas próximas a São Paulo, como Campinas, Santos e São José dos Campos e com outras cidades próximas que compreendem aglomerações urbanas em processo de conurbação, como Sorocaba e Jundiaí, temos o chamado Complexo Metropolitano Expandido – ultrapassando 31,5 milhões de habitantes (população total dessas áreas somadas à da capital) – aproximadamente 75% da população do estado inteiro, sendo a segunda macro-metrópole mais populosa do mundo, superada apenas por Tóquio que alcançou a marca dos 37 milhões de habitantes. Se apontarmos apenas as

⁸Censo IBGE 2010

regiões metropolitanas de Campinas e de São Paulo que formam a primeira macrometrópole do hemisfério sul, teremos 65 municípios, que juntos abrigam 12% da população brasileira. (EMPLASA)

Figura 1 - Mapa da Região Metropolitana de São Paulo



Fonte: EMPLASA

Como destacado na figura 1, a RMSP foi dividida em 6 sub-regiões, onde podemos destacar alguns municípios. A sub-região central é formada apenas pelo município pólo da RMSP, ou seja, a cidade de São Paulo. Nas sub-regiões Sudoeste, Oeste e Norte, destacamos a cidade de Barueri, que possui condomínios de alto padrão (tendo como exemplo o Alphaville) e também é sede de inúmeras empresas prestadoras de serviços que atuam em São Paulo mas, que se estabelecem no município para buscar redução na cobrança do Imposto Sobre Serviços ISS. Citamos também Santana do Parnaíba, Embu-Guaçu e Mairiporã que podem ser considerados municípios com características de cidades dormitórios.

Nas sub-regiões Noroeste e Nordeste, evidenciamos a cidade de Guarulhos que é a segunda maior cidade do Estado de São Paulo e contrapomos este gigantismo citando Guararema, cidade pequena, agradável e que tem bastante da sua arrecadação proveniente das atividades turísticas.

Merecem destaque as cidades do ABC, citando São Bernardo do Campo pela sua dinâmica e indústrias e Santo André.

Tabela 1 - População, área, densidade, PIB, PIB per capita e IDH-M⁹

	População	Área (km ²)	Densidade demográfica (hab/km ²)	PIB a preços correntes (x mil)	PIB percapita	IDH-M (2013)
Arujá	74.905	96,11	777,35	R\$ 2.045.662	R\$ 27.341,84	0,784
Guarulhos	1.221.979	318,68	3.828,36	R\$ 37.139.404	R\$ 30.383,43	0,763
Santa Isabel	50.453	363,30	139,09	R\$ 758.326	R\$ 15.027,08	0,738
Caieiras	86.529	96,11	894,84	R\$ 1.893.141	R\$ 21.854,95	0,781
Cajamar	64.114	131,33	487,92	R\$ 5.501.593	R\$ 85.810,87	0,728
Francisco Morato	154.472	49,07	3.130,45	R\$ 969.711	R\$ 6.274,90	0,703
Franco da Rocha	131.604	134,16	981,28	R\$ 1.961.019	R\$ 14.901,02	0,731
Mairiporã	80.956	320,70	252,25	R\$ 1.186.366	R\$ 14.660,98	0,788
Barueri	240.749	65,69	3.639,94	R\$ 27.752.428	R\$ 115.319,91	0,786
Carapicuíba	369.584	34,55	10.680,08	R\$ 3.429.411	R\$ 9.270,98	0,749
Cotia	201.150	324,01	622,55	R\$ 6.212.597	R\$ 30.904,90	0,780
Itapevi	200.769	82,66	2.415,79	R\$ 5.145.931	R\$ 25.617,71	0,735
Jandira	108.344	17,45	6.124,59	R\$ 1.650.308	R\$ 15.219,19	0,760
Osasco	666.740	64,95	10.411,79	R\$ 36.389.080	R\$ 54.599,81	0,776
Pirapora do Bom Jesus	15.733	108,52	144,63	R\$ 127.215	R\$ 8.088,95	0,727
Santana de Parnaíba	108.813	179,93	605,17	R\$ 3.641.217	R\$ 33.444,02	0,814
Vargem Grande Paulista	42.997	42,48	1.021,79	R\$ 750.868	R\$ 17.483,99	0,770
Embu das Artes	240.230	70,39	3.412,50	R\$ 4.446.703	R\$ 18.527,39	0,735
Embu-Guaçu	62.769	155,63	405,11	R\$ 597.288	R\$ 9.503,99	0,749
Itapeverica da Serra	152.614	150,87	1.015,41	R\$ 3.501.046	R\$ 22.975,76	0,742
Juquitiba	28.737	522,18	55,04	R\$ 256.753	R\$ 8.936,13	0,709
São Lourenço da Serra	13.973	186,33	74,96	R\$ 158.379	R\$ 11.324,94	0,728
Taboão da Serra	244.528	20,39	12.049,87	R\$ 4.807.207	R\$ 19.643,78	0,769
Diadema	386.089	30,80	12.519,10	R\$ 11.254.523	R\$ 29.153,85	0,757
Mauá	417.064	61,87	6.803,54	R\$ 7.352.093	R\$ 17.619,04	0,766
Ribeirão Pires	113.068	99,12	1.144,99	R\$ 1.888.931	R\$ 16.709,84	0,784
Rio Grande da Serra	43.974	36,34	1.192,45	R\$ 487.295	R\$ 11.053,79	0,749
Santo André	676.407	175,78	3.866,35	R\$ 17.258.468	R\$ 25.609,30	0,815
São Bernardo do Campo	765.463	409,48	1.872,59	R\$ 35.578.586	R\$ 46.495,62	0,805
São Caetano do Sul	149.263	15,33	9.708,79	R\$ 11.009.306	R\$ 73.605,89	0,862
Biritiba Mirim	28.575	317,41	90,10	R\$ 288.023	R\$ 10.080,26	0,712
Ferraz de Vasconcelos	168.306	29,57	5.624,82	R\$ 1.603.417	R\$ 9.527,71	0,738
Guararema	25.844	270,82	95,50	R\$ 457.443	R\$ 17.688,52	0,731

⁹Índice criado a partir da análise de três dimensões (educação, longevidade e renda) e utilizado para avaliar o desenvolvimento dos municípios.

Itaquaquecetuba	321.770	82,61	3.877,73	R\$ 3.256.578	R\$ 10.118,18	0,714
Mogi das Cruzes	387.779	712,67	543,65	R\$ 8.810.329	R\$ 22.751,54	0,783
Poá	106.013	17,26	6.211,94	R\$ 2.747.246	R\$ 25.909,35	0,771
Salesópolis	15.635	425,00	36,79	R\$ 174.836	R\$ 11.179,48	0,732
Suzano	262.480	206,20	1.270,37	R\$ 5.759.762	R\$ 21.936,27	0,765
São Paulo	11.253.503	1.521,10	7.387,69	R\$ 443.600.102	R\$ 39.450,87	0,805
	19.683.975	7.946,82	125.417	R\$ 701.848.591	R\$ 25.795	

Fonte: IBGE, 2010

Em síntese, a Região Metropolitana de São Paulo é composta por 39 municípios, perfazendo uma população de 19,68 milhões de habitantes, distribuídos por mais de 7,9 km² de área. Somando-se a PIB destes 39 municípios encontramos um valor maior do que R\$701,8 bilhões o que resulta em um PIB per capita médio de R\$25.795.

A RMSP é constituída por municípios bastante heterogêneos, com grandes assimetrias de tamanho e de recursos, que na visão de vários estudiosos, trata-se da grande ameaça à consolidação desta metrópole. Estas diferenças são bem visíveis vide o exemplo de São Paulo, 6^a maior cidade do mundo com 11,2 milhões de habitantes e São Lourenço da Serra com apenas 13 mil munícipes. No que tange à riqueza, podemos também destacar, para não citar a cidade de São Paulo, Guarulhos com um PIB de R\$37,1 bilhões, quase trezentas vezes mais do que o PIB de Pirapora do Bom Jesus, que perfaz um montante de R\$127,2 milhões.

Conforme matéria veiculada na Folha de S. Paulo, dia 12/06/2011 com o título – Área metropolitana de São Paulo abriga “áfricas e europas” – a RMSP tem de um lado, São Caetano do Sul, com índices de qualidade de vida próximos aos da Noruega e Austrália, líderes mundiais; e do outro, Francisco Morato e Embu-Guaçu, com taxas iguais à da Albânia e inferiores à do Panamá.

Este cenário é fruto de décadas de falta de planejamento, de crescimento desorganizado, de ocupação predadora do solo.

Para se ter a idéia desta disparidade entre os municípios, o PIB per capita médio (somando-se os PIBs per captas dos 39 municípios e dividindo por 39) chegamos a um valor de R\$ 25.795, acima da média nacional que é de R\$19.509. Porém, ao verificarmos município por município, constatamos que dos 39, 20 tem um PIB per capita menor do que a média nacional.

Outra característica a ser trazida a luz deste texto, conforme tabela 2, é o multipartidarismo existente na RMSP. Temos, administrando os 39 municípios, 11 siglas

partidárias diferentes, destacando-se o PT com 9 municípios, o PSDB com 8 municípios e o PMDB com 6 municípios. Porém, em relação à população, o PT administra cerca de 80% dos eleitores da RMSP, com destaque à cidade pólo, contrapondo ao PSDB que administra o Governo Estadual. Todavia, como este não é o objeto de estudo deste trabalho, deixaremos para pesquisas posteriores a análise de como o multipartidarismo ou a polarização entre as siglas que disputam a hegemonia nacional impactam na gestão e governança na RMSP.

Tabela 2 - Distribuição dos partidos políticos por prefeitura na RMSP

Município	Partido do prefeito	Município	Partido do prefeito	Município	Partido do prefeito
Arujá	PR	Guarulhos	PT	Pirapora do Bom Jesus	PMDB
Salesópolis	PR	Franco da Rocha	PT	Embu-Guaçu	PMDB
Guararema	PR	Osasco	PT	Itapeccica da Serra	PMDB
		Carapicuíba	PT	São Lourenço da Serra	PMDB
Mogi das Cruzes	PSD	Embu das Artes	PT	Ribeirão Pires	PMDB
Caieiras	PSD	Santo André	PT	São Caetano do Sul	PMDB
		São Bernardo do Campo	PT		
Barueri	DEM	Mauá	PT	Suzano	PSDB
		São Paulo	PT	Biritiba Mirim	PSDB
Vargem Grande Paulista	PSB			Ferraz de Vasconcelos	PSDB
		Itapevi	PV	Rio Grande da Serra	PSDB
Juquitiba	PPS	Jandira	PV	Cajamar	PSDB
		Francisco Morato	PV	Taboão da Serra	PSDB
Itaquaquecetuba	PTN	Mairiporã	PV	Santana de Parnaíba	PSDB
		Diadema	PV	Cotia	PSDB
Poá	PDT	Santa Isabel	PV		

Fonte: TSE, 2013

Para lidar com as diferenças socioeconômicas e com as diferenças de capacidade administrativa e técnica desses municípios no enfrentamento dos problemas de interesse comum que afetam a RMSP, faz-se necessário investirmos em gestão e governança metropolitana, ou seja, no planejamento das ações de forma intergovernamental, de maneira em que possa predominar a cooperação e a integração dos municípios, entre eles e o governo do Estado de São Paulo, entre estes entes subnacionais e o Governo Federal e entre todos estes governos e outros atores que possam contribuir para o desenvolvimento da RMSP.

Dando sequência ao trabalho proposto, passaremos ao diagnóstico da governança e gestão na RMSP.

4.2 Governança na Região Metropolitana de São Paulo

Uma das demandas apresentadas pela SMRIF foi a de identificar os principais arranjos de governança existentes na RMSP à época do presente estudo. Foi priorizada a identificação dos arranjos mais relevantes, com algum grau de formalização quanto a sua existência e funcionamento.

A RMSP possui no Conselho de Desenvolvimento da Região Metropolitana o seu arranjo macroinstitucional, criado pela Lei Complementar 1.139/11. Além do Conselho de Desenvolvimento foram identificados e selecionados outros arranjos: quatro Consórcios intermunicipais de natureza multissetorial, além de uma Agência de Desenvolvimento na sub-região Sul. Os quatro Consórcios reunidos representam 31 municípios o que equivale dizer que dos 39 municípios da RMSP, 80% deles também estão envolvidos em algum arranjo institucional horizontal com seus pares. A única sub-região que até o presente momento não possui arranjo consorcial dessa natureza é a Oeste, cujo pólo é o município de Osasco. Possui, porém, fortes movimentos na direção da constituição de um arranjo institucional próprio.

4.3 Arranjos de governança existentes na Região Metropolitana de São Paulo

Os principais arranjos da RMSP identificados são:

Conselho de Desenvolvimento da Região Metropolitana – CDRM/SP

Criado em 19 de setembro de 2011 pela Lei 1.139 que reorganizou a RMSP, o Conselho de Desenvolvimento Metropolitano é formado pelos 39 prefeitos da RMSP e representantes do governo estadual vinculados às respectivas secretarias que tratam dos campos funcionais de interesse comum, tais como transporte metropolitano, uso e ocupação do solo, saneamento, desenvolvimento econômico, inclusão social, entre outros. Integram também o referido Conselho, dois representantes do Poder Legislativo Estadual a serem indicados pela Mesa Diretora da Assembléia.

O Conselho tem como principal atribuição a de deliberar sobre projetos estratégicos para a RMSP, desenvolvidos com recursos do Fundo de Desenvolvimento. A Secretaria Executiva será exercida pela entidade autárquica a ser criada, sendo que enquanto esta não for criada, vem sendo exercida pela EMPLASA. Na primeira e na segunda composição, o município de São Paulo ficou com a Presidência do Conselho.

A referida Lei indica as diretrizes de funcionamento do Conselho, tais como modo de deliberação e funcionamento e remete ao regimento interno a ser criado, as definições das atribuições e funções de suas instâncias internas, como Presidência e Secretaria Executiva. Também estabelece que o Regimento deverá dispor sobre o Conselho Consultivo da RMSP, o qual será composto por representantes da sociedade civil; dos Poderes Legislativo estadual e municipal dos entes que integram a RMSP, além de representantes do Poder Executivo estadual e municipal. Este Conselho Consultivo poderá ser criado de forma subregional. Outra instância interna é a possibilidade de se constituir Câmaras Temáticas para dar conta de discussões das respectivas funções de interesse comum e ainda, Câmaras Temáticas Especiais, voltadas à programas ou projetos específicos.

Entidade Autárquica

O capítulo III da Lei 1.139/11 trata da criação da entidade autárquica, mas exige a edição de uma nova lei complementar. Esta entidade tem caráter territorial, com a finalidade de integrar a organização, o planejamento e a execução das funções públicas de interesse comum da RMSP. A Lei estabelece que a autarquia deva ter autonomia administrativa e financeira e será vinculada à Secretaria de Desenvolvimento Metropolitano – SDM.

Importante registrar que a referida Lei vincula o Conselho de Administração da autarquia ao definir que suas funções serão exercidas pelo Conselho de Desenvolvimento da RMSP. Em relação às atribuições da autarquia, o parágrafo 2º do artigo 17 estabelece:

§2º. – Caberá à autarquia:

- 1- Arrecadar as receitas próprias ou as que lhe sejam delegadas ou transferidas, inclusive multas e tarifas relativas à serviços prestados;
- 2- Elaborar planos, programas e projetos de interesse comum e estratégico, estabelecendo objetivos e metas, bem como fiscalizar e avaliar sua execução;
- 3- Promover a desapropriação de bens declarados de utilidade pública, quando necessários à realização de atividades de interesse comum;
- 4- Exercer outras atribuições que lhe sejam conferidas por lei.

Assim, o arranjo de governança proposto pela reorganização da RMSP, se estrutura em torno de 01 Conselho de Desenvolvimento; 01 Conselho Consultivo com a participação da sociedade civil; Câmaras Temáticas, e uma Autarquia. Pelo texto da lei se deprende que esta autarquia tem função estratégica de indução e de execução e seu desempenho mais ou menos ativo poderá definir os rumos da governança metropolitana em médio e longo prazo. Antes, contudo, a mesma deve ser criada.

Consórcio Intermunicipal Grande ABC

Constituído em dezembro de 1990, é o mais antigo Consórcio da RMSP. Reúne os sete municípios da sub-região Sul, do Grande ABC: Santo André, São Bernardo do Campo, São Caetano do Sul, Diadema, Mauá, Ribeirão Pires e Rio Grande da Serra. Possui sede própria, localizada em Santo André e a Presidência do Consórcio é exercida atualmente pelo Prefeito de São Bernardo do Campo.

Em fevereiro de 2010, passou a ser o primeiro Consórcio multisetorial de direito público e natureza autárquica, amparado pela Lei Federal nº 11.107 de 06/04/2005, dos Consórcios Públicos.

Amplamente estudado como experiência de governança regional, sua estrutura interna conta com uma Assembléia Geral, de caráter deliberativo nos moldes do contrato de Consórcio Público. Sua atuação é representativa, tanto junto ao governo estadual e federal como também junto às associações empresariais e organismos internacionais. Seu funcionamento interno conta com Grupos Técnicos de discussão e pactuação de ações de interesse comum, sobretudo nos temas de infraestrutura, mobilidade, desenvolvimento econômico, gestão ambiental e inclusão social, por onde entram os temas da saúde, educação e assistência social;

Agência de Desenvolvimento Econômico do Grande ABC

Criada em outubro de 1998 por deliberação da Câmara Regional do ABC, fórum de articulação do poder público e a da sociedade civil organizada na Região.

A Agência é uma associação civil de direito privado, sem fins econômicos, formada pelo Consórcio Intermunicipal do ABC que representa os sete municípios do ABC, por sete associações comerciais, cinco sindicatos de trabalhadores e empresas do Pólo Petroquímico, além de instituições de ensino superior da Região, entre elas a UFABC, FEI e Metodista. A atuação da Agência prioriza o fomento de projetos de desenvolvimento econômico e de geração de empregos e a articulação de pequenos e médios empresários, aproximando-os das instituições de ensino e pesquisa de produtos e tecnologias.

Consórcio de Desenvolvimento dos municípios do Alto Tietê – CONDEMAT.

Constituído em abril de 2010, reúne 11 municípios da sub-região Noroeste: Guarulhos, Moji das Cruzes, Suzano, Ferraz de Vasconcellos, Arujá, Santa Isabel, Biritiba Mirim, Salesópolis, Guararema, Itaquaquecetuba e Poá.

É um consórcio público representando pouco mais de 3 milhões de pessoas e tem o objetivo de articular os interesses comuns dos municípios da região para potencializar suas ações. A presidência é exercida pelo prefeito de Guarulhos.

Consórcio Intermunicipal da Região Sudoeste da Grande São Paulo – CONISUD.

Criado a partir da Lei 11.107 de 2005, este consórcio reúne atualmente 8 municípios da região: Itapeverica da Serra, Taboão da Serra, Embu das Artes, Juquitiba, Vargem Grande Paulista, Embú-Guaçú, Cotia e São Lourenço. Os municípios de Cotia e Vargem Grande Paulista, embora não compunham a configuração tradicional desse micro região, solicitaram a adesão e foram admitidos no CONISUD.

Este Consórcio envolve em torno de 1 milhão de pessoas e possui a singularidade de 90% do seu território situar-se em áreas de proteção de mananciais, o que representa grande limitação aos processos de desenvolvimento convencional.

A presidência do Consórcio é exercida atualmente pelo prefeito de Embú das Artes. Os principais objetivos do Consórcio é agrupar esforços para a obtenção de ganhos de escala na implementação de serviços públicos, bem como fortalecimento na negociação regional. Um dos serviços públicos recentemente criados por meio do Consórcio foi o SAMU Regional, serviço móvel de atendimento às urgências de saúde.

Consórcio Intermunicipal dos municípios da Bacia do Juquery – CIMBAJU

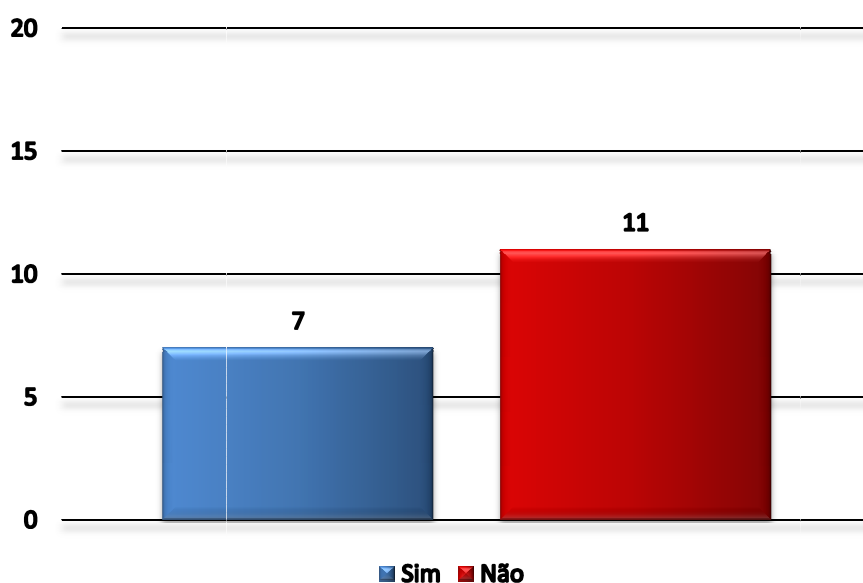
Este Consórcio foi reativado em junho de 2005 após 10 anos inativo. Reúne 5 municípios: Mairiporã, Cajamar, Francisco Morato, Franco da Rocha e Caieiras. A Presidência atual é exercida pelo prefeito de Caieiras, Sr. Roberto Hamamoto.

4.4 Gestão na Região Metropolitana de São Paulo

O presente estudo também realizou uma pesquisa junto aos municípios da RMSP com o objetivo de identificar o modo como tratam as questões relacionadas à gestão metropolitana. Por meio da aplicação de uma pesquisa com respostas objetivas, buscou-se verificar a percepção dos municípios a respeito da gestão metropolitana; se o tema está institucionalizado em suas estruturas administrativas e políticas; e em quais órgãos os assuntos são tratados.

Composto de 7 (sete) questões múltipla escolha e 1 (uma) questão dissertativa, o questionário foi enviado e disponibilizado para o conjunto dos 38 municípios da RMSP, excluindo a cidade de São Paulo, nossa cliente. Este foi respondido por 18 cidades, o que representa quase metade dos municípios. Os resultados seguem abaixo:

Gráfico 2 - Presença de estrutura administrativa exclusiva para tratar temas metropolitanos



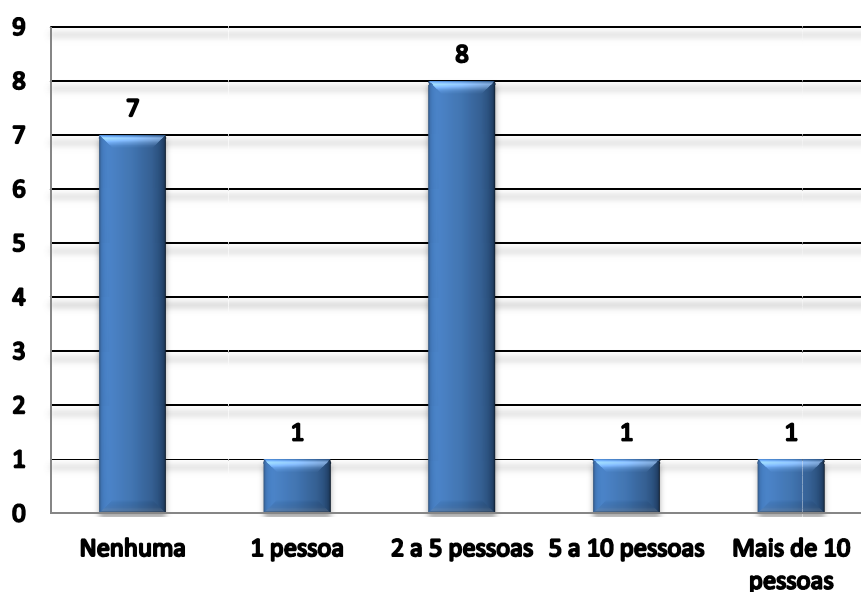
O objetivo da pergunta era avaliar se os municípios possuem estrutura exclusiva responsável pela articulação das relações metropolitanas, tanto em relação à função de articulação externa com os demais poderes públicos como também na condução da coordenação interna de governo para os temas de interesse regional.

Os resultados mostram que a maioria dos municípios pesquisados não possui uma estrutura específica para tratar das relações ou assuntos de caráter metropolitano. Dentre

aqueles que responderam negativamente, encontram-se também municípios que possuem estrutura responsável pela coordenação do tema, porém de caráter não exclusivo.

Em boa medida, a ausência de estrutura exclusiva pode ser justificada pela distribuição das discussões em cada secretaria de acordo com a função pública de interesse comum: transportes, saneamento, desenvolvimento econômico, entre outros. Entretanto, pode também indicar uma tendência de dispersão e fragmentação das discussões sem uma coordenação técnica e política que concentre a atuação do município junto ao território metropolitano.

Gráfico 3 - Número de pessoas que compõe a estrutura que trata temas metropolitanos

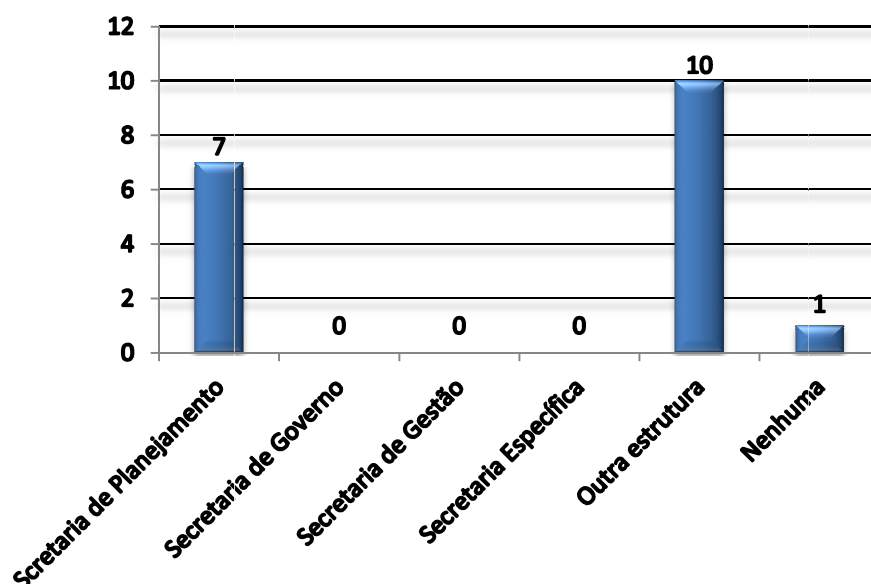


A segunda pergunta tratava sobre a quantidade de servidores vinculados às estruturas administrativas responsáveis pelo tema metropolitano no município. As respostas indicam que as estruturas de coordenação metropolitana dos municípios, quando existem, são estruturas pequenas. Apenas 1 dos municípios relata uma estrutura de mais de 10 pessoas, sendo que a maioria possui de 2 a 5 pessoas. Chama atenção a quantidade de municípios que responderam que não dispõe de nenhum técnico encarregado para o tema. Esse dado é um indicador claro do baixo grau de institucionalização ou da concentração do tema no gabinete do chefe do poder executivo municipal.

Duas observações devem ser feitas. A primeira é que em virtude do pouco tempo para realização da pesquisa não foi possível explorar o grau de formação dos profissionais responsáveis a fim de definir o perfil dos gestores municipais e indicar a necessidade de

capacitação ou não. A segunda observação é que o número total observado supera o total da primeira questão, pois foram consideradas no total de respostas válidas também as estruturas administrativas de caráter não exclusivo.

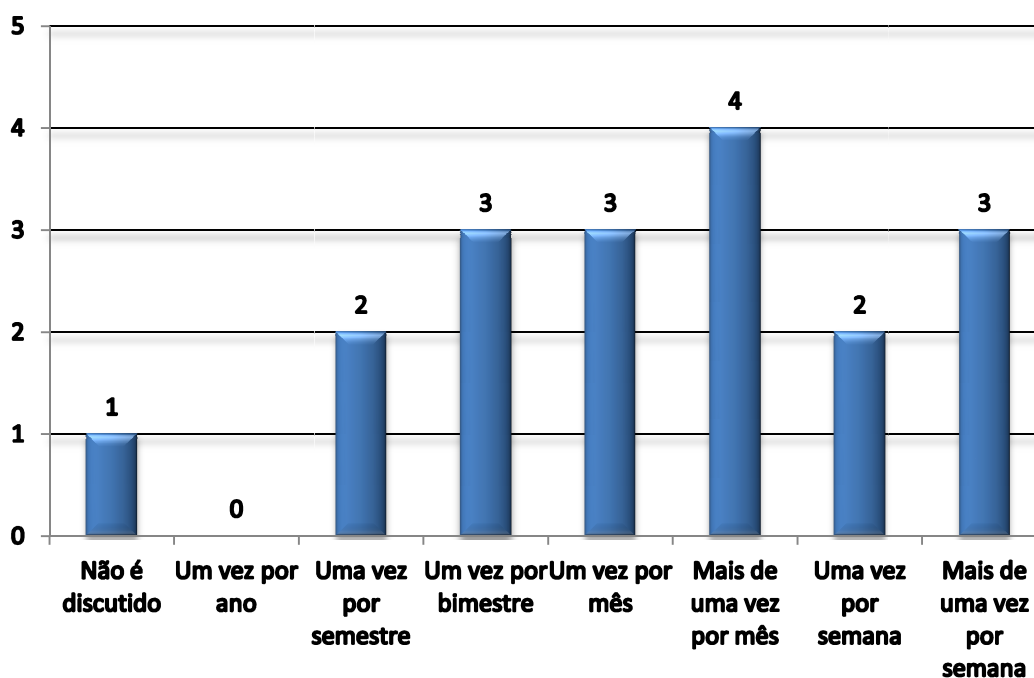
Gráfico 4 - Onde se localizam as discussões sobre os temas metropolitanos



O objetivo da terceira questão é identificar em qual estrutura dos poderes públicos o tema metropolitano têm centralidade, na medida em que não há uma estrutura específica para o mesmo. Interessante observar que sete dos municípios entrevistados indicaram a Secretaria de Planejamento como órgão municipal responsável pelo tema, sendo esta estrutura a central para a discussão do tema metropolitano. Essa condição pode ser decorrente do modelo tradicional, mas é também um indicativo positivo na medida em que estas estruturas coordenam as ações de médio e longo prazo, possibilitando verificar quais são os temas que tem implicação para além dos limites do município.

Esta questão também auxilia na percepção que não há uma compreensão uniforme por parte dos gestores municipais em relação ao tratamento do tema, o que faz com que o assunto seja alocado em diversas secretarias de acordo com o entendimento ou com a função metropolitana de maior peso ou relevância segundo o gestor local. Questões metropolitanas e ou regionais recebem o mesmo tratamento.

Gráfico 5 - Frequência com que temas metropolitanos são debatidos pelo corpo técnico



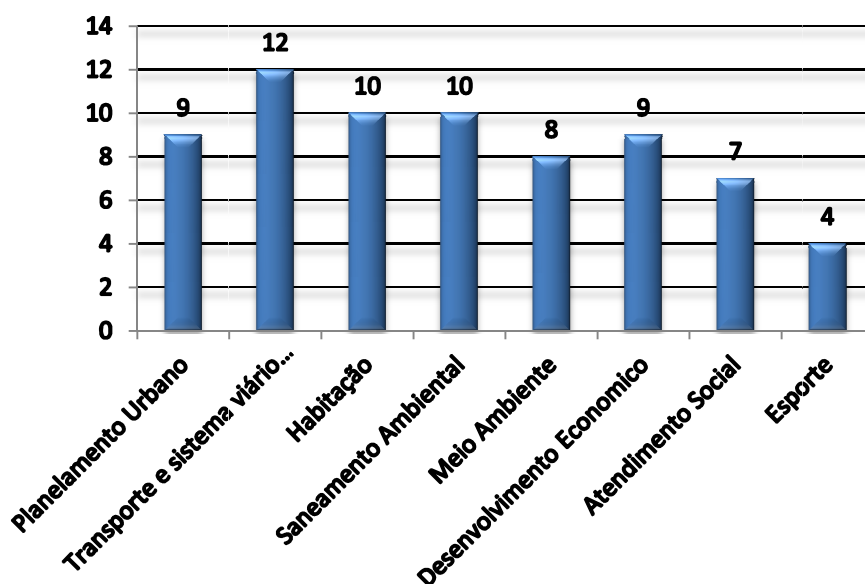
Na quarta questão buscou-se verificar a percepção da gestão municipal quanto à relação dos problemas locais com a dimensão metropolitana.

Metade dos municípios que responderam ao questionário indica discutir temas metropolitanos mais de uma vez por mês ou mais de uma vez por semana. A outra metade discute uma vez por mês, por bimestre, por semestre.

Para o grupo, essa situação explicita a grande heterogeneidade dos municípios que compõem a RMS. As questões de natureza metropolitana têm reflexos diferentes nos municípios e, portanto, mobiliza suas estruturas também de forma distinta. Enquanto que para alguns municípios a gestão metropolitana está presente nas discussões do seu cotidiano, para outros esse tema é tratado em reuniões e fóruns específicos apenas – ou pelo menos assim parece ser compreendido, a partir da leitura das respostas.

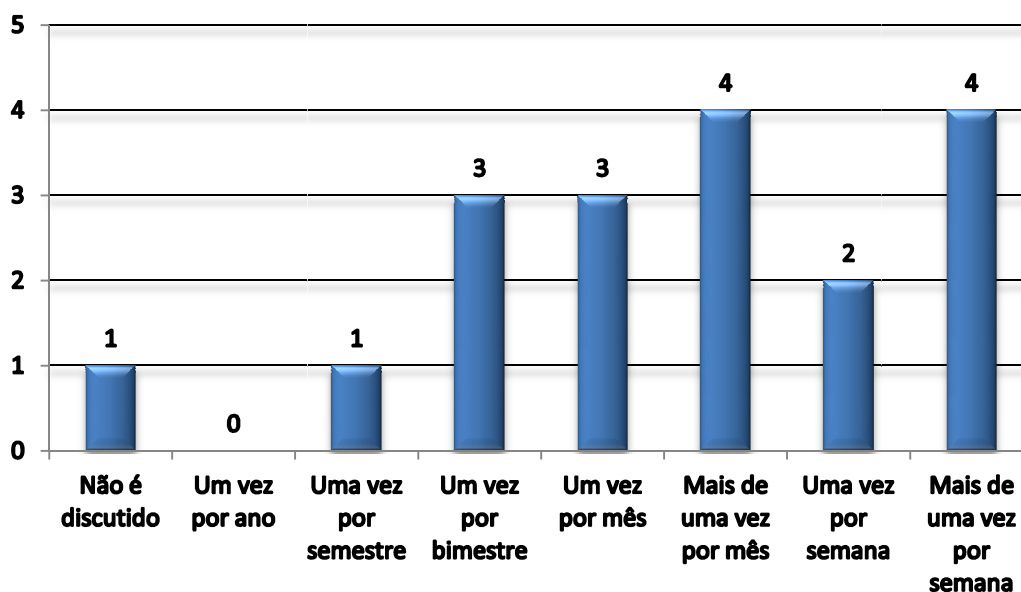
Esse elemento é importante ao se desenhar modelos de arranjos institucionais que dêem conta de abarcar em um único arranjo tamanha diversidade.

Gráfico 6 - Temas metropolitanos presentes nas discussões



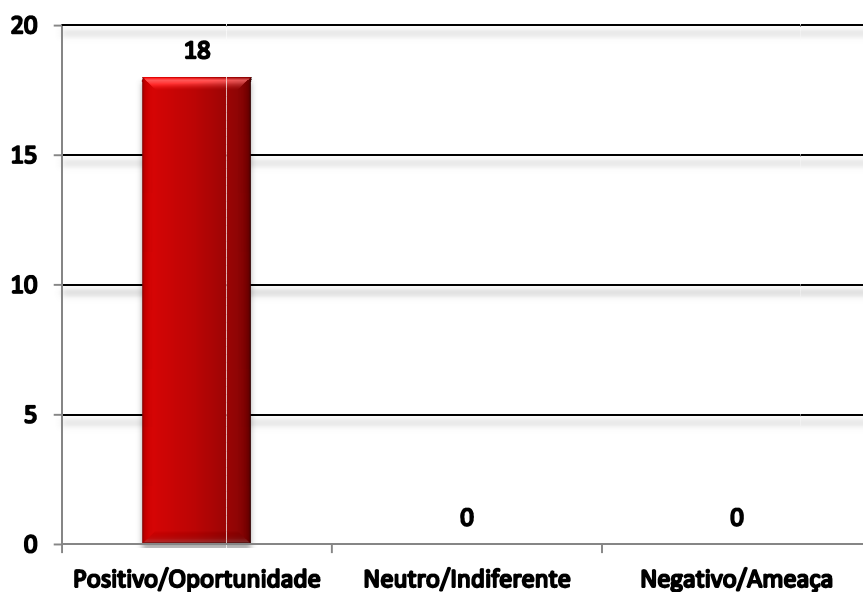
Este item parece ser o de maior uniformidade entre os municípios pesquisados. As respostas reproduzem em grande medida, as funções de interesse comum que as legislações sobre as RM têm colocado. Três temas ganham destaque com baixa variação entre eles: transporte e sistema viário primeiro lugar, seguido por saneamento e meio ambiente que se apresentam empatados em segundo lugar em confirmando o dilema de mobilidade das grandes metrópoles e das condições básicas de vida, bem como a questão da expansão do mercado imobiliário nos últimos anos. Cabe destacar que o tema segurança, apesar de não aparecer dentre as opções do questionário, também foi citado por alguns municípios.

Gráfico 7 - Frequência com que os temas metropolitanos são debatidos pelo Prefeito



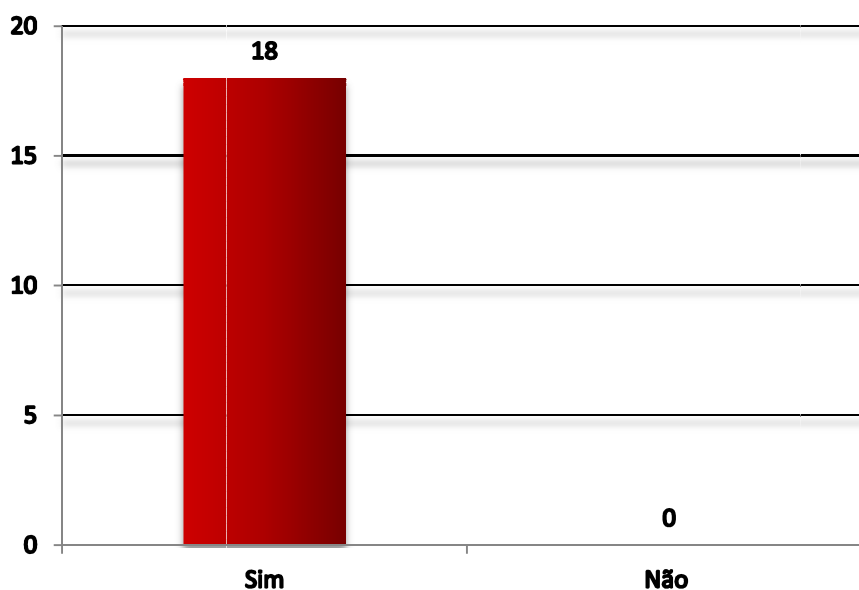
Esta questão buscou identificar a presença do prefeito municipal à frente das questões metropolitanas. Aqui também se sobrepõe a diversidade não sendo possível identificar uma forma preponderante. Ao menos quatro prefeitos discutem mais de uma vez por semana e dois, pelo menos uma vez por semana. Entretanto, em três cidades, os prefeitos discutem o tema metropolitano apenas uma vez por bimestre.

Gráfico 8 - Avaliação sobre a participação do município na RMSP



A sexta questão buscou identificar qual a percepção do município como parte integrante da RMSP. Os resultados obtidos mostram que totalidade dos municípios pesquisados indica como positivo o fato de fazer parte da RMSP. Essa situação indica uma janela de oportunidade para atuação do município-pólo na tentativa de construção de uma agenda metropolitana positiva comum.

Gráfico 9 - O município deseja se envolver mais com a RMSP



A sétima pergunta complementa a pergunta anterior. Nessa questão procura-se identificar se existe disposição por parte dos municípios em se envolver com temas metropolitanos e mais especificamente com a RMSP. As respostas apontam que a totalidade dos municípios reconhece/deseja se envolver mais com os temas metropolitanos. De alguma forma, essa visão pode ter sido modificada em virtude do desenvolvimento de consórcios regionais que se consolidaram na RMSP ao longo dos últimos anos.

A oitava, última e única pergunta aberta do questionário, convidou os gestores municipais a refletirem sobre como o município poderia incrementar seu envolvimento com as questões metropolitanas. As respostas recebidas foram as mais diversas, dentre as quais destacamos:

- a) Possibilidade de elaboração de um planejamento estratégico regional, que possibilite a construção de uma agenda metropolitana de médio e longo prazo capaz de fortalecer planos de governança, para além dos calendários político-eleitorais;
- b) Ampliação e fomento de grupos de trabalho e fóruns de discussões temáticos especializados como forma de compartilhar informações;
- c) Desenvolvimento de planos e projetos regionais com a finalidade de captação de recursos externos (federais, estaduais, privados ou internacionais);
- d) Criação e compartilhamento de um repositório de dados municipais, metropolitanos e regionais em plataforma aberta que possibilite aos municípios

desenvolverem estudos e projetos com base em dados e informações de outras esferas governamentais;

e) Maior participação e envolvimento do Governo do Estado de São Paulo nas reuniões dos consórcios públicos existentes na RMSP, numa tentativa de que as demandas dos municípios possam ser discutidas e as políticas regionais sejam orientadas de uma perspectiva “debaixo para cima”;

f) Abrir a possibilidade de adesão de subprefeituras da cidade de São Paulo a consórcios regionais existentes, de acordo com relação de proximidade e/ou zona de influência. Essa iniciativa asseguraria assento do município-pólo dentro das estruturas e fortaleceria os arranjos institucionais existentes com políticas orientadas sob a perspectiva dos municípios.

À guisa de conclusão, pode-se afirmar que a percepção inicial do estudo que conservava a ideia de que para maioria dos municípios o tema metropolitano é um tema desconhecido modificou-se na medida em que a pesquisa sinaliza que parte significativa dos gestores possui a percepção que os problemas dos municípios têm implicação de caráter metropolitano.

Entretanto, na maioria dos municípios, o tema metropolitano não se encontra na agenda ou pelo menos não possui relevância nas suas agendas. Esta situação pode ser decorrente da necessidade de priorizar os assuntos sobre os quais o gestor municipal tem maior governabilidade para lidar e decidir e também da já indicada condição heterogênea dos municípios da RMSP.

A ausência dos temas metropolitanos na agenda municipal pode ser decorrência da falta de espaços consolidados de discussão e fraca articulação interpoderes que seja do amplo domínio das equipes técnicas e do próprio Prefeito transitar e discutir, possibilitando inclusive maior capacitação e conhecimento a respeito do tema.

Além disso, fica exposto o descontentamento de diversos municípios pela forma como o Governo do Estado de São Paulo tem conduzido o conjunto de políticas metropolitanas, indicando que os municípios não dispõem do espaço necessário para dar vazão às suas demandas.

5 PROPOSTAS PARA O FORTALECIMENTO DAS RELAÇÕES METROPOLITANAS NA REGIÃO METROPOLITANA DE SÃO PAULO

O desafio de construir uma ação coletiva efetiva parece longe de ser solucionado. Ao mesmo tempo, não há um único caminho para a construção de uma governança metropolitana capaz de prestar serviços públicos de forma eficiente (WILSON, SPINK e WARD, 2011). A literatura sobre o tema, ao pesquisar experiências de governança metropolitana tanto nacionais como também internacionais, registra que embora as mesmas possam servir de referência à reflexão, nenhum modelo adotado em um determinado contexto pode ser reproduzido em outro, exigindo adaptações e construções próprias em função das condicionantes institucionais, políticas e técnicas locais.

Desse modo, conhecer os principais problemas para a construção de governança metropolitana contribui para o encaminhamento de propostas. Nesse sentido, Fernandes (2011), aponta três grandes argumentos de fundo que explicam os impasses e dilemas da gestão metropolitana brasileira.

O primeiro argumento refere-se ao desenho institucional do Federalismo brasileiro que privilegia o municipalismo. O modelo brasileiro é o único que considera municípios como “entes federais”, potencializando o fator autonomia destes em suas relações de integração o que seria um dos fatores impeditivos para a consolidação da governança metropolitana no Brasil na compreensão de parte dos cientistas sociais que estudam o tema. Além disso, o federalismo brasileiro privilegiou relações de competitividade entre os diferentes níveis de governo em detrimento de relações de cooperação. (FREY, 2012)

O segundo argumento trata das grandes assimetrias de tamanho, de poder e de recursos entre os diferentes municípios que compõem as regiões metropolitanas. Esta heterogeneidade faz com que os problemas relacionados com a questão metropolitana tenham implicações muito distintas de um para outro município dentro da mesma RM e, portanto, não contribuem para a formação de uma identidade macrorregional. No caso da RMSP, estas diferenças se tornam visíveis, como já mencionado no trabalho.

O terceiro, e último, argumento apresentado pelo autor diz respeito à trajetória político-institucional das regiões metropolitanas no Brasil. Relata-se que esta discussão teve início na década de 50 com a aceleração do processo de urbanização do Brasil e se institucionalizou através da Constituição de 1967, em pleno período militar o que para alguns autores criou barreiras para o desenvolvimento do tema. A trajetória se completa com a Constituição de 1988, já que os Estados se tornam protagonistas no processo de criação das

regiões metropolitanas. No entanto, a combinação dos Estados que mantiveram critérios similares ao período autoritário de formação/ reorganização de RMs com os municípios fortalecidos e avaliados pela Carta Constitucional dificulta o processo de consolidação de formas compartilhadas de gestão destes territórios.

5.1 Fatores que podem favorecer a governança na Região Metropolitana de São Paulo

Se a literatura em torno do tema é unânime em afirmar a pluralidade e diversidade dos arranjos de governança experimentados pelas diversas Regiões Metropolitanas no mundo, é possível, no entanto, selecionar e analisar elementos que podem contribuir para arranjos de governança positivos e que conseguem superar entraves típicos dessas experiências.

Segundo Lippi (2011) é possível identificar por meio de diferentes experiências, nacionais e internacionais, os aspectos que favorecem a governança nas Regiões Metropolitanas. São 8 fatores que nesse estudo, também são tomados como propostas de reflexão da situação atual na RMSP e sinalizam os prováveis caminhos que devem ser trilhados para a consolidação da governança. São eles:

1) Cooperação entre os atores governamentais

Em uma federação, de acordo com Abrucio (2005 : 15-16) “o entrelaçamento dos níveis de governo é a regra básica na produção e gerenciamento de programas públicos, especialmente na área social. A experiência internacional caminha neste sentido”.

Os municípios que compõem a RMSP necessitam buscar e oferecer cooperação para lidar com “funções públicas de interesse comum”, pois, vários problemas afetam mais de um município e que se forem trabalhados de forma isolada não teremos efetividade na ação. Esta cooperação tem que se dar entre os municípios, entre estes e o governo estadual e entre os entes subnacionais e a União, rompendo com a cultura da não cooperação.

Nesse sentido, a disposição atual do município de São Paulo é decisiva para o avanço e consolidação da governança na RMSP. Sustentado no exemplo de Medellín, na Colômbia, Frey (2012) destaca que a cooperação depende extraordinariamente da disposição da parte mais forte em adotar uma postura de solidariedade com o conjunto dos municípios.

Se a grande heterogeneidade entre os municípios pode ser um elemento dificultador para construir governança para toda a Região Metropolitana, o papel do município pólo ganha ainda maior relevância nessa construção.

2) Polarização entre os municípios

A cidade de São Paulo, através do seu peso econômico, social e político têm condições de exercer maior protagonismo e a decisão do atual Prefeito de colocar este tema na agenda política é um importante sinalizador que São Paulo deseja se tornar um pólo indutor da governança para a RMSP. Contudo, para exercer esse protagonismo o município precisa construir capacidade política e técnica, para se colocar como catalisador e com a preocupação de não se sobrepor aos demais municípios da RM.

Nesse sentido, é importante registrar que São Paulo está na presidência do Conselho de Desenvolvimento Metropolitano, espaço de onde pode exercer liderança e induzir a construção de uma nova dinâmica político-institucional para o arranjo metropolitano.

No entendimento do secretário executivo do Consórcio do ABC, Luis Paulo Bresciani, a articulação intermunicipal com maior consolidação existente na RM, “a chave da governança da RMSP é o município de São Paulo. Se São Paulo jogar seu peso, exercer sua liderança, avançaremos”. Para Bresciani, mesmo que a região do ABC possua maturidade e força para dialogar diretamente tanto com o governo estadual como federal, como já vem fazendo por meio do Consórcio, somente a efetiva participação do município de São Paulo é capaz de promover um salto em relação à situação atual.

3) Envolvimento dos legislativos municipais

Sem dúvida a estrutura de governo mais distante dos temas metropolitanos é o Legislativo, em especial as Câmaras Municipais. A dinâmica político-eleitoral que domina este espaço é a discussão de temas locais, de problemas das micro-regiões internas ao município, de onde o vereador constrói sua sustentação política, afasta-os dos temas regionais.

O envolvimento do legislativo municipal e também do estadual no tema metropolitano, deve passar por dois movimentos. Um movimento, de sensibilizar para a interligação dos temas da micro-região com os temas de interesse comum, os quais são resultado de opções de política de serviços públicos e de desenvolvimento definidos em instâncias maiores. O outro movimento de envolvimento do Legislativo se dá na medida em que a discussão da governança metropolitana deixa de ser um tema eminentemente técnico e econômico e passa pela variável da política, passando a ser efetivamente, um processo social e político. É nesse ponto, que se pode ter uma maior contribuição do Legislativo. (SPINK, TEIXEIRA E CLEMENTE, 2009)

Em entrevistas realizadas com diversos vereadores, podemos perceber este distanciamento das Câmaras Municipais com o tema metropolitano pois, conforme relatado acima, as Câmaras estão mais focadas nos temas do dia-a-dia do cidadão.

O envolvimento dos legislativos municipais pode ser buscado com a criação de espaços institucionais internos ao arranjo, garantindo a participação dos presidentes das Câmaras Municipais no modelo das RMBH e da RMR ou ainda, nos fóruns e câmaras sub-regionais da RMSP.

4) Participação e validação da sociedade civil

A própria construção do conceito de governança decorre da percepção que o enfrentamento de problemas originados nas RMs extrapola a ação governamental. Assim, considerando a compreensão de governança como um processo de gestão institucional que supera o âmbito do poder público e envolve os atores da sociedade civil, o fortalecimento da governança metropolitana passa pela articulação com esta, de forma compartilhada.

Governança metropolitana implica a construção de um sentido de identidade e pertencimento, não pode ser construída de forma setorial ou pontual. Uma boa estratégia de governança requer o funcionamento de instâncias de participação para discussões com a sociedade civil e permitir a transparência da formulação e implementação das políticas públicas. As Regiões Metropolitanas ganham legitimidade na medida em que as mesmas se tornam visíveis para a população, principalmente para a população das cidades menores que a compõem.

Os arranjos institucionais das RMs brasileiras que se apresentam mais fortalecidos institucionalmente (COSTA, TSUKOMO, 2013) construíram estruturas mais complexas de gestão, para responder à diversidade e amplitude dos atores presentes no território. Espaços de diálogo e participação da sociedade civil são identificados nas RMBH e RMR.

Na RM de Belo Horizonte, o Sistema Gestor Metropolitano se constitui como um arranjo de governança que inclui além de uma Assembléia Metropolitana onde se reúnem os governos estadual, municipal e os presidentes das Câmaras Municipais; um Conselho Deliberativo Metropolitano, uma Agência de Desenvolvimento um Grupo de Gestão Metropolitano, o Fórum Metropolitano da RMBH, que é o espaço por onde transitam as discussões entre Estado e Sociedade civil.

Na RM de Recife, o Sistema Gestor Metropolitano consiste em um Conselho de Desenvolvimento da RMR, o qual é formado por um Fórum Metropolitano de Secretários

Municipais, formado por representantes dos governos municipal, estadual e federal e representantes da sociedade civil (empresários, academia e comunidade organizada). Além disso, a RMR realiza Consultas Regionais para definir prioridades para o Plano Plurianual – PPA e Lei Orçamentária Anual (LOA).

5) Existência de Arranjo institucional

O fortalecimento das Regiões Metropolitanas passa pela consolidação de um arranjo institucional de caráter metropolitano supra, ganhando características de “autoridade metropolitana”. A consolidação de um arranjo institucional não precisa inviabilizar outras formas de articulação técnica e política, tais como consórcios e associações. Seria desejável antes, que os incorporasse na medida em que são representativos do território e nasceram de iniciativas voluntárias e possuem contexto social e histórico já legitimado de articulação.

Conforme se observou no estudo de (COSTA, TSUKOMO, 2013), o grau de institucionalização e articulação das RM é em grande medida, incipiente e frágil. Mesmo nos casos de arranjos formalmente constituídos, esse fator segundo Souza (2007, p. 255) “não significa necessariamente que a governança metropolitana esteja em operação”.

O desafio dos arranjos de governança é combinar instâncias de coordenação, negociação e deliberação que tenha legitimidade política e uma representação equitativa dos governos e dos diferentes atores da sociedade civil; que possuam capacidade técnica e de gestão e cujo processo envolva planejamento, execução e controle das ações.

Um elemento chave nesse processo é a capacidade de execução que o arranjo institucional possui, considerando nesta, as condições técnicas e jurídicas de captação de recursos até a execução e controle de projetos e políticas de interesse comum. Esse elemento é importante para viabilizar os projetos de caráter metropolitano, ou seja, que sejam executados a partir dessa “nova autoridade” metropolitana.

Um dos mecanismos que tem sido adotado nessa direção é a constituição de uma Agência de natureza autárquica. As Regiões de Belo Horizonte e Recife possuem suas agências. No estado de São Paulo, as RM de Campinas e da Baixada Santista também possuem agências executoras e a Lei 1.139 de 16/06/2011 também prevê a criação de uma agência para a RMSP. Este é um dos aspectos centrais desse estudo uma vez que o município de São Paulo ao propor a diretriz do presente trabalho, expressou a expectativa pela criação da Agência autárquica de âmbito metropolitano.

6) Assunto organizador das demandas da região metropolitana

A dinâmica político-institucional do sistema de gestão metropolitana deve organizar os assuntos/temas ou função de interesse comum que são desafios colocados para a RMSP. Nessa direção, os Comitês Setoriais ou Câmaras Técnicas vinculadas e inseridas no arranjo institucional da governança metropolitana podem ser as estruturas que têm a função de estudar e viabilizar propostas técnicas para os problemas setoriais.

Importante destacar que nem todos os assuntos metropolitanos afetam igualmente todos os municípios de uma RM, podendo ser criados grupos técnicos específicos para o estudo de alternativas para questões de subregiões.

Esses processos precisam ser dinâmicos e resultados de uma articulação política deliberada no âmbito do arranjo institucional.

7) Recursos e fontes de financiamento

Uma boa governança deve ampliar os mecanismos regionais para captação de recursos a fim de dar conta de projetos elencados como prioritários pelos municípios participantes da RMSP.

A vinculação do financiamento à existência de arranjos institucionais metropolitanos pode ser um importante elemento fomentador da integração e articulação. Se por um lado, no dizer de Souza (2003), os incentivos financeiros não são suficientes para mobilizar parceria e cooperação, a inexistência de mecanismos objetivos e concretos de financiamento e execução de projetos de caráter metropolitano pode esvaziar e reduzir o sentido de governança.

O Governo Federal tem aqui um papel chave para a consolidação da governança nas áreas metropolitanas pela capacidade de indução e mobilização em torno de uma agenda metropolitana por meio de mecanismos de financiamento para estas regiões. Apenas recentemente o governo federal provocou discussões para a elaboração de Planos Plurianuais PPA Regionais com o objetivo de estabelecer e pactuar diretrizes de investimento de natureza regional, a serem desenvolvidos para anos subsequentes.

8) Existência de liderança política

Os processos decisórios devem favorecer a criação de redes federativas e contar com participação de todas as esferas de poder em um arranjo que evite a centralização e a

hierarquia. (ABRUCIO, 2005) Entretanto, a existência de lideranças políticas é fundamental para dar centralidade e catalisar o debate. É preciso ter em conta que as Regiões Metropolitanas se configuram como núcleos de poder e seus espaços institucionais são a arena de articulação, sendo necessário e desejável a existência de lideranças na condução dos processos.

Essa questão é influenciada pela dinâmica político-eleitoral ao longo do tempo de funcionamento e consolidação do arranjo de governança, podendo surgir novas lideranças e outras serem substituídas. No caso da RMSP, pela sua dimensão territorial e potencial econômico e social, é esperado o surgimento de mais de uma liderança com legitimidade para discutir o tema. Construir arranjos de governança que permitam a expressão das diversas lideranças em cena é vital para o funcionamento efetivo desses espaços. A ocupação dos espaços institucionais de governança deve ser partilhada entre os diferentes atores territoriais para buscar um equilíbrio institucional e político favorável à cooperação.

No modelo de arranjo da RMSP proposto pela Lei, os representantes do Estado e da Prefeitura de São Paulo estão situados em espaços institucionais em condições de exercer liderança, seja na figura do governador e prefeito ou de secretários designados. Além deles, é esperado que outros atores ganhem destaque, como por exemplo, e presidentes dos Consórcios intermunicipais, que são também os prefeitos das cidades pólos dessas sub-regiões.

5.2 Encaminhamentos

À título de conclusão do presente estudo e com base nos elementos e experiências aqui abordadas, apresentamos a seguir um conjunto de ações que visam contribuir para a ampliação e consolidação da governança metropolitana da RMSP.

Após estes meses de trabalho o grupo identificou duas macro vertentes para o encaminhamento de propostas para o fortalecimento da governança metropolitana.

Na primeira vertente, a proposta segue o modelo estadualizado já em operação nas RMBS e RMC que, conforme já mencionado no trabalho, é normalmente protagonizado pelos órgãos técnicos de planejamento dos Estados, em um modelo que segue as características de ações impostas em um modelo “de cima para baixo”.

Nesta lógica, são estas nossas propostas para efetivar o processo de governança metropolitana proposto pela Lei Complementar nº 1.139/2011:

- a) Fortalecer o Conselho de Desenvolvimento da RMSP, composto pelos 39 Prefeitos e representantes do Governo do Estado;
- b) Criar o Conselho Consultivo, prerrogativa do Conselho de Desenvolvimento, podendo ser um para cada sub-região da RMSP, com a participação da sociedade civil, do Poder Legislativo estadual e municipal, além do Poder Executivo Municipal e Estadual. Inserindo o município de São Paulo nos Conselhos Consultivos de todas as sub-regiões;
- c) Criar a Entidade Autárquica/Agência Metropolitana, por ato do governo estadual, cujo Conselho de Administração será exercido pelo Conselho de Desenvolvimento da RMSP;
- d) Fundo de Desenvolvimento da RMSP, vinculado ao governo estadual e com um Conselho de Orientação composto por membros do Conselho de Desenvolvimento e diretores da autarquia/agência metropolitana.

Partindo dessa estruturação já estabelecida em lei, nos parece que o grande esforço por parte da SMRIF, deve ser o de dar concretude a esses espaços e efetivá-los como instâncias da integração da governança metropolitana. Nesse sentido, o grupo sugere ao município de São Paulo, na condição de Presidente do Conselho de Desenvolvimento, também presidir a autarquia a ser criada.

Entretanto, ao longo do desenvolvimento do trabalho, na medida em que as entrevistas foram realizadas e com o maior entendimento do grupo sobre o assunto proposto, sentimos que o momento atual abre uma janela de oportunidade para a quebra paradigmas na forma pela qual o Governo do Estado de São Paulo tem conduzidos as políticas metropolitanas até o momento.

Entendemos que o desenvolvimento de ações para o fortalecimento da governança metropolitana que favoreçam a construção de uma agenda positiva de cooperação intergovernamental passa pela adoção de medidas que favoreçam a maior participação dos municípios nas instâncias decisórias e de planejamento. É nosso entendimento que o modelo estadualizado proposto pela LC 1.139/2011, tem sozinho, comprovadamente baixa operacionalidade e baixa capacidade de responder às demandas de gestão compartilhada de políticas e projetos públicos.

Nesse modelo, caracterizado pela centralização metropolitana na figura do governo estadual ou central, observa-se que o processo de contestação interno é intenso, pois os atores locais reivindicam mais voz na elaboração e na execução das políticas metropolitanas.

Além de contestação, arranjos impostos “de cima para baixo”, com participação limitada dos governos locais geram duplicação de iniciativas e, nas últimas consequências, contra-reformas institucionais. (KLINK, 2011) Por isso, se ainda há espaço para propostas, que modifiquem ou incrementem o desenho estadualista pensado e implantado em outras regiões metropolitanas por um modelo mais municipalista, construído e empoderado “de baixo para cima”, o momento para proposição de novos modelos ou formatos é agora. E, com a atuação conjunta dos municípios, pode-se pleitear junto ao Governo do Estado de São Paulo maior abertura para participação nas decisões metropolitanas.

Dessa maneira, passamos a propor um novo modelo institucional e novas regras de composição e funcionamento que entendemos serem necessárias à modificação do processo existente. Seguem as ações e o modelo proposto:

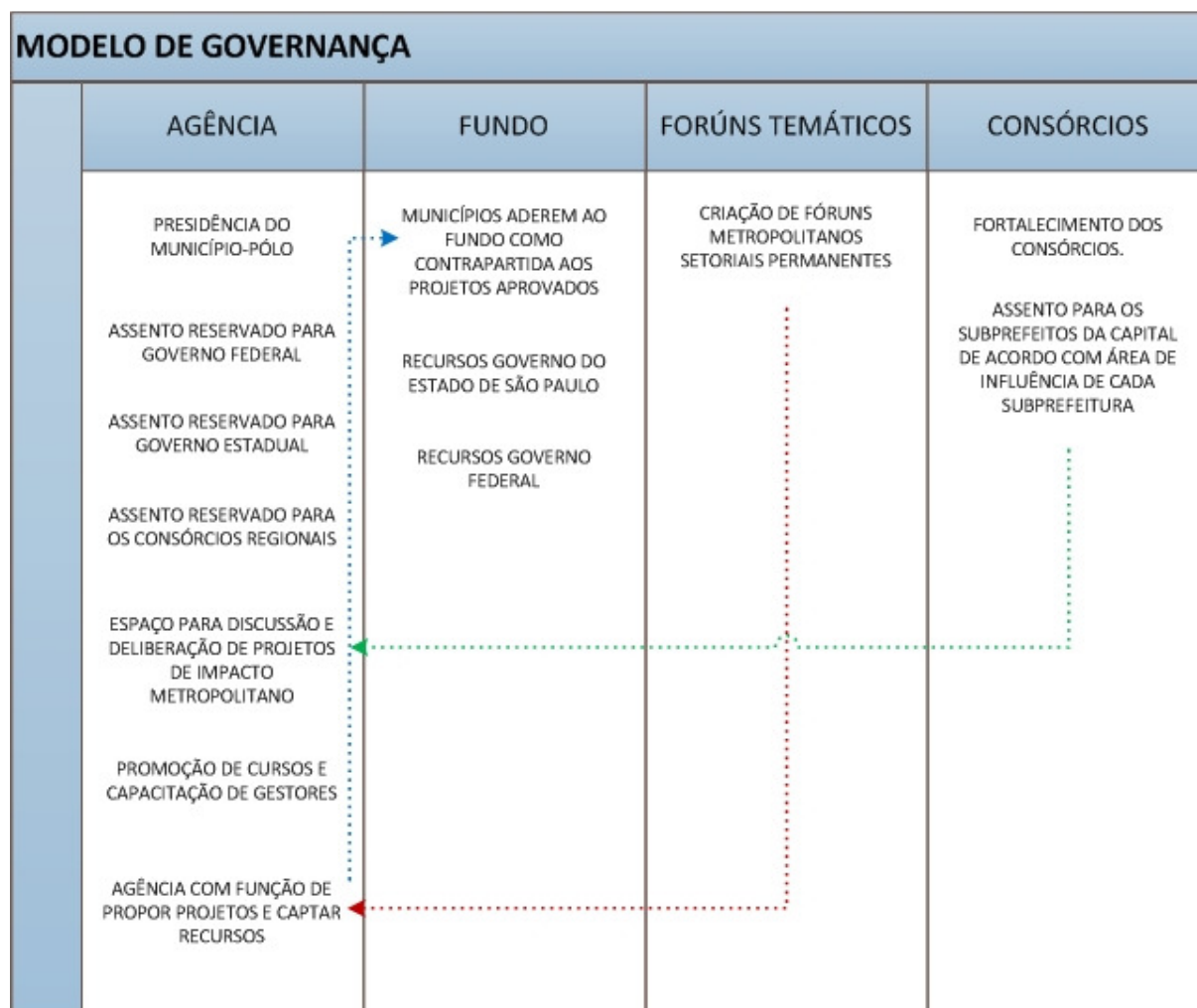
- a) O município de São Paulo deve ampliar o contato e a articulação com os demais municípios da RMSP. Juntos, os municípios passam a ter mais peso para expressar suas demandas junto ao governo do Estado e mais influência na transformação de um arranjo de governança de modelo “estadualizado” instituído pela Lei 1.139/2011 para um modelo de governança metropolitana mais democrático e, por consequência, com maior legitimidade;
- b) Fortalecer os cinco consórcios sub-regionais, baseados nos consórcios intermunicipais por meio da participação do município-pólo (ou de subprefeituras) nos consórcios. Essa participação deve ser ativa e o município de São Paulo precisa buscar a discussão de problemas e proposição de soluções de maneira conjunta com esses arranjos. É preciso aproveitar o caminho de confiança pavimentado pelos consórcios e a criação de soluções elaboradas pelo conjunto dos municípios;
- c) Propõe-se empoderar os cinco arranjos institucionais existentes. A ideia que cada consórcio passe a integrar o novo modelo de agência metropolitana a ser criada, presidida pela cidade-pólo (a presidência pode ser rotativa, mas é difícil imaginar que São Paulo não seja o protagonista). Cada consórcio terá direito a participação, voz ativa e voto nas deliberações da agência;
- d) A agência deve elaborar um regimento a fim de estabelecer instâncias político-administrativas responsáveis por assegurar a representatividade e peso institucional proporcional entre os seus membros. O grupo entende que o Governo do Estado de São Paulo prevê participar da agência, com número de votos paritários com os demais Poderes. A liderança isolada deve ser evitada, pois pode levar ao esvaziamento

político da futura agência. O balanceamento dos votos necessários para aprovação de projetos e demais deliberações é fundamental para a perenidade da agência. Os critérios utilizados para normatizar esse modelo de gestão exigem uma discussão mais detalhada a fim de responder as especificidades do contexto paulista.

- e) Propõe-se criar um assento para o governo federal, visando ampliar a participação e envolvimento do governo central nas questões metropolitanas. O grupo entende que o governo federal, por meio do Ministério das Cidades ou outro órgão, deve compor e participar da agência (em um primeiro momento sem direito a voto), mas como potencial avalista de projetos de infraestrutura e financiamento;
- f) Articular ações de planejamento da RMSP, com a elaboração de um Plano Diretor metropolitano contendo um planejamento de médio e longo prazo para as sub-regiões e fazendo constar nos PPAs do Estado, dos Municípios e da União, recursos compatíveis com a programação;
- g) Criação de fóruns temáticos permanentes (saneamento e meio ambiente, mobilidade urbana, habitação social) com reuniões mensais. As soluções e projetos debatidos deverão ser submetidos para a agência para posterior formatação, deliberação e captação de recursos;
- h) A agência deve ser o órgão central na promoção de cursos e capacitação para os gestores metropolitanos;

Abaixo segue um esquema com o modelo de governança proposto pelo grupo.

Figura 2 - Modelo de governança proposto



Num contexto geográfico mais amplo, para tornar a gestão mais eficiente é necessário adotar o arranjo institucional mais ágil e efetivo. Analisadas as experiências internacionais e nacionais de governança metropolitana, entendemos que a melhor solução para a Região Metropolitana de São Paulo é um modelo descentralizado, de empoderamento das cidades, assim como de participação das esferas estadual e federal.

Modelos frágeis de organizações metropolitanas, por sua vez, também apresentam limitações, mas a pluralidade de arranjos institucionais para as regiões metropolitanas pode ser uma vantagem, pois essa diversidade pode se transformar num elemento propulsor de um processo coletivo de aprendizagem, que combina a elaboração e a execução de projetos concretos. (KLINK, 2008)

Na RMSP, a saída mais adequada parece ser fortalecer os consórcios intermunicipais já existentes nas sub-regiões (apostando na concretização do arranjo institucional na sub-região Oeste). Considerando o histórico político e institucional da RMSP, onde já existem

experiências consolidadas de associações colaborativas, a construção de governança deve respeitar e reconhecer tais arranjos como um elemento da democracia e do modelo federativo brasileiro. Não obstante, indicamos também a participação do município de São Paulo em cada um destes arranjos a fim de fortalecê-los. A participação do município-pólo poderá se dar através do subprefeito da região mais próxima das cidades daquela sub-região.

Iniciativas forjadas por interesses dos municípios, ou seja, “de baixo para cima” e, sobretudo, por interesses em comum, os consórcios fortalecem a ação coletiva e a estrutura de cooperação. Por isso, a proposta ora apresentada complementa e fortalece a forma estadualizada de organização hoje vigente, incorporando os arranjos intermunicipais como parte do sistema de governança metropolitano.

Assim, tendo por base os fatores estudados e analisados no presente estudo, entende-se que a governança da RMSP deve ser construída por meio de um arranjo complexo, caracterizado por múltiplos espaços e mecanismos de articulação e colaboração horizontais, formalmente reconhecidos e aceitos como expressão da dinâmica institucional e política.

Propostas complementares

Além do modelo acima descrito, outras ações podem ser conduzidas pelo município de São Paulo para maior destaque das questões metropolitanas na agenda governamental municipal:

- a) Os programas e ações do PPA devem trazer ou contextualizar a cidade de São Paulo como ente metropolitano. Ou seja, marcar posição por meio de documentos oficiais a posição do município de São Paulo como ente que se vê como metrópole e pensa os problemas da sua cidade como problemas metropolitanos.
- b) Revisão dos marcos do Plano Diretor da cidade de São Paulo que incluam os eixos de integração e as operações urbanas com os municípios da RMSP. Essa ação tem como objetivo mensurar o impacto das ações entre município-pólo e demais municípios como ações de impacto metropolitano.
- c) Criação de campanhas de conscientização para o “Cidadão metropolitano: problemas metropolitanos”. Chamar a atenção para a necessidade de pensar os problemas em conjunto, para além das fronteiras do município, bem como espaços para participação da sociedade civil.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Em 1892, o ex-prefeito da cidade de Birmingham, na Inglaterra, Joseph Chamberlain comparou a gestão das cidades com a administração de uma empresa na qual cada cidadão é um acionista, os dividendos são distribuídos em forma de melhorias na saúde e a prosperidade é sentida no conforto e na felicidade da comunidade. Essa parece ser uma analogia ainda muito atual. O administrador que melhor consegue gerir a cidade vai, portanto, oferecer a melhor qualidade de vida aos cidadãos e, conseqüentemente, atrair investimentos para aumentar a riqueza dos mesmos.

Em uma Região Metropolitana com as dimensões da RMSP, onde se encontram 10% da população total brasileira (IBGE, 2012) e está localizado o poder econômico, e, portanto, também político e social, a construção da governança do território não é tarefa de apenas uma esfera, seja do Estado ou de um Município e tampouco será solucionado por meio de um único arranjo.

Reafirmando o que o estudo buscou apresentar, a governança da RMSP passa necessariamente pela construção de arranjos múltiplos, de caráter regional e descentralizados e que se vinculem por meio de uma instância institucional supra. Estes arranjos serão mais ou menos potentes quanto maior legitimidade conseguirem conquistar por meio do diálogo entre os pares, do incentivo à constante participação dos atores envolvidos e da oferta de espaços institucionais de participação e da representação da sociedade civil.

Parece importante que a proposta de governança não se restrinja ao formato dos arranjos, mas que, por meio deles, reafirme a prática democrática e de transparência no trato da gestão pública, permitindo inovações efetivas na prática das relações de governança, sem ater-se a modelos previamente rotulados de estadualizados ou municipalistas. Essa tarefa não é de uma única liderança, mas sem dúvida, exige liderança, doação e disposição para o bem comum e para a construção de novas práticas do fazer política.

BIBLIOGRAFIA

ABRUCIO, Fernando L. *Os Barões da Federação: os governadores e a redemocratização brasileira*. Editora Hucitec, 1a. edição, São Paulo, 1998.

ABRUCIO, Fernando L. *A coordenação federativa no Brasil: a experiência do período FHC e os desafios do Governo Lula*. In Revista de Sociologia e Política. n° 24/ junho. 2005.

ABRUCIO, Fernando L. *A dinâmica federativa da educação brasileira: diagnóstico e propostas de aperfeiçoamento*. In OLIVEIRA, Romualdo P. SANTANA, Wagner. Educação e federalismo no Brasil: combater as desigualdades, garantir a diversidade. Brasília: UNESCO, 2010

ALVES, Alaôr Caffé. *Regiões Metropolitanas, Aglomerações Urbanas e Microrregiões: Novas Dimensões Constitucionais da Organização do Estado Brasileiro*. In: Revista da Procuradoria Geral do Estado de São Paulo, São Paulo, setembro, 1998.

ARAÚJO FILHO, V. F. de. *Antecedentes político-institucionais da questão metropolitana no Brasil*. In: CARDOSO, E. D., ZVEIBIL, V. Z. (Org.). Gestão metropolitana: experiências e novas perspectivas. Rio de Janeiro: IBAM, 1996.

AZEVEDO, Sérgio de; MARES GUIA, Virgínia Rennó. *Arranjos Institucionais para a Gestão Metropolitana*. 2009. Relatório de pesquisa - Observatório das Metrôpoles: território, coesão e governança democrática. Rio de Janeiro, 2009.

BÓGUS, Lucia M. M. e VÉRAS, Maura P. B. *A reorganização metropolitana de São Paulo: espaços sociais no contexto da globalização*. In: Cadernos Metrôpole, n.º 3, p. 81-98, 2000.

ARRETCHE, Marta. *Federalismo e Políticas Sociais no Brasil: Problemas de coordenação e autonomia*. São Paulo em Perspectiva, 18(2): 17-26, 2004

BEST, Nina J. *Cooperação e Multi-level Governance: o Caso do Grande Recife Consórcio de Transporte Metropolitano*. Dissertação de mestrado apresentado na Escola de Administração de Empresas de São Paulo, Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2011.

BRASIL. Lei Complementar n.14, promulgada em 08 de junho de 1973.

BRASIL. Constituição. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília, DF: Senado, 1967.

BRASIL. Constituição. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília, DF: Senado, 1988.

BRASIL. Lei 11.107, promulgada em 06 de abril de 2005.

CHETRY, Michael. *A Métropole du Grand Paris: real avanço ou compromisso ruim?*. Observatório das Metrópoles. 2013. Disponível em: http://www.observatoriodasmetropoles.net/index.php?option=com_k2&view=item&id=624%3Aa-m%C3%A9tropole-du-grand-paris-avan%C3%A7o-real-ou-compromisso-ruim%3F&Itemid=165&lang=en. Acesso em 31/07/2013.

COSTA, M. A. e TSUKOMO, I. T. L., *Governança Metropolitana no Brasil*. Recife: XV Encontro da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional – ENAPUR, 2013. 22 slides: color. Disponível em: http://www.ipea.gov.br/redeipea/images/pdfs/anpur_apresentacao_governanca_metropolitana_maio_2013.pdf. Acesso em 10/06/2013.

ELAZAR, Daniel. J. *Exploring Federalism*. Alabama: The University of Alabama Press, 1987.

FERNANDES, Antonio Sérgio Araújo. *A Gestão Metropolitana no Brasil em perspectiva comparad: os casos das regiões metropolitanas de Salvador e Belo Horizonte*. In: Cadernos Adenauer: Municípios e Estados: experiências com arranjos cooperativos, Rio de Janeiro, ano XII, nº 4, pp. 219-234, 2011.

FRANZESE, Cibele. *Federalismo cooperativo no Brasil: da Constituição de 1988 aos sistemas de políticas públicas*. Tese de doutorado apresentada na Escola de Administração de Empresas de São Paulo, Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2010.

FREITAS, Ruskin. *Regiões Metropolitanas: uma abordagem conceitual*. Humanae - Revista Eletrônica da Faculdade de Ciências Humanas ESUDA, v.1, n.3, p. 44-53, Dez. 2009.

FREY, Klaus. *Abordagens de governança em áreas metropolitanas da América Latina*. Revista Brasileira de Gestão Urbana, v.4, n° 1, p.87-102, jan/jun, 2012.

GOUVÊA, Ronaldo Guimarães. *A Questão Metropolitana no Brasil*. Rio de Janeiro, Editora FGV, 2005.

KLINK, Joeroen Johannes. *Novas governanças para as áreas metropolitanas: o panorama internacional e as perspectivas para o caso brasileiro*. 2008. Relatório de pesquisa - Observatório das Metrôpoles: território, coesão e governança democrática. Rio de Janeiro, 2008.

KLINK, Jeroen Johannes. *Escalas, territórios e o espaço metropolitano na Europa. O caso de Madri – Espanha*. In: Cadernos Adenauer: Municípios e Estados: experiências com arranjos cooperativos, Rio de Janeiro, ano XII, n° 4, pp. 77-90, 2011.

LIPPI, Mariana Ferreti. *A Região Metropolitana da Baixada Santista: uma análise a partir dos fatores que favorecem a capacidade de governança e governabilidade regional*. Dissertação de mestrado apresentado na Escola de Administração de Empresas de São Paulo, Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2011.

LOBO, T; TAVARES, L *Metropolização: experiência internacional. Relatório Final de Pesquisa*. Volume II. Projeto: Terciarização, Metropolização e Gestão Metropolitana. Campinas: NESUR/UNICAMP, 1991.

PIERSON, P. *Fragmented Welfare States: Federal Institutions and the Development of Social Policy*. Governance: An International Journal of Policy and Administration, v. 4, n° 8, 1995.

PIERSON, P. *Increasing returns, path dependence, and the study of politics*. American Political Science Review, v.94, n.2, p.251-267, 2000.

RIBEIRO, L. C. Q. e BRITTO, A. L. *Democracia local e governança metropolitana: o caso do Rio de Janeiro*. In: Revista eletrônica de estudos urbanos e regionais, Rio de Janeiro, v.12, n. 4, pp. 8-18, mar 2013.

SÃO PAULO. *Constituição. Constituição do Estado de São Paulo*. São Paulo. SP: Assembléia Legislativa. 1989.

SÃO PAULO. Lei Complementar nº 94 de 24 de maio de 1974.

SÃO PAULO. Decreto nº 6.111 de 05 de maio de 1975.

SÃO PAULO. Lei Complementar nº 760 de 01 de agosto de 1994.

SÃO PAULO. Lei Complementar nº 1.139 de 16 de junho de 2011.

SOUZA, Celina. *Regiões metropolitanas: condicionantes do regime político*. Lua Nova [online]. n.59, pp. 137-158,2003.

SOUZA, Celina. *Regiões metropolitanas: reforma do regime político e vazios de governança*. In E. DINIZ (Ed.), Globalização, Estado e desenvolvimento. Dilemas do Brasil no novo milênio (p. 235-261). Rio de Janeiro: FGV, 2007.

SPINK, P. K, TEIXEIRA, M. A. C. e CLEMENTE, R. *Governança, governo ou gestão: o caminho das ações metropolitanas*. In: Cadernos Metropole, São Paulo, v. 11, n. 22, pp. 453-476, jul/dez, 2009.

TONUCCI FILHO, João Bosco Moura. *Dois momentos do planejamento metropolitano em Belo Horizonte: um estudo das experiências do PLAMBEL e do PDDI-RMBH*. 2012. Dissertação (Mestrado em Planejamento Urbano e Regional) - Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2012.

WILSON, R., SPINK, P. K e WARD, P.M. *Governança metropolitana nas Américas*. In: Cadernos Metropole, São Paulo, v. 13, n. 25, pp. 15-44, jan/jun 2011.

APENDICE A - Lista de entrevistados

Nome	Função	Instituição
Agildo Bacelar da Silva	Vereador	Câmara Municipal de Embu-Graçu
Claudilson Leite	Vereador	Câmara Municipal de Guarulhos
Eduardo Aparecido Moreira Franco	Vereador	Câmara Municipal de Guararema
Fernando Luiz Abrucio	Professor	Fundação Getulio Vargas
Luis Paulo Bresciani	Secretário Executivo	Consórcio ABC
Marco Aurélio Souza	Deputado	Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo
Marco Antonio Carvalho Teixeira	Professor	Fundação Getulio Vargas
Marcos Camargo Campagnone	Chefe de Gabinete	Secretaria de Desenvolvimento Metropolitano
Maria José Mazarrão	Vereadora	Câmara Municipal de Osasco
Mário Wilson Pedreira Reali	Assessor Especial	Secretaria Municipal de Relações Internacionais e Federativas
Mauricio Mindrisz	Presidente	Fundação ABC
Nina Juliette Best	Oficial de campanha	Oxfam International
Peter Spink	Professor	Fundação Getulio Vargas
Rovena Negreiros	Diretora de Planejamento	Empresa Paulista de Planejamento Metropolitano

APENDICE B - Questionário aplicado

Dados do Entrevistado

Nome Telefone E-mail

Município

Questionário

1. Há no município alguma estrutura exclusiva para tratar de questões metropolitanas?

2. Quantas pessoas compõe essa estrutura?

3. Em que secretaria esse tema é tratado?

4. Com que frequência você ou seu departamento discute a questão metropolitana? Que temas?

Planejamento Urbano

Transporte e sistema viário regional

Habitação

Saneamento Ambiental

Meio ambiente

Desenvolvimento econômico

Atendimento Social

Esportes e Lazer

5. Com que frequência o prefeito discute a questão metropolitana?

6. O fato do município fazer parte da região metropolitana de São Paulo é:

7. Você gostaria de se envolver mais com a questão metropolitana?

8. Como esse envolvimento poderia melhorar

ANEXO A - Termo de referência

Secretaria Municipal de Relações Internacionais e Federativas – Prefeitura de São Paulo Fortalecimento das Relações Metropolitanas (RMs) – O caso de São Paulo

Antecedentes

No Brasil nas últimas décadas, ao passo que as Regiões Metropolitanas cresceram, houve um aumento de complexidades e problemas partilhados. O esgotamento de um padrão de mobilidade e a questão da pobreza urbana, com reflexo direto na segurança, estão entre os exemplos mais eminentes. Apenas com um diálogo efetivo entre as partes, importantes desafios poderão ser superados.

A governança das RMs depende da conjunção de esforços dos municípios por elas compostos, bem como da participação dos governos estadual e federal.

O Brasil ainda não confirmou os benefícios da governança metropolitana, que ainda está sendo estruturada. Abre-se, portanto, um espaço de desafios e oportunidades. O esforço das Unidades Federativas brasileiras ganha preponderância na governança metropolitana. Alguns estados já foram bem sucedidos na proposta de modelos, mas a implementação e execução são ainda desafios.

Apesar da heterogeneidade entre as diferentes RMs do país em relação à Governança Metropolitana, atualmente há o efetivo investimento de recursos em projetos, um desejo das unidades federativas, bem como a compreensão de que é necessário superar o déficit de capacidade dos municípios.

No caso de São Paulo, os 39 municípios que compõem a Região Metropolitana representam atualmente mais de 19 milhões de pessoas e 19 % do PIB brasileiro. O atual Conselho de Desenvolvimento Metropolitano tem a Secretaria Executiva assegurada pela EMPLASA.

A RMSP é atualmente organizada em cinco subregiões. Há também outros fóruns de tratamento de temas de interesse metropolitano, dentre eles quatro consórcios intermunicipais – do Alto Tietê (presidência: Guarulhos), do Grande ABC (presidência: São Bernardo do Campo), de Desenvolvimento Regional da Região Sudoeste (presidência: Embu das Artes), da Bacia Juqueri (presidência: Franco da Rocha) O atual governo municipal em São Paulo pretende vitalizar a gestão metropolitana na região, sendo uma de suas primeiras iniciativas a criação de uma Secretaria que incorpora esta pauta – a Secretaria Municipal de Relações Internacionais e Federativas.

Situação problema

É sobretudo nos municípios que reside a maior necessidade de superar o déficit de capacidade para operar a agenda metropolitana. Diagnosticar tal déficit torna-se importante para a proposta de uma agenda positiva.

O nível de entendimento dos municípios acerca da agenda da governança metropolitana e o questionamento se os mesmos se focam apenas nas reivindicações ao invés de apresentar propostas estão sendo debatidos. Não obstante, é sabido que para superar esse déficit é necessário criar uma estrutura capaz de fazer projetos e propor políticas.

Objetivos

O propósito do projeto é prospectar a capacidade e acúmulo de conhecimento e *expertise* dos municípios que integram a RM de São Paulo e propor medidas que possam auxiliá-los a se tornarem protagonistas no âmbito da organização metropolitana.

O estudo deverá contribuir para a agenda de atuação da Secretaria Municipal de Relações Internacionais e Federativas – PMSP.

Abordagem

O grupo poderá desenvolver um estudo exploratório das capacidades dos municípios a partir de uma metodologia qualitativa, tomando como objeto de estudo o município âncora de cada uma das cinco subregiões da RMSP.

Deverá também explorar o potencial dos consórcios acima citados, diagnosticando como vêm operando temas relacionados à gestão metropolitana.

No caso do município de São Paulo, o grupo deverá reconstituir a trajetória da atuação da Prefeitura face à agenda metropolitana nos últimos dez anos.

É ainda desejável que seja realizado um levantamento de boas práticas de ações e políticas metropolitanas – revisando, por exemplo, as experiências de Los Angeles, México, Paris e Santiago ou Lima.

Metodologia: A ser definida pela equipe em conjunto com a SMRIF.

Produtos

Relatório final, 60 a 70 páginas, Times New Roman 12, espaço 1,5, acrescidas de anexos e referências bibliográficas, a ser protocolado na Secretaria de Registro da EAESP-FGV até 05 de agosto de 2013.

Apresentação do relatório diante de banca, com participação de dirigente da organização envolvida.

Conteúdo

Relatório elaborado pela equipe contendo:

Diagnóstico exploratório do estágio atual de capacidades dos municípios para lidar com a agenda metropolitana na RMSP;

Proposta de ações baseadas em boas práticas nacionais e internacionais;

Levantamento de mecanismos que poderiam dar aos municípios mais força no diálogo metropolitano;

Proposta de medidas específicas e justificativas, além de procedimentos relacionados à implementação das medidas propostas. As medidas propostas devem ser priorizadas e diferenciadas para o curto, médio e longo prazo;

Anexos: lista de participantes; este termo de referência; lista de pessoas entrevistadas; fontes de dados consultadas;

Referências bibliográficas.

Organização

Secretaria Municipal de Relações Internacionais e Federativas

Prefeitura de São Paulo

Contato e pessoas responsáveis

Vicente Trevas, Secretário Municipal Adjunto de Relações Internacionais e Federativas.

vtrevas@prefeitura.sp.gov.br