

HENRIQUE REZENDE DE CASTRO

COERÇÃO E COESÃO TERRITORIAL NA  
GESTÃO METROPOLITANA CONTEMPORÂNEA

Tese apresentada como exigência para obtenção do Título de Doutor em Urbanismo, ao Programa de Pós-Graduação em Urbanismo, do Centro de Ciências Exatas, Ambientais e de Tecnologia da Pontifícia Universidade Católica de Campinas.

Orientador: Prof. Dr. Wilson Ribeiro dos Santos Junior.

PUC-CAMPINAS

2017

Ficha Catalográfica  
Elaborada pelo Sistema de Bibliotecas e  
Informação - SBI - PUC-Campinas

t711.4  
C355c

Castro, Henrique Rezende de.

Coerção e coesão territorial na gestão metropolitana contemporânea / Henrique Rezende de Castro. - Campinas: PUC-Campinas, 2017. 172p.

Orientador: Wilson Ribeiro dos Santos Junior.

Tese (doutorado) – Pontifícia Universidade Católica de Campinas, Centro de Ciências Exatas, Ambientais e de Tecnologias, Pós-Graduação em Urbanismo.

Inclui bibliografia.

1. Planejamento Urbano. 2. São Paulo, Região Metropolitana de (SP). 3. Regiões Metropolitanas - Lisboa (Portugal). 4. Coesão. 5. Políticas públicas. I. Santos Junior, Wilson Ribeiro dos. II. Pontifícia Universidade Católica de Campinas. Centro de Ciências Exatas, Ambientais e de Tecnologias. Pós-Graduação em Urbanismo. III. Título.

22.ed. CDD – t711.4

## HENRIQUE REZENDE DE CASTRO

### COERÇÃO E COESÃO TERRITORIAL NA GESTÃO METROPOLITANA CONTEMPORÂNEA

Tese apresentada ao Curso de Doutorado em Urbanismo do Centro de Ciências Exatas, Ambientais e de Tecnologias da Pontifícia Universidade Católica de Campinas como requisito para obtenção do título de Doutor em Urbanismo.

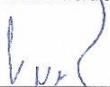
Área de Concentração: Urbanismo.

Orientador: Prof. Dr. Wilson Ribeiro dos Santos Junior

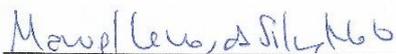
Tese defendida e aprovada em 08 de fevereiro de 2017 pela Comissão Examinadora constituída dos seguintes professores:



Prof. Dr. Wilson Ribeiro dos Santos Junior  
Orientador da Tese e Presidente da Comissão Examinadora  
Pontifícia Universidade Católica de Campinas



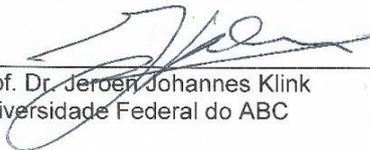
Profa. Dra. Laura Machado de Mello Bueno  
Pontifícia Universidade Católica de Campinas



Prof. Dr. Manoel Lemes da Silva Neto  
Pontifícia Universidade Católica de Campinas



Prof. Dr. Tomás Antônio Moreira  
USP São Carlos



Prof. Dr. Jeroen Johannes Klink  
Universidade Federal do ABC

## AGRADECIMENTOS

Primeiramente, agradeço o carinho e apoio da minha família, sempre presente em todos momentos da minha vida, e que muito me ajudou em atravessar a jornada de fazer o doutorado. O incentivo de meus pais, Orlando e Marília, e irmãos, Alexandre e Gustavo, foi o suporte afetivo para ter a alma tranquila e o foco necessário para o trabalho. Agradeço também minha tia, Rosa Maria, pela ajuda prática na revisão ortográfica do texto e também pelo incentivo dado, algo que recebi de tantos outros familiares a quem, aqui, deixo um grande abraço de gratidão.

Agradeço imensamente à Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior, do Ministério da Educação, governo federal, cujo programa de concessão de bolsas possibilitou que pudesse cursar e me dedicar exclusivamente à pós-graduação. Graças ao Programa de Doutorado Sanduíche no Exterior, mantido pela mesma instituição, também agradeço a oportunidade de ter conduzido parte do doutorado em Portugal, onde pude realizar profícua pesquisa que muito colaborou para o meu trabalho e também como experiência de vida pessoal.

Ao Prof. Dr. Wilson Ribeiro dos Santos Junior, que, mais que um professor de raro quilate, de valiosos conhecimentos, e um orientador atencioso e dedicado, foi durante a jornada do doutorado um incentivador constante dos meus estudos e pesquisa, e por quem tenho imensa gratidão pela relação acadêmica e, especialmente, pela amizade e parceria nutridas nos anos juntos na pós-graduação. Em nome dele, que também exerceu o cargo de coordenador do Programa de Pós-graduação em Urbanismo da PUC-Campinas, quero agradecer aos professores e professoras com quem tive o prazer de conviver e aprender durante os anos de aulas no programa, assim como aos funcionários, sempre prestativos em providenciar todo auxílio necessário.

Ao Prof. Dr. Tomás Antônio Moreira, grande incentivador da minha pesquisa e formação acadêmica, tenho muito a agradecer pela especial oportunidade conferida não só pelo aprendizado conferido pelo competente professor e hábil pesquisador, mas também pela amizade, os bons conselhos e a atitude sempre positiva, inspiração que foi fundamental na minha trajetória acadêmica e de vida.

Ao Prof. Dr. João Ferrão, co-orientador do doutorado sanduíche realizado em Portugal, agradeço pela oportunidade de aprendizado durante o período de estadia, traduzida pela participação em palestras e nas várias reuniões, profícuas em sugestões de pesquisa. O estímulo e atenção conferidos foram de valor inestimável para meu trabalho. Em nome do prof. Ferrão, estendo meu agradecimento ao Instituto de Ciências Sociais da Universidade de Lisboa, que conferiu toda atenção, informações e infraestrutura necessária para a realização da pesquisa.

Ao Prof. MSc. Anderson Proença e à Profa. MSc. Gabrielle Astier, dois amigos que foram muito especiais na caminhada acadêmica, a quem sou muito grato pelo companheirismo, pelos momentos agradáveis de conversa, de trocas de experiências, de aprendizado e ajuda mútua. Em nome deles, estendo minha gratidão a todos demais colegas com quem compartilhei rica e proveitosa experiência, em particular nas atividades junto ao núcleo de apoio ao programa de pós-graduação.

Ao Prof. Dr. Vitor Stuart Gabriel de Pieri, pelo companheirismo e amizade de longa data, e especialmente pelo incentivo dado para ingressar no doutorado, em um momento importante da minha carreira acadêmica.

À Profa. Dra. Suhayla Khalil, pela companhia e apoio afetivo na fase final do meu doutorado, que foram fundamentais para enfrentar com leveza um momento crítico dos estudos, dedico um abraço especial.

Se pecar pela omissão de não citar importantes pessoas que porventura me fujam à memória, peço perdão e espero poder pessoalmente agradecer a cada uma, em momento oportuno, tal como pretendo fazer com as demais aqui citadas.

## RESUMO

CASTRO, Henrique Rezende de: Coerção e Coesão Territorial na Gestão Metropolitana Contemporânea. 2017. 172f. Tese (Doutorado em Urbanismo) - Programa de Pós-Graduação em Urbanismo, Pontifícia Universidade Católica de Campinas, Campinas, 2017.

Os territórios metropolitanos constituem, no sistema urbano mundial, suporte fundamental para o modo de produção e de acumulação capitalista. A gestão metropolitana, cujo principal agente é o Estado, surge como importante ferramenta para exercer o controle sobre o ordenamento de tais territórios, uma vez que as instituições políticas estatais – governo e administração pública – operariam sob permanente pressão dos interesses do capital. Com base nessa premissa, supõe-se que prevaleceria atualmente um modelo de gestão marcadamente coercitivo, no sentido da centralização decisória pelo aparelho estatal e na imposição de uma agenda de políticas públicas que favoreceriam prioritariamente a produção e a apropriação do território pelos agentes econômicos. De modo a viabilizar uma classificação dos tipos existentes de gestão metropolitana, criou-se um instrumento de análise baseado em um quadro referencial com os diferentes tipos segundo as características do processo político da gestão. Foram então selecionados dois estudos de caso para aplicação da metodologia proposta: a gestão da Área Metropolitana de Lisboa, em Portugal, e das regiões metropolitanas do estado de São Paulo, ambos escolhidos pelas particularidades que apresentam em contextos diferentes e pela possibilidade de comparação dos tipos de gestão encontrados. Com base nesses casos, procurou-se então demonstrar a tendência de prevalecer o modelo coercitivo na gestão metropolitana contemporânea, em detrimento de um modelo de coesão territorial, que operaria no sentido de uma gestão mais democrática, com uma agenda pautada pela diminuição das desigualdades socioeconômicas, que se expressam com maior gravidade nos territórios metropolitanos.

Palavras-chave: gestão metropolitana, territórios metropolitanos, coerção, coesão territorial, Área Metropolitana de Lisboa, Regiões Metropolitanas do Estado de São Paulo.

# ABSTRACT

CASTRO, Henrique Rezende de. Coercion and Territorial Cohesion in Contemporary Metropolitan Management. 2017. 172f. Thesis (Doctorate in Urbanism) - Postgraduation Program in Urbanism, Pontifical Catholic University of Campinas, Campinas, 2017.

Metropolitan territories constitute, in the world urban system, fundamental support for the capitalist mode of production and accumulation. Metropolitan management, whose main agent is the State, appears as an important tool to exercise control over the land use planning of such territories, since the state political institutions - government and public administration - would operate under permanent pressure of the interests of capital. Based on this premise, it is assumed that a highly coercive management model would prevail in the sense of centralizing decision by the state apparatus and imposing an agenda of public policies that would favor the production and appropriation of the territory by economic agents. In order to make possible a classification of the existing types of metropolitan management, an analysis instrument was created based on a referential frame with the different types according to the characteristics of the political process of the management. Two case studies were then selected for application of the proposed methodology: the management of the Metropolitan Area of Lisbon, in Portugal, and the metropolitan regions of the state of São Paulo, both chosen for the particularities they present in different contexts and for the possibility of comparing the types found. Based on these cases, the aim was to demonstrate the tendency to prevail the coercive model in the contemporary metropolitan management, to the detriment of a territorial cohesion model, which would operate towards a more democratic management, with an agenda based on the reduction of socioeconomic inequalities, which are expressed more severely in the metropolitan territories.

Key words: metropolitan management, metropolitan territories, coercion, territorial cohesion, Lisbon metropolitan area, metropolitan regions of the state of São Paulo.

# SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO</b> .....	8
<b>CAPÍTULO 1 – URBANIZAÇÃO CAPITALISTA E A GESTÃO DOS TERRITÓRIOS METROPOLITANOS NO SÉCULO XXI</b> .....	15
<b>1.1. Explorando a questão metropolitana: léxico dos principais conceitos</b> .....	15
<i>Território Metropolitano</i> .....	16
<i>Gestão Metropolitana</i> .....	21
<i>(Poder de) Coerção</i> .....	25
<i>Coesão Territorial</i> .....	28
<b>1.2 Capitalismo, Urbanização e Territórios Metropolitanos</b> .....	33
<b>O urbano sob o signo dos imperativos da “globalização”</b> .....	37
<b>Região metropolitana: expressão territorial da urbanização capitalista</b> .....	42
<b>Estado, agentes do capital e gestão metropolitana</b> .....	45
<b>1.3 Tipologia de Gestão Metropolitana segundo os modelos de Poder de Coerção e Coesão Territorial</b> .....	48
<b>1.3.1 Definição dos tipos de gestão metropolitana</b> .....	49
<i>Gestão Metropolitana Ausente</i> .....	50
<i>Gestão Metropolitana Frágil</i> .....	51
<i>Gestão Metropolitana Centralizada</i> .....	54
<i>Gestão Metropolitana Participativa</i> .....	56
<b>1.4 A abordagem teórico-metodológica em torno do quadro referencial sobre a gestão metropolitana contemporânea</b> .....	58
<b>CAPÍTULO 2 – RUMO À COESÃO TERRITORIAL? ESTUDO DE CASO DA ÁREA METROPOLITANA DE LISBOA, PORTUGAL</b> .....	62
<b>2.1 Desenvolvimento das políticas territoriais na União Europeia</b> .....	63
<b>2.2 A gestão da Área Metropolitana de Lisboa</b> .....	67
<b>2.2.1 Caracterização descritiva da AML</b> .....	69
<b>2.2.2 Análise sobre a Gestão da AML no período pós-2013</b> .....	75
<b>2.2.3. O lugar da AML na Política de ordenamento do território em Portugal</b> .....	83
<b>2.3 Classificação da AML segundo a tipologia proposta no quadro referencial</b> .....	86
<b>CAPÍTULO 3 – GESTÃO METROPOLITANA NO BRASIL: análise e reflexões sobre a experiência recente de gestão das RMs paulistas</b> .....	91
<b>3.1 Gestão das Regiões Metropolitanas do Estado de São Paulo</b> .....	93
<b>3.1.1 Região Metropolitana de São Paulo – RMSP</b> .....	101
<b>3.1.2 Região Metropolitana da Baixada Santista – RMBS</b> .....	109
<b>3.1.3 Região Metropolitana de Campinas – RMC</b> .....	114

3.1.4 Região Metropolitana do Vale do Paraíba e Litoral Norte – RMVPLN .....	119
3.1.5 Região Metropolitana de Sorocaba – RMS .....	124
3.1.6 Caminhos da metropolização institucional em São Paulo .....	127
3.1.7 Planos Plurianuais (PPAs) do Governo Estadual Paulista desde 2000: a pauta metropolitana.....	134
3.2 Classificação do tipo de da gestão metropolitana paulista .....	140
3.3 Estatuto da Metrópole: qual impacto para a gestão metropolitana? .....	143
3.4 Territórios metropolitanos: entre a coerção ou coesão .....	149
<b>CONCLUSÃO .....</b>	<b>153</b>
<b>REFERÊNCIAS.....</b>	<b>159</b>

## INTRODUÇÃO

O fotógrafo, ao querer retratar uma determinada paisagem, pode optar por uma panorâmica que englobe o máximo de detalhes disponíveis do que deseja registrar. Pode ser uma montanha, com um lago em sua base e algumas casas em suas encostas, ou então, uma praça, perpassada por uma circulação intensa de carros e pessoas, situada em uma grande cidade. Seja qual for a situação, para conseguir captar na panorâmica todos os elementos que compõe a paisagem, deve se ampliar o ângulo de visão, distanciando-se. Se, no entanto, o fotógrafo resolve mudar o foco a ser captado, dando maior ênfase a um aspecto particular da paisagem, seja a casa na beira do lago, ou a praça, então desloca-se o ângulo de observação até a aproximação necessária do objeto a ser retratado, de modo que traga à tona todas as nuances que compõe aquela escala específica escolhida. Uma paisagem, seja qual for, é composta por elementos nas mais variadas escalas, que podem ser observados e registrados em diversos ângulos possíveis, gerando um conjunto de diferentes abordagens que, reunidas, ampliam a percepção e o conhecimento das paisagens que forem retratadas.

Na arte do fotógrafo em captar um momento singular da paisagem reside uma analogia com o trabalho do pesquisador com seu objeto, o qual, para ser plenamente abarcado, deve ser retratado por não uma, mas várias “fotos”, compondo um “álbum”. A paisagem deverá, assim, ser registrada nos diversos ângulos possíveis, do mais geral ao detalhe mais específico que se queira observar. O objeto de pesquisa, por menor que seja a escala em que está inserido, está sempre abarcado por uma escala maior, que o engloba. Portanto, o pesquisador, ao apontar suas lentes para o ângulo específico que cubra o objeto, deve também deslocar o olhar e, explorando novos ângulos, captar as demais escalas, com seus respectivos detalhes, em que o objeto está inserido. Desse modo, pelo conjunto do “álbum” então composto, revelam-se tanto as características específicas como o contexto geral em que o objeto se insere. Em toda pesquisa acadêmica, principalmente nas áreas que usem métodos que envolvam a observação da dinâmica em que se insira o objeto, os ângulos privilegiados variam, conforme o interesse do pesquisador, sua bagagem profissional e os instrumentos teórico-metodológicos que utiliza, o que resulta, assim, na produção contínua de uma

ampla gama de “álbuns” que enriquecem a grande biblioteca do conhecimento humano.

O pesquisador na área de estudos urbanos tem, no emprego da abordagem interdisciplinar, poderoso recurso para ampliar a capacidade de, por diversos ângulos e níveis de aproximação, apreender qualitativamente o objeto escolhido para análise. Ao assumir a contribuição de diferentes áreas do conhecimento, arma-se de variadas lentes teórico-metodológicas que lhe conferem, desse modo, maior precisão e poder de análise e reflexão sobre a pesquisa. Dentro do universo dos estudos urbanos, a gestão metropolitana é um desses objetos de forte viés interdisciplinar, uma vez que tem sido um tema abordado por distintas áreas como o Urbanismo, a Geografia, a Sociologia, a Administração Pública e o Direito, cada qual com seu corpo de teorias e métodos que, aplicados, produzem continuamente um vasto referencial bibliográfico, que muito contribui para a pesquisa.

Como um dos principais fenômenos urbanos do século XX, a formação de grandes aglomerados urbanos – as metrópoles – revelou uma nova dimensão da escala da urbanização, resultado da evolução do processo de territorialização do modo de produção capitalista. O tema metropolitano, desde então, tem sido recorrente na produção acadêmica das áreas que desenvolvem estudos urbanos. São várias as abordagens possíveis de um assunto que conta com uma multiplicidade de objetos de pesquisa, que vão desde, por exemplo, a morfologia física do aglomerado urbano até as relações sociais que aí se estabelecem, passando por questões econômicas, políticas e culturais de toda ordem.

Considerando o processo histórico de metropolização, escolheu-se, como objeto de pesquisa, explorar a gestão metropolitana contemporânea, ou seja, o modo como são atualmente planejados e geridos pelo poder público os territórios que, institucionalmente, são designados como metropolitanos. Os principais elementos inquiridos com base no objeto selecionado são, por um lado, o caráter capitalista da urbanização, expresso na formação das metrópoles e, por outro, o papel do Estado, como principal agente da gestão e ordenamento dos territórios metropolitanos e como árbitro das relações sociais e econômicas que se estabelecem pela divisão internacional do trabalho no regime capitalista.

O tema em voga é de justificado interesse pelos desafios que os grandes aglomerados urbanos em todo o mundo continuamente apresentam para a gestão pública, expressos nos graves problemas urbanos relativos a questões como a qualidade do habitar, comprometida pelos altos níveis de segregação e desigualdades socioespaciais observadas no tecido social metropolitano. Investigar as relações causais de tal problemática, que necessariamente passam pela lógica de funcionamento do sistema capitalista e pelo modo como são geridas as metrópoles pelo poder estatal, torna-se assim um imperativo para as pesquisas acadêmicas que se debruçam sobre os temas metropolitanos e buscam apontar caminhos para a superação dos desafios então colocados – proposta assumida pelo presente trabalho.

Tomando-se a perspectiva de pesquisa acima adotada, a abordagem adotada sobre a gestão metropolitana contemporânea segue uma tradição do pensamento baseada nos estudos urbanos críticos de inspiração na teoria marxista, ou, como designa Merrifield (2002), no “metromarxismo”, corrente que liga autores como Walter Benjamin, Henri Lefebvre, Manuel Castells e David Harvey, que em tempos e espaços diferentes dialogaram com o pensamento de Karl Marx e Friederich Engels, conformando uma sólida produção teórica em torno da questão urbana que influenciou gerações de pesquisadores e ainda oferece robusto referencial para os estudos contemporâneos, por meio de conceitos como, por exemplo, o “direito à cidade”, elaborado pelo filósofo Henri Lefebvre (2008), ou pela contribuição de David Harvey (1985) em revelar como o capitalismo precisa se urbanizar para garantir seu modo de produção e o processo de acumulação.

No Brasil, o impacto da tradição marxista nos estudos urbanos teve vários momentos, dentre os quais o mais significativo, apontado por Pedro Fiori Arantes (2009, p.120-121), teria sido a publicação, no final da década de 1970, do livro “A produção da casa (e da cidade) no Brasil industrial” organizado por Ermínia Maricato (1979), reunindo uma série de contribuições da área de Arquitetura e Urbanismo em que se discute criticamente a cidade e se conforma um corpo teórico próprio sobre o processo de urbanização brasileiro. Nas décadas seguintes, moldada pelo engajamento social no movimento pela reforma urbana no país, e embasada nas contribuições da corrente marxista de estudos urbanos, surge o que se poderia chamar de “Nova Escola de Urbanismo” (MARICATO, 2015, p.34),

composta por pesquisadores, professores universitários e outros profissionais. A influência da teoria marxista também se verificaria no ramo da “Geografia Crítica”, em que se define uma proposta metodológica fundamentada no materialismo histórico e dialético para a discussão em torno da relação sociedade-espço (MORAES; COSTA, 1984). A questão urbana, como objeto de pesquisa interdisciplinar, foi ganhando assim uma densidade analítica em torno de teorias e métodos de base marxista que ainda exercem grande ascendência no meio acadêmico brasileiro, tanto em programas de pós-graduação com em grupos de pesquisa, traduzida em livros, artigos científicos, trabalhos apresentados em congressos, etc.

A partir da década de 1990, verifica-se uma ampliação da produção acadêmica acerca do fenômeno metropolitano, embasada principalmente na análise sobre processos macroestruturais que impactam diretamente na morfologia urbana e na dinâmica socioeconômica das metrópoles, tais como a globalização da economia, o avanço do meio técnico-científico-informacional e a reestruturação produtiva conduzida pela lógica neoliberal. No Brasil, destaca-se, ainda, nos anos 1980, a formação de um “*think tank*” acadêmico em torno da questão metropolitana representado pelo grupo de pesquisa denominado “Observatório das Metrópoles”<sup>1</sup>, vinculado ao Instituto de Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional da Universidade Federal do Rio de Janeiro (IPPUR-UFRJ), e que engloba, em rede, a participação de dezenas de pesquisadores de diversas instituições de ensino superior. O Observatório é uma das principais fontes de estudos urbanos críticos sobre as metrópoles brasileiras na atualidade.

A escolha da gestão metropolitana como tema de pesquisa está alicerçada na importância da dimensão política dos arranjos institucionais voltados para o planejamento e gestão das regiões definidas como metropolitanas. Por mais que se trate de um processo do tipo “*work in progress*”, incompleto e não linear, a gestão das metrópoles tem impactos significativos a partir das opções assumidas (LE GALES; VITALE, 2013). A dimensão política é um filtro fundamental para a leitura das forças sociais e econômicas que agem sobre a produção do território. Analisar os processos relativos à gestão metropolitana, nesse caso, revela qual

---

<sup>1</sup> Maiores detalhes sobre o histórico, linhas de pesquisa e outras informações estão disponíveis *online* em <<http://observatoriodasmetropoles.net>>. Acesso em 7 dez. 2016.

papel cumpre cada um dos atores envolvidos na produção e apropriação da metrópole, e, conseqüentemente, qual a orientação, de natureza política, prevalecerá para determinar a agenda e o ciclo de políticas públicas nessa escala de ação.

Avaliar a dimensão política da gestão metropolitana no caso brasileiro envolve, ainda, a complexidade do sistema político do país, organizado como República Federalista, em que diferentes competências governamentais dos entes federados (União, estados e municípios) se entrelaçam na escala das regiões metropolitanas. "Gestão e governança são temas eminentemente políticos e este aspecto, de fato, tem um papel central na discussão metropolitana no Brasil." (COSTA; MARGUTI; PANTOJA, 2015, p.3). Adiciona-se, assim, mais uma camada no quadro analítico, que ainda deve considerar, no plano mais geral, a trajetória histórica de inserção periférica do país na dinâmica das transformações do modo de produção capitalista. As características dessa inserção revelam os vetores de força que modelaram a gestão metropolitana, desde que surgiram as primeiras regiões metropolitanas, na década de 1970, e também depois da promulgação da Constituição Federal de 1988, com as mudanças introduzidas no processo de metropolização institucional.

Delineado o tema principal de pesquisa, cabe lançar a hipótese que guiará o argumento central assumido e o encadeamento das ideias necessários para avaliá-la. Considerando, por um lado, a perspectiva marxista sobre o papel do Estado na sociedade capitalista, incluso o modo como é tocada a gestão pública, e, por outro, o fenômeno da metropolização como processo de transformação socioespacial, ocasionado pelos avanços tecnológico-informacionais que fomentam a reestruturação produtiva no modo de produção capitalista, assume-se como premissa central que a gestão metropolitana tem no poder estatal o principal ator político, que então tende a operar como regulador em favor dos interesses dos agentes econômicos ligados ao sistema de reprodução e acumulação do capital. Tal arena ainda envolve os interesses dos demais atores sociais, promovendo assim um constante e renovado enredo de controvérsias, conflitos e desafios no embate entre diferentes projetos de sociedade em jogo.

A premissa acima colocada está assentada, primeiro, na assunção de que existiriam dois modelos gerais de gestão metropolitana a partir da experiência

empírica fornecida pelos arranjos institucionais existentes: a gestão por coerção, basicamente entendida como o modo de atuação do poder estatal em defesa dos interesses do capital, e a gestão baseada no princípio de coesão territorial, que subverteria a lógica coercitiva pelo emprego de princípios democráticos e práticas que privilegiariam a busca de soluções para os graves problemas socioespaciais das metrópoles. Sugere-se então que, aplicando a metodologia de observação e análise sobre casos empíricos, a partir dos dois modelos então colocados, a classificação resultante dos tipos de gestão existentes indicaria que o modelo de coerção prevaleceria sobre o de coesão territorial. Em resumo, a hipótese é a de que a gestão metropolitana existente seria um modelo de ação governamental que atua fundamentalmente pela imposição coercitiva de mecanismos que operem em favor do capital.

O objetivo do trabalho se divide em dois pontos: apresentar uma abordagem metodológica composta por um quadro referencial de classificação dos tipos de gestão metropolitana existentes, segundo os modelos de coerção e coesão territorial, e, ao longo dos capítulos, promover um estudo descritivo e analítico de casos empíricos selecionados, de modo a validar a aplicabilidade do método empregado e, ao mesmo tempo, corroborar ou não a hipótese da preponderância do modelo coercitivo de gestão metropolitana, procedendo a uma avaliação criteriosa dos resultados encontrados.

De acordo com o objetivo traçado, o presente trabalho está estruturado da seguinte forma:

- O primeiro capítulo, de caráter teórico-metodológico, apresenta um léxico dos principais conceitos utilizados na tese e aborda as principais características da urbanização capitalista contemporânea. Por fim, apresenta o quadro referencial de classificação tipológica de gestão segundo os modelos de coerção e coesão territorial, descrevendo diferentes tipos que podem ser encontrados na observação empírica.
- O segundo e o terceiro capítulos são direcionados para a análise de casos empíricos selecionados. No segundo capítulo é abordado o caso da Área Metropolitana de Lisboa, em Portugal, resultado de pesquisa vinculada a um programa governamental de fomento a estudos internacionais. Com base nesse caso, é analisada a aplicabilidade da

classificação criada, assim como se avalia a contribuição do conceito de coesão territorial de influência do pensamento acadêmico e da prática de políticas territoriais no âmbito da União Europeia.

- O terceiro capítulo acrescenta a análise do caso empírico de gestão metropolitana em voga no Estado de São Paulo, considerando, para tanto, a descrição das características principais do território, a análise dos aspectos legais e práticos do planejamento e da gestão do conjunto das regiões metropolitanas paulistas. De forma complementar, para enriquecer a avaliação sobre qual modelo de gestão prepondera no caso analisado, abordam-se questões relativas aos rumos da gestão metropolitana, pautados pela nova regulamentação federal expressa no Estatuto da MetrÓpole, por um lado, e, no caso paulista, o planejamento estatal assentado na escala urbano-regional, por outro.

Por fim, na conclusão são sintetizados os resultados obtidos pela análise dos casos empíricos, que servirão de base para uma avaliação final em que se verificará a sustentação da hipótese central levantada. A perspectiva é a de que o trabalho em seu todo demonstre a aplicabilidade e validade da ferramenta metodológica criada para avaliar a dimensão política da gestão metropolitana, assim como também proporcione uma reflexão propositiva em torno dos possíveis caminhos para uma gestão baseada na coesão territorial.

## **CAPÍTULO 1 – URBANIZAÇÃO CAPITALISTA E A GESTÃO DOS TERRITÓRIOS METROPOLITANOS NO SÉCULO XXI**

Este capítulo inicial apresenta o contexto teórico-metodológico da tese, apoiado em uma revisão bibliográfica dos estudos precedentes sobre a temática em debate, e está estruturado em três seções. Na primeira parte é introduzido um léxico dos principais conceitos-chave a serem utilizados ao longo do trabalho, proporcionando a necessária elucidação dos mesmos para facilitar a leitura da linha de investigação proposta. Em seguida, situa-se o fenômeno metropolitano na dinâmica urbana mundial no século XXI, destacando-se as principais características relevantes para a análise sobre a gestão metropolitana, contextualizada de acordo com o papel exercido pelo Estado no moderno sistema capitalista. Por fim, apresenta-se um quadro referencial de gestão metropolitana, em que se propõe uma classificação sobre os tipos de gestão com base nos dois modelos centrais assumidos: coerção e coesão territorial. A partir do referido quadro, o presente capítulo se encerra com uma síntese e de como a análise sobre a gestão metropolitana será aplicada e articulada com o restante da tese.

Situa-se neste capítulo também o objeto principal da pesquisa – a gestão metropolitana contemporânea – partindo da constatação da metropolização como o mais significativo fenômeno urbano e a forma espacial emblemática gerada pelo sistema capitalista no último século. Procede-se, assim, à análise da gestão pública dos territórios metropolitanos, considerando a premissa de que o Estado ocupa uma posição preponderante na arena metropolitana, sendo um dos principais e mais decisivos atores políticos no planejamento e gestão territorial em todas as escalas, principalmente a metropolitana. Como proposta metodológica, é elaborado um quadro referencial que cria, baseado nos modelos de coerção e coesão territorial, cria uma classificação dos tipos de gestão que podem ser encontrados em diversos contextos específicos, o que será explorado nos capítulos 2 e 3, com os estudos de caso selecionados.

### **1.1. Explorando a questão metropolitana: léxico dos principais conceitos**

Propõe-se estabelecer a seguir, de forma introdutória, um pequeno léxico com a descrição dos conceitos-chave da tese, que são: território

metropolitano, coesão territorial; (poder de) coerção e gestão (e governança) metropolitana. O objetivo deste léxico é prover o entendimento adequado dos referidos conceitos segundo a abordagem teórico-conceitual adotada. Oportunamente, no decorrer dos capítulos, estarão presentes, quando necessários, outros elementos explicativos que possam tornar claro o uso dos conceitos, de acordo com o contexto em que estiverem inseridos.

### *Território Metropolitano*

O termo que denomina o recorte territorial que será abordado por todo o trabalho é o de “Região Metropolitana” (RM). Trata-se de uma das formas possíveis com que se pode nomear um dado território metropolitano. Para entender a definição de “território” utilizada na pesquisa e o que o caracteriza como “metropolitano”, é preciso reconhecer a polissemia de seus significados, conforme cada área de conhecimento de que trata o tema, para se descrever o fenômeno metropolitano.

Primeiramente, cabe conceituar o que é território antes de circunscrevê-lo na escala metropolitana, considerando as dimensões política, econômica e social na atualidade. Para tanto, diferenciá-lo de outros conceitos similares e revelar sua natureza referencial é importante, pois

O conceito de território não deve ser confundido com o de espaço ou de lugar, estando muito ligado à idéia de domínio ou de gestão de determinada área. Assim, deve-se ligar sempre a idéia de território à idéia de poder, quer se faça referência ao poder público, estatal, quer ao poder das grandes empresas que estendem os seus tentáculos por grandes áreas territoriais, ignorando as fronteiras políticas (ANDRADE, 2005, p.19).

A dimensão espacial da sociedade está expressa nos territórios, modernamente circunscritos aos chamados Estado-nação, mas que é perpassado por diversas escalas (dentre elas a metropolitana). Cada escala presente no território tem suas características próprias, e a busca por seu significado deve ir além da questão meramente morfológica. “O território são formas, mas o território usado são objetos e ações, sinônimo de espaço humano, espaço habitado” (SANTOS, 1998, p.16). Para melhor compreender este fenômeno, há de se observar a presença da dimensão política do “território usado”, a partir da ideia de quem exerce o controle e o poder sobre este “espaço humano”. Neste sentido,

Território é uma porção do espaço geográfico que coincide com a extensão espacial da jurisdição de um governo; é recipiente físico, suporte do corpo político, arena espacial do sistema político; é a conexão ideal entre espaço e política e expressão dos relacionamentos entre tempo e política. Ele também serve para descrever as posições no espaço das várias unidades participantes de qualquer sistema de relações internacionais. Podemos, portanto, considerar o território como uma conexão ideal entre espaço e política. Uma vez que a distribuição territorial das várias formas de poder político se transformou profundamente ao longo da história, o território também serve como uma expressão dos relacionamentos entre tempo e política (GOTTMANN, 2012, p.523).

O território é espaço jurisdicional sob guarda de um determinado governo (poder oficial) e também é uma “arena espacial do sistema político”, ou seja, território usado. Não se deve, portanto, reduzir o entendimento do território à questão meramente política-administrativa de quem o controla. A análise deve abarcar também os objetos e ações que vão além da dimensão analítica “formal”, da dimensão político-administrativa, como aqueles expressos no nível da dimensão simbólica.

Ao falar de território lida-se com, pelo menos, duas dimensões analíticas, ainda bastante separadas. A primeira, bastante formal, e tradicional na Geografia, refere-se mais à dimensão político-administrativa e aos distintos níveis do poder oficial; a segunda, mais simbólica, relaciona-se com outras formas de exercício do poder, não oficial (muitas vezes a ele se contrapondo) e se realizando nos interstícios daquele primeiro (FERREIRA; RUA; MATTOS, 2014, p. 484-485).

Nessa “dimensão simbólica”, onde se percebem as “outras formas de exercício de poder”, é onde se relacionam os atores hegemônicos e contra-hegemônicos na arena política, em constante embate pelo direito de uso do território.

Por atores hegemônicos entende-se, de um lado, o Estado, como principal agente no processo de produção do território, e, por outro, os agentes econômicos diretamente envolvidos nesse mesmo processo, também designados como “capitais do urbano”, que seriam representados pelo capital incorporador, pelos capitais de serviços, pela construção civil e pelos capitais associados a prestação de serviços de consultoria e apoio à gestão (MARQUES, 2016, p.18-19). Dado o papel central exercido pelo Estado no financiamento das políticas urbanas, esses capitais estariam dependentes e diretamente imbricados nos agentes governamentais, de forma a maximizarem os ganhos por meio do acesso aos recursos públicos (MARQUES, *id.*, p.30).

O território precisa ser analisado para além dos atores hegemônicos ligados ao capital, pois nele também se revelam objetos e ações oriundos de tendências contra hegemônicas fomentadas no seio da sociedade civil, em resposta principalmente às desigualdades engendradas pelo modo capitalista de apropriação (e expropriação) dos territórios.

A tensão entre local e lugar indica os limites de análises do território que contemplam apenas os atores hegemônicos (Estado, agências multilaterais e grandes corporações). Sem reduzir a importância das pesquisas dedicadas a estes atores, cabe dizer que é preciso realizar o estudo das tendências contra-hegemônicas. Este estudo exige a pesquisa de outras formas de poder que, reunidas na cena urbana, adquirem visibilidade e grande influência nos momentos mais agudos de mudança conjuntural. Estas outras formas de poder incluem vínculos comunitários, experiências religiosas, relações étnicas e aprendizados ancestrais. [...] O lugar opõe-se ao pensamento único mas, também, ao politicismo e ao economicismo. Ele é, sobretudo, vida social, memória coletiva, sociabilidade e ação espontânea (RIBEIRO, 2009b, p.153).

O território é marcado então pelo conflito em que diferentes forças se defrontam nessa arena espacial (em condições desproporcionais, sempre em favorcimento das forças hegemônicas, dado o controle que têm dos recursos de poder). O dado importante a se reter desta passagem é sobre o alcance das ações e dos objetos mobilizados por estas outras formas de poder, oriundas de uma ideia de “lugar” onde se valoriza a cultura historicamente herdada e a identidade social coletivamente construída em um determinado território (dimensão simbólica). Tais fatores permitem averiguar o grau de intervenção na arena política destas outras formas de poder nos “momentos agudos de mudança conjuntural”, em que emergem do tecido social as resistências urbanas levadas a cabo contra o “pensamento único” do capital, conforme referido na citação acima.

A proposta analítica aqui trabalhada está, entretanto, mais focada nos atores hegemônicos, mas tal ênfase não descarta e muito menos subestima os demais atores presentes na arena espacial e o grau de intervenção que podem exercer na balança do poder exercido nos territórios. O que sustenta a preferência assumida pelo enfoque no Estado e nos atores econômicos é a constatação de que, especificamente nos territórios metropolitanos, o recorte territorial privilegiado pelas ações contra hegemônicas seria a escala local, notadamente em torno da bandeira do “direito à cidade”, inspirada pela retomada dos estudos de Henri Lefebvre, principalmente pelas mãos de acadêmicos como David Harvey (cf.

HARVEY, 2014). A influência deste e de outros pensadores militantes do urbano sobre setores progressistas concorreu, dentre outros fatores, para que a pauta local continuasse central para movimentos urbanos brasileiros<sup>2</sup>. Assim, a escala metropolitana se encontraria relativamente “órfã” de representatividade (e mesmo legitimidade) por parte dos atores sociais que, na prática, possuem uma identidade mais sólida e atuam na escala considerada mais legítima para a ação contra hegemônica – a cidade, o lugar do cotidiano vivido, da proximidade, da possibilidade de criação de vínculos efetivos de identidade comum, algo que, supõe-se, não se verificaria na escala metropolitana.

Partindo então para a definição do que seria o território metropolitano, expõe-se abaixo a trajetória e a justificação da importância deste recorte espacial para a dinâmica capitalista contemporânea, levando-se em conta as características acima delineadas: o território como arena política, lugar de conflitos entre diferentes visões e graus de poder que procuram, em última instância, exercer o domínio sobre os usos que o território deve comportar – os objetos e ações que moldam a sociedade a partir do domínio e uso do território.

A partir da segunda metade do século XX, o Estado-Nação, até então a referência de organização territorial predominante, começa a perder espaço para as novas territorialidades construídas a partir das transformações tecnológicas e informacionais, que possibilitaram novas formas de organização do espaço mundial sob o signo de uma nova forma de produção e acumulação (transição do modelo fordista-keynesiano para o flexível, conforme apontado por HARVEY, *op cit.*). A urbanização no período citado alcança um patamar estratégico na nova etapa de desenvolvimento capitalista: o urbano se torna o modo dominante de territorialização da sociedade, particularmente em torno das regiões metropolitanas. “*Metropolitan regions have emerged as perhaps the dominant economic and social units in global society*” (FEIOCK, 2009, p.356). A metrópole se faz região, concatena espaços antes dispersos e é organizada a partir de uma nova lógica do capital, que a transforma no modelo socioespacial ideal para o suporte físico, social e econômico da nova forma de produção e acumulação capitalista. “O

---

<sup>2</sup> Podemos, por exemplo, apontar o Fórum Nacional de Reforma Urbana (FNRU) e toda movimentação em torno das questões urbanas durante a promulgação da Constituição Federal de 1988, bem como a trajetória de mobilizações em torno do que ficou conhecido como “Estatuto da Cidade” (Lei Federal nº 10.257, de 2001), como um forte indicativo na escala preferencial da ação política dos atores sociais sobre o território.

espaço urbano e, mais recentemente, metropolitano e regional, constitui força produtiva fundamental, além de participar do processo de dominação hegemônica” (MARICATO, 2015, p.18). O destino do capital e das metrópoles estão e continuarão profundamente entrelaçados.

Os territórios metropolitanos são as formas urbanas característica do século XX. A partir do ano 2000, contudo, pesquisas acadêmicas, notadamente na área de geografia econômica, apontam para uma nova morfologia, caracterizada pela mudança do modelo metropolitano de desenvolvimento urbano para um processo essencialmente de urbanização regional, de caráter multiescalar (SOJA, 2011, p.679-680). A formação e organização política e econômica das chamadas cidades-região seriam um forte indicativo dessa mudança (SCOTT, 2008). Para os objetivos aqui perseguidos de se analisar a gestão metropolitana, a magnitude da transformação escalar no tocante ao espaço urbano regional, “pós-metropolitano”, segundo Edward Soja, traz consequências diretas sobre a dimensão político-administrativa de ordenamento territorial metropolitano, impondo novos desafios ao planejamento e gestão públicos nessa escala ampliada.

Os territórios metropolitanos se constituem, portanto, arenas espaciais de embate político entre os diferentes atores que disputam o controle e poder. Por ser a forma essencial do novo padrão de organização territorial do capitalismo globalizado (LEFEVRE, 2010, p.623), os atores hegemônicos (os agentes econômicos, com o suporte do Estado) detêm os maiores recursos de poder para impor a agenda política sobre tais territórios. Trata-se, morfologicamente, de um espaço que se espalha fisicamente a partir de um grande centro e vai abarcando outros territórios contíguos, seja via conurbações físicas de contato direto de ambientes construídos, seja por meio de processos de aglomeração, cujos pontos distintos no território são ligados, via redes de transportes e comunicações (infraestrutura em geral fornecida pelo Estado), pela complementaridade funcional dentro da dinâmica produtiva estabelecida.

Em termos de organização político-administrativa, os Estados adotam diferentes nomenclaturas para designar os territórios metropolitanos que serão alvo de planejamento, gestão e aplicação de políticas específicas. As duas denominações mais comuns encontradas são “área metropolitana” e “região metropolitana”. A última é a expressão aqui escolhida para análise do caso

brasileiro, portanto a que será formalmente utilizada no trabalho, pela abreviação “RM”. A primeira expressão tem seu uso mais relacionado ao estudo de caso do capítulo 2, por ter sido a nomenclatura adotada pelo país em questão. Independentemente da diferença formal e semântica entre “área” e “região”, ambas são aqui entendidas como referentes aos significados acima expostos sobre território metropolitano.

### *Gestão Metropolitana*

A gestão metropolitana, *a priori*, significa o conjunto dos processos de gestão pública relacionados ao planejamento e execução de políticas públicas para os territórios metropolitanos institucionalizados. Para melhor compreensão dessa dimensão, cabe antes explorar a noção de gestão pública aplicada ao meio urbano, levando-se sempre em consideração, para tanto, o contexto no qual está inserida.

A gestão pública compreende o conjunto de processos técnicos e políticos materializados nas rotinas de administração pública, provendo os entes governamentais de meios necessários para conduzir o planejamento, a coordenação e a implementação de políticas públicas. A gestão não pode ser confundida com o governo ou com a administração em si.

Comparativamente, podemos dizer que o governo é atividade política e discricionária e com conduta independente; administração é atividade neutra, normalmente vinculada à lei ou à norma técnica, é conduta hierarquizada; quanto à gestão, esta implica o atendimento aos seguintes parâmetros básicos: tradução da missão; realização de planejamento e controle; administração de recursos humanos, materiais, tecnológicos e financeiros; inserção de cada unidade organizacional no foco da organização; e tomada de decisão diante de conflitos internos e externos (SANTOS, 2006, p.12).

Os atos de gestão pública têm por base a normatividade das leis e seguem as opções políticas adotadas por um determinado governo, tendo, portanto, poder decisório na escolha, desenho e execução de políticas públicas. No processo de gestão, justamente por envolver a escolha de opções politicamente orientadas, faz também parte ter que acomodar os conflitos intrínsecos da arena política, onde diferentes interesses e visões de mundo se confrontam e procuram influir, de maneira direta ou indireta, na escolha das opções de políticas públicas a serem implementadas – sejam elas de caráter macroeconômico ou sobre políticas setoriais específicas. Portanto, é importante lembrar que

O planejamento e a gestão não são, nunca, "neutros", uma vez que são a expressão de interesses e de pressões de grupos sociais. De fato, a prática do planejamento e da gestão é política por excelência, uma vez que envolve relações de poder, conflitos e interesses de grupos, classes, instituições, empresas, etc. (SOUZA; RODRIGUES, 2004, p.24).

No tocante ao sistema de organização territorial do poder, cabe ressaltar que em países federalistas o caráter da gestão pública se torna ainda mais complexo. Como exemplo, observa-se no Brasil, a partir de 1988, a implementação de um modelo de federalismo descentralizado, composto por três esferas de governo – União, estados e municípios –, cada qual com responsabilidades constitucionalmente definidas com relação às competências que lhes são próprias e as que partilham com os demais entes federados (seja de forma comum ou concorrente)<sup>3</sup>, contando ainda com orçamentos compostos por mecanismos de arrecadação próprios e repasses interfederativos (União aos estados e municípios)<sup>4</sup>. Os processos de gestão, nesse caso, multiplicam-se e mutuamente vinculam-se em diferentes escalas de atuação de governo, cada qual gozando de certa autonomia. As relações intergovernamentais daí resultantes aumentam o grau de complexidade com que o Estado deve lidar para promover a gestão pública.

A gestão que cuida especificadamente do espaço urbano envolve o que é próprio das atividades da administração pública que dizem respeito às intervenções e instrumentos que impactam diretamente sobre os territórios circunscritos a uma dada jurisdição político-administrativa. Tais atividades comportam o conjunto dos processos necessários para a aplicação de políticas públicas de caráter territorial. No caso brasileiro, são os municípios, entes governamentais autônomos, os responsáveis pela condução das políticas e serviços públicos de interesse local (naquilo que lhes compete exclusivamente, conforme previsão constitucional<sup>5</sup>). O Plano Diretor é o instrumento básico de desenvolvimento urbano concernente às cidades com mais de vinte mil habitantes,

---

<sup>3</sup> As competências de cada ente federado estão expressas no Título III, "Da Organização do Estado", da Constituição Federal de 1988, especificadamente nos artigos 21º, 22º, 23º, 24º, 25º e 30º.

<sup>4</sup> O Fundo de Participação é uma transferência constitucional prevista no Art. 159, sendo direcionada aos Estados (FPE – Fundo de Participação dos Estados) e municípios (FPM – Fundo de Participação dos Municípios). Trata-se de uma questão fiscal e distributiva fundamental que influi diretamente sobre as relações intergovernamentais entre as três esferas de governo.

<sup>5</sup> Título III, "Da Organização do Estado", Capítulo IV, "Dos Municípios", arts. 29º ao 31º da Constituição Federal de 1988.

norma constitucional que condiciona a gestão urbana no âmbito municipal, e que foi regulamentado pelo Estatuto da Cidade, Lei Federal nº10.257, sancionada em 2001, que estabelece as diretrizes gerais da política urbana no Brasil.

Quando, porém, os problemas urbanos a serem enfrentados ultrapassam as fronteiras político-administrativas municipais, ocupando uma escala maior e que demanda uma ação conjunta de diferentes entes governamentais, a gestão urbana precisa ser redesenhada no sentido de viabilizar um arranjo institucional que dê conta de atuar nessa dimensão territorialmente ampliada, onde haverá conseqüentemente o conflito de competências e interesses entre os diferentes atores governamentais e sociais envolvidos. Como, em geral, este território ampliado que compartilha uma problemática comum se dá em torno das grandes metrópoles mundiais (no Brasil, destacadamente as capitais dos estados e municípios limítrofes),

[...] a expressão Gestão Metropolitana emerge como termo agregador da necessidade de planejar e buscar soluções para as questões sociais e econômicas decorrentes dessa justaposição de lógicas territoriais individuais (SPINK; CLEMENTE; TEIXEIRA, 2009, p.455).

Por gestão metropolitana entendemos, enfim, aquela na qual basicamente os processos de planejamento e execução de políticas públicas (por um determinado ente governamental, nos países federalistas, ou pelo governo central, no caso dos países unitários) são pautados por normas jurídico-legais específicas, destinadas ao conjunto dos territórios legalmente delimitados e estabelecidos institucionalmente como metropolitanos. Para a estruturação e funcionamento da gestão nessa escala, comumente são previstos, em legislação, os mecanismos institucionais e burocráticos necessários, bem como os incentivos para a cooperação entre diferentes agentes governamentais, quando envolvidos no processo de gestão metropolitana.

No caso brasileiro, o estatuto legal da gestão metropolitana historicamente surgiu durante os governos militares da década de 1970 sob a égide da centralização da gestão pública na esfera federal. A partir da Constituição de 1988, houve uma mudança normativa que então repassa aos estados a responsabilidade de, mediante lei complementar, “instituir regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, constituídas por agrupamentos de municípios limítrofes, para integrar a organização, planejamento e a execução de

funções públicas de interesse comum”<sup>6</sup>. Nas décadas seguintes ao referido marco constitucional, multiplicaram-se as RMs criadas por todo país, bem como se diversificaram os critérios para a institucionalização das mesmas, uma vez que cada estado poderia adotar o modelo de gestão próprio, desde que de acordo com os princípios básicos constitucionais. Tais características da trajetória da metropolização institucional devem ser levadas em consideração para se estudar a especificidade da gestão metropolitana brasileira.

Ao lado do conceito aqui definido de gestão metropolitana, se faz necessário estabelecer a diferenciação com outro conceito similar: o de “governança metropolitana”, utilizado com frequência nos estudos urbanos sobre as metrópoles, principalmente na Europa. Cabe deixar claro que, para os objetivos deste trabalho, a forma escolhida para designar o fenômeno particular em estudo será o de gestão, não governança.

De forma sintética, a governança metropolitana pode ser entendida como um modelo específico de gestão, “multiator” e “multinível” (SALET, 2007), que envolve um sistema mais complexo de atores e diferentes formas de ação pública, baseadas na flexibilidade, parceria e participação voluntária (LEFEVRE, 1998, p.9), desde o planejamento até a execução e acompanhamento de políticas públicas de caráter metropolitano, que perpassam diferentes níveis governamentais. A princípio, no plano ideal, o desenho institucional da governança comportaria estrutura administrativa em que efetivamente fosse incorporada uma participação social mais ampla, pactuada e de compromisso mútuo em torno de metas e objetivos previamente acertados, entre os atores envolvidos no processo de tomada de decisão.

Há, entretanto, uma assimetria de recursos e de poder na intervenção na agenda pública entre estes diferentes atores, que, a partir de orientações ideológicas próprias, perseguem interesses e objetivos diversos. Lefevre (id., p.16), destaca que, a partir da experiência dos governos metropolitanos existentes na Europa nos anos 1990, a governança metropolitana não foi suficiente para solucionar problemas de ação coletiva, recorrentes quando leva-se em consideração a assimetria acima referida. Esse é um dado importante para o

---

<sup>6</sup> Parágrafo 3º do Art.25 da Constituição Federal de 1988, no capítulo dedicado à definição da organização dos estados federados.

entendimento dos diferentes prismas pelos quais se deve avaliar criticamente o conceito de governança.

Em que pese a importância desta dinâmica dos relacionamentos entre os atores presentes na arena metropolitana, o enfoque escolhido recai sobre a ação de alguns atores específicos, mas determinantes no processo, como são o Estado e os agentes econômicos. A escolha do uso do termo gestão metropolitana, para o propósito deste trabalho, se deu principalmente porque a análise e reflexão desenvolvidas recaem sobre o processo político-administrativo e os principais agentes responsáveis pela formulação, tomada de decisão e implementação de políticas públicas de caráter metropolitano.

#### *(Poder de) Coerção*

Por coerção compreende-se uma das formas de exercício do poder pelo Estado, expressa na formulação de políticas públicas e intervenção estatal sob influência do capital. “*Where capital defines a realm of exploitation, coercion defines a realm of domination*” (TILLY, 1990, p.19). A aludida esfera de exploração se refere, territorialmente, ao meio urbano, onde o capital se concentra e acumula graças, entre outros fatores, mas primordialmente, ao poder de coerção, que garante a dominação capitalista sobre o território. É a afirmação da “lei do mais forte” como modalidade prática de tomada de decisão política global sob o domínio do capital (MÉSZÁROS, 2015, p.56). A coerção territorial é, assim, viabilizada pelo poder estatal, expresso no potencial uso da força, e realizada nos atos que dão preferência à ação dos agentes econômicos na apropriação e produção das diversas escalas do espaço urbano, principalmente no nível metropolitano que, como se demonstrará, se trata da escala que, na história recente do capitalismo, se tornou sua principal forma territorial e espaço de produção.

A gestão pública pelo exercício do poder de coerção, ou “gestão coerciva” seria a forma como o Estado assume, por meio da ação governamental e de instrumentos político-administrativos próprios, o planejamento, a formulação e a aplicação de políticas públicas no território, favorecendo uma agenda dominada pelos interesses dos agentes do capital.

O Estado é o núcleo material da forma política capitalista. O governo é o núcleo poderoso e dirigente do Estado e a administração pública é seu corpo burocrático. Governo e administração são os organismos da política

estatal. [...] As instituições políticas, no capitalismo, operam sua dinâmica sob a coerção da forma política e das formas sociais do capital (MASCARO, 2013, p.38).

A coerção se traduziria, nesse contexto, por meio de expedientes como o direcionamento de investimentos públicos (investimento em infraestrutura de suporte à atividade produtiva) e regulamentação e normatização jurídico-legal (isenções fiscais, etc.), notadamente com relação ao uso e ocupação do solo metropolitano, como pode ser observado na realização de grandes projetos urbanos, geridos pelo poder público de maneira a impor uma nova ordem urbana (MEYER, 2000, p.8), de estruturação da metrópole contemporânea enquanto valor estratégico para o capital. Entretanto, tais projetos revelam também as contradições desta nova ordem. Em um estudo sobre as experiências observadas no Rio de Janeiro (Jogos Pan-americanos) e em São Paulo (Operação Urbana Consorciada Faria Lima) na década de 2000, Alberto de Oliveira (2013) demonstra que, entre outros resultados, não houve ganho econômico real para as cidades em si e que as populações socialmente vulneráveis atingidas pelos grandes projetos urbanos tiveram inclusive perdas. Outro elemento que ajuda a configurar o caráter coercitivo nesses casos é a não inclusão da participação no processo decisório em torno dos projetos a serem tocados, “[...] quando grandes volumes de recursos estão em jogo e os potenciais impactos sociais e ambientais tendem a ser substantivos” (GADENS; HARDT; FREY, 2012, p.29), ou seja, os principais atores impactados pelos projetos não são ouvidos e seus interesses e mesmo direitos são muitas vezes, inclusive, desrespeitados, tudo em nome de uma retórica de “desenvolvimento econômico e social” supostamente trazido por essa nova ordem urbana.

A gestão coerciva, enfim, teria por finalidade aplicar os meios necessários para liberar de entraves e aplinar o território, facultando ao capital nele se assentar e a explorá-lo com maior eficiência e proveito possíveis dos agentes econômicos para a geração de lucro e da acumulação. Entre esses meios, convém destacar aquele dedicado à acomodação dos eventuais conflitos de interesses e de geração de consensos entre os demais atores sociais presentes na arena política, diminuindo, assim, as zonas de atrito, possibilitando que o capital possa fluir melhor e assumir a sua dominação sobre os territórios.

O espaço é produzido segundo os interesses dos distintos atores sociais, e estas intencionalidades podem contribuir para aprisionar como libertar. É preciso surpreender e revelar o processo de produção do espaço que escamoteia as contradições supondo uma certa coerência e harmonia espacial que se dá em detrimento da justiça social, através de mecanismos de espoliação, coerção e cooptação (TAVARES, 2013, p.14-15).

Apesar do uso do poder de coerção, via ação estatal, a hegemonia do capital na produção do espaço é relativa, posto o conflito entre os atores sociais, que é inerente ao contraditório e desigual sistema capitalista. Em vários momentos da história mundial pode-se observar, em resposta às imposições de dominação do capital, a luta empreendida pelas forças de reação contra hegemônica, latentes em movimentos contestatórios que resistem ao poder de coerção exercido pelo Estado capitalista. Manuel Castells (1983) realizou um trabalho seminal a respeito das lutas dos movimentos sociais urbanos em torno de temas como o consumo coletivo, a defesa de identidades culturais-territoriais e os governos locais como alvo para a mobilização política, estabelecendo um quadro referencial de pesquisa ainda hoje importante para compreensão do processo político atual (MILLER, 2006). Esses movimentos, perseguindo princípios de justiça social, muitos agrupados segundo o conceito de “direito à cidade”, de inspiração lefebvriana (HARVEY, 2014, p.11 *et seq.*), apontam para uma “heterotopia” (FOUCAULT, 1986) de práticas urbanas alternativas mais abertas, inclusivas e democráticas – caminho que pode influir, conforme pender a balança no jogo de forças, na mudança do modelo gestor coercivo para o de coesão territorial.

Compreende-se a gestão, nesse sentido, como um processo contingente, em que o sentido da ação estatal, disputado por diferentes interesses e projetos de sociedade, pode, conforme o desenrolar histórico, refletir a tendência predominante em um dado momento de ser uma gestão de caráter coerciva ou coesiva. Entretanto, com a gradativa construção da hegemonia do capital enquanto sistema político-econômico que organiza o todo social, há uma propensão do modelo de gestão ser por orientado pelo poder de coerção do Estado em favor desse sistema. Tal constatação indica a possibilidade de o princípio de coesão territorial, aplicado à gestão, seja antes um exercício teórico em torno de um “tipo ideal” do que algo que efetivamente se verifique empiricamente. Todavia, em última análise, ter um tipo ideal como horizonte motivaria e daria força aos movimentos sociais urbanos para seguirem na luta contra as forças de coerção, mantendo,

assim, o futuro aberto às manifestações de alternativas ao perverso domínio pelo capital.

### *Coesão Territorial*

Para explicar o conceito de coesão territorial, recorre-se, primeiramente, ao significado de coesão social, visto desde o âmbito teórico, no campo da Sociologia, passando pela acepção do termo enquanto estratégia política embasada em valores democráticos, percepção adotada pela Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), ligada à ONU. O caráter territorial da coesão é demonstrado a partir da experiência das políticas comunitárias da União Europeia (UE), que o agregaram aos já consagrados conceitos de coesão social e econômica. Tendo por embasamento o contexto acima exposto, procede-se a uma crítica da coesão territorial, a partir de referencial bibliográfico, de modo a apresentar em qual sentido o conceito será utilizado enquanto modelo de gestão metropolitana, como é explorado na seção 1.3 deste capítulo.

Na tradição sociológica, Émile Durkheim, ainda no século XIX, estabeleceu a noção de coesão ligada à organização dos sistemas sociais (JOHNSON, 1997, p.41), cujas fontes básicas seriam derivadas dos conceitos de solidariedade mecânica (coesão por “semelhança”, a partir da cultura e estilo de vida comuns) e solidariedade orgânica (coesão por “diferenças”, baseada na divisão do trabalho, em que é gerada uma rede complexa de interdependência – típica da sociedade industrial). Já no século XX, o sociólogo Talcott Parsons desenvolveria a ideia de que a coesão se daria pela manutenção da sociedade moderna através de um consenso geral sobre valores (JOHNSON, *id.*, *loc. cit.*). O que se destaca, a partir dessas abordagens oriundas da Sociologia, é a perspectiva do consenso como cimento da coesão social, com o qual se pode traçar um paralelo com a organização institucional e as estruturas que dão suporte aos sistemas sociais.

A coesão social surge como tema prioritário quando a humanidade passa por uma mudança de época e as próprias bases da vida em comum começam a ser questionadas e corroídas. Há boas e objetivas razões para crer que nos encontramos em um período de importante transição histórica e vivenciando uma profunda mudança de ciclo na história da humanidade (CEPAL, 2007, p.17).

O documento preparatório, elaborado pela CEPAL, para o encontro XVII Cúpula Ibero-Americana de Chefes de Estado e de Governo, realizada em 2007 no Chile, intitulado “Coesão Social - Inclusão e Sentido de Pertencer na América Latina e no Caribe. Síntese”, ressalta a importância da coesão para a solidez do Estado, para a governabilidade, para a ordem social democrática e para a estabilidade das sociedades em geral, e em particular, as latino-americanas. Entretanto, aspectos do desenvolvimento social podem ajudar ou impedir que se consolide a coesão, sendo, por isso, determinante que o conceito seja tomado como um guia das políticas públicas (CEPAL, *id.*, p.9-10). A ONU, através da CEPAL, propaga então uma visão de coesão que tem por finalidade influir diretamente na agenda pública dos países, no caso em questão, os latino-americanos. Nessa agenda priorizam-se temas como a questão produtiva, a inclusão social via desenvolvimento do capital social e a criação de uma rede de proteção contra riscos e vulnerabilidades, entre outras diretrizes, que, por fim, objetivam estabelecer um contrato de coesão social, a ser “assinado” pelos países que aceitarem seguir o receituário normativo da CEPAL. Eis a coesão enquanto “consenso geral sobre valores”, na teoria sociológica em Talcott Parsons.

Atravessando o Atlântico, encontra-se na Europa o nascedouro da dimensão territorial da coesão em sua conceituação teórica e norma reguladora do desenvolvimento da União Europeia, que passa a ser adotada de forma oficial, a partir de 2007, com o Tratado de Lisboa<sup>7</sup>, ao lado das já consagradas noções de coesão social e econômica, presentes na própria consolidação da UE, ainda nos anos 1980. Em outro documento de referência, o “Livro Verde sobre a Coesão Territorial Europeia”, define-se o conceito de coesão territorial nos seguintes termos:

A coesão territorial procura alcançar o desenvolvimento harmonioso de todos estes territórios e facultar aos seus habitantes a possibilidade de tirar o melhor partido das características de cada um deles. [...] Muitos dos problemas enfrentados pelos territórios são transversais pelo que as soluções efectivas requerem uma abordagem e cooperação integradas entre as várias autoridades e todos os envolvidos. A este respeito, o conceito de coesão territorial permite interligar eficácia económica, coesão

---

<sup>7</sup> Oficialmente designado como o que altera o Tratado da União Europeia e o Tratado que institui a Comunidade Europeia, assinado na capital portuguesa em 13 de dezembro de 2007. Disponível em <<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=OJ:C:2007:306:TOC>>. Acesso em 8 out. 2015.

social e equilíbrio ecológico, fazendo do desenvolvimento sustentável o pilar da elaboração de políticas (UNIÃO EUROPEIA, 2008, p.3).

A noção de sustentabilidade, que desde a década de 1970 e principalmente a partir da Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento de 1992, realizada no Rio de Janeiro, vem pautando prognósticos e recomendações de políticas públicas, ganha uma nova “roupagem” com a adoção do conceito de coesão, no caso europeu, em que é prevista a interligação entre os aspectos econômicos, sociais e ambientais do desenvolvimento.

A dimensão territorial da coesão ganha reforço a partir do “*European Spatial Development Perspective*” (ESDP), acordo elaborado de 1999 pelo conselho informal de ministros responsáveis pelo planejamento espacial (UNIÃO EUROPEIA, 1999). Esse documento ressalta o papel fundamental dos assuntos territoriais nas políticas da União Europeia, que passa a conferir maior importância aos impactos físicos dos programas e políticas que afetam direta ou indiretamente o território (PEDRAZZINI, 2011). A partir do ESDP são estabelecidos três objetivos fundamentais, que vão pautar os passos seguintes da agenda política da UE: (1) a coesão social e econômica; (2) conservação e gestão dos recursos naturais e do patrimônio cultural e (3) competitividade mais equilibrada no território europeu. (UNIÃO EUROPEIA, *id.*). A agenda territorial da UE, expressa em diversos documentos oficiais seguintes<sup>8</sup>, com destaque para o Tratado de Lisboa, seguirá com essas orientações estratégicas, dado o estabelecimento da coesão territorial como objetivo comum a ser adotado por todos Estados-membros.

A gestão pública, no que se refere aos territórios, em suas diversas escalas, passa a perseguir a concretização dos princípios e diretrizes de coesão territorial então oficialmente assumidos para o desenvolvimento sustentável da UE, o que impõe, por conseguinte, que os arranjos de gestão metropolitana sigam pelo mesmo caminho. A gestão “coesiva” dos territórios metropolitanos seria aquela então que seguiria o receituário proposto por organismos internacionais, como a ONU e a UE. Para a proposta metodológica aqui assumida, realiza-se uma leitura

---

<sup>8</sup> Entre os mais recentes e significativos, podemos citar o “Europa 2020 - Estratégia para um crescimento inteligente, sustentável e inclusivo”, lançado em 2010, e a “Agenda Territorial da União Europeia para 2020”, publicado em 2011, ambos dando maior ênfase na busca de coesão em um cenário de crise econômica e financeira que se abateu sobre o continente europeu e todo o mundo, no final da década de 2000.

crítica sobre o conceito em si dentro do discurso oficial que o impõe. É importante contextualizá-lo na realidade política, social e econômica em que surgiu e opera.

Uma séria crítica à coesão territorial, no papel que cumpre como modo de regulação das políticas públicas, busca evidenciá-la como uma construção retórica que, na verdade, esconde perspectivas neoliberais nas entrelinhas do discurso generalista do conceito, intimamente associadas ao princípio de “competitividade”, muito presente nos documentos sobre coesão na UE, que estariam mais ligadas à garantia e suporte das estruturas de poder (VANOLO, 2010). Na retórica sobre coesão, a exclusão aparece como um efeito posterior da competição econômica, ignorando que tal problema seria, contudo, parte integrante da mesma narrativa socioespacial (VANOLO, *id.*, p.1309), ou seja, as próprias políticas de coesão perpetuariam problemas que deveria eliminar, posto que são guiadas por princípios neoliberais, ou seja, conformariam a priorização dos interesses dos agentes econômicos na gestão, criando, desse modo, espaços de exclusão, de “não-competitividade”, frente aqueles que são beneficiados. A pretensa “coesão”, assim, concorreria para a divisão do território entre “espaços luminosos” e “espaços opacos”, resultando na diferenciação que deveria erradicar.

Chamaremos de espaços luminosos aqueles que mais acumulam densidades técnicas e informacionais, ficando assim mais aptos a atrair atividades com maior conteúdo em capital, tecnologia e organização. Por oposição, os subespaços onde tais características estão ausentes seriam os espaços opacos. Entre esses extremos haveria toda uma gama de situações. Os espaços luminosos, pela sua consistência técnica e política, seriam os mais suscetíveis de participar de regularidades e de uma lógica obediente aos interesses das maiores empresas (SANTOS; SILVEIRA, 2004, p.264).

Nesta perspectiva, a política de coesão serve antes a uma centralização de recursos humanos e técnicos em alguns pontos privilegiados do território, “obedientes” (espaços luminosos), em detrimento dos demais espaços (opacos), desprovida do atendimento das políticas públicas que deveriam proporcionar, por princípio, um equilíbrio no desenvolvimento socioespacial. Este desequilíbrio entre o aspecto econômico e social, ocasionado pelas contradições e o *trade-off* entre coesão e competitividade no espaço europeu, são características que marcam decisivamente os desafios em torno das políticas baseadas nos princípios de coesão territorial (ACHE *et al.*, 2008). As questões levantadas, oriundas de uma visão crítica sobre coesão, fornecem parâmetros para adequar o uso do conceito à

tipologia construída para classificação da gestão metropolitana, que é o objetivo aqui proposto.

A coesão, considerada como modelo contraposto ao de coerção, deve ser compreendida no entrelaçamento entre quatro dimensões – territorial, econômica, social e política –, onde se articulam os elementos estruturais para a promoção de políticas de integração territorial (DINIZ, p.290). A coesão territorial de matriz europeia lança princípios importantes a serem observados pela gestão pública, mas peca pelo componente econômico, em que valoriza um dos princípios mais controversos da cartilha neoliberal, que é a competitividade, pilar da gestão “empresarial” dos territórios, geradora de toda sorte de desigualdades socioespaciais. Entende-se, assim, que a coesão territorial, enquanto princípio orientador do planejamento e gestão de políticas públicas, deve dar maior atenção às características da coesão social salientadas pela CEPAL, como a de garantir a governabilidade e a manutenção da ordem social democrática. Tratam-se de objetivos que são tangíveis somente com a priorização da dimensão social da coesão, sem descuidar da dimensão política, focada na busca do consenso e da cooperação e, importante destacar, sem submissão à dimensão econômica “capturada” pelos interesses do capital, que para sua própria “coesão” precisa que as políticas públicas sejam orientadas para facilitar os processos de reprodução e acumulação capitalistas.

Por fim, a coesão territorial, no sentido crítico exposto até aqui, pode ser um caminho para o resgate da “condição urbana” que o urbanista Olivier Mongin declara como finalidade da utopia contemporânea – busca da reconciliação e harmonização, do equilíbrio ecológico e antropológico, do “sentido político da cidade que passa por uma ressurgência dos lugares frente aos fluxos globalizados” (MONGIN, 2009, p.228). Uma gestão metropolitana de coesão territorial, seria, portanto, um conjunto de processos político-administrativos orientados por princípios e diretrizes profundamente comprometidos com a efetividade social de políticas públicas sobre os territórios metropolitanos, entendendo-se efetiva a política que:

- Esteja no topo das prioridades assumidas na agenda pública governamental, que então mobiliza os recursos necessários para a

regulamentação legal e a estruturação institucional dos arranjos de gestão no nível metropolitano.

- Priorize o atendimento às necessidades básicas da população, operando sobre os problemas mais graves e urgentes (baixos níveis de educação, falta de estrutura de saúde e de saneamento adequados, etc).
- Seja resultado de um consenso construído coletivamente por todos atores envolvidos na arena metropolitana, que, igualmente empoderados, mantém relações horizontais, não-submissas ao poder estatal e econômico, e que participam ativamente dos processos ligados ao planejamento e à gestão.

Ao se considerar a gestão “coesiva” como um processo “em formação”, no sentido de perseguir os objetivos acima traçados, é possível encontrar exemplos práticos em diferentes países. A coesão territorial permite, portanto, estabelecer um modelo e referência conceitual para aplicar em casos empíricos, conforme a classificação tipológica proposta na seção 1.3.

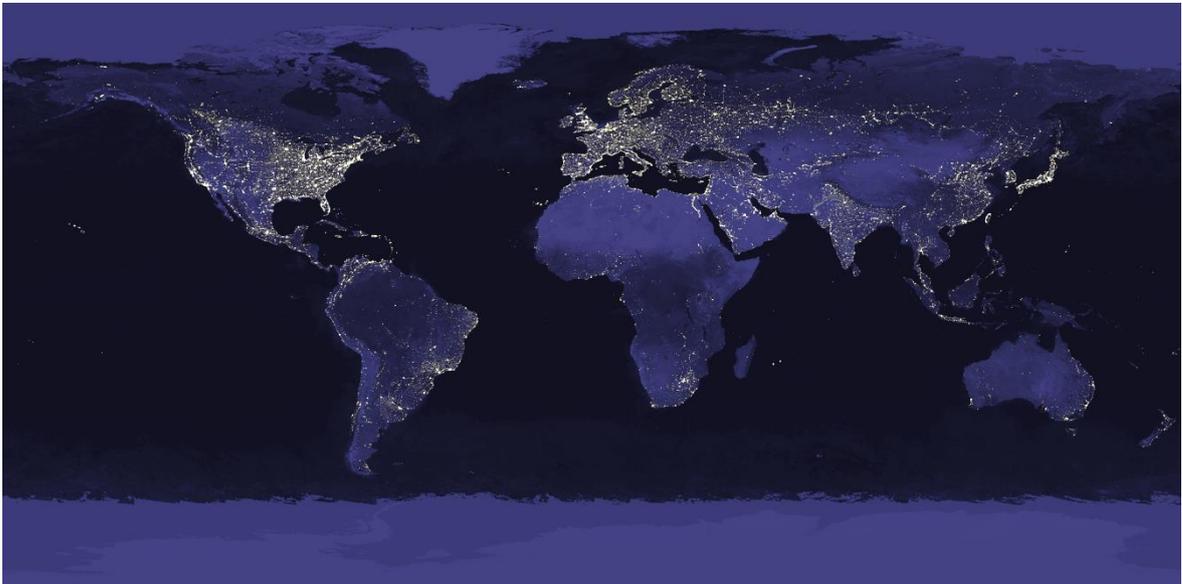
O léxico das principais definições conceituais, acima exposto, visa dar sustentação e maior compreensão teórico-conceitual na sequência do capítulo, que na próxima seção discorre sobre a dinâmica da urbanização, particularmente a partir do século XX, quando se destaca o fenômeno da metropolização, contextualizado no atual estágio do desenvolvimento capitalista e o papel do Estado na organização do território. As definições sobre territórios metropolitanos e gestão metropolitana serão importantes para acompanhar a primeira linha de argumentação, que gira em torno da caracterização geral do processo de urbanização mundial. Já os conceitos de poder de coerção e coesão territorial terão especial atenção na última seção deste capítulo, em que se concebe o quadro metodológico, que servirá de referência para os estudos de caso realizados nos capítulos 2 e 3.

## **1.2 Capitalismo, Urbanização e Territórios Metropolitanos**

Em imagens obtidas a partir do espaço, durante o período noturno, brilham sobre a orbe terrestre milhares de pontos de luz, em alguns lugares mais

concentrados, ligados a outros por linhas contínuas, revelando a dimensão da ocupação urbana em cada continente<sup>9</sup>: enquanto na América do Norte e Europa os territórios são praticamente cobertos por um manto de luz, com destaques também para a Índia, o Japão e a China, nos outros continentes destacam-se apenas as grandes metrópoles em alguns pontos do território, como no caso da América do Sul, onde se evidencia o eixo Rio de Janeiro – São Paulo e demais capitais estaduais no Brasil (vide Figura 1). Trata-se de um registro fascinante, proporcionado pela alta tecnologia, que nos brinda com um interessante ângulo do quadro da urbanização mundial.

**Figura 1** – Mapa mundial com a luminosidade das áreas urbanizadas durante o período noturno, composta a partir de imagens de satélite, no ano de 2012.



Fonte: *National Aeronautics and Space Administration (NASA)*.

O mundo mantém um ritmo crescente de urbanização no século XXI, movimento que, a grosso modo, é caracterizado por uma concentração populacional cada vez maior nos grandes aglomerados metropolitanos, principalmente naqueles localizados nos continentes do hemisfério sul (vide Figura 2)<sup>10</sup>. Tal cenário coloca uma série de questões urgentes ao planejamento e gestão

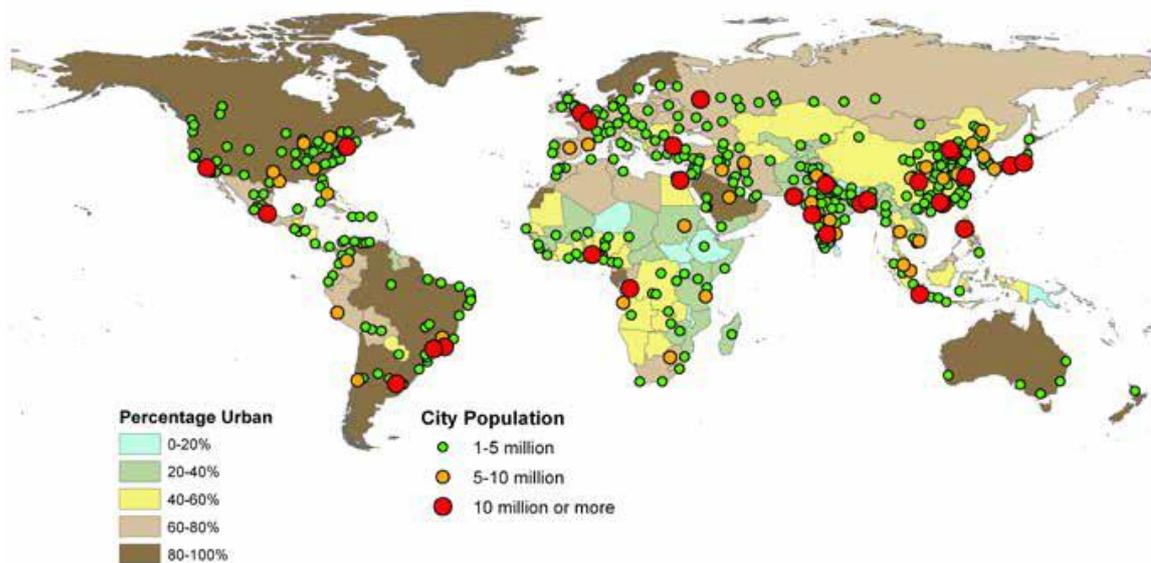
---

<sup>9</sup> O rol completo de imagens se encontra disponibilizado pela Administração Nacional da Aeronáutica e Espaço (NASA, na sigla em inglês), agência do governo norte-americano, através do site “*Visible Earth: a catalog of NASA images and animations of our home planet*”, no endereço <<http://visibleearth.nasa.gov/>>. Acesso em 26 nov 2016.

<sup>10</sup> A sobreposição das Figuras 1 e 2 revela a correspondência entre a maior luminosidade das áreas urbanizadas e a localização das grandes metrópoles, conferindo melhor percepção do fenômeno urbano mundial.

de políticas públicas territoriais, ainda mais se considerarmos a crise sistêmica do capital (cf. HARVEY, 2011), gerada pelo “minotauro global”, símbolo da ganância do setor financeiro (VAROUFAKIS, 2016), que tem como uma das consequências a escassez de recursos necessários para lidar com o volume de problemas urbanos relativos à moradia, saneamento, mobilidade, etc. O debate sobre gestão metropolitana, neste contexto, é relevante no debate teórico e prioritário para a agenda pública mundial.

**Figura 2** – Taxa de urbanização por país e localização das maiores cidades do mundo por tamanho populacional, 2015.



Fonte: UN-Habitat, 2016.

A população mundial, segundo dados da Organização das Nações Unidas (ONU) para 2014<sup>11</sup>, contava com pouco mais de 7 bilhões de pessoas, sendo 54% vivendo em áreas urbanas<sup>12</sup>. A taxa de urbanização varia consideravelmente entre os continentes: a África, por exemplo, registrava 40% de seus habitantes vivendo em áreas urbanas, enquanto que na América do Norte a taxa foi de 82% e, na América Latina e Caribe, de 80%.

A partir dos anos 1950 houve um contínuo e vertiginoso crescimento da população urbana mundial, atingindo, em 2014, a marca de aproximadamente 3,9

<sup>11</sup> “*World Urbanization Prospects: The 2014 Revision*”, publicado pelo departamento de assuntos econômicos e sociais da Organização das Nações Unidas.

<sup>12</sup> Os dados sobre população urbana são uma estimativa aproximada, uma vez que os censos dos países diferem entre si na consideração do que seja propriamente urbano.

bilhões de pessoas A ONU prevê, até o ano de 2050, a perspectiva de que mais 2,5 bilhões irão se juntar às áreas urbanas. Calcula-se que 90% deste acréscimo na população urbana, nas próximas décadas, se dará nos continentes africano e asiático, e, dentro desse montante específico, 37% deverão estar concentrados em três países: China, Índia e Nigéria.

**Tabela 1** - População urbana e crescimento populacional relativo, número de megacidades e de grandes cidades por continente e total mundial, 2015-2030<sup>(1)</sup>.

Áreas	População Urbana (em milhares)		Crescimento Relativo (%)	Megacidades <sup>(2)</sup>		Grandes Cidades <sup>(3)</sup>	
	2015	2030	2015-2030	2015	2030	2015	2030
África	455.345	770.068	69%	3	6	4	12
Ásia	2.064.211	2.752.457	33%	17	24	24	35
América do Sul e Caribe	495.857	595.134	20%	4	6	4	4
América do Norte	291.860	339.782	16%	2	2	7	8
Europa	545.382	566.970	4%	3	3	2	2
Oceania	27.473	33.747	23%	0	0	0	2
<b>Mundo</b>	<b>3.880.128</b>	<b>5.058.158</b>	<b>30%</b>	<b>29</b>	<b>41</b>	<b>44</b>	<b>63</b>

(1) Estimativa. (2) Cidades com mais de 10 milhões de habitantes. (3) Cidades entre 5 e 10 milhões de habitantes. Tabulação feito pelo autor. Fonte: ONU, 2014.

A Tabela 1 resume os dados do referido documento da ONU sobre população urbana estimada (para 2015) e projetada (para 2030), bem como a distribuição, por continentes, das cidades conforme o tamanho populacional: as “megacidades” seriam aquelas que abrigam uma população com mais de 10 milhões de pessoas. A partir deste critério, identificaram-se 28 megacidades, que, juntas, abrigam 12% da população mundial. Nomeadas como “grandes cidades” aquelas de tamanho populacional entre 5 a 10 milhões de habitantes, foram encontradas 63 segundo este recorte, respondendo por 8% da população mundial.

A maioria das megacidades e grandes cidades se encontram no hemisfério sul do planeta, em especial na China e na Índia (cf. CHEN, 2009). No caso chinês, o delta do Rio Pérola, uma ampla área metropolitana que inclui as cidades de Hong Kong, Shenzhen, Guangzhou, Foshan e Dongguan, entre outras,

desponta como maior fenômeno da hiperurbanização da atualidade<sup>13</sup>, sendo inclusive apontada como a primeira grande “cidade-região global” (BIE; JONG; DERRUDER, 2015). É também expressiva a urbanização das multimilionárias cidades indianas, como a capital, Nova Déli, e outros importantes centros urbanos indianos, como Mumbai e Calcutá. Estas e outras “megacidades” espalhadas pelo globo são resultado da dinâmica histórica do desenvolvimento capitalista no meio urbano, particularmente a partir da segunda metade do século XX, quando entra em cena a reorganização do sistema do capital, impondo novos parâmetros de organização e exploração do espaço mundial, e, mais especificadamente, dos territórios metropolitanos.

### **O urbano sob o signo dos imperativos da “globalização”**

O sistema urbano mundial atual, brevemente delineado acima a partir da distribuição física e concentração populacional das cidades pelos continentes, é resultado, dentre outros fatores, da dinâmica histórica de desenvolvimento das forças produtivas e de organização social sob a égide do capital, iniciada com a Revolução Industrial ainda no século XVIII, e profundamente reestruturada no século XX, com ênfase no período após a Segunda Guerra Mundial.

O espaço urbano torna-se progressivamente o principal motor econômico e suporte territorial do capital, reconfigurando a própria sociedade em uma nova e mais complexa morfologia socioespacial, caracterizada, especialmente, pelo fenômeno metropolitano – escala forjada por uma urbanização intensiva em concentração populacional e de recursos econômicos e extensiva em território e influência complementar e funcional, extrapolando os limites fixos das cidades.

A urbanização assumiu as raias de uma hiperurbanização, especialmente a partir da década de 1950, tendo o ritmo de urbanização sofrido uma aceleração que originou uma grande revolução ecológica, política, econômica e social na organização espacial da população mundial. A proporção da população global em crescimento que vive nas cidades duplicou em trinta anos, e observamos atualmente maciças concentrações espaciais de pessoas numa escala até agora julgada inconcebível. Vêm

---

<sup>13</sup> “China’s Pearl River Delta overtakes Tokyo as world’s largest megacity”, *The Guardian*, 28 de janeiro de 2015. Disponível em <<https://www.theguardian.com/cities/2015/jan/28/china-pearl-river-delta-overtake-tokyo-world-largest-megacity-urban-area>>. Notícia veiculada com base em dados do Banco Mundial.

se formando cidades e sistemas urbanos mundiais (como os que surgem, por exemplo, em toda Europa) que têm tido rápidos efeitos de transformação no funcionamento da economia política global. Os centros urbanos e suas regiões metropolitanas tornaram-se entidades competitivas bem mais importantes na economia mundial, com todo tipo de consequências políticas e econômicas (HARVEY, 2012, p.93-94).

A partir do final do século XX, a globalização é utilizada como conceito-chave para designar as profundas mudanças estruturais do sistema capitalista mundial advindas da aceleração do desenvolvimento das forças produtivas, possibilitada pelos avanços tecnológicos e informacionais e impactando decisivamente nos processos de produção, circulação e acumulação de capital e na divisão internacional do trabalho.

*The process of globalization, and the informationalization of the processes of production, distribution and management, are profoundly altering the spatial and social structure of societies all over the planet. This is the most direct meaning of the articulation between the global and the local. The socio-spatial effects of this articulation vary according to the levels of development of the countries, their urban history, their culture and their institutions (BORJA; CASTELLS, 1997, p.48).*

As transformações da estrutura espacial e social (plano global), reconfiguram as cidades e regiões metropolitanas (plano local), sendo que os impactos são diferenciados conforme o contexto histórico-social de cada lugar, que passa então a se constituir um nó da rede mundial interconectada – a sociedade em rede, que sustenta uma nova arquitetura espacial baseada na conexão das regiões metropolitanas e suas áreas de influência (CASTELLS, 2010, p.2737).

Nesta nova etapa da economia mundial capitalista, de orientação neoliberal, impõe-se uma agenda de “modernização” do espaço urbano, comandada pelos agentes do capital.

Aproximaram-se os tempos e espaços das esferas política e econômica. Esta aproximação informa sobre características nucleares dos atuais vetores da modernização. Estes vetores, que não prometem a modernidade para todos, são compostos por técnicas de gestão e modelos de desenvolvimento difundidos na escala mundial; fundos de investimento em busca de valorização; orientações culturais e, também, projetos arquitetônicos, símbolos, imagens e discursos. Constituem impulsos à atualização do espaço herdado e instrumentos de ajuste, dos lugares, ao ritmo e à direção da forma hegemônica de realização da economia (RIBEIRO, 2009a, p.29).

O “espaço herdado” é profundamente transformado pelas forças políticas e econômicas comandadas pelo capitalismo globalizado. O discurso

neoliberal, que busca dar suporte e legitimidade a estas forças, impõe-se na prática por meio de governos comprometidos na adoção de políticas que submetem os territórios às lógicas do mercado, em detrimento das necessidades sociais. Impõe, assim, o “ajuste urbano” (ARANTES, 2004), baseado nas orientações feitas por meio de documentos oficiais de organismos internacionais e agências multilaterais (e.g., Banco Mundial), cujo objetivo seria homogeneizar práticas urbanas baseando-se em princípios como “boa governança”, carregados de valores e diretrizes ligadas ao projeto neoliberal (JESSOP, 2002). A transformação da forma e conteúdo pelo que podemos chamar de “urbanização neoliberal” (PECK; THEODORE; BRENNER, 2009) revela, em maior grau nos países subdesenvolvidos, a manutenção e mesmo o aumento das desigualdades socioespaciais.

Resumidamente, pode-se afirmar que, a partir da nova divisão internacional do trabalho e de reestruturação econômica do espaço mundial pelo capitalismo pós-fordista, globalizado, neoliberal e de acumulação flexível (HARVEY, 1992), é gerada uma “nova des-ordem mundial”, caracterizada por processos de “des-re-territorialização” (HAESBAERT; PORTO-GONÇALVES, 2006) que, intrinsecamente, diferenciam o espaço mundial segundo o grau de dependência do capital financeiro (hegemônico na etapa atual do desenvolvimento capitalista), separando aqueles que são privilegiados dos excluídos, aumentando o grau de contradições e de desigualdades socioespaciais, observadas em todas escalas.

À medida que parece organizar-se gradativamente em uma espécie de ‘território-mundo’ globalmente articulado, o capitalismo se reproduz contraditoriamente e, sobretudo, difunde a desigualdade, apropriando-se ou mesmo produzindo a diferenciação, a fim de expandir a lógica mercantil que lhe é inerente (HAESBAERT; PORTO-GONÇALVES, *id.*, p.38).

A globalização, como construção discursiva e ideológica do neoliberalismo, impõe ao mundo uma lógica de desenvolvimento desigual dos territórios mundiais e se constitui, assim, como “fábula e perversidade” (SANTOS, 2012): ou seja, a imposição de uma narrativa que procura transmitir ideias e mitos sobre um mundo tal como querem fazer crer (do discurso único, do “fim da história”), em contraponto à sordidez de um mundo como realmente é: a imposição, por violência estrutural, de um modelo hegemônico “globalitarista” associado à ideia de

progresso inexorável (DUPAS, 2007). A retórica dominante estabelecida em torno da globalização se reflete também nas cidades, impondo novas formas de intervenção no espaço urbano condicionadas aos imperativos impostos pela ideologia neoliberal, em especial por meio do mito da “cidade-global”, construção discursiva que se impõe em grandes metrópoles periféricas, como, por exemplo, São Paulo (FERREIRA, 2003).

Uma das características principais do espaço urbano “globalizado” é a adoção de ferramentas de disseminação do modelo hegemônico (fábula), dentre elas destacadamente o chamado “urbanismo estratégico”, que, no enfoque neoliberal, visa implementar uma gestão “empreendedora” que, em síntese, trata a cidade como mercadoria, inserindo-a em uma rede de cidades em competição pela atração de capital estrangeiro (via imposição cultural, geradora de consensos) e organizando-a como “máquina urbana de crescimento”, consolidação da premissa do valor de troca sobre o valor de uso (ARANTES, 2000). É uma ordem imposta (pelo capital) que resulta em desordens de toda espécie (impactos no espaço herdado que geram ou reforçam desigualdades).

Sendo o monopólio do espaço uma das principais (para não dizer fundamentais) condições à regulação e/ou à ampliação da reprodução do capital e tendo em vista o padrão excludente do desenvolvimento econômico atual, o alargamento da escala de domínio e de intervenção do capital na cidade configura-se como aspecto determinante para sua perenização enquanto força e relação social hegemônica. Daí decorre a necessidade atual de incorporar e/ou estender e/ou centralizar e/ou reposicionar sua área – física – de atuação no espaço urbano, incluindo parcelas que possam garantir/prover as condições mínimas indispensáveis à sua reprodução (BIENENSTEIN, 2003, p.9).

São abundantes os exemplos da adoção da perspectiva empresarial na gestão urbana, em que há notadamente o domínio e intervenção do capital na cidade, como, por exemplo, a adoção de ações estratégicas promotoras dos megaeventos internacionais (CASTRO, 2013). A realização da Copa do Mundo de futebol, em 2014, e das Olimpíadas, em 2016, no Rio de Janeiro, demonstra no Brasil como estes megaeventos desempenharam um papel catalisador de transformações urbanísticas e de busca por projeção internacional (BOTTURA, 2014). Nesses casos prevaleceu a construção da estrutura simbólica da cidade (ANDREOLI; MOREIRA, 2015), da monumentalidade espetacular, geradora de símbolos e agregadora de “valor” para a cidade enquanto mercadoria, acarretando,

conjuntamente, uma série de problemas, entre eles a exacerbação das desigualdades socioespaciais já existentes (cf. SANTOS JUNIOR; GAFFNEY; RIBEIRO, 2015). Aspecto marcante destas desigualdades foi a adoção de uma política de remoções, resultantes das transformações urbanísticas oriundas de projetos ligados à realização dos megaeventos<sup>14</sup>. Revela-se assim o aspecto perverso da gestão urbana “empresarial”<sup>15</sup>, que favorece a apropriação privada do espaço urbano, sustentada pelo discurso do “legado” que tais eventos proporcionariam à cidade onde são realizados, em detrimento da resolução de graves problemas, como, no caso em questão, a precariedade habitacional em que vivem as famílias “alvo” das remoções.

As especificidades históricas e sociais da condição urbana impõem diferentes ritmos e reações aos processos hegemônicos “globalitários” sobre o espaço urbano. É de suma importância, para a análise sobre a dinâmica da gestão, levar em consideração também os ativismos urbanos, de caráter anti-sistêmico, cuja luta e resistência demonstram que não há uma inexorabilidade dos imperativos do capital. Nas estratégias que os ativismos urbanos promovem enquanto agentes modeladores do espaço e formuladores de propostas alternativas (SOUZA; RODRIGUES, 2004, p.115 *et seq.*), reside o lado do “mundo como pode ser”, de uma “globalização mais humana”, a ser construída entre o “reino das possibilidades e o reino da vontade” (SANTOS, *ibid.*).

A gestão urbana, guiada por princípios que orientam a política pública para a transformação dos espaços segundo a lógica do capital, perpetua velhos problemas e gera novos desafios, como acima destacado, mas que não se confinam apenas ao âmbito local. Os territórios metropolitanos são, na contemporaneidade, importante escala para o capital, que, por meio do controle

---

<sup>14</sup> Para se ter ideia da dimensão social do problema das remoções, conferir “O legado das remoções no Rio: violência, dívidas e povo na mão de milícias”, matéria jornalística publicada pelo portal eletrônico UOL, em razão das Olimpíadas no Rio de Janeiro em 2016. Disponível em <<http://olimpiadas.uol.com.br/noticias/redacao/2016/07/21/o-legado-das-remocoes-no-rio-violencia-dividas-e-povo-na-mao-de-milicias.htm>>. Acesso em 28 de outubro de 2016.

<sup>15</sup> Uma das expressões da “perversidade” designada pelo geógrafo Milton Santos, uma vez que tal processo representa a imposição de um modelo hegemônico de desenvolvimento para as cidades, em que o poder público muitas vezes recorre ao uso da violência. Conferir, sobre este assunto, o dossiê do Comitê Popular da Copa e das Olimpíadas do Rio de Janeiro, “Olimpíada Rio 2016, os jogos da exclusão”, em que se relatam os diversos tipos de violações dos direitos humanos ocorridas nestes megaeventos. Disponível em <[https://br.boell.org/sites/default/files/dossiecomiterio2015\\_-\\_portugues.pdf](https://br.boell.org/sites/default/files/dossiecomiterio2015_-_portugues.pdf)>. Acesso em 28 de outubro de 2016.

sobre a formação de agenda e tomada de decisão da ação estatal, obtém os meios necessários para exercer o monopólio na apropriação e uso do solo, transformando-o em valor de troca que possibilite a obtenção de lucro e a acumulação.

As cidades se expandem, e o espaço adquire cada vez mais características metropolitanas, cuja função é permitir a reprodução do capital, garantindo sua circulação, um clima favorável de negócios e inserindo-se de modo competitivo no mercado mundial. A intenção, formulada a partir de uma ideologia do desenvolvimento, projeta-se na realidade prático-sensível e produz o espaço conforme a sua imagem e semelhança. Dessa forma, o projeto de desenvolvimento hegemônico, concebido como uma ideologia, produz o espaço metropolitano e este intervém nas relações sociais que também o reproduz. Assim, a metrópole é produto de um projeto de desenvolvimento cuja finalidade é reproduzir a lógica do sistema capitalista (TAVARES, 2013, p.2).

Tem-se a seguir uma análise específica de como o processo de metropolização se torna central no projeto de desenvolvimento sob o signo do novo estágio do desenvolvimento capitalista, revelando aspectos sobre a natureza e finalidade da gestão pública estatal dos territórios metropolitanos.

### **Região metropolitana: expressão territorial da urbanização capitalista**

A região metropolitana (ou cidade-região, metrópole expandida, etc.<sup>16</sup>) é a expressão do novo padrão espacial resultante da profunda reorganização do sistema capitalista nas últimas décadas. O papel da gestão pública nesse processo de reorganização ilustra bem como a ação do Estado é fundamental para a territorialização do capital, abrindo caminhos para a apropriação privada e transformação do espaço metropolitano em plataforma de geração de lucros e de acumulação.

A gestão pública – ação estatal materializada no planejamento, tomada de decisão e aplicação de políticas públicas –, enredada que está pela dominação hegemônica, tem por missão dar suporte à manutenção dos meios necessários

---

<sup>16</sup> A terminologia é longa e reflete o resultado do esforço acadêmico em apreender o fenômeno metropolitano. Cada área do conhecimento, aplicando diferentes metodologias e incorporando reflexões teóricas próprias, acaba por contribuir para aumentar esse “glossário”. Reforçando o que já foi exposto, a escolha recai sobre o termo “região metropolitana”, muito em função do fato de que é o utilizado para legalmente no Brasil designar um território específico, alvo de intervenção qualificada em termos de políticas públicas específicas para a natureza dos problemas que comporta.

para a reprodução do capital, notadamente via controle do fundo público de investimentos e do uso e da ocupação do solo (MARICATO, *op. cit.*, p.25). Dotada de poder de regulamentação, de definição da agenda política e da aplicação de recursos infraestruturais, a gestão relativa aos territórios ajuda a promover a progressiva transformação da paisagem urbana em mercadoria, ou seja, em espaço privilegiado de valor de troca, que, assim, estimula e concretiza a acumulação de capital. Nessa perspectiva, David Harvey (2005, p.163 *et seq.*) localiza historicamente a mudança da ação pública local para o empreendedorismo urbano, caracterizado pela construção especulativa dos lugares, por meio de, por exemplo, atração de inversões estrangeiras para a realização de parcerias público-privadas. Nesse sentido, vale lembrar, novamente, sobre o caso dos megaeventos esportivos como manifestação fenomenológica dessa mercantilização do urbano.

No tocante à escala territorial que é mercantilizada, conforme os processos acima avaliados, recorre-se à leitura de duas obras do sociólogo Manuel Castells, que colocam em evidência o papel das regiões metropolitanas enquanto uma forma espacial específica do capitalismo avançado. Primeiramente, nos anos 1970, avaliando experiências nos Estados Unidos e em Paris, França, o autor destaca a região metropolitana como unidade de funcionamento do sistema que controla o ritmo da máquina urbana, via concentração crescente de poder político, de uma tecnocracia que assegura os interesses desse poder e de uma planificação urbana voltada para a manutenção das redes de interdependência do sistema produtivo (CASTELLS, 1983). Já nos anos 1990, Castells identifica a constituição de uma nova arquitetura espacial baseada nas redes globais que conectam regiões metropolitanas, “a forma urbana universal”, integradas na lógica dominante de integração policêntrica e hierárquica – “o espaço dos lugares e o espaço dos fluxos” (CASTELLS, 1999). No intervalo temporal entre as duas obras, observa-se a transição do sistema industrial para o informacional na esteira da reestruturação contemporânea do modo capitalista de produção. Em ambos momentos, o autor destaca a centralidade da região metropolitana na dinâmica sistêmica do capital – da máquina urbana da industrialização aos espaços de fluxos da sociedade em rede.

O papel central da região metropolitana no desenvolvimento urbano contemporâneo, inserida na escala mundial do processo de acumulação, como

visto, segue uma lógica de hierarquização dos espaços na rede de fluxos do capital. Ressalta-se que, entretanto, tal centralidade precisa ser percebida como uma construção histórica onde processos conjunturais e estruturais permitiram a composição hierárquica dos lugares, em que a metrópole é a

[...] expressão materializada das novas formas econômicas (oligomonopolistas) e dos novos patamares financeiros e técnicos do processo de acumulação de capital. Expressa, dessa maneira, o espaço urbano-metropolitano, poder e expropriação e, também, domínio e alienação (RIBEIRO, 2007, p.57).

Poder e domínio esses exercidos pela ação administrativa estatal sobre a metrópole. O Estado é agente político direto da acumulação e harmonizador das condições históricas para o desenvolvimento capitalista (RIBEIRO, *id.*, p.57-58), utilizando-se, para tanto, mecanismos de coerção, expressos em processos ligados à expropriação e alienação.

Analisando as configurações territoriais contemporâneas no caso latino-americano, Rosa Moura (2012) identifica a metropolização como um processo que transcende a noção do urbano e incorpora a dimensão regional, uma morfologia urbana de aglomerações resultante da ampliação geográfica do processo de reprodução e acumulação de capital, conformando o que a autora denomina “arranjos urbanos-regionais”, caracterizados: (i) pela administração de tipo corporativa na produção do espaço, (ii) por servir aos requisitos do sistema econômico atual e (iii) como espaços concentradores da pobreza, revelando o caráter contraditório do desenvolvimento capitalista. Considerando esses arranjos, as regiões metropolitanas em destaque, outra abordagem destaca a urbanização como negócio rentável da mercadoria-espaço, onde,

Do ponto de vista da acumulação, a metrópole aparece como localização e suporte das relações sociais de produção (e de propriedade), condição e meio de realização concreta do ciclo produtivo do capital, recriando, constantemente, os lugares propícios de realização dos movimentos de produção, distribuição, circulação, troca e consumo de mercadorias – tanto materiais quanto imateriais como possibilidade sempre ampliada de realização do capital (CARLOS, 2012, p.45).

No processo de recriação constante dos lugares é necessária a mediação do Estado, responsável pelo custeamento da urbanização que transforma a metrópole no espaço de valorização do capital – espaço esse que, ao mesmo tempo, fundamenta os processos de segregação e desigualdades

socioespaciais (CARLOS, *id.*, p.52). Nas condições abordadas por essa autora, o espaço urbano tem na contradição sua marca intrínseca: o embate entre o valor de troca (solo urbano como produto imobiliário) e o valor de uso (espaço para a realização da vida – objeto de reivindicações dos movimentos sociais urbanos). A metrópole é a arena de embate dessa contradição, processo do qual emergem os elementos que definem os limites e possibilidades da gestão metropolitana, seguindo o contexto histórico, social, econômico e político de cada região, em cada país.

Destaca-se, a seguir, o papel fundamental cumprido por um dos principais agentes hegemônicos na arena urbana – o Estado e sua estrutura burocrática-institucional no processo de urbanização atual, com enfoque especial sobre a gestão dos territórios metropolitanos.

### **Estado, agentes do capital e gestão metropolitana**

O papel exercido pelo Estado no sistema capitalista é um dado de suma importância para a compreensão da principal força que opera na gestão do espaço urbano, de quais objetivos são perseguidos e por meio de quais instrumentos disponíveis. O poder estatal seria aquele que, em última análise, agiria sobre os territórios determinando uma agenda pública de acordo com os interesses expressos pelos agentes do capital, utilizando, para tanto, o poder de coerção, via instituições e regulamentação públicas – poder esse que também se endereça à mediação dos conflitos inerentes aos choques gerados pela territorialização do capital, que não se processa sem contradições e desigualdades inerentes à forma como são impostos ao conjunto da sociedade.

O Estado é a forma política que possui os meios primordiais de organização socioeconômica necessária para a reprodução do capital. A máquina administrativa-burocrática estatal – lócus de concentração de poder, instância superior de normatização e detentor de consideráveis recursos econômicos para investimento – confere peso significativo na definição da agenda, no planejamento e na gestão das políticas públicas em todas dimensões, em especial das relativas à organização do território.

O Estado é capitalista na medida em que, ao condensar, como articulação dominante, as relações sociais de produção capitalista, está dependente da lógica do capital e, portanto, do processo de acumulação que por ela se rege. O Estado é assim a forma política dessas relações e caracteriza-se pela exterioridade do político (reduzido ao estatal) ao económico e pela subordinação do primeiro, enquanto expressão dos interesses particulares (SANTOS, 1982, p.18-19).

A importância da contextualização sobre a ação estatal, inserida na (controversa) dinâmica capitalista, se dá pela constatação de que

Duas metainstituições, *capitalismo e democracia*, informam as estruturas nas quais se desenvolvem os processos de política pública na maioria das sociedades modernas. Essas instituições fundamentais merecem atenção particular, não apenas porque influenciam os *policy-makers*, mas também porque não são intrinsecamente compatíveis e, por isso, precisam ser de alguma maneira constantemente reconciliadas, levando a concessões instáveis que colocam desafios cruciais aos países liberais democráticos (HOWLETT *et al*, 2013, p.60 – grifos no original).

Elaborar políticas públicas em um contexto de constante necessidade de “reconciliação” e de “concessões instáveis” acrescentam um grau de complexidade ainda maior para a gestão pública. Avaliar, por isso, a natureza e funcionamento do Estado “liberal-democrático” é condição necessária para o entendimento dos imperativos macroestruturais que influenciam a forma como podem ser geridos os territórios metropolitanos.

A criação das estruturas estatais (chamadas Estados soberanos, mas operando dentro das restrições de um sistema interestatal) foi parte essencial da criação de uma economia mundial capitalista e um elemento necessário para sua estruturação. A evolução das estruturas estatais, sua capacidade de se fortalecerem internamente e com relação aos demais Estados no sistema mundial foram um reflexo da evolução do sistema mundial moderno como um todo integral. Os Estados nunca foram exatamente entidades autônomas e sim meramente um importante aspecto institucional do sistema mundial. [...] O sistema mundial moderno era, e ainda é, um sistema capitalista, isto é, um sistema que opera com base na primazia de uma acumulação permanente de capital, por meio de transformação de tudo em mercadorias (WALLERSTEIN, 2003, p.19).

O poder estatal ofereceria as qualidades necessárias para garantir o equilíbrio de poder no sistema interestatal, em especial a jurisdição territorial, que garante o controle dos “movimentos de entrada e saída”, ou seja, da regulação dos fluxos de produção, o que influencia diretamente a divisão internacional do trabalho (WALLERSTEIN, 2001). Nesse sentido, o poder e controle sobre o território é uma das principais ferramentas do sistema capitalista mundial, que se realiza primordialmente por meio da ação pública estatal.

A própria lógica estrutural do Estado atende à reprodução contínua das relações capitalistas. A forma estatal, responsável por essa constante dinâmica, revela-se então estruturalmente capitalista. [...] Suas instituições, seus aparatos e agentes administrativos se encontram necessariamente enredados em formas políticas atreladas à manutenção dos meios que realimentam a dinâmica de reprodução do capital (MASCARO, 2013, p.46-47).

A lógica estrutural do Estado, a forma estatal capitalista por natureza, teve seu aparato institucional reformado durante os chamados “Trinta Anos Neoliberais do Capitalismo” (BRESSER-PEREIRA, 2014, p.88), período localizado entre 1979 e a crise de 2008, em que se processou, a nível mundial, a Reforma do Estado, sustentada em uma agenda que incluía, entre outros pontos, a desregulamentação dos mercados (para aumentar a fluidez do capital) e a privatização dos serviços e das infraestruturas públicas (ampliação das frentes de exploração do lucro para a acumulação).

Sob o neoliberalismo predominante na economia global, o critério principal é a competitividade; e, derivados dele, os imperativos universais da desregulação, privatização e redução da intervenção governamental nos processos econômicos. O neoliberalismo está transformando os Estados em amortecedores situados entre as forças econômicas externas e a economia nacional; isto é, agências destinadas à adaptação das economias nacionais às exigências da economia global (IANNI, 1998, p.29)

A condução do processo de Reforma do Estado seguiu os princípios ditados pela cartilha neoliberal, visando adaptá-lo como um instrumento a serviço da nova fase do sistema capitalista, que exigia a submissão da esfera pública. “A diluição das fronteiras entre o público e o privado, a apropriação dos recursos públicos por interesses privados configuram a chamada privatização do Estado” (DINIZ, 1998, p.98). Consequentemente, a gestão pública passaria por igual transformação, adotando o que podemos chamar de modelo “gerencial”, “empreendedor”, como já acima abordado, com consequências diretas sobre as transformações dos territórios metropolitanos em espaços privilegiados da acumulação capitalista.

A gestão pública enquanto aparato institucional estatal, operado por agentes administrativos, está subordinada à dinâmica e lógica estrutural da reprodução do capital. Por meio da aplicação de políticas e financiamento público, o processo de gestão, subentendendo-se também a gestão dos territórios metropolitanos, se torna um mecanismo fundamental para a manutenção dos

interesses ligados ao capital, conformando agentes públicos e atores sociais em agendas pactuadas em torno de consensos, geralmente forjados por meio de expedientes de coerção, exercida pelo poder público, orientado para privilegiar um lado da balança – o do capital.

Nessa seção foram expostas as diversas dimensões que envolvem e determinam a gestão metropolitana no contexto da urbanização mundial contemporânea. A partir das implicações do novo modelo hegemônico expresso pela “globalização” no final do século XX, procurou-se demonstrar a centralidade dos territórios metropolitanos enquanto motores econômicos e suporte territorial do capital, destacando, no tocante à gestão, o Estado como ator fundamental como mediador na administração “corporativa” do espaço, seguindo sua natureza intrinsecamente vinculada à dinâmica de reprodução do capital.

### **1.3 Tipologia de Gestão Metropolitana segundo os modelos de Poder de Coerção e Coesão Territorial**

Considerando os princípios teóricos acima assumidos, desenvolveu-se uma proposta metodológica de abordagem sobre a gestão metropolitana, que se resume na classificação dos tipos de gestão a partir de dois modelos: poder de coerção e coesão territorial. A tipologia então elaborada propõe-se a caracterizar as diferentes formas como são geridos os territórios metropolitanos, considerando, para tanto, a existência ou não de legislação e estrutura institucional específicas e o nível de envolvimento efetivo dos atores sociais, via processo de planejamento e tomada de decisão, nas políticas públicas metropolitanas<sup>17</sup>.

O Quadro 1 sintetiza, a partir desses critérios, dois modelos e quatro tipos de gestão metropolitana, os quais julga-se servirem como referencial geral para classificação das experiências existentes – argumento que procurar-se-á demonstrar aplicável com a realização de dois estudos de caso, um internacional e outro nacional, nos capítulos 2 e 3.

---

<sup>17</sup> Na produção acadêmica em torno da temática metropolitana, observou-se a falta de uma classificação dos tipos de gestão das regiões metropolitanas de acordo com os parâmetros escolhidos neste trabalho. Há uma profusão de análises de gestão específicas vinculadas a casos empíricos selecionados por diversos autores, cujo referenciais são importantes enquanto exemplos para aplicação da tipologia aqui proposta. O exemplo de trabalho mais avançado em termos de classificação de sistemas de gestão pode ser conferido no livro “40 anos de Regiões Metropolitanas no Brasil”, organizado pelo IPEA (cf. COSTA; TSUKUMO, 2013).

**Quadro 1** – Tipologia de Gestão Metropolitana segundo os modelos de Poder de Coerção e de Coesão Territorial.

Modelo	Tipo	Características Principais
<b>Poder de Coerção</b>	(1) Gestão Ausente	O ordenamento do território metropolitano não conta com uma estrutura de gestão institucionalmente definida. A tomada de decisão sobre as políticas metropolitanas está a cargo do aparelho estatal central, sem intermediação.
	(2) Gestão Frágil	Mesmo com uma estrutura de gestão metropolitana legalmente definida, não houve a consolidação da mesma em termos práticos.
	(3) Gestão Centralizada	O processo de gestão se encontra em funcionamento, com estrutura administrativa e recursos institucionalmente consolidados. No entanto, na prática, a gestão é altamente centralizada e dependente da ação do Estado.
<b>Coesão Territorial</b>	(4) Gestão Participativa	A gestão metropolitana se encontra em funcionamento, com estrutura administrativa e recursos institucionalmente consolidados, é compartilhada em regime de cooperação entre os atores políticos, econômicos e sociais, e goza de relativa autonomia, ao menos no aspecto normativo.

Nota: Elaboração própria do autor

### 1.3.1 Definição dos tipos de gestão metropolitana

A partir do quadro acima, identificam-se três tipos de gestão segundo o modelo de poder de coerção: gestão ausente; gestão frágil e gestão centralizada. Já o modelo de coesão territorial apresenta apenas um tipo: o de gestão participativa.

Basicamente, um dos critérios que deixa mais clara a classificação diz respeito à forma como o Estado conduz o ciclo político-administrativo de nível metropolitano, ou seja, como é institucionalmente estruturada a gestão, e prevista a participação dos atores não-governamentais, a partir dos estágios de montagem, formulação, tomada de decisão e implementação de políticas públicas focadas nos territórios metropolitanos. A partir desse filtro, é possível identificar, primeiramente, se há uma estrutura de gestão metropolitana formalmente definida, e, caso exista, de qual forma é operada pelo poder público. Ou seja, pode-se verificar em que grau a gestão seria uma função exclusiva do Estado, ou se envolveria, na prática, a participação de outros atores.

Para dar subsídios à realização de uma classificação da gestão metropolitana a partir de casos empíricos, cabe descrever pormenorizadamente cada um dos quatro tipos encontrados a partir da metodologia criada, expressa no quadro acima. Encerrando a seção, após esta descrição, avalia-se o alcance e os limites da proposta metodológica assumida.

### *Gestão Metropolitana Ausente*

Neste grupo se encontram os territórios metropolitanos que não possuem uma estrutura institucional designada para a gestão específica nessa escala. No entanto, isso não impede necessariamente que hajam políticas públicas para as metrópoles em um país que não adote uma estrutura de gestão metropolitana formal. A questão é que tais políticas seguem critérios que não levariam em conta a dimensão metropolitana, sem constituir, por isso, um corpo consolidado de gestão pública específico. Como o foco de análise escolhido está relacionado aos modelos de intervenção estatal na gestão metropolitana efetivamente, optou-se então por nomear a gestão como ausente, uma vez que, tanto no plano legal como na prática, não há a previsão da estrutura e dos mecanismos específicos para tratar das questões metropolitanas.

A partir de um *working paper* da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) sobre as estruturas de governança em grandes aglomerações urbanas em 21 países participantes dessa organização (AHREND; SCHUMANN, 2014), verifica-se que alguns não possuem uma “*metropolitan area governance bodie*” instituída. Segundo o estudo, Austrália, Bélgica, Chile e Itália seriam exemplos da ausência de estrutura de governança metropolitana. Em alguns países se verifica a existência tanto de regiões metropolitanas, com estrutura de gestão definida, como regiões que não contam com nenhuma estrutura. Esse seria o caso do Canadá e do Reino Unido, exemplos apresentados no relatório da OCDE, em que a gestão metropolitana só existe para algumas das regiões metropolitanas, ficando as demais sem nenhuma estrutura.

O poder de coerção identificado neste caso se relaciona à potencial inclinação para a intervenção direta do Estado no espaço sem a inclusão de atores sociais no processo de tomada de decisão. Em tal cenário se pressupõe que, no ordenamento do território promovido pela gestão pública, os atores hegemônicos

tenderiam a ter maior influência na definição de prioridades e aplicação de investimentos públicos, capturando a ação estatal em favor dos interesses do capital. Sem uma estrutura compartilhada de tomada de decisão em torno das políticas públicas para os territórios metropolitanos, a propensão seria a de preponderar os interesses dos agentes econômicos, posto que detêm maior capacidade de mobilizar recursos (financeiros, técnicos e humanos) para influenciar o ciclo político-administrativo.

### *Gestão Metropolitana Frágil*

Quando, em um determinado país, se instaura um quadro legal que cria mecanismos institucionais para organizar a gestão metropolitana, mas na prática, pelos mais diversos motivos, o que é previsto em lei “não sai do papel”, tem-se um cenário de fragilidade da gestão. Apesar de reconhecida a importância de se estabelecer um ciclo da política pública focada na resolução dos problemas na escala metropolitana, há entraves que impedem que se efetive a estrutura político-administrativa necessária para a gestão.

Esse tipo de gestão seria o mais comum entre os países federalistas, pelo fato de que nessas a distribuição territorial de poder fomenta entes federados com diversificados graus de autonomia e interesses diversos, e geralmente, nessa divisão, a escala metropolitana não é dotada de um corpo político-administrativo próprio, em que a gestão pudesse ser processada de forma direta.

A estruturação metropolitana mais comumente encontrada envolve a sobreposição, no mesmo território, de diferentes competências territoriais dos entes governamentais envolvidos, quase sempre composta por um ente local (município, concelho, etc.), um sub-regional (estado, província, etc.) e o nacional (União, governo central, etc.). Divorciado de representação enquanto ente autônomo, a região metropolitana depende da correlação de forças entre esses diferentes níveis de poder, o que torna a gestão dessa escala um arranjo complexo que demanda cooperação e ação coletiva em torno de uma agenda e de objetivos comuns.

A fragilidade da gestão residiria então em fatores como a sobreposição de competências e interesses entre diferentes níveis de governo, posto que o modelo de desenvolvimento urbano capitalista, baseado no princípio da concorrência interurbana, de inspiração neoliberal, fomentaria mais um ambiente

de conflito e competição intergovernamental do que de cooperação interinstitucional em torno da gestão metropolitana. Esse é o exemplo de um dos principais entraves observados no Brasil, conforme ampla literatura já apontou, destacando-se a questão sobre a distância entre a metropolização institucional e a metropolização real, assim como a ausência da região metropolitana na agenda política nacional, entre outras (BALBIM *et al.*, 2011. FIRKOWSKI, 2012. FURTADO; KRAUSE; FRANÇA, 2013). Estudos a partir de casos empíricos de gestão das RMs nos estados brasileiros dão sustentação a esse diagnóstico, como, por exemplo, um artigo sobre as regiões metropolitanas no estado do Paraná em que se demonstra a incapacidade dos aparatos institucionais em promover o planejamento e a gestão das RMs (CUNHA, 2014). No plano internacional, Donald Norris (2001), analisando os casos dos Estados Unidos e da Inglaterra, aponta alguns entraves ligados à gestão metropolitana que também concorrem para sua fragilidade, como a inexistência de instituições governamentais específicas e a autonomia do poder local, e também a ineficácia de arranjos cooperativos intergovernamentais, pelo limitado alcance de ação que têm sobre questões na escala metropolitana (NORRIS, *id.*, p.533-534).

As escalas de poder estão alocadas nas dimensões local, regional e nacional, ficando a metropolitana de fora da equação, o que concorre então para que a gestão, quando existente, ao menos no papel, seja de tipo “frágil”, ou seja, não tenha acumulado forças suficientes para ganhar significância junto aos atores governamentais. Mesmo em países unitários, com governo centralizado, pode também ser observada o emprego de instrumentos que passam ao largo de qualquer estrutura específica para cuidar da gestão metropolitana. Não se trata de um tipo de gestão “centralizada”, como se verá a seguir, pois nessa se assume que a questão metropolitana seja prioridade na agenda política do país. A gestão frágil indica o contrário: apesar de existir a previsão legal para se tratar do tema, na prática uma série de fatores impedem que a gestão se efetive<sup>18</sup>.

---

<sup>18</sup> O Brasil tem sido um exemplo recorrente com relação à fragilidade da gestão metropolitana, revelada por estudos como os realizados pelo IPEA. Conferir, a respeito, a matéria veiculada no jornal Valor Econômico, em 13 de outubro de 2011: “Apenas dez Estados têm regras para gestão metropolitana, aponta Ipea”. Disponível em <<http://www.valor.com.br/brasil/1050142/apenas-dez-estados-tem-regras-para-gestao-metropolitana-aponta-ipea>>. Acesso em 7 de novembro de 2016.

Como o poder de coerção se manifestaria em uma gestão metropolitana esvaziada e frágil, que não possui uma estrutura administrativa funcional, sem a efetiva capacidade de tomada de decisão e execução de políticas públicas? O capital possui caráter transescalar, atuando independentemente dos limites político-administrativos dos diversos níveis de governo. A gestão urbana, mesmo que inserida em um contexto metropolitano, é capturada pela lógica de apropriação e exploração do território pelo capital, independentemente da existência ou não de uma estrutura de gestão na escala metropolitana. Poderia ser então descartada a gestão metropolitana, nesse caso, sem prejuízo dos interesses do capital? A resposta reside na perspectiva de que o ordenamento territorial, na escala metropolitana, envolve problemas que, em última análise, concorrem para prejudicar também os interesses do capital, tendo em vista a existência de externalidades negativas, que demandam uma ação conjunta e coordenada para adequado tratamento. A gestão metropolitana, quando utilizada para promover investimentos em infraestrutura que não seriam viáveis na escala local, fomentaria, por sua vez, externalidades positivas a serem aproveitadas pelo capital.

Há, enfim, uma relativa importância, para todos os atores envolvidos, de que se estabeleça alguma forma de gestão efetiva na escala metropolitana. A mesma, fragilizada, não proporciona ganhos para nenhum lado, pelo contrário: sofre a população com o agravamento dos problemas que demandam soluções de interesse comum a diferentes entes governamentais, e perdem o Estado, com a crescente insatisfação popular e conseqüente instabilidade política, e o capital, que não encontra as condições adequadas para realizar seu principal objetivo, que é ter uma base territorial segura para promover os ganhos de escala necessários para gerar lucro. O que, por seu turno, acaba gerando um ciclo vicioso, posto que o Estado, dependente que é dos investimentos privados, tem na ausência desses o agravamento da situação fiscal, que, aliada à situação de crise financeira internacional de 2008, torna ainda mais difícil a operação dos processos ligados à gestão metropolitana, escala cuja dimensão demanda aportes vultuosos para a execução de políticas públicas.

### *Gestão Metropolitana Centralizada*

A efetividade da gestão se encontra relacionada a dois fatores principais: por um lado, a existência do aparato jurídico-legal estabelecido, de normatização e organização dos processos concernentes, os atores que participam desse aparato o papel que cada um deverá cumprir. Por outro, no plano institucional, a garantia de provisão dos recursos técnicos e humanos necessários para a instalação e funcionamento das estruturas de gestão no nível metropolitano. Gestão ativa, operacional e em exercício pleno de suas capacidades – gestão efetiva, em resumo, no tocante ao embasamento legal e à estrutura funcional. Nessa perspectiva, e a partir do quadro elaborado, há apenas dois tipos que podem ser classificados em termos de efetividade, na acepção acima descrita: a gestão centralizada (coerciva) e a gestão participativa (coesiva).

A gestão metropolitana de tipo centralizado seria aquela em que o Estado resguarda, via desenho institucional, o comando de todo processo do ciclo de políticas públicas relativas ao território metropolitano, operando, quase que exclusivamente, desde o planejamento, passando pela tomada de decisão, até a execução das políticas públicas. Esse tipo de gestão exclui ou, no máximo, confere um papel marginal à participação de outros atores sociais, delegando funções consultivas aos mesmos, geralmente sem força vinculativa junto aos órgãos deliberativos/executivos. O propósito da inclusão de outros atores nesses termos seria o de facultar o caráter “participativo” à gestão, fomentando um discurso oficial respaldado pelo princípio de “gestão democrática”, retórica utilizada como meio para legitimar a ação que, na prática, é monopolizada pelo poder estatal.

A centralidade do poder estatal, estabelecida conforme os critérios acima abordados, estaria presente tanto em governos de países unitários quanto nos de organização federativa. Sendo responsável pelo ordenamento de todo território nacional, países unitários que possuem uma legislação vigente e um corpo político-administrativo institucionalizado voltados especificadamente para a gestão metropolitana, tendem a concentrá-la na esfera governamental central, visando assim controlar os processos ligados ao ciclo político-administrativo nas regiões metropolitanas. Já nos países federalistas, a gestão metropolitana tende de estar vinculada/subordinada a outros níveis de governo, geralmente o de caráter regional (províncias, estados, etc).

*Lo que distingue a los países federales de los países unitarios en lo que concierne a la organización de la gobernanza metropolitana es que en la mayoría de los federales, la cuestión metropolitana es, por lo general, patrimonio exclusivo de las provincias. [...] En los estados unitarios, por el contrario, el estatuto y la organización de las metrópolis es normalmente idéntico en todos los casos, ya que es el estado nacional el que fija sus reglas de organización. [...] No obstante, tal dicotomía entre países unitarios y federales es más de orden pedagógico que real (LEFÈVRE, 2015, p.45-46).*

Entretanto, apesar da pretensa dicotomia entre as duas formas de organização do Estado, o governo central é quem possui maior peso político e econômico e, conseqüentemente, maior poder de ação e conformação da agenda pública, em se tratando das regiões metropolitanas. Mesmo que no modelo federalista se observe maior autonomia de outros entes governamentais subnacionais, o alto grau exigido de investimentos e a complexidade gerencial ligada à dimensão dos problemas metropolitanos exigem a intervenção, mesmo que indireta, do poder central, sem o qual, por meio dos recursos financeiros e da capacidade de orientar as políticas e fomentar a cooperação, os governos subnacionais não teriam condições de tocar a gestão metropolitana.

O corpo técnico-burocrático estatal torna-se, assim, o principal agente da gestão, responsável por traçar os planos, selecionar os projetos, desenhar e aplicar as políticas para atingir objetivos, via de regra, relacionados aos interesses do capital. Quando não ausente, o compartilhamento da gestão com os atores sociais, segundo o tipo centralizador, somente se dá de forma marginal, sem que tais atores possam determinar a agenda metropolitana ou influir de forma direta nos processos do ciclo político-administrativo. Já os agentes econômicos teriam, pelos princípios assumidos no modelo de coerção, ascendência sobre esses processos, conformando a agenda então segundo seus interesses.

Exemplos empíricos deste tipo de gestão são encontrados em muitos casos observados no Brasil. Como país federalista, e com a organização das regiões metropolitanas delegada ao ente federado regional (no caso, os estados brasileiros), são várias as formas então assumidas de gestão, proporcionando variadas situações que podem receber a classificação conforme a tipologia aqui proposta. Em um relatório produzido acerca dos arranjos institucionais então existentes de gestão metropolitana (OBSERVATÓRIO, 2009), a diversidade de modelos encontrados nas diferentes regiões metropolitanas revelou situações tanto inovadoras, no sentido de uma gestão mais próxima do tipo participativo (e.g. RM

de Belo Horizonte), quanto exemplos que remetem aos tipos frágil (e.g. RM de Goiânia) e centralizado (e.g. as regiões metropolitanas catarinenses). Pelo lado dos países unitários, Mariona Tomàs (2015), analisando o caso europeu, identifica a França e o Reino Unido como dois exemplos onde o centro decisório principal em torno de políticas urbanas metropolitanas estaria nas mãos do governo central. Pelo método aqui sugerido, ambos os casos poderiam ser classificados como de gestão centralizada, o que também seria válido para a China, onde o estado central lidera o processo de gestão do território seguindo o modelo neoliberal, via planejamento estratégico das regiões mais importantes para a economia chinesa (YE, 2014). A concentração da gestão metropolitana nas mãos do governo central parece ser, inclusive, a via de regra na Ásia como um todo, onde a participação da sociedade civil conta muito pouco (LANQUIAN, 2005). Já na América Latina, Klaus Frey (2012) aponta o caso colombiano como exemplo de como o Estado central opera no sentido de promover a gestão metropolitana, ao contrário do Brasil, que seria omissivo nesse sentido.

#### *Gestão Metropolitana Participativa*

A horizontalidade na relação entre atores governamentais e sociais no processo de gestão metropolitana, onde o ciclo político-administrativo é compartilhado e todos participam das deliberações acerca das escolhas e da definição de políticas a serem implementadas nos territórios metropolitanos, é a principal característica da gestão de tipo participativa, que, por sua vez, guarda relação direta com o princípio de “governança metropolitana”, no sentido que confere à gestão que vai além da lógica meramente técnica e funcional, centralizada na burocracia governamental.

A construção de uma efetiva governança em âmbito metropolitano ou regional, de caráter transescalar, intersetorial e democrático, exige inicialmente o reconhecimento do caráter político de tal empreendimento, a refutação de soluções tecnocráticas e, portanto, a promoção de arenas onde o embate entre as diferentes percepções e interesses possa ocorrer (FREY, *id.*, p.91).

Na gestão de tipo participativo seria reconhecida a importância da arena política, em que diferentes atores perseguem seus respectivos interesses, e a partir da qual se delinariam as mediações necessárias para que, de forma democrática, se consolidasse um sistema de políticas públicas metropolitanas a

partir de consensos constituídos de modo coletivo e em torno de uma agenda comum, superando os dilemas da ação coletiva (cf. OLSON, 1999), comumente presentes nas relações intergovernamentais, principalmente em países federalistas como o Brasil (ABRUCIO; SANO; SYDOW, 2010). O caráter competitivo dessas relações, fomentado pelo ideário neoliberal acerca da gestão territorial, dificulta a necessária cooperação para a construção tecnopolítica de um sistema de governança compartilhada no nível metropolitano (CLEMENTINO; ALMEIDA, 2015).

A relação governo-governança, na gestão de tipo participativa, longe de se dar em torno da subordinação aos ditames do poder estatal, como seria no tipo centralizado, funciona antes por meio de uma relação interdependente, em que a gestão metropolitana fica condicionada às interações e parcerias construídas na arena política entre as esferas pública e privada.

A relação governo - governança em contextos metropolitanos refere-se, assim, ao tipo de interações e interdependências que se estabelecem entre, por um lado, as entidades político-administrativas e respectivos serviços de administração pública de nível nacional, regional e local no contexto das suas atribuições e competências e, por outro lado, as entidades públicas, semipúblicas e privadas organizadas em rede ou constituindo parcerias com a finalidade de influenciar ou intervir no funcionamento e gestão de espaços metropolitanos (FERRÃO, 2013, p.259-260).

Ressalta-se que a gestão metropolitana participativa pode apresentar, no plano prático, dois subtipos que emergem da necessidade de se separar situações e estágios distintos: um que poderia ser classificado como “em formação”, e outro como “consolidada”. A gestão metropolitana participativa em formação seria aquela em que, apesar de possuir materialidade legal e estrutural definida e em funcionamento, ainda precisaria superar os entraves existentes, relacionados em grande parte aos dilemas de ação coletiva, para tornar a participação dos atores mais efetiva nas etapas do ciclo político-administrativo, conferindo maior compromisso e legitimidade ao processo. Já a gestão metropolitana participativa consolidada se caracterizaria, essencialmente, pela forma democrática como é institucionalmente constituída, instalada e operada. Legitimada como instância deliberativa e executiva, com ampla participação de todos atores presentes na arena metropolitana, a gestão proveria o território com políticas construídas coletivamente, de forma negociada e consensual, permeando

desde o planejamento até a execução de planos e projetos que, fundamentalmente, estariam voltados para a coesão territorial, ou seja, pelo equilíbrio do desenvolvimento e pela justiça social na região metropolitana.

Mais uma vez, a experiência brasileira proporciona um vasto campo de pesquisa onde se pode aplicar a classificação aqui proposta, dado que são dezenas de regiões metropolitanas criadas, cada qual respondendo a um tipo de gestão adotado por cada estado federado. A título de ilustração, o caso da Região Metropolitana de Belo Horizonte (RMBH) talvez seja a mais próxima do tipo de gestão participativa, ao menos na variante “em formação”. Via desenho institucional, a partir de iniciativas governamentais implementadas na última década, a RMBH avançou ao estabelecer o “pacto metropolitano”, que envolve o avanço do incremento do capital social na gestão e investe na articulação intersetorial, intermunicipal e intragovernamental (PEREIRA; DRUMMOND, 2010). No entanto, problemas relacionados aos dilemas de ação coletiva, presentes no espaço da política no processo de expansão da RMBH (FARIA; MACHADO, 2013), impõem desafios para que a gestão metropolitana possa se consolidar.

A distinção realizada entre os dois subtipos da gestão metropolitana participativa serve para dar maior acuracidade à proposta metodológica de classificação dos casos empíricos. Cabe também ressaltar que outras situações podem requerer certa flexibilidade da classificação, que não é estática, e sim dinâmica e adaptável, considerando o processo histórico de um quadro em constante mutação, proporcionando nuances que revelam a maior preponderância ou do poder de coerção, ou de coesão territorial. Tais nuances também chamam a atenção para que a perspectiva histórica, social e política de cada caso a ser classificado seja levada em consideração. O contexto temporal sempre fornece importantes chaves de compreensão dos múltiplos aspectos do fenômeno metropolitano, em particular da gestão dos territórios metropolitanos.

#### **1.4 A abordagem teórico-metodológica em torno do quadro referencial sobre a gestão metropolitana contemporânea**

No presente capítulo procurou-se desenvolver um panorama geral sobre a questão metropolitana inserida na dinâmica de urbanização mundial

contemporânea, em que a mudança do regime de produção e acumulação capitalista, por meio dos avanços científicos, tecnológicos e informacionais, proporcionou uma nova dinâmica produtiva, reconfigurando a divisão internacional do trabalho e impactando diretamente sobre a reestruturação funcional do território mundial, elevando as regiões metropolitanas ao patamar de principais “máquinas do crescimento” (espaços privilegiados de acumulação de capital e de concentração populacional) do sistema capitalista avançado.

Antes, porém, apresentou-se um léxico dos conceitos-chave que são a linha-guia de todo trabalho, dada a necessidade de conferir o sentido e a direção em que são utilizados. Primeiramente, a definição sobre o que são os territórios metropolitanos, e como se dá a gestão dos mesmos, proporciona o entendimento sobre o plano espacial e prático do objeto de pesquisa escolhido. E, por seu turno, os conceitos de coerção e coesão territorial dão a base fundamental de sustentação da proposta metodológica, traduzida no quadro referencial que apresenta uma tipologia de gestão metropolitana. Presume-se que os quatro tipos delineados sejam capazes de englobar praticamente todas as situações de gestão que podem ser verificadas nos territórios metropolitanos existentes mundo afora. Em tal perspectiva reside o valor do quadro referencial como ferramenta de pesquisa e contribuição metodológica dentro da temática em questão.

Finalizando este capítulo inicial, segue abaixo uma síntese das premissas assumidas a partir do desenvolvimento da argumentação sustentada pelos conceitos-chave apresentados, passo importante para compreensão da proposta geral e da estruturação dos capítulos seguintes:

- Uma nova ordem urbana, engendrada por um desenvolvimento geográfico desigual, comumente associado ao fenômeno da globalização, é resultado do atual estágio de desenvolvimento capitalista, caracterizado pela reestruturação econômica do espaço mundial, com a passagem do modelo fordista-keynesiano para o de acumulação flexível, de inspiração neoliberal.
- Como fruto da urbanização sob os imperativos do capital, a região metropolitana, a “forma urbana universal”, encontra-se no topo da hierarquia da rede de cidades e é ponto nodal do espaço de fluxos. Nos territórios metropolitanos ocorrem, concomitantemente, processos de

reterritorialização e desterritorialização, resultantes das forças coercivas do capital, cujos impactos, que se dão de forma diferenciada sobre os atores presentes na arena metropolitana (impactos positivos para os agentes econômicos e negativos para os atores sociais alvo das ações de des-re-territorialização), imprimem uma maior complexidade à gestão pública desses espaços.

- O poder de coerção está intimamente ligado à forma e função sistêmica do Estado como ente responsável pela manutenção dos processos de produção e acumulação de capital, o que implica diretamente na gestão metropolitana. A intensidade da coerção efetivamente exercida depende do pêndulo das interações entre os agentes envolvidos na produção dos territórios metropolitanos. Entretanto, destaca-se que a balança tende a inclinar-se favoravelmente para os agentes do capital, dadas as características neoliberais dos novos modelos de gestão urbana, impostos por organismos internacionais, como o Banco Mundial. Coerção é, assim, via de regra, o *modus operandi* do processo de territorialização do capital, com suporte do Estado e seu aparato técnico-burocrático.
- A coesão territorial, tendo em vista sua reconceituação crítica, tomada do paradigma de desenvolvimento sustentável assumido pela União Europeia, se constitui um modelo de inversão de prioridades, que pode fornecer os princípios, as diretrizes e os meios necessários para a implementação de uma gestão metropolitana mais horizontal, participativa, legitimada pelos atores sociais e voltada para um desenvolvimento menos calcado nos imperativos do capital e mais sustentado no atendimento às necessidades sociais básicas e na superação dos problemas urbanos mais urgentes.

Tomando por base o quadro referencial construído neste capítulo, serão apresentados dois estudos de caso: um internacional, relativo à Área Metropolitana de Lisboa, em Portugal, analisando durante o período propiciado pelo Programa Doutorado-Sanduiche no Exterior (PDSE)<sup>19</sup> no ano de 2015, e outro nacional, onde

---

<sup>19</sup> Programa oferecido pela Coordenação de Pessoal de Nível Superior (CAPES), ligada ao Ministério da Educação, governo federal do Brasil.

o objeto escolhido foi a gestão metropolitana atualmente em voga do Estado de São Paulo. Em ambos os casos procurar-se-á demonstrar a validade da assertiva de que a gestão dos territórios metropolitanos segue, dentro da tipologia proposta pelo quadro referencial, o modelo coercivo, sugerindo então que tal ferramenta analítica possa ser aplicada a estudo de outros casos, gerando uma opção metodológica de abordagem que, se supõe, ajudaria a ampliar a compreensão sobre a gestão metropolitana contemporânea dentro do campo de estudos urbanos e regionais.

## **CAPÍTULO 2 – RUMO À COESÃO TERRITORIAL? ESTUDO DE CASO DA ÁREA METROPOLITANA DE LISBOA, PORTUGAL**

No primeiro capítulo, buscou-se fundamentar, teórica e conceitualmente, o quadro referencial de classificação tipológica apresentado. Nos capítulos 2 e 3 procura-se verificar a aplicabilidade da metodologia proposta, por meio de estudos de casos, utilizados como instrumento para classificação dos tipos de gestão metropolitana, de acordo com os modelos de coerção e de coesão territorial assumidos. Optou-se, para tanto, por dois casos distintos em relação aos contextos políticos-institucionais, com diferentes trajetórias de formação e estruturação do sistema de gestão dos territórios considerados metropolitanos. O primeiro, a ser focado neste capítulo, é o da gestão relativa à Área Metropolitana de Lisboa (AML), em Portugal.

Selecionar esse caso em específico se justifica pelo contexto de orientação supranacional das políticas territoriais exercida pela União Europeia (UE), da qual Portugal faz parte, em que o conceito de coesão territorial surge como paradigma e objetivo comum a ser atingido. Assume-se, então, que a gestão da AML, no contexto comunitário europeu, estaria condicionada pelas diretrizes e recomendações que, *a priori*, assumem a coesão como princípio e pedra angular das políticas de ordenamento territorial a serem incorporadas pelos Estados-membros. O estudo do caso em questão permitirá verificar, primeiramente, se essa premissa é válida, dentro do contexto em que se encerra, e, em seguida, por meio da classificação tipológica, constatar em qual tipo de gestão dentre os modelos de coerção e coesão territorial, se encaixaria o caso observado da AML.

Um dos principais pontos a serem levantados, por meio do estudo de caso escolhido, será a correspondência, ou não, do conceito de coesão territorial do contexto europeu com o assumido na metodologia aplicada. Tal comparação poderá ser ilustrativa do nível de coesão relacionada à gestão metropolitana, conferindo ao quadro de classificação tipológica um caráter qualificado de análise, dado que possibilita levantar as informações necessárias para se avaliar, na prática, qual tipo de gestão efetivamente prevaleceria.

O presente capítulo está estruturado da seguinte forma: a primeira seção é uma sinopse do histórico de desenvolvimento institucional das políticas territoriais

no contexto da UE, de modo a situar como a coesão territorial se tornou o principal paradigma orientador das políticas de ordenamento do território. Em seguida, parte-se para a análise da evolução e estruturação da política de ordenamento territorial de Portugal, assim como a descrição e análise dos processos de gestão e a relação entre os atores governamentais diretamente relacionados com a gestão da AML, tarefa executada a partir do estudo de caso empreendido durante o ano de 2015<sup>20</sup>. Por fim, aplicando a classificação tipológica, demonstrar-se-á em qual modelo o caso da AML se encaixaria, considerado o período analisado, procedendo-se então à avaliação comparativa entre o tipo de gestão encontrado, em contraposição ao princípio de coesão territorial adotado pela UE. Espera-se, assim, demonstrar a força e validade do instrumento metodológico criado para levantar questões pertinentes e que instiguem a reflexão em torno da temática metropolitana.

## 2.1 Desenvolvimento das políticas territoriais na União Europeia

A construção de uma ideia de “Europa unida” remete ao imediato pós-guerra, quando o estadista britânico Winston Churchill, durante um discurso proferido na Universidade de Zurique, em 1946, lança a proposta dos “*United States of Europe*”, inspiração para a criação, no ano seguinte, do “*United Europe Movement*” e, em 1949, através do Tratado de Londres, o “*Council of Europe*” (cf. ROY; KANNER, 2006). Na década seguinte, como etapa importante do processo de consolidação da integração europeia, é assinado, em 1957, o Tratado de Roma, criando a “Comunidade Econômica Europeia” (CEE), composta por seis países<sup>21</sup>, cujo objetivo era estabelecer um mercado comum, envolvendo a criação de instituições supranacionais e o emprego de políticas econômicas convergentes com o objetivo de desenvolvimento. Posteriormente aderiram à CEE o Reino Unido, Irlanda e Dinamarca (1973), a Grécia (1981), e Portugal e Espanha (1986). A União Europeia, bem como a moeda única, o Euro, e o estatuto de cidadania europeia, designada aos naturais dos Estados-membros, surgem com o Tratado de

---

<sup>20</sup> O estudo de caso sobre a gestão metropolitana da AML foi possível graças à bolsa vinculada ao Programa de Doutorado-Sanduíche no Exterior (PDSE) da CAPES. O período de permanência em Portugal para o estudo de caso foi de fevereiro a outubro de 2015, motivo pelo qual a análise se restringe aos fatos observados e dados levantados nesse intervalo de tempo.

<sup>21</sup> Bélgica, França, Holanda, Itália, Luxemburgo e a Alemanha Ocidental (República Federal Alemã).

Maastricht (ou “*Treaty on European Union*”), assinado em 1992, etapa a partir da qual, no pós-Guerra Fria, se conclui a fase econômica e parte-se para a parte política, introduzindo uma nova arquitetura da integração europeia (CAMISÃO; LOBO-FERNANDES, 2005, p.69 *et seq.*), momento em que se consolida a UE como um importante ator no sistema político internacional.

A UE conta atualmente com um total de 28 países integrantes, cobrindo quase a totalidade do continente europeu, formando em conjunto um território de mais de 4 milhões de km<sup>2</sup>, onde vivem aproximadamente 503 milhões de habitantes – a terceira maior população do mundo, após a China e a Índia. Em termos comerciais, a UE possui um PIB maior que o dos Estados Unidos, e responde por 20% do volume mundial de exportações e importações<sup>22</sup>.

O Tratado de Lisboa<sup>23</sup>, que entrou em vigor em 2009, reformulou o funcionamento da UE, emendando os tratados anteriores de Roma e de Maastricht. Dentre as importantes mudanças introduzidas, a que compete analisar, segundo a proposta metodológica manifesta, é sobre a inclusão da dimensão territorial no conceito de coesão social e econômica, como objetivo comum para as políticas públicas a ser assumido pelos países-membros. O prisma territorial, não obstante, sempre esteve presente, em maior ou menor grau, na agenda política da integração europeia, dado que, durante os anos 1990, a política de coesão da UE já contava com iniciativas como o programa “INTERREG – *European Territorial Co-operation*”, voltado para fomentar um processo de aprendizado de políticas públicas com o objetivo de promover, junto aos países-membros, a melhoria da performance das políticas e programas de desenvolvimento regional<sup>24</sup>.

A questão territorial vai ganhando corpo dentro da política comunitária europeia a partir do projeto de planejamento transnacional europeu chamado “*European Spatial Development Perspective*” (ESDP), desenvolvido pelo conselho

---

<sup>22</sup> Os dados históricos e estatísticos citados foram consultados na página oficial da União Europeia na *internet*, disponível em <<http://europa.eu/>>. Acesso em 18 out. 2015.

<sup>23</sup> Uma síntese das alterações que esse tratado proporcionou ao funcionamento da União Europeia está disponível, no portal de acesso à legislação europeia EUR-Lex, no endereço <<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=URISERV%3Aai0033>>. Acesso em 18 out. 2015.

<sup>24</sup> Segundo informações obtidas no site da Comissão Europeia sobre a Política Regional. Disponível em <[http://ec.europa.eu/regional\\_policy/pt/policy/cooperation/european-territorial/](http://ec.europa.eu/regional_policy/pt/policy/cooperation/european-territorial/)>. Acesso em 18 out. 2015.

informal de ministros responsáveis pelo planejamento territorial, oficialmente lançado em 1999. No ESDP consolidaram-se os seguintes conceitos e objetivos comuns para o futuro “desenvolvimento sustentável e equilibrado” do território da UE: a coesão social e econômica, a conservação e gerenciamento dos recursos naturais e do patrimônio cultural e uma competitividade mais equilibrada do território europeu<sup>25</sup>. As orientações assim expressas foram incorporadas na construção posterior da reformulação das políticas para a UE, que por fim resultaram no Tratado de Lisboa.

Para a consecução dos objetivos previstos no ESPD, foi criado, em 2002, o “*European Spatial Planning Observation Network*” (ESPON), entidade responsável pela realização de estudos de base territorial, bem como a formulação de políticas e estratégias adequadas ao desenvolvimento do território europeu<sup>26</sup>. Por meio de iniciativas como o INTERREG e o ESPON, e, destacadamente, o “Livro Verde sobre a Coesão Territorial” (publicado em 2007), foram-se estabelecendo paulatinamente, por meio dessa “máquina de aprendizagem” para a integração territorial europeia (FALUDI, 2008), os pilares de institucionalização do planejamento espacial europeu, processo que, no entanto, envolveria também grandes desafios. “*The institutionalization of European spatial planning is a complex, multi-facetted, multi-actor and multi-layered process*” (WATERHOUT, 2011, p.84). A aplicação prática das orientações emanadas dos organismos supranacionais, frente à complexidade do conjunto europeu, encontraria alguns entraves, muito em função das diferentes tradições nacionais de planejamento – informação relevante para reflexão sobre a imposição da perspectiva territorial europeia sobre os territórios.

*Since the publication of the European Spatial Development Perspective in 1999, there has been an increasing focus on the territorial dimension in policymaking among the member states of the European Union (EU) and within the apparatus of the EU itself. However, the harmonization of a European territorial perspective is very difficult because of different*

---

<sup>25</sup> Conforme consta no texto das conclusões finais do encontro, disponível em <[http://ec.europa.eu/regional\\_policy/sources/docoffic/official/reports/pdf/concl\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/official/reports/pdf/concl_en.pdf)>. Acesso em 12 out. 2015.

<sup>26</sup> Para uma visão geral das finalidades do ESPON, assim como acesso às publicações e materiais de pesquisa disponibilizados pelo observatório, pode-se visitar o *site* oficial em <<https://www.espon.eu>>. Acesso em 18 out. 2015.

*traditions in spatial planning among EU member states* (TOMÀS, 2015, p.385).

Diferenças que são observadas não somente sobre a cultura de planejamento, já que os países-membros da UE se desenvolveram em ritmos e trajetórias desiguais. Não existiria uma “única Europa”, mas várias, como a Europa meridional, que possui características específicas, enraizadas na estrutura socioeconômica historicamente constituída (SAPELLI, 1995), o que se aplica a Portugal. Trata-se, assim, de um dado fundamental nos estudos sobre a evolução das políticas territoriais na UE, pois introduz a dimensão histórica, social e econômica, o que aprimora a compreensão dos impactos de tais políticas e as reações específicas em cada país-membro.

Quais as referências que a política territorial na UE deixou, após sua consolidação com o Tratado de Lisboa, para a gestão metropolitana, em particular? Tomando como parâmetro a “*Territorial Agenda of the European Union 2020 - Towards an Inclusive, Smart and Sustainable Europe of Diverse Regions*”<sup>27</sup>, acordo lançado em 2011 pelo conselho informal de ministros responsáveis pelo planejamento territorial (o mesmo que foi responsável, em 1999, pelo ESDP), pode-se identificar: 1) a coesão territorial como objetivo comum, fator que guia a priorização de políticas específicas por cada país-membro; 2) o papel que as regiões metropolitanas, pontos nodais da economia internacional, devem exercer através do seu dinamismo, gerando externalidades positivas que beneficiem outras regiões conectadas em rede com os territórios metropolitanos, e 3) a importância dada à aplicação do modelo de governança multi-nível, de coordenação ao mesmo tempo vertical e horizontal, capaz de gerenciar distintos territórios funcionais e articular diferentes políticas públicas, atores e mecanismos de planejamento, assegurando consistência e sinergia às ações empreendidas. Como discutido no primeiro capítulo, o emprego do conceito de coesão territorial, no contexto europeu, deve ser avaliado criticamente por meio da análise do discurso oficial e pela observação empírica das políticas territoriais praticadas. Apoia-se a avaliação no presente capítulo nessa mesma visão crítica, em que o contexto político-

---

<sup>27</sup> A íntegra do acordo está disponível no endereço <[http://ec.europa.eu/regional\\_policy/sources/policy/what/territorial-cohesion/territorial\\_agenda\\_2020.pdf](http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/policy/what/territorial-cohesion/territorial_agenda_2020.pdf)>. Acesso em 18 out. 2015.

econômico, influenciado pelo ideário neoliberal, serve de pano de fundo e recurso explicativo para questões controversas a serem exploradas, no que concerne à gestão metropolitana.

A seção seguinte reúne informações trazidas tanto pela revisão bibliográfica sobre coesão territorial na Europa, quanto outros dados e informações coletados no estudo de caso da AML. Aborda-se, primeiramente, o impacto da agenda territorial europeia em Portugal, avaliando o grau de influência exercida sobre a política de ordenamento do território, para em seguida realizar uma caracterização da estrutura, de funcionamento e das competências da gestão da AML. Avalia-se, durante o estudo, a questão da adequação da gestão metropolitana à agenda territorial europeia.

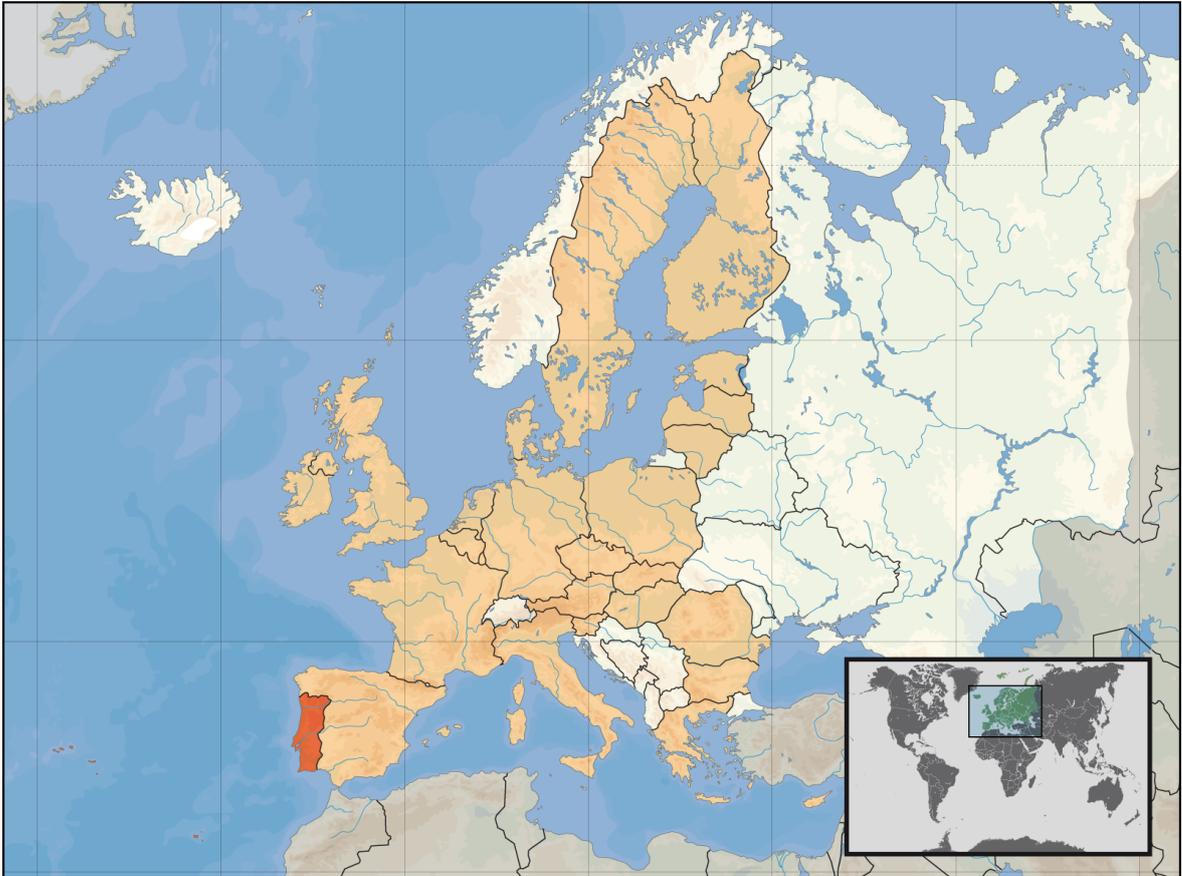
## **2.2 A gestão da Área Metropolitana de Lisboa**

As metrópoles atualmente concentram a população e a economia mundial, constituindo-se como o principal padrão espacial do modelo de produção e acumulação capitalista. Valendo-se dos efeitos de eficiência da aglomeração, são tidas como os “motores do desenvolvimento econômico” (KRÄTKE, 2014) e um recurso fundamental na competição internacional entre territórios, onde os atores econômicos são considerados como agentes centrais da mudança social (JOUVE; LEFÈVRE, 2006). O desafio do planejamento e da governação<sup>28</sup> metropolitana residiria na dupla tarefa de garantir a produtividade econômica, necessária em um mundo globalizado, e promover o bem-estar social, considerando ainda a importância dos arranjos institucionais para sua efetividade e eficiência (GLESSON; SPILLER, 2012). Soma-se, a esse desafio, um contexto generalizado de incertezas e instabilidade, gerado pela crise econômica financeira de 2008, caracterizada pela redução de investimentos públicos e contração do Estado, debilitando a sociedade civil e tornando vulneráveis os modelos de governança, momento em que a coesão territorial sai da agenda (PEREIRA, 2014).

---

<sup>28</sup> O termo “governação”, que costuma ser mais utilizada em Portugal do que no Brasil, relaciona-se com a forma como atua a gestão pública em seus diferentes níveis (governo central e municípios, no caso português), de acordo com o quadro legislativo relativo ao ordenamento do território.

**Figura 3** – Localização de Portugal dentro da Europa e da União Europeia, 2007.



Nota: Portugal destacado em laranja, em laranja claro os países pertencentes à União Europeia e, em branco, os demais países da Europa. Fonte: *Wikimedia Commons*.<sup>29</sup>

Considerando-se o cenário acima delineado, a presente seção faz uma apresentação do estudo de caso da gestão da Área Metropolitana de Lisboa (AML), em Portugal. Dada a origem do princípio de coesão territorial na Europa, optou-se por realizar o estudo com uma análise da experiência de gestão da AML, considerando, para tanto, a caracterização geral do território e a reestruturação da gestão conferida pela última revisão do estatuto jurídico-legal, em 2013 e o cenário mais abrangente em que a AML está inserida, tanto no nível nacional, em termos da política de ordenamento do território português, na escala da União Europeia, em se tratando da política de coesão territorial. Por fim, realiza-se uma avaliação crítica do funcionamento da gestão metropolitana no caso estudado, aplicando, para isso, a metodologia de classificação tipológica sugerida.

<sup>29</sup> Mapa atribuído a David Liuzzo e licenciado via *Creative Commons*. Disponível em <[https://commons.wikimedia.org/wiki/Maps\\_of\\_Portugal#/media/File:EU\\_location\\_POR.png](https://commons.wikimedia.org/wiki/Maps_of_Portugal#/media/File:EU_location_POR.png)>. Acesso em 18 de outubro de 2015.

### 2.2.1 Caracterização descritiva da AML

Lisboa é a capital política-administrativa de Portugal, posição de relevância que lhe garante especial atenção na condução de políticas públicas por parte dos governos nacional e local<sup>30</sup>. A cidade foi, historicamente, constituindo-se em um polo agregador das atividades econômicas modernas e de recursos estratégicos para o desenvolvimento do país – como, por exemplo, a concentração de universidades e centros tecnológicos e, destacadamente, com a implementação de importantes infraestruturas (SANTOS, 2013). Esse poder centrípeto exercido pela capital portuguesa consolidou uma ampla área urbana de influência, que hoje comporta a maior área metropolitana do país. No entanto, apesar de contar com iniciativas de ordenamento e planejamento na escala metropolitana desde a década de 1960, o discurso institucional teria se defasado com relação às transformações sociais, econômicas e territoriais da AML, revelando, inclusive, processos contraditórios e conflituosos entre diferentes interesses expressos no território.

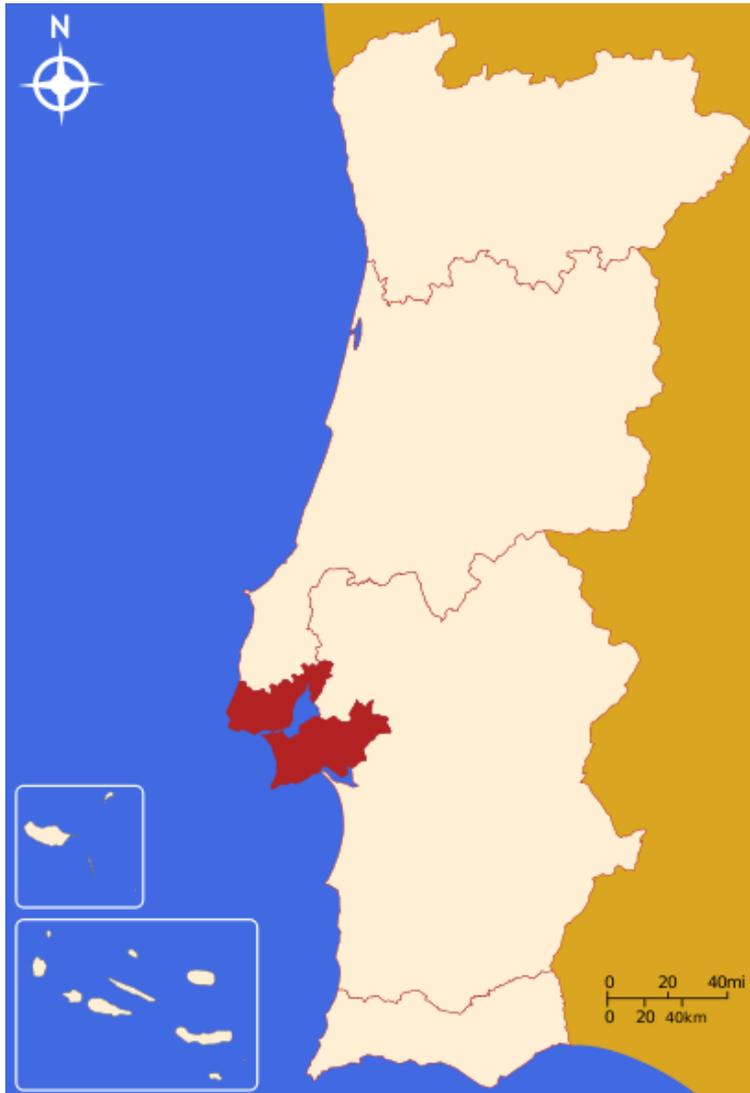
Durante quase quarenta anos, as dinâmicas instaladas no território metropolitano, tanto as fundiárias e imobiliárias marcadas pela especulação, como as políticas e sociais, levaram a reboque o planejamento e a gestão da Administração Pública gerando permanentes contradições entre interesses colectivos e privados, conflitos entre promotores, utentes e administração pública, e equívocos quanto aos objectivos e às capacidades de gerir as mudanças e construir uma região metropolitana equilibrada e “sustentada” (SOARES, 2003, p.247).

A ineficácia do planejamento tradicional rígido e a inoperância dos instrumentos de gestão disponíveis, segundo o autor acima citado, são marcas desse período de consolidação da AML, em que a lógica especulativa teria sido a principal mola propulsora da ocupação urbana na região.

---

<sup>30</sup> Portugal é um país unitário, ou seja, não há um ente governamental de nível regional. As políticas regionais são, assim, conduzidas majoritariamente pelo governo central e suas instâncias descentralizadas (como as Comissões de Coordenação e Desenvolvimento Regional – CCDRs).

**Figura 4** – Localização geográfica da Área Metropolitana de Lisboa, em Portugal.



Nota: divisão do país e suas ilhas por NUTS de segundo nível<sup>31</sup>. Fonte: Wikimedia Commons<sup>32</sup>

A Área Metropolitana de Lisboa (vide figuras 4 e 5) atualmente possui a maior concentração populacional e econômica de Portugal, sendo constituída por 18 municípios, com uma população de 2,8 milhões de pessoas vivendo em uma

<sup>31</sup> NUTS significa “Nomenclatura das Unidades Territoriais Estatísticas” e servem para a divisão da União Europeia em unidades regionais, para fins estatísticos e de planejamento. A definição sobre os princípios e características das NUTS se encontram disponíveis para consulta *online* em <<http://ec.europa.eu/eurostat/web/nuts/principles-and-characteristics>>. Acesso em 18 out. 2015.

<sup>32</sup> Imagem licenciada pelos termos da GNU *Free Documentation License* e pela *Creative Commons*. Disponível em <<https://commons.wikimedia.org/wiki/File:LocalRegiaoLisboa.svg>>. Acesso em 18 out. 2015.

área de apenas 3,3% do território nacional, segundo dados de 2013<sup>33</sup>. Tais números reforçam sua posição de destaque no cenário português: possui cerca de 28% da população ativa e 33% do emprego; é onde estão instaladas 30% das empresas nacionais (notadamente no setor de serviços), representando 36% do Produto Interno Bruto nacional<sup>34</sup>.

**Figura 5** – Municípios pertencentes à Área Metropolitana de Lisboa.



Nota: em cinza, a região da Grande Lisboa, e em verde, a região da península de Setúbal.

Fonte: Gonçalves e Ferreira (2013, p.90).

A Constituição da República Portuguesa, de 1976, estabeleceu a criação de regiões administrativas em seu Título VIII, Capítulo IV. Entretanto, foi somente em 1991 que se criou uma legislação específica para a questão metropolitana – a “Lei de Criação das Áreas Metropolitanas de Lisboa e do Porto” (Lei n°44/91). A

<sup>33</sup> Informações obtidas no PORDATA – Base de Dados Portugal Contemporâneo, mantida pela Fundação Francisco Manuel dos Santos. Disponível em <<http://www.pordata.pt/>>. Acesso em 18 out. 2015.

<sup>34</sup> Dados sobre trabalho e atividade econômica fornecidos pelo site oficial da Área Metropolitana de Lisboa. Disponível em <<http://www.aml.pt/aml/territorio/>>. Acesso em 12 out. 2015.

justificativa do estabelecimento das Áreas Metropolitanas (AMs)<sup>35</sup> assentava-se no discurso institucional sobre a necessidade de se coordenar os investimentos supramunicipais e articular, de forma integrada, os múltiplos agentes presentes no território. Não obstante, a lei em si foi omissa quanto ao relacionamento das AMs com os poderes locais e o governo central, bem como em relação ao financiamento das atividades metropolitanas. A questão sobre a legitimidade política também foi posta em causa, dada a ausência da escolha dos representantes por meio de sufrágio direto (PEREIRA; SILVA, 2001), problema observado também em outras experiências metropolitanas europeias (LEFEVRE, 2015). Passaram-se, então, mais de vinte anos até que um novo estatuto legal das AM fosse aprovado, mas, como será abordado, esse também não contemplou satisfatoriamente as expectativas, permanecendo questões em aberto, como a da legitimidade política.

A área metropolitana de Lisboa é uma associação de municípios de natureza especial que representa, com bastante aproximação, um território que no início do século XXI se pode considerar o facto urbano que ao longo de dois milénios se designou por Lisboa (GASPAR, 2003, p.31).

Em termos de governação, a AML é tida como uma entidade de natureza intermunicipal, regida por legislação específica cuja última modificação entrou em vigor em 2013, com a lei n.º 75 (Estatuto das Entidades Intermunicipais). Em tal diploma legal se apresentam as regras para a estruturação e funcionamento das duas áreas metropolitanas reconhecidas (Lisboa e Porto) e demais comunidades intermunicipais (agrupamentos de municípios não metropolitanos com algumas funções semelhantes às AMs, mas sem a mesma infraestrutura institucional). Especificadamente, no caso das áreas metropolitanas, o Quadro 2 exhibe a definição da estrutura de funcionamento, a partir de 2013:

---

<sup>35</sup> A definição oficial vigente, a partir de 2012, de “Área Metropolitana”, baseada na Lei n.º 46/2008, é a seguinte: “Pessoa coletiva de direito público que constitui uma forma específica de associação dos municípios abrangidos pelas unidades territoriais definidas com base nas NUTS III e que visa a prossecução de interesses comuns aos municípios que a integram”. Em nota explicativa, acrescenta: “o regime de criação, o quadro de atribuições, o modo de funcionamento e as competências da área metropolitana estão estabelecidos na lei. Os municípios da área metropolitana podem integrar associações de municípios de fins específicos, nos termos do regime jurídico do associativismo municipal”. Disponível em <<http://smi.ine.pt/Conceito/Detalhes/6277>>. Acesso em 18 out. 2015. Note-se aqui a aproximação da definição constitucional de região metropolitana no Brasil, no tocante ao objetivo de “prossecução de interesses comuns”. Em ambos casos, o carácter vago da definição deixa a cargo de legislação posterior a melhor definir em quais domínios as AMs e RMs poderão atuar.

**Quadro 2** – Constituição e forma de eleição dos órgãos da Área Metropolitana de Lisboa, conforme disposto na Lei n.º 75 de 2013.

	<b>Conselho Metropolitano</b>	<b>Comissão Executiva Metropolitana</b>	<b>Conselho Estratégico para o Desenvolvimento Metropolitano</b>
<b>Natureza</b>	Órgão Deliberativo	Órgão Executivo	Órgão Consultivo
<b>Constituição</b>	Presidentes das Câmaras Municipais que integram a AM	Primeiro-secretário mais quatro secretários metropolitanos	Representantes das entidades com relevância e intervenção no domínio dos interesses metropolitanos
<b>Forma de Eleição</b>	Sufrágio direto nas eleições autárquicas para os municípios	Eleição indireta via Assembleias Municipais dos municípios da AM	Composição definida pelo Conselho Metropolitano <sup>36</sup>

Fonte: elaboração própria do autor, com base na legislação portuguesa sobre a AML.

Ainda, conforme a supracitada lei, ficou definido um amplo arco de competências relevantes, em especial a cargo da Comissão Executiva, em que se destaca o poder de propor planos, programas e projetos de investimento de interesse metropolitano, assim como a participação na gestão de programas de desenvolvimento regional e a apresentação de candidaturas a financiamentos, que no quadro europeu tem peso significativo nos investimentos. Em igual medida, o Conselho Metropolitano concentra significativo poder, uma vez que é responsável, dentre outras competências, por definir e aprovar as opções políticas e estratégicas a serem encampadas e, ainda, aprovar os planos de ação e o orçamento da AML. E, justamente por ser uma arena decisória de suma importância, é no Conselho Metropolitano onde se verificam também as tensões decorrentes da representação político-partidária, no caso dos presidentes de Câmara<sup>37</sup>.

Sob responsabilidade da AML compete, segundo a lei, a articulação entre os municípios e os serviços da administração central, entre outras áreas, no

<sup>36</sup> O Conselho Metropolitano deliberou sobre a composição do Conselho Estratégico em 18 de dezembro de 2014, compondo-o em 50 entidades, notadamente da área universitária e governamental, e em menor número de entidades ligadas às atividades setoriais. Foi efetivamente instalada em abril de 2015.

<sup>37</sup> O termo “presidente de Câmara” em Portugal se refere ao cargo exercido pelo chefe do executivo municipal, o que no Brasil corresponderia ao cargo de prefeito.

ordenamento do território. Vale destacar, ainda, que a AML deve exercer as atribuições transferidas pela administração central, além de ter a incumbência de exercer em comum as competências que lhe são delegadas pelos municípios que a integram. Percebe-se que, como nível intermediário de administração, lhe são transferidas, ao menos no estatuto jurídico-legal, competências abrangentes e determinantes em aspectos cruciais para o desenvolvimento econômico e social do território metropolitano.

Um exemplo da responsabilidade transferida do governo central para a AML verifica-se na publicação da Lei n.º 52/2015, que versa sobre o Regime Jurídico do Serviço Público de Transporte de Passageiros, em que a entidade assume então as atribuições e competências estabelecidas para as políticas públicas nesse setor estratégico para a mobilidade metropolitana. Outros exemplos de áreas em que a AML passa a exercer um domínio concreto podem ser apontados, como a assinatura de contrato de financiamento para projetos de integração e partilha de serviços ou competências dos municípios (AML, 2015a) e a aprovação do “Pacto para o Desenvolvimento e Coesão Territorial da Área Metropolitana de Lisboa (PDCT-AML) 2020”, documento norteador das ações e projetos de estratégia integrada para o desenvolvimento territorial (AML, 2015b). Porém, cabe apontar o fato de que a transferência de responsabilidades traz a necessidade de um volume maior de investimentos para manutenção e ampliação dos serviços públicos, ainda mais em uma área metropolitana. Em que se considere o cenário de crise econômica financeira que atingiu a Europa, argumenta-se até que ponto um arranjo metropolitano é capaz de, por si só, dar conta de tais responsabilidades ampliadas. No caso português, as políticas de austeridade implementadas, a partir de 2011, ocasionaram uma centralização política que, aliada a uma cultura política adversa à ideia de reformas radicais e ao municipalismo histórico (TELES, 2016), simbolizam alguns dos entraves enfrentados pelos arranjos metropolitanos em Portugal.

Em que pesem as transformações ocorridas mais recentemente com relação ao estatuto jurídico-legal da AML, questiona-se se continuariam os problemas identificados no início dessa seção – a distância entre discurso institucional e a prática de um planejamento e gestão metropolitana eficaz e operante. A transferência de responsabilidades, conforme visto, poderia marcar

uma inflexão quanto à trajetória da gestão metropolitana? Apesar da nova dinâmica na gestão da AML, algumas questões principais permaneceram em aberto, como a falta de representatividade política e de coordenação institucional (CRESPO; CABRAL, 2010). Ou seja, apesar de meio século depois da identificação da importância da escala regional de Lisboa, pontos cruciais para uma gestão metropolitana coesa continuariam em aberto em um arranjo institucional com notórias deficiências de funcionamento (BRANCO, 2010) ligadas aos problemas acima apontados. Reforçando esse ponto, António Costa, em comentário publicado, antes do mesmo ocupar o cargo de presidente do Conselho Metropolitano da AML<sup>38</sup>, afirma:

Desde 1989 que temos o modelo das áreas metropolitanas. A experiência do Porto é porventura distinta, mas a experiência destes anos do funcionamento da Área Metropolitana de Lisboa – a sua mais-valia, o valor acrescentado que deu para a organização e funcionamento do nosso território – é muito próximo do nulo. E por quê? Claramente, por um lado, por um défice de competências e, por outro, por um problema estrutural de organização (COSTA, 2012, p.267).

As duas próximas seções exploram a gestão recente praticada na AML a partir do estudo de caso. Objetiva-se fornecer tanto informações descritivas como fazer uma análise crítica sobre os aspectos políticos envolvendo o funcionamento da gestão metropolitana, dentro do marco institucional português e europeu sobre ordenamento do território.

### **2.2.2 Análise sobre a Gestão da AML no período pós-2013**

A consolidação dos arranjos institucionais necessários para a gestão metropolitana passa pelo desafio de transformá-los em um agente político pleno para a promoção e execução de políticas adequadas e estratégias coletivas, ou

---

<sup>38</sup> António Costa, além de ser o secretário-geral do Partido Socialista, ocupava o posto de presidente de Câmara de Lisboa e também do Conselho Metropolitano, no período posterior à reformulação da AML, com a lei de 2013. Exerceu os dois cargos concomitantemente até 2015, quando então se afastou, primeiro para participar do processo eleitoral para escolha do novo Parlamento (e conseqüentemente, de um novo governo, dado o sistema parlamentarista vigente no país), e, depois, para assumir como Primeiro Ministro, condição que alçou após coligação dos partidos de esquerda para viabilizar a formação de um governo majoritário, dado que haviam obtido maioria (parlamentar e do total da votação) nas Eleições Legislativas de 2015. Interessante notar o registro da descrença de Costa quanto à contribuição da gestão metropolitana para o funcionamento do território, de acordo com os problemas apontados, ainda mais se se levar em consideração os cargos que viria a ocupar logo após tal declaração.

seja, do território metropolitano transformar-se em território político. Tal desafio é representado por obstáculos como, por exemplo, a resistência do Estado em outorgar poder para a escala metropolitana e a preferência pelo reforço dos níveis de governo existentes, assim como a falta de apoio à causa metropolitana dentro da própria sociedade civil (LEFÈVRE, 2010). Portanto, deve-se levar em conta esses significantes obstáculos, para se analisar criticamente os processos relativos à gestão metropolitana, em um determinado contexto sociopolítico.

Apesar da AML ter sido criada e estar em funcionamento desde os anos 1990, foi somente com estatuto jurídico-legal, promulgado em 2013, que se instaurou o respaldo legal para a reorganização e sequência de atividades, fazendo com que os arranjos institucionais então se adequassem à nova estruturação. No entanto, permanecem questões cruciais que concorrem para a consolidação da AML, como o peso político e econômico e o caráter centralizador do Estado português – “Um estado com poderes substanciais, quer em termos funcionais, quer em territoriais” (LOBO, 2005, p.64), que exerce influência direta sobre o ordenamento do território. E, como já comentado, o ponto sobre a legitimação do arranjo institucional metropolitano, enquanto espaço político válido e dotado dos recursos necessários para a gestão nessa escala, continua sendo um dos grandes entraves, pois se relaciona diretamente com o suporte à temática por parte da sociedade civil. Ao desafio da gestão metropolitana, no caso português, ainda é somado à necessidade de respostas às urgentes demandas sociais em áreas sensíveis e que reclamam uma ação concertada no âmbito metropolitano, como a de transportes, abastecimento de água e saneamento básico, habitação, etc.

Tomando por base as premissas abordadas, cabe descrever, a seguir, os resultados do estudo de caso da AML, que envolveu, principalmente, o acompanhamento das atividades da Comissão Executiva Metropolitana e do Conselho Metropolitano, realizado durante fevereiro e outubro de 2015. O objetivo traçado foi o de levantar informações a partir da observação da evolução, funcionamento e atividades desenvolvidas pelos órgãos deliberativo e executivo da AML, de modo a investigar os processos de gestão do caso em estudo.

**Quadro 3** – Descrição principais fatos concernentes à atividade da Área Metropolitana de Lisboa, entre fevereiro e setembro de 2015.

Ano - 2015	Descrição dos Principais Fatos Relevantes na Gestão da AML
Fevereiro	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Início das atividades do Plano de Formação Profissional Intermunicipal de 2015, voltado para funcionários públicos dos municípios da AML.</li> </ul>
Março	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Instalação da AML em sede e infraestrutura própria.</li> <li>• Audições com grupos parlamentares de todos partidos presentes na Assembleia da República, e com a Comissão Parlamentar de Economia e Obras Públicas, sobre o novo “Regime Jurídico do Serviço Público de Transporte de Passageiros”.</li> <li>• Resolução<sup>39</sup> aprovada pelo Conselho Metropolitano rejeitando a proposta do Governo Central em criar o “Sistema Multimunicipal de Abastecimento de Água e de Saneamento de Lisboa e Vale do Tejo”.</li> </ul>
Abril	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Apresenta renúncia à presidência do Conselho Metropolitano o presidente da Câmara de Lisboa e secretário geral do Partido Socialista, Antônio Costa, em função das Eleições Legislativas no segundo semestre.</li> <li>• Entra em função pela primeira vez, após a nova legislação de 2013, o Conselho Estratégico para o Desenvolvimento Metropolitano, realizando a primeira reunião neste mês.</li> </ul>
Maio	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Votação para a eleição do novo presidente do Conselho Metropolitano, em que é eleito por votação ponderada o presidente da Câmara de Sintra, Basílio Horta, do Partido Socialista.</li> <li>• O Conselho Metropolitano aprova a proposta da Comissão Executiva sobre o Pacto para o Desenvolvimento e Coesão Territorial da Área Metropolitana de Lisboa (PDCT/AML) 2020.</li> </ul>
Junho	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Publicação da Lei n.º 52/2015, que estabelece o Regime Jurídico do Serviço Público de Transporte de Passageiros.</li> <li>• Realização de iniciativa pública contra a fusão dos sistemas multimunicipais de abastecimento de água e de saneamento, nos termos do Decreto-Lei 94/2015, de 29 de maio.</li> </ul>
Julho	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Realização de audiência com o Presidente da República sobre temas como o enquadramento dos recursos financeiros e humanos da AML; as preocupações relativas ao Regime Jurídico dos transportes bem como ao ato jurídico que determina a fusão dos sistemas multimunicipais de abastecimento de água e de saneamento na região.</li> </ul>
Setembro	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Assinatura de contrato de financiamento para projetos de integração e partilha de serviços ou competências dos municípios.</li> <li>• Retificação e remissão para ratificação do “Pacto para o Desenvolvimento e Coesão Territorial da AML”</li> </ul>

Fonte: elaboração própria do autor a partir de notícias veiculadas pela AML.

No Quadro 3 apresenta-se uma síntese descritiva dos principais fatos relevantes ligados às atividades da AML, ocorridos durante o período coberto pelo

<sup>39</sup> O conteúdo da resolução pode ser acessado pelo endereço eletrônico <[http://www.aml.pt/index.php/download\\_file/view/1790/829/](http://www.aml.pt/index.php/download_file/view/1790/829/)>. Acesso em 14 out. 2015.

estudo de caso. Na sequência do quadro, a análise recai sobre aspectos observados na dinâmica política da AML que são importantes para reflexão e avaliação, em que tanto condicionantes internos (cultura política portuguesa) como externos (políticas comunitárias da UE) exercem papel fundamental para explicar o comportamento dos atores públicos envolvidos na gestão metropolitana.

Destacam-se, a seguir, os fatos não registrados pelo acompanhamento direto da pesquisa no período analisado, mas que vale resgatar pelo que têm de fundamental importância para a trajetória da AML, desde o novo estatuto de 2013, destacam-se, em ordem cronológica crescente<sup>40</sup>:

- Em novembro de 2013 é realizada a primeira eleição da presidência e dos vice-presidentes do Conselho Metropolitano, já sob a vigência da nova lei que rege o funcionamento da AML. O conteúdo da lei, inclusive, foi objeto de *workshop* no mesmo ano para divulgação e debate em torno das novas regras.
- Realização de diversos encontros setoriais a nível metropolitano como, por exemplo, na área de Transportes e na de Saúde, ao longo de 2014.
- A realização da segunda eleição indireta da Comissão Executiva Metropolitana, em julho de 2014. Em janeiro do mesmo ano, houve o primeiro processo eleitoral, mas que não logrou reunir o número de votos necessários para eleger a chapa então concorrente, segundo o sistema previsto de votação ponderada.
- Reunião, realizada em outubro de 2014, com os sindicatos do Metropolitano de Lisboa, para discussão do modelo de gestão a ser adotado no setor de transportes, com a transferência de responsabilidade da área para a AML.
- A aprovação da Estratégia Integrada de Desenvolvimento Territorial para a Área Metropolitana de Lisboa (EIDT-AML 2020), em janeiro de 2015.

---

<sup>40</sup> A lista resumida se baseia no histórico de notícias veiculado no site da AML: <<http://www.aml.pt>>. Acesso em 18 out. 2015.

Vale ressaltar ainda, entre as atividades da AML, o movimento de adaptação da gestão de acordo com o marco jurídico consagrado na Lei nº75 de 2013, resumidamente simbolizado pela realização de um *workshop* para explicitar as mudanças junto ao quadro administrativo interno e, mais importante, pela realização das eleições para a escolha do presidente do Conselho Metropolitano (selecionado entre seus pares) e dos cinco membros da Comissão Executiva Metropolitana (lista mais votada nas Assembleias dos municípios pertencentes à AML).

Sobre o processo eleitoral, destaca-se a principal mudança introduzida com relação ao sistema de votação, tanto para a eleição da composição do Conselho quando da Comissão Executiva, como para as votações de deliberação do Conselho, que foi a regra da votação ponderada. Esse sistema define maior peso relativo ao voto dos municípios que possuem maior número de eleitores. Ou seja, mesmo em minoria em termos de número absoluto de municípios, se em uma votação os municípios mais populosos (Lisboa, por exemplo) votarem em conjunto, a posição assumida pelos mesmos prevaleceria sobre a votação de uma maioria numérica de municípios, mas que em seu conjunto não somem o montante de eleitores necessários para vencer.

A regra de votação ponderada, acima descrita, é um dos fatores de conflito dentro do funcionamento da gestão metropolitana, considerando que há o descontentamento dos municípios menores que tiveram diminuído o peso dos seus votos nas decisões. Note-se que essa regra já influenciou a primeira eleição para a Comissão Executiva, realizada em 2014, quando a lista apresentada não alcançou o mínimo de votos necessários para ser eleita, sendo por isso convocada nova eleição para o mesmo ano, quando a composição da lista precisou ser negociada entre os partidos representados na AML, de modo a haver um consenso em que, como pode ser observado, se joga com o peso do colégio eleitoral que cada município possui – e Lisboa, assim, ganha maior relevância e reforça uma centralidade política que, naturalmente, já tem por ser a capital do país.

Sobre a questão política, o acompanhamento das atividades da AML revelou um embate interno no Conselho Metropolitano, onde a filiação partidária dos respectivos presidentes de Câmara tem peso significativo nas deliberações,

dado que há uma prática do voto em bloco dos representantes de um determinado partido, conforme a orientação dada para cada votação nas seções de deliberação.

A distribuição entre os partidos no Conselho Metropolitano, considerando a composição vigente em 2015 (os presidentes de Câmara foram eleitos por voto direto em Eleições Autárquicas realizadas em 2013), resulta na seguinte situação hipotética: apesar de possuir uma maioria de membros do Conselho Metropolitano, o Partido Comunista Português (PCP), como os municípios os quais governa não possuem largo eleitorado, mesmo que votem em bloco, podem ser derrotados se votarem em conjunto os presidentes das Câmaras de cidades populosas, como Lisboa e Sintra (ambos sob administração do Partido Socialista, este com seis membros no total do Conselho Metropolitano). Considerando que, além da composição interna, há um possível embate e foco de tensões com o governo central, conforme o partido que ocupe o poder – o que efetivamente se processou, dado que o primeiro ministro português em exercício no cargo durante o ano de estudo (em 2015) – fora eleito por uma coligação de direita, composta pelo Partido Social Democrata (PSD) e o Partido Popular (CDS-PP).

Nas reuniões do Conselho Metropolitano da AML observou-se conflitos constantes entre as diferentes posições assumidas, tanto da oposição ao governo central (na época) e mesmo dentro dos partidos de esquerda, onde PS e PCP divergiam em algumas matérias não consensuais. Ressalta-se ainda que o comando da Comissão Executiva Metropolitana, na figura do primeiro secretário, que possui significativo poder na AML, estava ocupada, na gestão eleita em 2014, por um ex-presidente de Câmara, filiado ao PCP. Tal fato também sinalizou um foco de embates conforme a natureza das matérias discutidas e em votação, dado que a Comissão Executiva Metropolitana, dentre outras funções, encaminha projetos importantes para deliberação do Conselho Metropolitano. Além da dinâmica político-partidária, outro comentário de António Costa ajuda a ilustrar a situação do relacionamento dos presidentes de Câmara com a estrutura institucional, assim como reforça a perspectiva negativa que tem sobre o resultado prático da gestão.

A Área Metropolitana de Lisboa é uma associação de municípios, onde cada presidente de câmara representa, acima de tudo, o seu próprio município, defende os interesses do seu próprio concelho. É verdade que ajuda ao bom relacionamento de todos, que permite resolver um ou outro problema bilateral, que se faz o lóbi [sic] necessário junto aos governos para a

resolução de problemas. Mas relativamente à gestão do território, a atividade e o resultado são nulos. É como se tivéssemos uma União Europeia sem comissão (COSTA, *op. cit., loc. cit.*).

Como é perceptível, a questão política em torno da AML é, no mínimo, divergente no tocante à gestão metropolitana em si. O mesmo, entretanto, se dá quando são analisados os processos que envolvem o planejamento e a tomada de decisão em redor das políticas públicas de caráter metropolitano. Retomando os fatos relevantes presentes no Quadro 3, destacam-se três assuntos que, durante o ano de 2015, foram prioritários na agenda metropolitana: a nova lei que institui o Regime Jurídico do Serviço Público de Transporte de Passageiros, passando a responsabilidade do serviço para a alçada da AML; a trama envolvendo a proposta do governo central de criação do “Sistema Multimunicipal de Abastecimento de Água e de Saneamento de Lisboa e Vale do Tejo” e a apreciação e aprovação do Pacto para o Desenvolvimento e Coesão Territorial da Área Metropolitana de Lisboa (PDCT/AML) 2020<sup>41</sup>. São três matérias cujas peculiaridades revelam, por um lado, a importância da governação a nível metropolitano, e, por outro, os conflitos advindos das lacunas ainda existentes sobre essa mesma governação.

Sobre o serviço de transportes de passageiros, uma matéria tipicamente de abrangência metropolitana, dados os movimentos pendulares relativos ao local de morada e de trabalho, é significativo notar que, ainda em 2014, se criou na AML um espaço de debates sobre o assunto com a realização de reunião com sindicatos com a comissão setorial de transportes, no intuito de discutir o papel a ser assumido quando fosse transferida a responsabilidade da gestão do sistema. O principal fator de mobilização da discussão girou em torno da questão dos recursos humanos e financeiros para que a AML pudesse assumir tamanha responsabilidade, tanto nessa matéria quanto em outras, fato que fez com que a entidade procurasse o próprio presidente da República, em julho de 2015<sup>42</sup>, em busca de soluções para os problemas em monta. Na mesma oportunidade, também se contestou a proposta do governo central acerca da criação de um sistema multimunicipal de

---

<sup>41</sup> Inclui-se também nessa matéria a aprovação da “Estratégia Integrada de Desenvolvimento Territorial para a Área Metropolitana de Lisboa” (EIDT-AML 2020), em janeiro de 2015.

<sup>42</sup> Conforme publicado pelo portal SAPO, em notícia intitulada “Área Metropolitana de Lisboa manifesta a Cavaco preocupação com transportes e água”. Disponível em <[http://24.sapo.pt/noticias/nacional/artigo/area-metropolitana-de-lisboa-manifesta-a-cavaco-preocupacao-com-transportes-e-agua\\_19456768.html](http://24.sapo.pt/noticias/nacional/artigo/area-metropolitana-de-lisboa-manifesta-a-cavaco-preocupacao-com-transportes-e-agua_19456768.html)>. Acesso em 6 jul 2015.

abastecimento de água e de saneamento, em que os interesses dos municípios são diretamente afetados pela mudança do tipo de gestão. Tal questão fora várias vezes levantada em reuniões da Comissão Metropolitana, o que por fim motivou a realização de uma manifestação pública, convocada pela própria AML<sup>43</sup>, em que se pode perceber o carácter político da iniciativa e se mostrou como a entidade pode exercer o papel de pressão sobre as decisões do governo central, principalmente considerando que, na balança política do ano em análise, a AML seja majoritariamente oposição ao governo central.

Em relação aos fatos observados, relativos aos processos de gestão metropolitana, vale ainda destacar um ponto que remete aos fundos comunitários europeus o papel que a AML cumpre na intermediação e como espaço de decisão sobre as prioridades, a distribuição e uso dos recursos previstos para aplicação desses fundos no território metropolitano: o Pacto para o Desenvolvimento e Coesão Territorial da Área Metropolitana de Lisboa 2020 (PDCT-AML)<sup>44</sup>. No processo de discussão e deliberação sobre o pacto, o que se pode notar foi o papel que a AML cumpriu em criar um espaço de negociação e deliberação entre os municípios metropolitanos para uso dos recursos previstos pelos fundos europeus. No entanto, o debate sobre tal pacto reforçou o que já foi apontado com relação ao carácter conflitante presente na estrutura de gestão da Comissão Executiva e o Conselho Deliberativo – até pela própria natureza negocial envolvida na decisão sobre a escolha e destinação de recursos, considerando ainda a incapacidade de investimentos dos poderes locais, prejudicados pelo cenário de crise e políticas fiscais restritivas<sup>45</sup>.

---

<sup>43</sup> “Municípios contra fusão da água e saneamento”, título da notícia veiculada pela Câmara Municipal de Lisboa. Disponível em <<http://www.cm-lisboa.pt/noticias/detalhe/article/municipios-contra-fusao-da-agua-e-saneamento>>. Acesso em 30 jun. 2015.

<sup>44</sup> O PDCT-AML tem como objetivo mobilizar os diversos fundos europeus estruturais e de investimento disponíveis, tendo em vista a valorização económica e social do território metropolitano. O conteúdo do pacto e os valores envolvidos para aplicação dos fundos encontram-se disponíveis no *site* <<http://www.am-lisboa.pt/451500/1/003255,000280/index.htm>>. Acesso em 18 out. 2015.

<sup>45</sup> Situação recorrente, como demonstra a matéria intitulada “Falta de orçamento ameaça projectos da Área Metropolitana de Lisboa”, publicada *online* pelo Jornal de Negócios. Disponível em: <<http://www.jornaldenegocios.pt/economia/autarquias/detalhe/falta-de-orcamento-ameaca-projectos-da-area-metropolitana-de-lisboa>>. Acesso em 22 nov. 2016.

A quase “nulidade” da contribuição da gestão metropolitana para o ordenamento do território, vaticinada por António Costa, tornou-se quase como uma “profecia autorrealizável”, dado o baixo grau de importância que é conferida à questão metropolitana por parte de um dos mais influentes nomes da política atual em Portugal, e também pelos outros presidentes de Câmara que compõem o Conselho Metropolitano<sup>46</sup>, o que representaria um forte indício da falta de suporte político e social para os arranjos metropolitanos, reforçando ainda mais a questão sobre a legitimidade dos mesmos – ponto que continua em aberto no debate geral sobre o papel que devem cumprir.

O estudo de caso da AML revelou elementos importantes para a proposta de análise e aplicação da classificação tipológica. Avaliar o grau de coesão ou coerção da gestão metropolitana passa necessariamente pela identificação da orientação da ação dos atores governamentais presentes nos processos relativos à gestão do território metropolitano, e as informações acima lançadas conferem material suficiente para ajudar nessa classificação, considerando, ainda, a contextualização histórica, social e econômica da AML.

A próxima seção levanta outro entrave significativo para a gestão metropolitana em Portugal, envolvendo a questão do planejamento e ordenamento do território, e que vem fechar o estudo de caso com mais elementos que poderão conferir o tipo de gestão, segundo a proposta metodológica de classificação, objetivo da seção 2.3, que então encerra este segundo capítulo.

### **2.2.3. O lugar da AML na Política de ordenamento do território em Portugal**

Nesta seção explora-se um dos problemas da gestão metropolitana no caso português, que é o de sobreposição de competências em matéria de ordenamento do território, envolvendo as atribuições de gestão entre a AML e a Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional de Lisboa e Vale do Tejo (CCDR-LVT), um órgão diretamente ligado ao Ministério do Ambiente, Ordenamento do Território e Energia do governo português.

---

<sup>46</sup> A percepção da opinião dos presidentes de Câmara, que compunham o Conselho Metropolitano, durante a realização do estudo de caso, foi possível por meio da observação participante, recurso metodológico, em que a presença em reuniões deliberativas e conversas com alguns integrantes, possibilitou reafirmar e esclarecer melhor as observações feitas através de documentos noticiosos e referências bibliográficas utilizadas no suporte à análise.

O Quadro 4 coloca em evidência a sobreposição das competências previstas para cada órgão em questão. O modelo organizacional da CCDR-LVT prevê um grau de intervenção no território mais abrangente e que se sobrepõe ao da AML, principalmente no que tange à gestão das iniciativas públicas e recursos destinados ao desenvolvimento regional – o que se revela na prática com o Plano Regional de Ordenamento do Território da Área Metropolitana de Lisboa (PROT-AML)<sup>47</sup>, de responsabilidade da CCDR-LVT, um exemplo de planejamento centralizado que se sobrepõe às funções da AML.

**Quadro 4** – Definição das competências da AML e da CCDR-LVT<sup>48</sup>

Competências	
AML	CCDR-LVT
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Assegurar a articulação das atuações entre os municípios e os serviços da administração central</li> <li>• Participar na elaboração dos planos e programas de investimentos públicos com incidência na área metropolitana.</li> <li>• Promover o planeamento e a gestão da estratégia de desenvolvimento económico, social e ambiental do território abrangido.</li> <li>• Articular os investimentos municipais de carácter metropolitano.</li> <li>• Participar na gestão de programas de apoio ao desenvolvimento regional, designadamente no âmbito do Quadro de Referência Estratégico Nacional (QREN)<sup>49</sup>.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Administração Pública Regional com poderes reforçados para impulsionar o desenvolvimento regional sustentável, em particular nas funções de gestão do investimento público e de coordenação e concertação das administrações regionais.</li> <li>• Assegurar a coordenação e a articulação das diversas políticas setoriais de âmbito regional, bem como executar as políticas de ambiente, ordenamento do território e cidades, de incentivos do Estado à comunicação social e apoiar tecnicamente as autarquias locais e as suas associações, ao nível da respetiva área geográfica de atuação.</li> </ul>

Fonte: elaboração própria, a partir de informações oficiais da AML e CCDR-LVT.

<sup>47</sup> O PROT-AML foi aprovado em 2002 e alterado em 2008 por meio de “Resolução do Conselho de Ministros”, instância deliberativa do governo central para tratar de questões diversas, entre as quais o ordenamento do território. Informações e detalhes do PROT-AML podem ser conferidos em <<http://www.ccdr-lvt.pt/pt/plano-regional-de-ordenamento-do-territorio-da-area-metropolitana-de-lisboa/54.htm>>. Acesso em 18 out. 2015.

<sup>48</sup> As referências às competências de ambas entidades foram obtidas em seus respectivos *sites*: AML – <<http://www.aml.pt>> e CCDR-LVT – <<http://www.ccdr-lvt.pt>>. Acesso em 16 out. 2015.

<sup>49</sup> O QREN relaciona-se à política comunitária de coesão económica e social em Portugal no período 2007-2013. Para o período 2014-2020, firmou-se o Acordo de Parceria Portugal 2020. Para maiores informações a respeito, conferir <<http://www.qren.pt/np4/379>>. Acesso em 18 out. 2015.

No plano político, presume-se que, se há uma agência governamental a nível regional com importante poder de decisão sobre o território metropolitano, os municípios optariam pela articulação, em busca de recursos, com a entidade mais influente e próxima do governo central (acerca dos problemas de governança decorrentes, cf. FLORENTINO, 2012). Nesse ponto, assume-se que tal situação configure um entrave à consolidação de uma gestão efetiva da AML, caso o arranjo metropolitano seja considerado, pelos seus próprios atores, uma mera instância secundária e sem valor em torno das decisões de maior peso em termos de planeamento e gestão de políticas públicas de carácter metropolitano.

A sobreposição de competências de instâncias governativas, projetos e planos em torno das políticas territoriais torna-se um fator que prejudica justamente um dos fins pretendidos da ação governamental: a articulação e coordenação das políticas públicas dos diferentes níveis de governo em uma dada região. O fato de que a centralidade da decisão e gestão de recursos ligados à política de desenvolvimento regional esteja nas mãos da administração central, conforme previsto e reforçado em legislação vigente<sup>50</sup>, acaba por alimentar uma dinâmica política em que a própria legitimidade da AML é posta em questão, tanto pela falta de apelo popular à questão regional<sup>51</sup> quanto pelos limitados poderes que possui.

O exemplo da CCDR-LVT e da AML é ilustrativo de uma problemática maior, identificada no próprio cerne na política nacional de ordenamento do território em Portugal. Como observa o geógrafo João Ferrão, no plano legal o ordenamento do território é tido como função pública e tarefa fundamental do Estado,

No entanto, o ordenamento do território, no contexto das políticas públicas, corresponde, em Portugal, a uma política duplamente «fraca»: fraca em relação à sua missão, dada a desproporção que se verifica entre a ambição dos objetivos visados e as condições efectivas para os atingir; e fraca em relação aos efeitos indesejados decorrentes de outras políticas,

---

<sup>50</sup> Lei nº 31/2014, que define as bases gerais da política pública de solos, de ordenamento do território e de urbanismo, e Decreto-Lei nº 80/2015, que estabelece o Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial.

<sup>51</sup> Para além das referências bibliográficas já citadas sobre essa questão, cabe destacar que, em referendo convocado em 1998, a população portuguesa rejeitou o princípio de descentralização administrativa, com a criação de administrações regionais, apesar de que não houve votação específica sobre o caso das áreas metropolitanas. Os resultados do referendo estão disponíveis em <<http://eleicoes.cne.pt/raster/index.cfm?dia=08&mes=11&ano=1998&eleicao=re2a>>. Acesso em 18 out. 2015

dada a sua vulnerabilidade em relação a impactes negativos à luz dos objetivos e princípios de ordenamento do território. Existe, portanto, um problema simultâneo de eficiência e resiliência (FERRÃO, 2010, p.25).

Dentre os motivos apontados para tal “fraqueza”, o autor aponta, como decisivos, “(...) o predomínio de uma cultura política e administrativa pouco favorável à coordenação intersectorial de base territorial e a ausência de uma cultura cívica de ordenamento do território robusta” (FERRÃO, *id.*, *loc.cit.*). Trata-se de fortes entraves, dada a gravidade com que influem sobre os processos de planeamento e gestão pública. O sistema de gestão territorial em vigor em Portugal, revelaria, assim, uma incapacidade de articulação horizontal e multiescalar, aliada à falta de arbitragem para conflitos de interesse, o que denota a dificuldade de coordenação e ausência de concertação entre os atores envolvidos (PEREIRA; CARRACA, 2011). No tocante à questão sobre a AML, identifica-se ainda que na política nacional de ordenamento do território português não há uma abordagem apropriada sobre a organização e configuração metropolitana, compondo então uma lacuna entre o estudo científico do processo e a sua dimensão real e operacional (ABRANTES; PIMENTEL; TENEDÓRIO, 2010).

Os argumentos e os fatos acima abordados, em conjunto com o estudo de caso trabalhado ao longo do capítulo, dão o suporte necessário à avaliação crítica e classificação tipológica sobre a gestão da AML, a ser realizada na próxima seção.

### **2.3 Classificação da AML segundo a tipologia proposta no quadro referencial**

A gestão da AML pode ser classificada como gestão metropolitana centralizada, segundo a metodologia proposta. Mesmo com a existência do Conselho Estratégico para o Desenvolvimento Metropolitano, com representantes da sociedade civil, o seu caráter meramente consultivo e não vinculativo e a escolha dos membros que é feita pelo Conselho Metropolitano são fortes indicativos da centralização do poder decisório nas mãos do poder público, que retém as funções dos órgãos deliberativo e executivo. Para além dessa centralização, que se processa dentro da estrutura própria da AML, convém lembrar ainda a questão da preponderância do Estado na questão territorial, como visto na seção 2.2.3. Ou seja, a política territorial relativa à área metropolitana passa por diferentes níveis

de centralização em que os atores sociais, por fim, tem pouca ou mesmo nenhuma influência ou participação direta no processo de gestão metropolitana.

Eis então o poder de coerção, exercido pelos agentes governamentais, em impor a agenda e dominar o ciclo de políticas públicas. Poder em especial exercido pelo governo central, que institucionalmente (leis, planos, etc) e financeiramente (orçamento do Estado e intermediador dos fundos comunitários da UE) concentra os recursos necessários para efetivar a gestão dos territórios metropolitanos. Entretanto, em qual medida a coerção também é exercida pelos agentes do capital, como é próprio desse tipo de gestão metropolitana centralizada? A política de ordenamento territorial portuguesa, de acordo com os preceitos da política de coesão da UE, que, como visto no capítulo 1, são perpassados pela retórica neoliberal, mormente pelo epíteto da competitividade, demonstra movimentos que reforçam a percepção do poder do capital sobre os rumos da gestão pública

O governo do território orienta-se hoje, assim, por um modelo gestor (gestão estratégica importada do meio empresarial) em que o uso dos recursos públicos se faz para atrair investimento, o fornecimento dos serviços passa a fazer-se pelo mercado e pelo setor privado e são valorizadas as parcerias público-privadas, o que lhe empresta um cunho verdadeiramente empresarialista, na medida em que replica o mero exercício técnico de administração e gestão económica do setor privado (MENDES, 2015, p.197).

A gestão “empresarialista”, assim, resume-se no paradigma da visão neoliberal “estratégico-competitiva” de governação, que tem por fim estimular a competitividade territorial e que coloque o Estado como “facilitador” para os interesses dos atores privados (FERRÃO, 2010, p.82). Inclusive, a “nova onda de reformas da governança metropolitana” na UE seria uma tendência observada não só em Portugal, mas em outros países-membros, em que o foco estaria nas prioridades económicas, como a competitividade territorial (em que as áreas metropolitanas ocupam papel de destaque) e a atração de investimentos de capital externo, em um contexto de integração geoeconómica e europeia (BRENNER, 2003). Entra em cena o princípio aglutinador de coesão territorial, que no contexto europeu ganha contornos diferentes, mais como um paradigma de ordenamento do território que, essencialmente, traz os princípios que sustentam uma governança pautada pelos interesses do capital. Um exemplo dessa tendência, que aliás se verifica desde os anos 1990, com a ascensão de um “novo urbanismo” de cunho

neoliberal (SMITH, 2002), estaria na realização do projeto urbano da Expo'98<sup>52</sup>, em que

*The entrepreneurial logic behind this hegemonic project has been instrumental in asserting the position of elites and their dominant interests (political parties and economic groups). The growth of Lisbon is, however, no longer a direct consequence of the development of the national accumulation regime. Urban projects led by economic elites is association with political elites and based on criteria of profitability, however, are not a viable means to achieve social and territorial cohesion (CABRAL; RATO, 2005, p.225).*

Segundo os autores acima citados, os impactos da Expo'98 na área metropolitana trouxeram resultados positivos e negativos, relacionados, respectivamente, à redistribuição da atividade econômica para outros municípios e ao fenômeno de segregação social, com a especulação imobiliária resultante da valorização do solo urbano em Lisboa. Ou seja, a coesão no aspecto social não foi contemplada pelo projeto urbano. Os investimentos maciços para a realização do evento, pelo que se constatou, favoreceram mais os circuitos do capital pela valorização do espaço urbano do que a população local em si. O exemplo trazido à tona é ilustrativo, primeiro, pela falta de coesão territorial que a princípio deveria proporcionar e, segundo, pela condução do processo de forma centralizada pelo governo central, sem participação efetiva no planejamento e gestão por parte da AML ou de outros atores sociais. Ambos fatores reforçam a classificação do tipo de gestão como centralizado.

Voltando ao relato descrito da observação do funcionamento dos órgãos deliberativo e executivo, no período analisado para o estudo de caso, demonstrou-se que o conflito constante entre os atores públicos na arena metropolitana redundava no travamento e comprometimento dos processos de gestão. Considera-se também o limitado alcance das ações que a AML pode empreender, mesmo assumindo responsabilidades na condução de importantes políticas públicas, como a de transportes, mas cuja gestão só pode ser considerada efetiva caso haja recursos técnicos e financeiros necessários para dar respaldo à ação política. Sem isso, o governo central tenderá sempre a assumir o protagonismo nas políticas de ordenamento do território, o que acontece no caso português com a CCDR-LVT,

---

<sup>52</sup> A Exposição Mundial de 1998, realizada em Lisboa, Portugal, além de simbolizar um marco político importante da inserção do país na União Europeia, foi também e fundamentalmente, uma grande operação de requalificação urbana de um trecho degradado da zona portuária da cidade.

deixando assim a gestão metropolitana a cargo da centralização pelo Estado. Um arranjo metropolitano fragilizado pelo papel preponderante do poder estatal e dos agentes econômicos denotam o caráter coercivo desse tipo de gestão.

Uma forma de superar os problemas abordados sobre a gestão na AML seria a resolução da sobreposição de competências, dotando a instância regional de maior poder de ação e regulação sobre o território metropolitano. Uma descentralização maior das funções estatais, com a correspondente transferência não só das responsabilidades, mas também dos recursos para manejá-las, seria um primeiro passo para um modelo de coesão territorial de gestão metropolitana do tipo participativo. Porém, ainda seria preciso superar o dilema da coerção exercida pelo capital, de modo a, pelo menos, moderar a exploração do urbano-metropolitano pelos agentes econômicos, possibilitando assim que se abra espaço para ações e políticas que tragam maior grau de justiça social, com a minoração das desigualdades observadas no tecido metropolitano. Alguns caminhos nesse sentido podem ser apontados, como os processos de ação coletiva, em que se criam “espaços de respiração e emancipação democrática” que colaborariam para a garantia do direito à cidade nas metrópoles contemporâneas (FERRÃO, 2015), princípio que estaria na base do que se entende aqui por coesão territorial.

O presente capítulo, composto por um estudo de caso realizado no contexto europeu, com a análise da gestão da AML, em Portugal, teve como objetivo apresentar importante respaldo para a proposta de aplicação da classificação tipológica desenvolvida como ferramenta metodológica. A abordagem crítica do conceito de coesão territorial adotado na UE, baseada em uma experiência de gestão metropolitana de um dos seus países-membros, trouxe elementos que demonstram tanto a atuação do poder de coerção pelo Estado, via centralização, como pelos agentes do capital, por meio do urbanismo neoliberal – um novo modelo de gestão pautado pela retórica da competitividade dos territórios e pelos grandes projetos urbanos, vetores fundamentais para a apropriação do espaço urbano com fins de garantir a reprodução e acumulação do capital.

A lógica neoliberal na gestão urbana e regional, sustentada por um Estado que cumpre o papel de mediador dos interesses do capital, se daria de forma igual em qualquer país, independente do estágio de desenvolvimento em que se encontra? Sustenta-se que o uso do quadro referencial de classificação

tipológica, no tocante à análise da gestão metropolitana de um determinado arranjo político-institucional, fornece uma ferramenta qualificada para levantar as questões pertinentes e se avaliar as informações e dados necessários para, assim, apontar o tipo de gestão predominante. Não obstante, devem-se levar sempre em consideração os aspectos históricos, sociais, econômicos e políticos de cada país onde se queira aplicar a classificação, posto que o cenário macroestrutural fornece pistas importantes para uma análise mais acurada, que não descuide de informar dados fundamentais como, por exemplo, a dinâmica relacional entre os atores políticos, econômicos e sociais, a preponderância de uma cultura enraizada de planejamento no nível metropolitano, dentre outros fatores.

O próximo capítulo segue a mesma linha abordada no estudo de caso da AML, assumindo desta vez, como objeto de observação, a gestão metropolitana no contexto federativo específico do caso brasileiro. Selecionou-se, para tanto, o processo de gestão recente das regiões metropolitanas do estado de São Paulo, principalmente pelo que oferecem de oportunidade, pelas suas peculiaridades, para a aplicação da classificação proposta. Avalia-se desde o contexto geral da evolução da gestão metropolitana no Brasil até o caso específico paulista, lançando-se mão de uma pesquisa descritiva e uma análise crítica avaliativa, suportada por ampla pesquisa documental e bibliográfica.

### **CAPÍTULO 3 – GESTÃO METROPOLITANA NO BRASIL: análise e reflexões sobre a experiência recente de gestão das RMs paulistas**

O primeiro capítulo sedimentou a base teórica e lançou o recurso metodológico para a análise da natureza e funcionamento da gestão pública aplicada aos territórios metropolitanos, abordando a gestão metropolitana contemporânea fundamentada em um enfoque voltado para a ação dos atores governamentais e econômicos. Já no capítulo anterior, aplicou-se no estudo de caso da Área Metropolitana de Lisboa, Portugal, a classificação tipológica da gestão metropolitana observada, em que se considerou o paradigma da coesão territorial no contexto da União Europeia, analisado criticamente considerando a contribuição de diversos autores e das observações feitas no referido estudo – material que, por fim, conferiu densidade suficiente para a definição do tipo de gestão, considerado então centralizado, dentro dos parâmetros referenciais assumidos.

No intuito de ampliar o leque de casos empíricos pesquisados e, assim, reforçar a validade do uso da metodologia proposta, o presente capítulo apresenta um enfoque na experiência brasileira recente de gestão metropolitana, que é historicamente marcada por problemas e entraves em função do tipo de federalismo adotado no país e das relações intergovernamentais daí resultantes (SOUZA, 2003; 2007). O recorte selecionado para pesquisa e análise foi a experiência recente de gestão metropolitana no estado de São Paulo.

O território paulista comporta atualmente a maior RM do país, a da Grande São Paulo, que, em conjunto com as demais RMs do estado constitui o maior aglomerado urbano-regional do Brasil e da América do Sul, com substancial fatia da população e da produção econômica nacional<sup>53</sup>. O fenômeno urbano da metropolização paulista guarda elementos quantitativos e qualitativos significativos para estudo e reflexão, posto que seu território é resultado da sobreposição de camadas históricas de ocupação e transformação do meio urbano (cf. AB'SÁBER, 2004), até chegar à etapa da “pós-urbanização”, caracterizada pela metropolização contemporânea resultante da lógica hegemônica do capital (LENCIONI, 2015).

A movimentação governamental pela criação de RMs em São Paulo, verificada principalmente a partir da década de 2010, sinalizaria a tendência do

---

<sup>53</sup> Dados disponíveis na seção 3.1 deste capítulo.

poder público estadual em promover a adequação do planejamento e da gestão territorial na escala metropolitana, que, como abordado nos capítulos anteriores, trata da escala ótima para o capital e, conseqüentemente, conforma a dimensão territorial privilegiada e alvo do poder de coerção pelo Estado e pelos agentes econômicos.

O presente capítulo apresenta, em linhas gerais, primeiramente o processo de metropolização paulista, considerando, para tanto, o histórico da normatização jurídica-legal relativa à gestão metropolitana, nos âmbitos federal e estadual, sobre o qual se realiza um estudo descritivo das leis e decretos que deram embasamento para a criação e estruturação das RMs em São Paulo. Adicionalmente, abordam-se alguns elementos fenomenológicos, em cada uma das RMs analisadas, que trouxessem importantes elementos para ilustrar o tipo de gestão predominante no caso paulista.

Sequencialmente, considerando os dados levantados e as referências analisadas no estudo descritivo, e tendo como foco o atual modelo de gestão metropolitana predominante em São Paulo, indica-se, usando a classificação, o tipo preponderante no caso paulista. A avaliação terá por parâmetro o papel e o peso conferido ao governo estadual, representado pelo poder executivo, como o principal ator político relevante na gestão metropolitana. O estudo proporcionará um incremento analítico fundamental para a classificação tipológica, ao fornecer subsídios para se lançar a ideia de mais um tipo de gestão a ser considerada.

O marco regulatório federal sobre gestão metropolitana também será destacado, em seção própria, por meio da análise do Estatuto da Metrópole, aprovado em 2015, em que a imposição de novos parâmetros e instrumentos, aos quais todos estados que possuem RMs deverão obrigatoriamente se adequar, implicou um necessário movimento de rearranjo das estruturas de planejamento e gestão. Recorrendo-se ao debate acadêmico em torno da nova regulamentação, avaliam-se os possíveis impactos na gestão metropolitana pós-estatuto.

Encerrando o capítulo, são feitas algumas considerações e questionamentos pertinentes aos rumos da gestão metropolitana, argumentando-se sobre as possibilidades da superação do modelo de coerção pelo de coesão territorial.

### 3.1 Gestão das Regiões Metropolitanas do Estado de São Paulo

A metropolização é o estágio superior da urbanização que, no caso brasileiro, desde os anos 1950, evoluiu de uma urbanização aglomerada, com o aumento do número de núcleos urbanos mais populosos, para uma urbanização concentrada, com a proliferação de cidades de médio porte, até chegar à fase da metropolização, em que se destaca a aglomeração urbana de São Paulo, responsável por significativa parcela do incremento populacional observado no final do século XX. Com relação ao rápido crescimento demográfico, como o ocorrido no caso paulista, tal processo historicamente está associado a altos níveis de desigualdades socioespaciais, expressas em indicadores sobre inadequação habitacional, renda *per capita*, nível de escolaridade, qualidade do transporte público, violência urbana, etc. (DINIZ; VIEIRA, 2016). A metropolização do espaço revela assim a face perversa de um desenvolvimento desigual pautado por injustiças sociais de toda ordem (segregação, gentrificação, etc.).

Outra característica fundamental do processo de metropolização, tida como nova etapa do processo de urbanização atual, é a dimensão dos arranjos urbano-regionais, constituídos em espaços privilegiados da reprodução e acumulação do capital, resultado dos macroprocessos relacionados à reestruturação produtiva. Dentre os arranjos que compõe essa morfologia urbana característica da nova etapa histórica do sistema capitalista, o estado de São Paulo seria o “centro primaz urbano-industrial do território nacional”, destacadamente no arranjo urbano regional que circunscreve a chamada “metrópole expandida”, que, na cidade de São Paulo, polariza o maior conjunto urbano do país (MOURA, 2012). Esse território, por sua vez, é

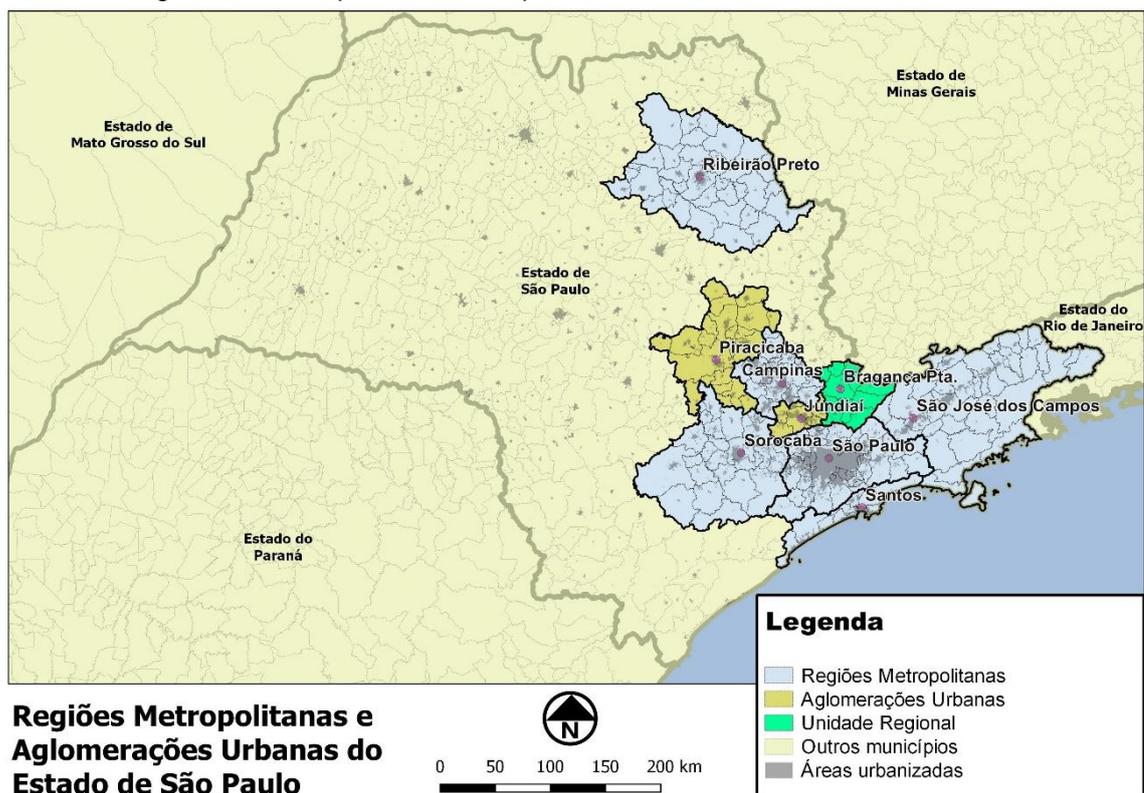
[...] marcado por significativa heterogeneidade estrutural, que acumula condições e potencialidades de desenvolvimento socioeconômico diferenciadas do restante do país e concentra, igualmente, expressiva dívida social, na forma de existência de precárias condições de moradia, de ocupação de áreas de risco, de carência de infraestruturas urbanas e sociais etc." (DAVANZO; PIRES; NEGREIROS, p.104).

Os aspectos acima levantados sobre o processo de metropolização, em particular sobre o caso concernente ao estado de São Paulo, são parâmetros analíticos fundamentais para a presente seção, cujo objetivo é descrever as principais características da gestão recente de cinco RMs paulistas criadas até o

ano de 2015 (vide Figura 6): Região Metropolitana de São Paulo (RMSP), Região Metropolitana da Baixada Santista (RMBS), Região Metropolitana de Campinas (RMC), Região Metropolitana do Vale do Paraíba e Litoral Norte (RMVPLN) e Região Metropolitana de Sorocaba (RMS).

Além do estudo descritivo delineado, acrescenta-se uma subseção (3.1.6) para reflexão sobre a nova fase da metropolização institucional no estado de São Paulo, simbolizada pela criação, em 2016, da Região Metropolitana de Ribeirão Preto (RMRP). A análise do estudo de caso paulista servirá de base para as demais seções deste capítulo, que se debruçarão sobre: a aplicação da classificação tipológica sobre a gestão das RMs (3.2); a avaliação do impacto do Estatuto da Metr pole para a gestão metropolitana (3.3); e uma reflexão sobre os rumos da gestão sob o enfoque dos modelos de coer o e coesão territorial (3.4).

**FIGURA 6** – Localiza o espacial do conjunto de Regiões Metropolitanas, Aglomera es Urbanas e Unidade Regional, com respectivos município-núcleo, do estado de São Paulo.



Nota: mapa elaborado por Anderson Dias de Almeida Proença, em colabora o com o autor.

Analisar a legisla o relativa   gestão metropolitana no âmbito federal e estadual paulista, considerando o aspecto temporal da ado o das medidas e o teor normativo promulgado, revela importantes elementos sobre a natureza e

evolução dos processos de gestão estabelecidos para as RMs. No Quadro 5 procura-se evidenciar as principais normas jurídicas instituídas desde a década de 1970, segundo a data e conteúdo, de modo a compor uma linha do tempo da aplicação da legislação federal e estadual que configuram a gestão metropolitana.

**QUADRO 5** – Linha do tempo sobre a Legislação Federal e do estado de São Paulo sobre Gestão Metropolitana, da década de 1970 ao ano de 2015.

<b>Norma Jurídica</b>	<b>Data</b>	<b>Conteúdo</b>
Lei Federal Complementar nº14	8 de junho de 1973	Estabelece as regiões metropolitanas de São Paulo, Belo Horizonte, Porto Alegre, Recife, Salvador, Curitiba, Belém e Fortaleza.
Decreto Federal nº 74.156	6 de junho de 1974	Cria a Comissão Nacional de Regiões Metropolitanas e Política Urbana – CNPU e dá outras providências.
Constituição da República Federativa do Brasil de 1988	05 de outubro de 1988	Capítulo III – Dos Estados Federados; art. 25º, § 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 funções públicas de interesse comum. ”
Constituição Estadual de São Paulo	05 de outubro de 1989	Capítulo II – Da Organização Regional; Seção I Dos Objetivos, Diretrizes e Prioridades; Art. 152º. Seção II Das Entidades Regionais; Art. 153º a 158º.
Lei Complementar Estadual nº 760	01 de agosto de 1994	Estabelece diretrizes para a Organização Regional do Estado de São Paulo.
Decreto Federal nº10.095	29 de dezembro de 2003	Cria Grupo de Trabalho Interministerial com a finalidade de analisar e propor políticas para incremento de investimentos em regiões metropolitanas, e dá outras providências.
Decreto Estadual nº 56.639	1º de janeiro de 2011	Organiza a Secretaria de Desenvolvimento Metropolitano e dá providências correlatas.
Decreto Estadual nº 56.887	30 de março de 2011	Institui o Sistema Estadual de Desenvolvimento Metropolitano, cria a Câmara de Desenvolvimento Metropolitano e dá providências correlatas.
Decreto Estadual nº 58.107	5 de junho de 2012	Institui a Estratégia para o Desenvolvimento Sustentável do Estado de São Paulo 2020, e dá providências correlatas.
Decreto Estadual nº 59.866	2 de dezembro de 2013	Dispõe sobre a desativação da Secretaria de Desenvolvimento Metropolitano e dá providências correlatas
Decreto Estadual nº 61.038	1 de janeiro de 2015	Organiza a Casa Civil, do Gabinete do Governador, e dá providências correlatas (funções e estrutura da Subsecretaria de Assuntos Metropolitanos).
Lei Federal nº 13.089	12 de janeiro de 2015	Institui o Estatuto da MetrÓpole, altera a Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001 (Estatuto da Cidade), e dá outras providências.

Elaboração pelo autor. Fontes: Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo e Subchefia para Assuntos Jurídicos da Casa Civil da Presidência da República.

A Lei Complementar Estadual nº 760, de 1º de agosto de 1994, determina as principais diretrizes para a organização regional do estado de São Paulo, designando a estrutura e o funcionamento da gestão para as RMs paulistas e a previsão de criação de um Conselho de Desenvolvimento para cada unidade regional que for instituída, cujos integrantes devem se distribuir, de forma paritária, entre membros do executivo estadual e os prefeitos dos municípios integrantes da RM. No artigo 17º da referida lei, estipula-se que o Conselho de Desenvolvimento deve-se constituir como entidade com personalidade jurídica de direito público, gozando de autonomia administrativa e financeira, e ficando assim responsável em arrecadar receitas próprias. Tal dispositivo fez com que, para as RMs a serem criadas, se estabelecessem critérios para a constituição de um fundo para recolhimento de recursos, como será visto a seguir.

Ainda sobre a trajetória legislativa da gestão metropolitana paulista, realça-se um expediente administrativo particular pela importância que conferiu ao processo histórico analisado: a criação da Secretaria de Desenvolvimento Metropolitano (SDM), que surge da alteração de denominação (Decreto Estadual nº 56.635, de 1º de janeiro de 2011), da Secretaria de Relações Institucionais, essa criada pela Lei nº 12.474, de 26 de dezembro de 2006. O Decreto Estadual nº 56.639, promulgado no mesmo dia da supracitada alteração, organiza a SDM, designando a estrutura, campo funcional e demais normas que instrumentalizam a secretaria. Entretanto, perto de completar três anos, o governo paulista anunciou um corte de custos<sup>54</sup>, e, como consequência, por meio do Decreto Estadual nº 59.866, de 2 de dezembro de 2013, desativou a SDM, transferindo a estrutura e funções como subsecretaria da Casa Civil, vinculada diretamente ao gabinete do governador.

A criação da Secretaria de Desenvolvimento Metropolitano<sup>55</sup> estabeleceu um marco importante referente à ênfase conferida pelo governo

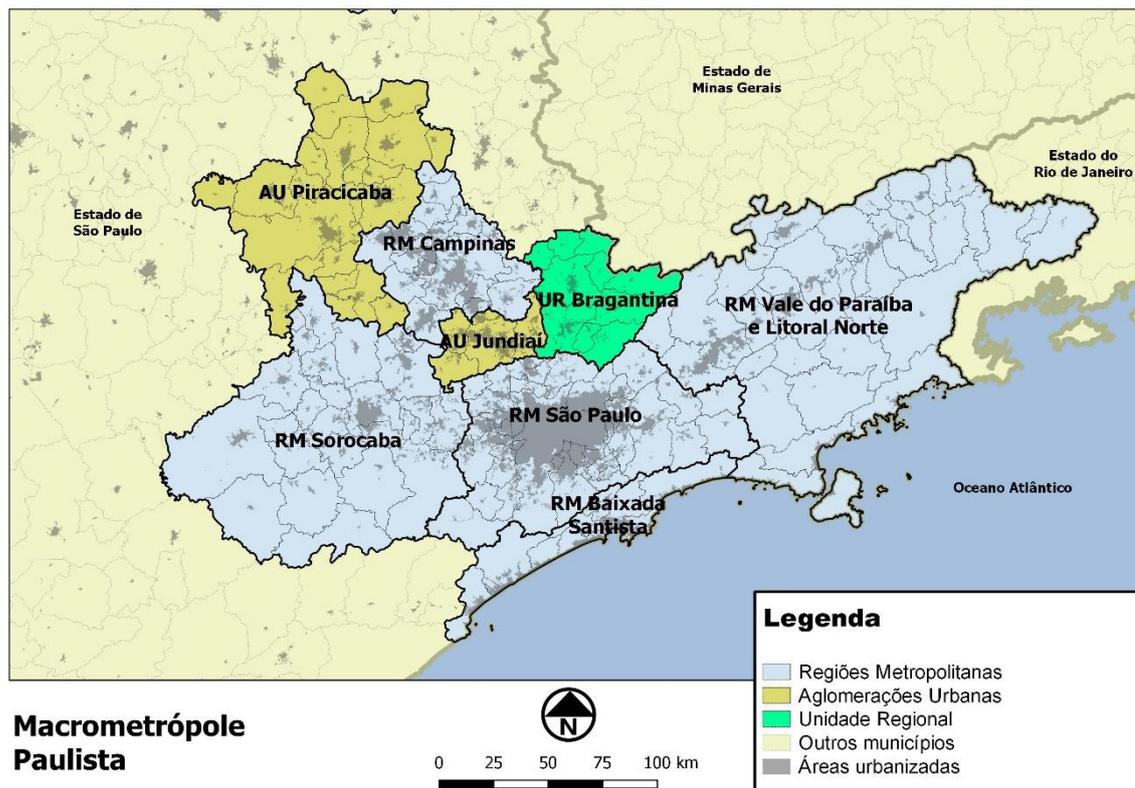
---

<sup>54</sup> Motivado pela crise fiscal que constantemente assola as finanças estaduais no Brasil. Cabe lembrar que tal decisão também teve como pano de fundo as manifestações populares de junho de 2013. O anúncio do corte foi divulgado por meio da matéria intitulada “Alckmin extingue secretaria e decreta redução de custos”, publicada em 28/6/2013 no portal do Governo do Estado de São Paulo, disponível em <<http://www.saopaulo.sp.gov.br/spnoticias/lenoticia.php?id=230264>>. Acesso em 13 jul. 2016.

<sup>55</sup> Acompanhada pela instituição do Sistema Estadual de Desenvolvimento Metropolitano e da criação a Câmara de Desenvolvimento Metropolitano (Decreto Estadual nº 56.887 de 30 de março de 2011), ambas estruturas sob controle direto do governo estadual.

estadual à questão metropolitana A relevância é reafirmada pelo plano, de caráter propositivo, intitulado “Estratégia para o Desenvolvimento Sustentável do Estado de São Paulo 2020”, criado por meio do decreto estadual nº 58.107, de 5 junho de 2012, em que a gestão metropolitana consta como parâmetro central no planejamento para a Macrometrópole Paulista<sup>56</sup>.

**FIGURA 7** – Mapa de localização das Regiões Metropolitanas e Aglomerações Urbanas legalmente instituídas no Estado de São Paulo que compõe a Macrometrópole Paulista.



Nota: mapa elaborado por Anderson Dias de Almeida Proença, em colaboração com o autor.

A Figura 7 proporciona uma visão espacial da localização das regiões metropolitanas e das outras unidades regionais que fazem parte da Macrometrópole Paulista (Aglomerações Urbanas de Jundiaí e Piracicaba e Unidade Regional de Bragança Paulista, que não serão abordadas neste capítulo<sup>57</sup>). O destaque da área urbanizada demonstra o grau de ocupação espacial

<sup>56</sup> A Macrometrópole Paulista é a designação assumida pelos setores de planejamento do governo estadual para se referir ao recorte territorial que congrega as principais RMs do estado, tomando-a como referência para uma plataforma de integração de políticas públicas e ações articuladas.

<sup>57</sup> A Região Metropolitana de Ribeirão Preto, criada pela Lei Complementar Estadual nº1,290, de 6 de julho de 2016, será comentada na seção 3.1.6, onde se analisa a continuidade do processo de

efetiva, em que se verifica a conurbação entre os municípios da RMSP, um processo historicamente estabelecido, e a tendência a novas conurbações nos eixos que ligam a Região Metropolitana de Campinas à RMSP, e destas duas em relação à Região Metropolitana de Sorocaba.

A centralização do planejamento e da gestão metropolitana pelo governo estadual é dado central na análise e compreensão do caso paulista. Os aspectos legais abordados demonstram como as leis e decretos vão dando substância a um sistema hierarquizado, em que o gabinete do governador detém o controle central. A Casa Civil, no mais recente diploma legal que versa sobre sua organização (Decreto nº 61.038, de 1 de janeiro de 2015), designa como uma das funções cuidar dos “assuntos metropolitanos”, resguardando ao poder executivo estadual a preeminência, de fato, nos processos de formulação e execução de políticas públicas para as regiões metropolitanas, pautando assim a agenda sobre o assunto.

**TABELA 2** – População, PIB e PIB *per capita* para as Regiões Metropolitanas de São Paulo, Estado de São Paulo e Brasil, ano-referência 2010.

Região Metropolitana, UF e Brasil	População 2010 <sup>[a]</sup>	PIB 2010 a preços correntes (1000 R\$) <sup>[b]</sup>	PIB <i>Per Capita</i> 2010 (R\$) <sup>[b]</sup>
RM São Paulo	19.683.975	701.848.590,74	35.655,84
RM Baixada Santista	1.664.136	47.302.457,75	28.424,63
RM Campinas	2.808.906	98.814.101,16	35.178,86
RM Vale do Paraíba e Litoral Norte	2.264.594	61.698.187,89	27.244,70
RM Sorocaba	1.726.785	42.950.560,69	24.873,14
RM Ribeirão Preto	1.511.140	37.182.963,59	24.605,90
Estado de São Paulo	41.262.199	1.247.595.926,61	30.243,17
Brasil	190.755.799	3.770.084.871,58	19.766,33

Elaboração própria. Fontes: [a] Censo Demográfico 2010, Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE; [b] Fundação SEADE<sup>58</sup>.

---

metropolização institucional no estado de São Paulo, que agora assumiu a criação da primeira unidade fora da chamada Macrometrópole Paulista.

<sup>58</sup> O SEADE – Fundação Sistema Estadual de Análise de Dados – é vinculada à Secretaria de Planejamento e Gestão do Estado de São Paulo.

A Tabela 2 levanta algumas características importantes do conjunto das RMs institucionalizadas em São Paulo usando dados relativos ao ano de 2010 sobre a população residente, o Produto Interno Bruto e o PIB *per capita* calculados para cada RM, para o total do estado de São Paulo e para o Brasil. Até 2010, no entanto, existiam instituídas legalmente somente as RMs de São Paulo, da Baixada Santista e de Campinas. Os dados relativos às outras RMs posteriormente criadas foram somados às informações, para o ano em questão, dos respectivos municípios que compõe cada RM, para efeito comparativo.

Alguns pontos interessantes relativos à dinâmica demográfica e econômica das RMs paulistas, conforme observado na tabela acima, são realçados a seguir:

- Do conjunto metropolitano, a RM de São Paulo se destacava por concentrar 47,7% da população paulista e responder por 56,3% do PIB estadual e 18,6 % do Brasil, apresentando também o maior PIB *per capita* entre as RMs consideradas.
- As RMs paulistas juntas totalizavam 71,9% da população do estado e 15,5% da brasileira. Respondiam por 79,3% do PIB estadual e 26,3% do PIB brasileiro.
- O PIB *per capita* tomado em separado de cada RM, e mesmo do estado de São Paulo, demonstra o nível de concentração de riqueza gerada por estes recortes territoriais frente ao valor apresentado do PIB *per capita* brasileiro.
- Os maiores PIB *per capita* foram registrados nas RMs de São Paulo e Campinas, e os menores nas RMs de Sorocaba e Ribeirão Preto.

Outro aspecto relevante a ser observado, considerando a demografia das cidades que fazem parte das RMs paulistas, é a distribuição por tamanho populacional. Verifica-se, na Tabela 3, que no conjunto das RMs há mais tempo consolidadas (RMSP, RMBS e RMC), prevalece uma proporção maior de municípios com mais de 100 mil habitantes. Já nas RMs criadas mais recentemente, (RMVPLN, RMS e RMRP), a distribuição se inverte, sendo o conjunto de municípios de até 50 mil habitantes o que possui maior proporção dentro do recorte metropolitano institucional – dado, aliás, que os aproximam mais

da proporção verificada para os municípios tanto do Estado de São Paulo quanto para o todo o Brasil.

**TABELA 3** – Distribuição e percentual de municípios por tamanho populacional para as Regiões Metropolitanas de São Paulo, Estado de São Paulo e Brasil, ano-referência de 2010.

<b>Região Metropolitana, UF e Brasil</b>	<b>Total de Municípios</b>	<b>Municípios com até 50 mil hab.</b>	<b>Municípios entre 50 mil e 100 mil hab.</b>	<b>Municípios com mais de 100 mil hab.</b>
RM São Paulo	39	8 (21%)	6 (15%)	25 (64%)
RM Baixada Santista	9	2 (22%)	2 (22%)	5 (56%)
RM Campinas	20	8 (40%)	4 (20%)	8 (40%)
RM Vale do Paraíba e Litoral Norte	39	28 (72%)	5 (13%)	6 (15%)
RM Sorocaba	27	18 (67%)	3 (11%)	6 (22%)
RM Ribeirão Preto	34	29 (85%)	3 (9%)	2 (6%)
Estado de São Paulo	645	521 (81%)	49 (8%)	75 (12%)
Brasil	5.565	4.957 (89%)	325 (6%)	283 (5%)

Elaboração própria. Fonte: Censo Demográfico 2010, IBGE.

Dois fatores explicativos para a dinâmica observada de distribuição dos municípios por tamanho populacional nas RMs paulistas são apontados: por um lado, a institucionalização pretérita se deu em territórios em que já havia se consolidado uma urbanização intensiva, historicamente constituída, em que os municípios-núcleo e os municípios periféricos imediatamente contíguos à mancha urbana central atingiram um grau de concentração populacional maior. O caso do município de São Paulo é emblemático nesse sentido. Outro fator explicativo, relativo às RMs mais recentes, relaciona-se ao fato de serem regiões nucleadas fortemente por apenas um município, que assim concentra a dinâmica populacional (e econômica) em sua respectiva região, comumente formada por pequenos municípios e alguns outros com alguma expressão no conjunto metropolitano, mas todos sob a região de influência do município-núcleo. A mais recente RM criada, de Ribeirão Preto, ilustra bem essa situação.

A seguir são descritas algumas das características principais de cada RM do estado de São Paulo, considerando, para tanto, aspectos relativos à legislação, planejamento e gestão. A abordagem analítica conta com a apreciação de alguns aspectos fenomenológicos específicos a cada território metropolitano em

estudo, de modo a levantar informações que sustentem a avaliação sobre o tipo de gestão metropolitana, a ser realizada na seção 3.2.

### **3.1.1 Região Metropolitana de São Paulo – RMSP**

A Região Metropolitana de São Paulo (RMSP)<sup>59</sup> é a maior concentração populacional e de riquezas não só do Brasil, como de toda América do Sul, conformando um espaço geoeconômico integrado, principal polo e centro de comando de rede urbana nacional (GASPAR, 2011). A RMSP, em 2010, congregava quase metade da população paulista (47,7%) e 10,3% da população brasileira. Na região se produz grande parte da riqueza no estado, com uma participação de 56,3% no PIB de São Paulo, assim como do país, respondendo por 18,6% do PIB nacional.

No conjunto dos trinta e nove municípios que compõe a RM, estão localizados modernos polos industriais e complexos técnico-científicos, concentrando a maior parte dos serviços e da mão de obra especializada do país. A RMSP se divide em diversas sub-regiões com diferentes especializações em termos de atividade econômica, destacando-se a capital, São Paulo, como principal centro comercial, financeiro e de serviços, e a região do Grande ABC, histórico polo da indústria automobilística. "A Região [RMSP] configura-se enquanto MetrÓpole não só pela sua extensão territorial, mas também porque é a partir dela que se organiza a dinâmica do capitalismo no Brasil" (KOWARICK, 2000, p.19).

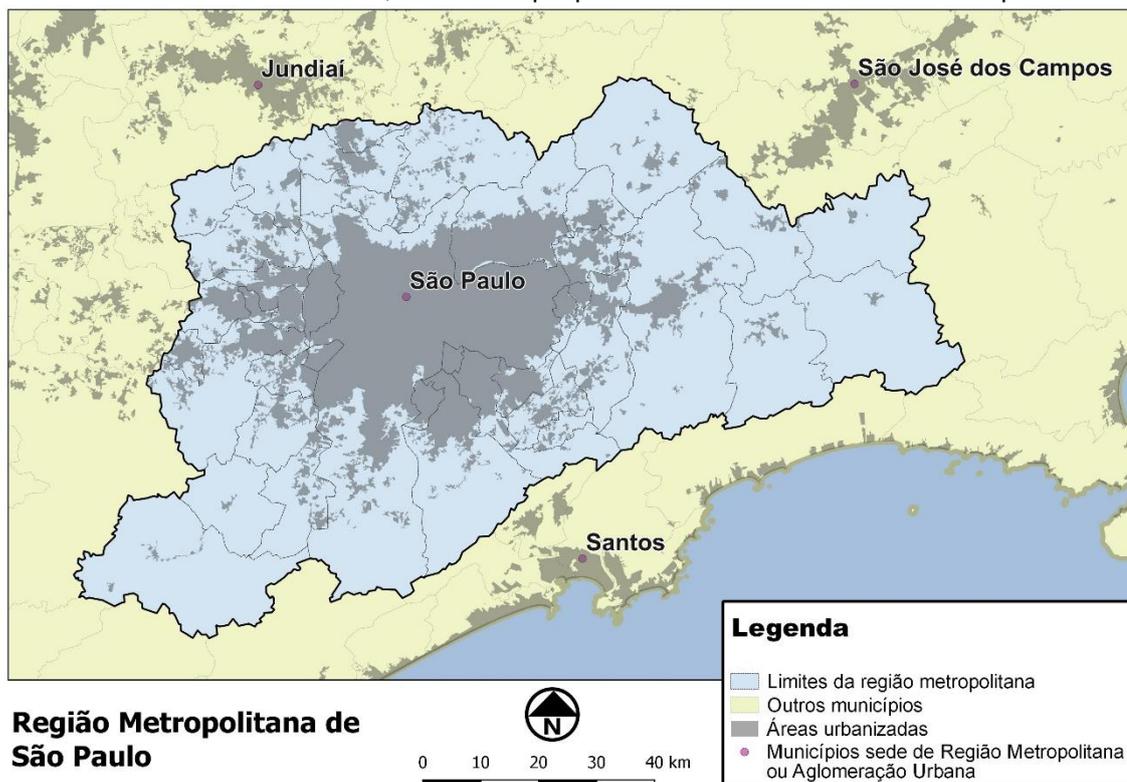
Em uma federação como o Brasil, a organização regional exemplificada através de sua região metropolitana mais emblemática pode demonstrar a evolução e as tendências da gestão metropolitana brasileira em seus sentidos mais largos. A importância que a RMSP desempenha na estruturação da rede urbana torna essa análise particularmente elucidativa. A experiência paulista auxilia o entendimento de outros contextos e dimensões espaciais (SILVA NETO, 2010).

---

<sup>59</sup> Fazem parte desta região metropolitana os municípios de: Arujá, Barueri, Biritiba-Mirim, Caieiras, Cajamar, Carapicuíba, Cotia, Diadema, Embu, Embu-Guaçu, Ferraz de Vasconcelos, Francisco Morato, Franco da Rocha, Guararema, Guarulhos, Itapeverica da Serra, Itapevi, Itaquaquecetuba, Jandira, Juquitiba, Mairiporã, Mauá, Mogi das Cruzes, Osasco, Pirapora do Bom Jesus, Poá, Ribeirão Pires, Rio Grande da Serra, Salesópolis, Santa Isabel, Santana de Parnaíba, Santo André, São Bernardo do Campo, São Caetano do Sul, São Lourenço da Serra, São Paulo, Suzano, Taboão da Serra e Vargem Grande Paulista.

O perfil econômico da RMSP confirma esse papel central de organização do modo de produção capitalista do território, repercutindo diretamente na formação e estruturação da rede urbana brasileira.

**FIGURA 8** – Contornos da RMSP, com destaque para as áreas urbanizadas e município-núcleo.



Nota: mapa elaborado por Anderson Dias de Almeida Proença, em colaboração com o autor.

A RMSP foi legalmente definida pela Lei Federal Complementar nº14, de 8 de junho de 1973, ainda durante o regime militar, quando o governo central estabeleceu, no mesmo diploma legal, a criação das oito RMs, todas capitais de estado, iniciativa que integrava uma estratégica geoeconômica de controle das políticas públicas para essas áreas, consideradas então fundamentais para o desenvolvimento do país.

Somente em 2011, com a Lei Complementar Estadual nº 1.139 (ver Quadro 6), se consolida uma reorganização do marco legal de gestão, depois de trinta e oito anos da criação da RMSP, em 1973, e vinte e dois anos após a promulgação da Constituição Estadual de São Paulo, que definiu as novas regras para criação de RMs, de acordo com a competência que lhe foi transferida pela Carta Magna de 1988. Nesse longo intervalo de tempo a RMSP contou com algumas iniciativas governamentais de planejamento, sem, no entanto, conseguir

estabelecer uma estrutura institucional de gestão própria na escala metropolitana, envolvendo a participação não só do governo como dos demais atores presentes no território.

**QUADRO 6** – Legislação do Estado de São Paulo sobre a Região Metropolitana de São Paulo.

<b>Norma Jurídica</b>	<b>Data</b>	<b>Conteúdo</b>
Lei Complementar Estadual nº 1.139	16 de junho de 2011	Reorganiza a Região Metropolitana da Grande São Paulo, cria o respectivo Conselho de Desenvolvimento e dá providências correlatas.
Decreto Estadual nº 57.349	20 de setembro de 2011	Designa entidade estadual de caráter metropolitano para exercer, provisoriamente, as funções da Secretaria Executiva do Conselho de Desenvolvimento da Região Metropolitana de São Paulo.
Decreto Estadual nº 59.094	16 de abril de 2013	Institui o Fundo de Desenvolvimento da Região Metropolitana de São Paulo, de que trata o Capítulo IV da Lei Complementar nº 1.139, de 16 de junho de 2011.

Elaborado pelo autor. Fonte: Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo.

A lei complementar acima referida cria o Conselho de Desenvolvimento da Região Metropolitana de São Paulo, de caráter normativo e deliberativo, composto por representantes do governo do estado, indicados diretamente pelo governador, e pelos prefeitos dos municípios integrantes da RM. Cria-se, ainda, um Conselho Consultivo, em que se prevê a participação paritária entre sociedade civil e representantes dos legislativos e executivos municipal e estadual. Importante destacar dois pontos sobre essa legislação: 1) que a EMPLASA (Empresa Paulista de Planejamento Metropolitano S/A), por meio do Decreto nº57.349, de 2011, fica encarregada da secretaria executiva do Conselho de Desenvolvimento – opção que será reeditada para as outras RMs que viriam a ser criadas pelo governo estadual, e; 2) somente quase dois anos depois, com o Decreto Estadual nº59.094, de 2013, que é instituído o Fundo de Desenvolvimento, ou seja, a “carteira” para receber os recursos necessários para viabilizar as atividades de gestão da RMSP.

O “Plano Metropolitano de Desenvolvimento Integrado” (PMDI), definido em 1970 para a Grande São Paulo, alguns anos antes da lei complementar federal que criou a RMSP, já revelava a orientação do planejamento estadual para a escala metropolitana. O PMDI foi elaborado à época pelo Grupo Executivo da Grande São Paulo (GEGRA), constituído então pelo governo estadual paulista, e que desde os anos 1960 desenvolvia soluções técnicas (estudos e projetos para a Grande São Paulo). Apesar do PMDI ter avançado na proposição de soluções integradas para

o desenvolvimento urbano para o conjunto dos municípios da Grande São Paulo, em um autêntico esforço de planejamento metropolitano, com o advento da legislação federal sobre as RMs e a mudança de orientação política no governo estadual paulista, houve uma ruptura que prejudicou a sequência da experiência acumulada até então, assumindo uma perspectiva de planejamento mais setorializado e desvinculado do PMDI.

Entre 1972 e 1974 o processo de constituição da entidade metropolitana, desenvolvida no âmbito Federal, e, posteriormente, no Estadual, cometeu uma série de erros até por desconhecer a estrutura administrativa existente, o que acabou por prejudicar a execução do planejamento metropolitano. Na Lei Federal Complementar N°. 14 de 1973 prevaleceu a forma “empresa”, e não a “autárquica” prevista, e, ao invés da perspectiva orgânica de grupos de trabalho – GT’s – para a consolidação setorial também proposta, criaram-se grandes conselhos dirigentes o Conselho Consultivo e o Conselho Deliberativo. No ano seguinte, a Lei Complementar Estadual n°. 94, de 1974, ao mesmo tempo, suprimiu o GEGRAN, como previsto, e criou a EMPLASA, assim como o SPAM – Sistema de Planejamento e Administração Metropolitano. O SPAM constituiu-se como uma super-estrutura de planejamento, igualmente sem visão orgânica do processo de trabalho de planejamento, que, ao longo do tempo, levou a constantes concessões aos órgãos setoriais, permitindo atuações independentes da orientação metropolitana e desvinculadas do PMDI, como no caso do SANEGRAN [Saneamento da Grande São Paulo] (MENTONE, 2015, p.133-134).

Em 1974 é criada, como visto, a Empresa Paulista de Planejamento Metropolitano S/A – EMPLASA, que ocuparia então a função de propor planos para a Grande São Paulo. A ruptura da sequência dos trabalhos do GEGRAN e as novas circunstâncias institucionais impostas fizeram com que o PMDI viesse a ser revisado somente no começo dos anos 1980, quando a EMPLASA reavaliou as diretrizes do primeiro plano, da década de 1960, objetivando compatibilizá-las com o planejamento e a situação política da época (reabertura democrática). Com base nessa reavaliação, houve uma extensa produção de relatórios e estudos abordando as múltiplas dimensões da realidade metropolitana da Grande São Paulo, porém tais esforços não foram ainda capazes de consolidar um sistema de gestão metropolitano coeso.

Com a promulgação da Constituição Federal de 1988 é renovado o marco legal geral das RMs, ainda que sem definição pormenorizada de funcionamento da gestão metropolitana, competência que então foi transferida para os estados. No tocante ao conteúdo das constituições estaduais, readequadas para o novo marco constitucional federal e aprovadas em 1989, não houve diferença

substancial no que se refere à designação da competência transferida, permanecendo um vácuo na disposição de modelos de gestão metropolitana mais pormenorizados, com regras claras para criação, estruturação, funcionamento e, principalmente, financiamento das RMs.

A EMPLASA acumulou, desde a década de 1970, quantidade significativa de material e de experiência técnica, motivo pelo qual o governo estadual paulista manteve a estratégia de centralizar nessa empresa o planejamento da RMSP. Na década de 1990, considerando que o PMDI se encontrava institucionalmente defasado em relação ao novo marco constitucional e que se vislumbrava uma nova realidade socioeconômica, a EMPLASA lança o “Plano Metropolitano da Grande São Paulo 1994-2010”, dentro da perspectiva da “Política Estadual de Desenvolvimento Regional”, adotada então pelo governo de São Paulo, que propunha congregar o poder público, os agentes privados e a sociedade civil no compromisso de promover o desenvolvimento da “Grande São Paulo” – como ainda era identificada a RMSP. Como proposta de planejamento de longo prazo, tal documento tornou-se então o pilar referencial da ação governamental para a gestão metropolitana no período em questão.

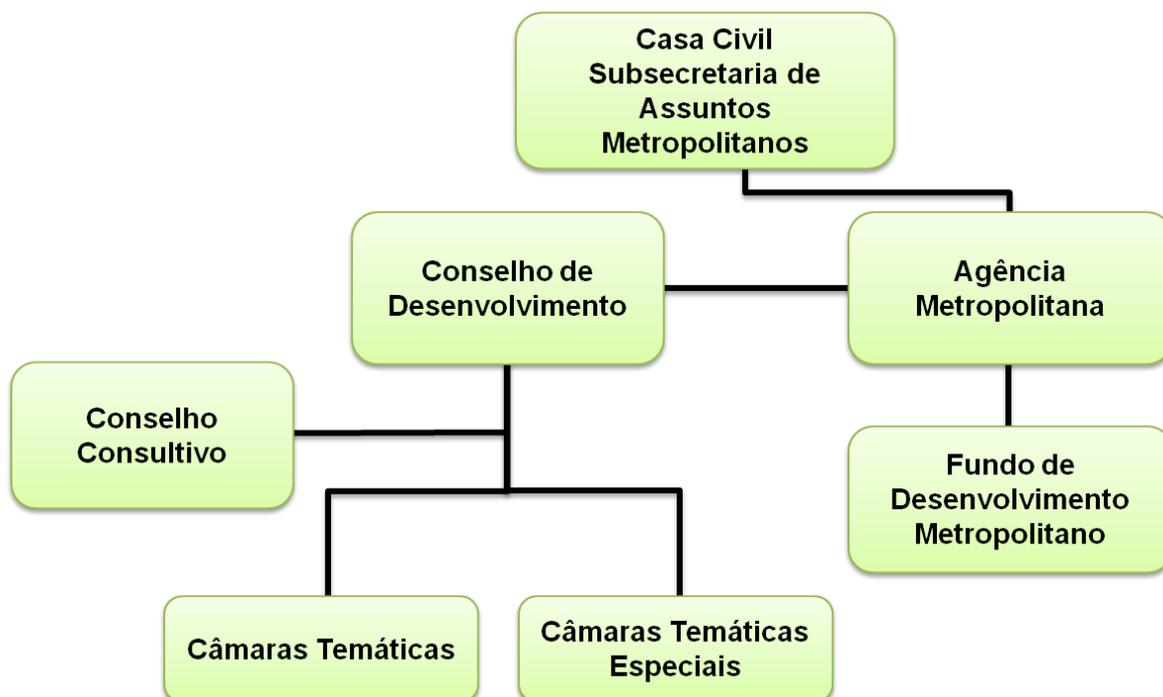
Seguindo a tendência de uma grande revisão e novo planejamento a cada década, conforme observou-se na dinâmica de planejamento conduzida pela EMPLASA, em 2006 é proposta a “Agenda Metropolitana para o Desenvolvimento da RMSP”, onde também se focava em um amplo leque de participação (governo, institutos de pesquisa, universidades e segmentos da sociedade civil) objetivando estabelecer novas diretrizes para o aproveitamento das potencialidades da RMSP, explorando caminhos e avaliando financiamento para as ações necessárias.

Por fim, a EMPLASA apresentou um novo plano que, considerando a dinâmica territorial paulista, abarca não só a RMSP, mas também o que se convencionou chamar de Macrometrópole Paulista, uma mudança de escala de planejamento que marcaria de forma significativa o tipo de abordagem da gestão territorial a ser adotada. Trata-se do “Plano de Ação da Macrometrópole 2013-2040” (PAM), documento que instrui a ação pública para o desenvolvimento regional, diagnosticando, como tradição consolidada nesse tipo de plano, as potencialidades e entraves existentes no contexto histórico então vigente. Em relação especificadamente à RMSP, procurando suprir a lacuna legal da existência de um

instrumento para o planejamento metropolitano, é proposto o “Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado” (PDUI), de acordo com a nova lei federal, o Estatuto da Metr pole, que a partir de 2015 estabelece os parâmetros gerais para a gestão metropolitana no Brasil. Este instrumento   então incorporado no âmbito do planejamento previsto pelo PAM – esse, por sua vez, lançado anteriormente ao referido estatuto, e então revisado segundo a nova legisla o.

Entre décadas de planos e a ausência de um modelo consolidado de gestão propriamente metropolitana, o governo estadual paulista, com a legisla o em 2011 (como visto no Quadro 6), confere substância normativa ao processo de cria o da gestão institucional, dando corpo e meios de funcionamento às estruturas de gestão, através da Agência Metropolitana, do Conselho de Desenvolvimento (de caráter deliberativo e normativo), do Conselho Consultivo (interface de apresenta o e debate sobre propostas dos atores governamentais e sociais), das Câmaras Temáticas (que visam promover estudos e projetos relativos às fun oes públicas de interesse comum), das Câmaras Temáticas Especiais (voltadas para a execu o de programas ou atividades específicas) e do Fundo de Desenvolvimento da RMSP (ver Figura 9).

**FIGURA 9** – Organograma do sistema de gestão metropolitana da RMSP



Fonte: EMPLASA.

O histórico do planejamento metropolitano da RMSP compreende cinco décadas de trabalhos realizados, considerando-se a atuação do GEGRAN desde a década de 1960 para a “Grande São Paulo”. Durante esse período observou-se os diferentes marcos regulatórios, de nível federal e estadual, que deram amparo normativo-legal para a gestão metropolitana. No entanto, o que se verificou, considerando o caso paulista, foi uma sucessão de planos, projetos e demais iniciativas que contribuíram mais no âmbito do planejamento e estudos metropolitanos do que em uma gestão política efetivamente operante, no sentido de promover a articulação entre os diferentes níveis de governo e direcionar a agenda e as políticas públicas, devidamente sustentadas por fundos específicos, para a convergência das funções públicas de interesse comum na resolução dos problemas metropolitanos.

Por mais técnico que às vezes pareça ser o planejamento das situações que envolvem ações integradas entre municípios, estados e união, ele está indissociavelmente relacionado à gestão do território, que é política. O equacionamento dos problemas se dá apenas no plano político e na gestão do território, mas compreendido como totalidade (SILVA NETO, 2010b).

No intuito de fornecer subsídios para a avaliação do tipo de gestão metropolitana praticada no estado São Paulo, além da descrição preliminar sobre os aspectos legais e históricos, realizados no início de cada subseção que analisa as RMs paulistas separadamente, apresenta-se a análise, com apoio de algumas contribuições bibliográficas, de experiências empíricas de processos ligados à gestão de políticas públicas com impacto direto sobre os territórios metropolitanos, realizadas, em geral, fora da estrutura institucional de gestão das RMs.

Um caso emblemático de uma política de caráter assumidamente metropolitano, mas cuja condução política não se processa na estrutura de gestão das RMs, é o Programa “Minha Casa, Minha Vida” (PMCMV)<sup>60</sup>, que, ao contrário do objetivo principal de fomentar a aquisição da casa própria para famílias de baixa renda, segue uma lógica mais mercadológica (MARICATO, 2011), fato reforçado

---

<sup>60</sup> Um programa do governo federal inicialmente focado na aquisição da casa própria para famílias de baixa renda, regulamentado pela lei nº11.977, de 07/07/2009. Detalhes do programa estão disponíveis em <<http://www.minhacasaminhavida.gov.br/>>. Acesso em 13 jul. 2016.

pelas mais recentes mudanças pelas quais o programa vem passando<sup>61</sup>, além de apresentar um padrão de inserção urbana que reafirma a predominância de um modelo de urbanização excludente (ROLNIK *et al.*, 2015). Voltada principalmente para as principais RMs brasileiras, em função do alto déficit habitacional que apresentam, o PMCMV demonstra um grau de centralização que esvazia a gestão no âmbito metropolitano no tocante à política habitacional – constatação válida e reforçada no caso paulista, onde esse setor é de responsabilidade da Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano do Estado de São Paulo (CDHU), empresa do governo estadual, vinculada à Secretaria da Habitação. Ou seja, o ciclo de políticas públicas habitacionais, um setor estratégico e fundamental para as RMs, se processa fora da estrutura de gestão metropolitana.

As políticas de saneamento básico e de transporte público também são inerentemente políticas de abrangência metropolitana, tanto pela dimensão que abarcam para a resolução das infraestruturas quanto pelo volume de investimentos que demandam, dificilmente suportáveis para as combalidas finanças municipais, em geral incapazes de prover com recursos próprios projetos como a instalação do transporte de alta capacidade, como o metrô, ou como a universalização da coleta e tratamento de esgoto. Analisando a questão sobre esses dois setores-chave da política urbana, no caso da RMSP, Motta *et al.* (2014) apontam o Plano de Ação da Macrometrópole, para o período 2013-2040, como uma estratégia que o governo paulista apresenta, no campo do planejamento metropolitano, para equacionar os desafios colocados pelas necessidades de saneamento e transporte público em RMs. Entretanto, a política metropolitana propriamente dita, em que se espera a ação colaborativa intergovernamental para a coordenação do planejamento, execução e financiamento das funções públicas de interesse comum (MOTTA *et al.*, *id.*, p.207), continua mais como uma “recomendação do que deve ser feito” do que traduzido em ações efetivas.

Constata-se que uma gestão metropolitana efetiva, em que os programas previstos nos planos sejam implementados, ainda está por ser verificada nos arranjos institucionais existentes, como o a da RMSP, considerando a

---

<sup>61</sup> “Minha Casa Minha Vida deixa de atender as famílias de baixa renda”, matéria veiculada em 10/6/2016 pelo portal *online* G1. Disponível em <<http://g1.globo.com/especial-publicitario/zap/imoveis/noticia/2016/06/minha-casa-minha-vida-deixa-de-atender-familias-de-baixa-renda.html>>. Acesso em 13 jul. 2016.

reformulação normativa imposta tanto pelo estado, em 2011, quanto pelo governo federal, em 2015. Estudos futuros reafirmarão qual modelo de gestão – entre o coercitivo e o coesivo – prevalecerá, realizando, para tanto, uma avaliação crítica sobre os propósitos assumidos no planejamento e o grau de sucesso alcançado pela gestão na condução das políticas públicas de caráter metropolitano.

### **3.1.2 Região Metropolitana da Baixada Santista – RMBS**

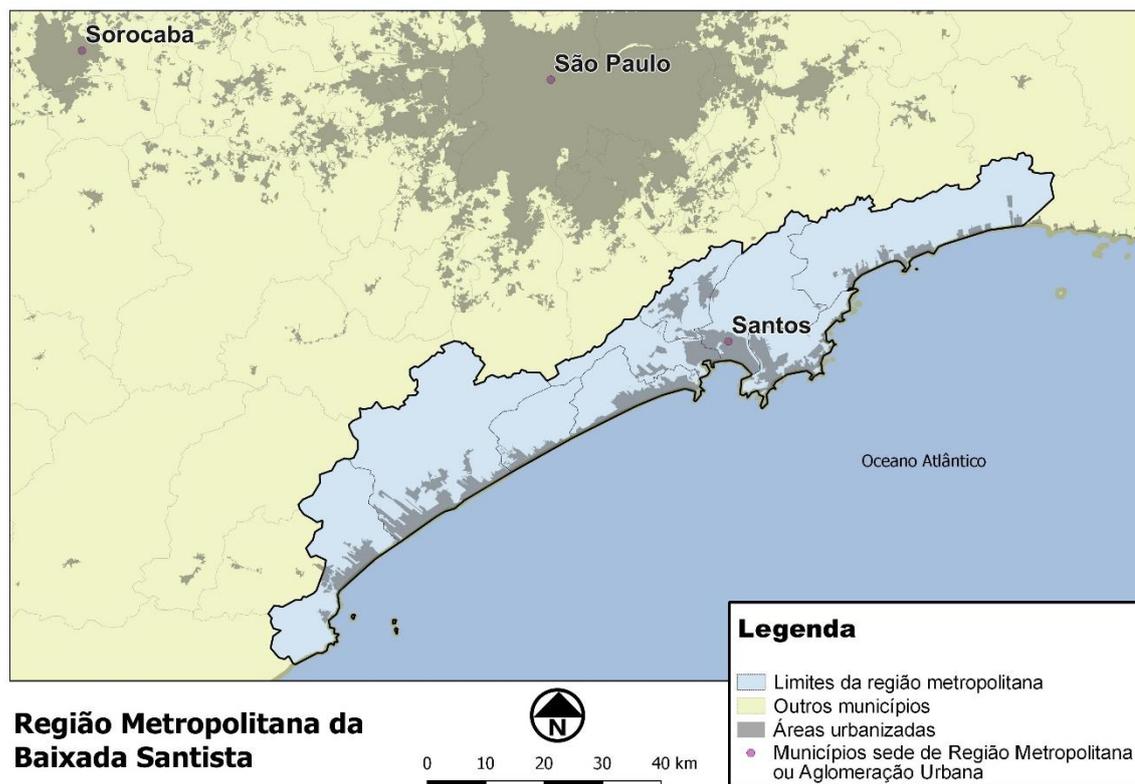
A RMBS<sup>62</sup> (Figura 10) guarda uma especificidade importante, relativa ao fato de ter sido a primeira RM criada após o novo marco constitucional federal e da legislação estadual sobre a organização territorial, o que torna a experiência de gestão uma das mais antigas verificadas no Brasil. Em 2010, a RMBS correspondia, em termos populacionais, a 4,0% do total do estado. Com relação à riqueza produzida no ano em questão, a região respondeu por 3,8% do PIB do estado de São Paulo.

A economia é predominantemente vinculada ao maior complexo portuário da América do Sul, formado pelo Porto de Santos, responsável pelo escoamento da produção agrícola e industrial não só de São Paulo como também de outras regiões do Brasil e até de outros países da América do Sul – condição que revela a dimensão estratégica do porto para os processos de circulação e reprodução do capital e, conseqüentemente, para a economia do país. Além do ramo portuário, na RMBS também se destacam a indústria petroquímica e a siderúrgica, localizada predominantemente no município de Cubatão. Pontua-se, o aumento da participação das atividades de exploração e extração de petróleo e gás natural no PIB regional, a partir de 2010, em função das descobertas de jazidas de petróleo na região geomorfológica conhecida como “Pré-Sal”, localizada na plataforma continental marítima (APARICIO, 2015).

---

<sup>62</sup> Composta pelos seguintes municípios: Bertioga, Cubatão, Guarujá, Itanhaém, Mongaguá, Peruíbe, Praia Grande, Santos e São Vicente.

**FIGURA 10** – Contornos da RMBS, com destaque para as áreas urbanizadas e município-núcleo.



Nota: mapa elaborado por Anderson Dias de Almeida Proença, em colaboração com o autor.

O crescimento urbano, fomentado pelas atividades industriais e portuárias, se por um lado possibilitou uma diversificação da economia, com a ampliação da participação do setor de serviços, sobressaindo-se, por exemplo, o setor do turismo, por outro também resultou em problemas ambientais, como os ocasionados pela degradação gerada pela ocupação urbana desordenada (LIMA; OLIVEIRA, 2015, p.23 *et seq.*). Outros problemas, como a questão sobre a comprometida mobilidade urbana na região, ligada às atividades do Porto de Santos, também constituem um grande desafio e demandam um planejamento e gestão integrados da RMBS.

A RMBS foi a primeira criada no estado de São Paulo após a Constituição de 1988, por meio da Lei Complementar Estadual nº 815, de 1996 (Quadro 7). No mesmo ano, por meio do Decreto nº41.361, foi criado o Conselho de Desenvolvimento da Região Metropolitana da Baixada Santista (CONDESB). O Fundo Metropolitano Público (FUNDO), por sua vez, cuja função é a de recolher recursos junto ao estado e municípios metropolitanos para dar suporte financeiro às atividades da RMBS, somente viria a ser instituído em 1998, pelo Decreto Estadual nº42.883. No mesmo ano em que a estrutura de financiamento passa a

ter respaldo normativo-legal, também é criada, pela Lei Complementar Estadual nº853, a Agência Metropolitana da Baixada Santista (AGEM), entidade com atribuições executivas que centralizaria então, junto com o governo estadual, a gestão metropolitana na RMBS, vinculada às atividades então desenvolvidas pelo CONDESB com o suporte financeiro do FUNDO.

**QUADRO 7** – Legislação do Estado de São Paulo sobre a Região Metropolitana da Baixada Santista.

<b>Norma Jurídica</b>	<b>Data</b>	<b>Conteúdo</b>
Lei Complementar Estadual nº 815	30 de julho de 1996	Cria a Região Metropolitana da Baixada Santista e autoriza o Poder Executivo a instituir o Conselho de Desenvolvimento da Região Metropolitana da Baixada Santista, a criar entidade autárquica e a constituir o Fundo de Desenvolvimento Metropolitano da Baixada Santista, e dá providências correlatas.
Decreto Estadual nº 41.361	27 de novembro de 1996	Institui o Conselho de Desenvolvimento da Região Metropolitana da Baixada Santista, criado pelo artigo 1º da Lei Complementar 815, de 30/07/1996.
Decreto Estadual nº 42.833	28 de janeiro de 1998	Regulamenta o Fundo de Desenvolvimento Metropolitano da Baixada Santista - FUNDO, de que trata a Lei Complementar nº815, de 30/07/96.
Lei Complementar Estadual nº853	23 de dezembro de 1998	Dispõe sobre a criação da Agência Metropolitana da Baixada Santista - AGEM e dá outras providências correlatas (regulamentada pelo Decreto nº 44.127/99 e alterada pela Lei Complementar nº 956/04).

Elaborado pelo autor. Fonte: Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo.

A AGEM é uma autarquia mista, que surge vinculada à Secretaria dos Transportes Metropolitanos, situação que é modificada pela Lei Complementar nº 956, de 2004, quando a Agência passa a ser vinculada à Secretaria de Economia e Planejamento, que passa então a centralizar a coordenação dos planos, programas, orçamento, etc. Com a nova legislação metropolitana de 2011, o vínculo da AGEM é mais uma vez transferido, desta vez para a Secretaria de Desenvolvimento Metropolitano e, por fim, em 2014, muda-se para a subsecretaria da Casa Civil, situação pela qual seguiram todas demais estruturas de gestão das RMs paulistas.

A Figura 11 apresenta o organograma do sistema de planejamento da RMBS, demonstrando o campo funcional de cada órgão previsto na legislação estadual paulista, que foi-se estabelecendo conforme as leis e decretos presentes

no Quadro 7. O modelo adotado na criação da RMBS, em que se define a estrutura de gestão com um Conselho de Desenvolvimento, uma autarquia responsável pelas funções executivas e um fundo para suporte financeiro, será replicado posteriormente no processo de institucionalização das demais RMs no estado de São Paulo – modelo inclusive reafirmado pela regulamentação de 2011.

**FIGURA 11** – Sistema de Planejamento Metropolitano da RMBS



Fonte: Agência Metropolitana da Baixada Santista.

Como primeira RM no estado de São Paulo legalmente instituída e com uma estrutura funcional instalada para exercer a gestão a nível metropolitano, a RMBS é a experiência que há mais tempo vem promovendo planos e iniciativas de atuação envolvendo o governo estadual e os municípios, estabelecendo assim um importante aprendizado institucional.

Seis anos após a criação da RMBS, foi apresentado, pela EMPLASA, em 2002, o primeiro plano visando subsidiar tecnicamente o CONDESB, chamado “Plano Metropolitano de Desenvolvimento Integrado da Região Metropolitana da Baixada Santista” (PMDI/RMBS). O plano tinha por objetivo integrar a gestão compartilhada, focar no crescimento econômico com ênfase na competitividade, e preservar e valorizar o patrimônio cultural e ambiental. Também era citada a necessária integração com o “Complexo Metropolitano Expandido”, como primeiramente foi nomeada pela EMPLASA a Macrometrópole Paulista.

Somente após praticamente dez anos um novo plano para a RMBS viria à tona, atualizando os parâmetros de planejamento de acordo com a nova legislação estadual metropolitana, de 2011. O novo documento se intitula “Plano

Metropolitano de Desenvolvimento Estratégico 2014-2030” (PMDEBS), apresentado pela AGEM e elaborado em parceria com uma consultoria externa contratada. Por meio do PMDEBS foram estabelecidas propostas e metas que deveriam ser perseguidas pelo conjunto do sistema de planejamento metropolitano. No plano também é prevista a adequação da gestão metropolitana ao Plano de Ação da Macrometrópole, de forma a harmonizar os objetivos do plano da RMBS com os preconizados para a nova escala de planejamento assumida pelo governo estadual através da EMPLASA.

Sobre esse processo de adequação do planejamento, a RMBS também se revelou pioneira, ao promover as mudanças necessárias da gestão metropolitana ao marco regulatório federal instituído pelo Estatuto da MetrÓpole. O Relatório de Atividades de 2015 da AGEM<sup>63</sup> prevê que, até 2017, a gestão da RMBS esteja integralmente de acordo com a normatização federal, em particular com relação à elaboração e aprovação, em forma de lei estadual, do “Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado” (PDUI), que deverá ser apresentado até 2018, conforme está previsto no citado estatuto<sup>64</sup>.

Apesar da experiência acumulada em mais de vinte anos de gestão, a RMBS, na prática, como aponta Lippi (2011), não teria alcançado grandes avanços frente à possibilidade de ação e resolução de problemas comuns, devido a fatores como, por exemplo, a contínua falta de incentivos para atuação coletiva entre os atores envolvidos na gestão metropolitana. Nesse ponto cabe ressaltar que o problema da não cooperação entre os atores envolvidos em qualquer arranjo institucional metropolitano é recorrente e generalizado, tanto em países federalistas, como o Brasil, como em países unitários, como visto no capítulo anterior, sobre a experiência portuguesa. Autores como Rodriguez-Acosta e Rosenbaum (2005), analisando algumas experiências de governança metropolitana na América Latina, apontam para a existência de altos níveis de iniquidade e conflito político na relação entre os atores envolvidos. Ampliando o leque de casos pesquisados (incluindo, além do Brasil, países como o Canadá, o México e os Estados Unidos), Wilson, Spink e Ward (2011) reforçam que, na

---

<sup>63</sup> Disponível em <<http://www.agem.sp.gov.br/midia/RELATORIO-FINAL-DE-ATIVIDADES-20154.pdf>>. Acesso em 27 maio 2016.

<sup>64</sup> Conferir, sobre esse assunto, a seção 3.3 neste capítulo.

observação dos casos analisados, a construção da ação coletiva efetiva seria um problema que estaria ainda longe de ser solucionado.

A distância entre a metrópole funcional e a institucional se revela, no caso da RMBS, em questões relativas a própria legitimidade conferida pelos municípios e mesmo a sociedade civil aos organismos de gestão metropolitana, uma vez que, por um lado, não haveria a coordenação necessária no nível regional para a promoção e solução dos problemas de interesse comum, e, por outro, o processo participativo voltado para os atores sociais seria bem restrito. Pesa também o fato de que se verificariam distorções no financiamento e na distribuição de recursos do fundo metropolitano, em que os municípios são mais prejudicados. Os problemas supramencionados são observações feitas no estudo conduzido por Santos *et al.* (2015), em que ainda se constata a centralização do poder de gestão efetiva dos planos e projetos de caráter metropolitano nas esferas do poder executivo estadual e federal. Como resultado,

O exame feito mostra que a metropolização da Baixada Santista está perto de completar vinte anos e ainda não conseguiu solucionar problemas sérios relacionados a demandas comuns entre os municípios. Muitas vezes, as decisões isoladas impedem uma abordagem conjunta em torno de problemas iguais. Para que o processo de integração funcional ocorra de fato, é necessário romper certas barreiras que envolvem interesses isolados de cada cidade (SANTOS *et al.*, *id.*, p.283-284).

Verifica-se, assim, a prevalência, no caso da RMBS, de um clássico entrave para a gestão metropolitana, alusivo às relações intergovernamentais assimétricas que geram comportamentos não-cooperativos – elemento que, aliado ao papel centralizador do governo estadual, sugere um tipo de gestão modelado pelo poder de coerção.

### 3.1.3 Região Metropolitana de Campinas – RMC

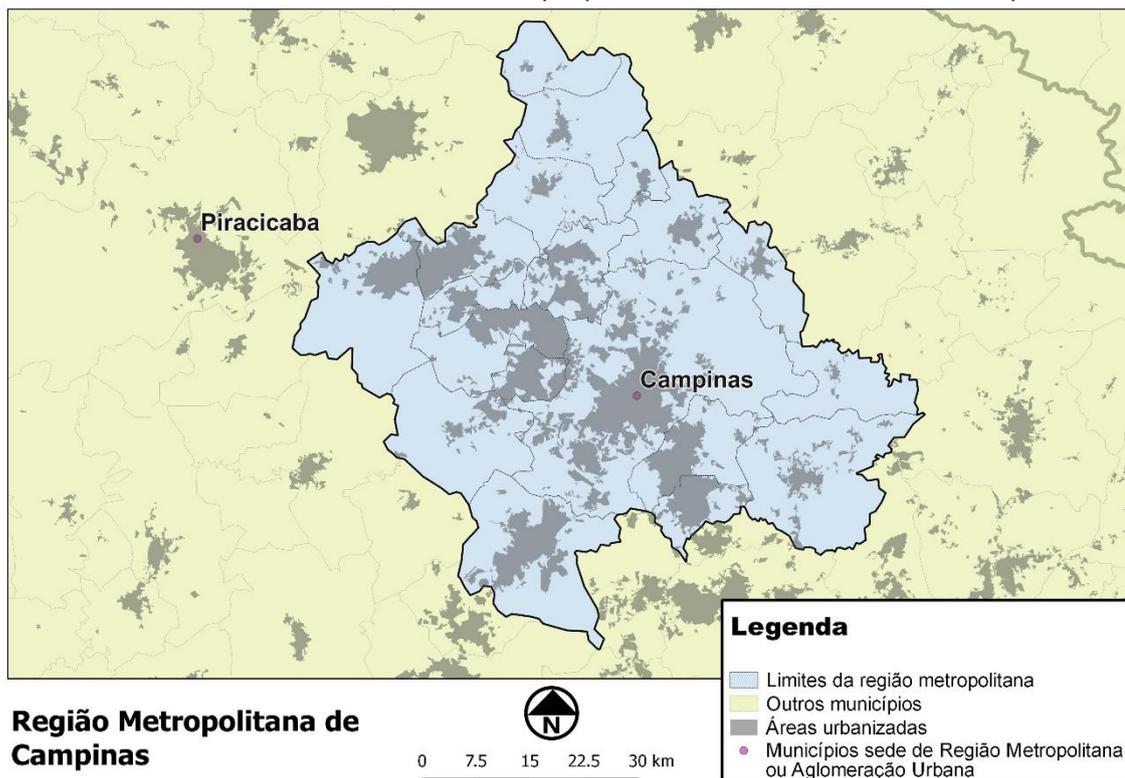
A RMC<sup>65</sup> foi, depois da RMBS, a segunda estrutura de gestão a ser implementada no estado de São Paulo, em 2000 (Figura 12). Juntas, as duas RMs

---

<sup>65</sup> A RMC é constituída pelos municípios de: Americana, Arthur Nogueira, Campinas, Cosmópolis, Engenheiro Coelho, Holambra, Hortolândia, Indaiatuba, Itatiba, Jaguariúna, Monte Mor, Nova Odessa, Paulínia, Pedreira, Santa Bárbara D'Oeste, Santo Antônio de Posse, Sumaré, Valinhos e Vinhedo. Em 2014, por meio da Lei Complementar Estadual nº 1.234, foi incluído o município de Morungaba.

são as que há mais tempo, além da RMSP, passam por diferentes etapas do planejamento metropolitano. Apresentam, por isso, uma estrutura mais consolidada com relação às RMs criadas depois da reestruturação feita em 2011. Considerando o ano de 2010, a RMC possuía 6,8% do total da população paulista, e em termos de PIB, respondeu por 7,9% da riqueza produzida.

**FIGURA 12** – Contornos da RMC, com destaque para as áreas urbanizadas e município-núcleo.



Nota: mapa elaborado por Anderson Dias de Almeida Proença, em colaboração com o autor.

A RMC ocupa atualmente relevante espaço no cenário econômico, tanto estadual quanto nacional. Constitui-se em uma densa e articulada rede urbana, sustentada por um sistema de transporte rododiferroviário que colabora para a integração tanto física quanto socioeconômica dos municípios metropolitanos. Além da infraestrutura em termos de rodovias e ferrovias, colabora também nessa integração o setor aeroportuário, com o Aeroporto Internacional de Viracopos, de operação privada, localizado em Campinas. A matriz produtiva na RMC é bastante diversificada, destacando-se os setores industriais de alta intensidade tecnológica, com atividades terciárias de elevado grau de especialização e complementariedade, e também as atividades ligadas ao refino de petróleo, realizado pela Refinaria de Paulínia (Replan), responsável por 20% da produção

total no país. Outros complexos industriais também despontam na região, como o metal-mecânico, têxtil, químico, de materiais eletrônicos e equipamentos de comunicação e de materiais de transportes e autopeças. A região possui ainda um complexo agroindustrial historicamente consolidado, principalmente com a produção e processamento de *commodities* agrícolas como a cana-de-açúcar, a laranja e o café.

Dando sequência ao primeiro impulso de metropolização institucional paulista pós-Constituição de 1988, e quatro anos após a criação da primeira RM sob tutela estadual, surge a RMC, então criada pela Lei Complementar Estadual nº870, em junho de 2000 (Quadro 8). Seguindo os moldes adotados pela experiência da RMBS, foram previstas a criação de Conselho de Desenvolvimento, da entidade autárquica responsável pela função executiva e a constituição do Fundo de Desenvolvimento Metropolitano. No entanto, foram precisos seis anos para que, no plano legal, fossem sendo instituídas cada um desses órgãos de gestão: primeiro, por meio da Lei Complementar nº946 de setembro de 2003, foi criada a Agência Metropolitana de Campinas (AGEMCAMP) – regulamentada, porém, só em 2004 – e, em fevereiro de 2006, três anos depois, enfim viria a regulamentação do Fundo de Desenvolvimento Metropolitano de Campinas (FUNDOCAMP). A demora na consolidação legislativa e, conseqüentemente, do estabelecimento do pleno funcionamento das estruturas de gestão metropolitana, presume, para o período em questão, a não-priorização do assunto na agenda política estadual.

**QUADRO 8** – Legislação do Estado de São Paulo sobre a Região Metropolitana de Campinas.

<b>Norma Jurídica</b>	<b>Data</b>	<b>Conteúdo</b>
Lei Complementar Estadual nº 870	19 de junho de 2000	Cria a Região Metropolitana de Campinas, o Conselho de Desenvolvimento da Região Metropolitana de Campinas e autoriza o Poder Executivo a instituir entidade autárquica, a constituir o Fundo de Desenvolvimento Metropolitano da Região de Campinas, e dá providências correlatas.
Lei Complementar Estadual nº 946	23 de setembro de 2003	Dispõe sobre a criação da Agência Metropolitana de Campinas - AGEMCAMP, e dá providências correlatas (regulamentada pelo Decreto nº49.305/04).
Decreto Estadual nº 50.553	20 de fevereiro de 2006	Aprova o Regulamento do Fundo de Desenvolvimento Metropolitano de Campinas - FUNDOCAMP, criado pela Lei Complementar nº 870, de 19 de junho de 2000, e dá providências correlatas.

Elaborado pelo autor. Fonte: Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo.

Um dos principais documentos do planejamento relativo à RMC foi o “Plano para Execução de Projetos Prioritários para a Região Metropolitana de Campinas”, lançado em 2008, dois anos após serem enfim completamente institucionalizados os órgãos de gestão acima descritos. O documento teve por origem o trabalho da AGEMCAMP e da EMPLASA, e teve por objetivo priorizar projetos aprovados pelo Conselho de Desenvolvimento e com recursos do FUNDOCAMP, que foram: o Sistema de Informações Geográficas, o Plano Metropolitano de Habitação, o Projeto Integrado de Resíduos Sólidos, o Sistema Integrado de Segurança Pública, a ampliação do Aeroporto de Viracopos e um programa para promoção de redução de acidentes com vítimas<sup>66</sup>. Houve no plano referido uma preocupação em estabelecer as funções públicas de interesse comum ao conjunto metropolitano, direcionando as atividades técnicas e de gestão da RMC para a valorização de projetos e direcionamento de investimentos para as áreas especificadas. Ressalta-se, entretanto, o caráter técnico-burocrático do plano, que pouco dialogava com a sociedade, e a dinâmica de funcionamento dos conselhos, que são majoritariamente ocupados por representantes dos poderes executivo e legislativo estadual e municipais, mas com nítida preponderância do governo estadual como articulador central da gestão metropolitana – situação que se confirma ao analisar que outros planos elaborados para a RMC, de ordem técnica e setorializados, partem sempre de iniciativa da EMPLASA, direcionando assim a ação dos órgãos de gestão metropolitana, segundo a agenda política do poder executivo paulista.

O Aeroporto Internacional de Viracopos ilustra um dos maiores desafios atuais para a gestão metropolitana na RMC, já que o planejamento e o centro de decisões em torno de uma política de grande impacto territorial para a região passam ao largo dos órgãos de gestão instituídos. A dinâmica econômica da RMC está cada vez mais vinculada ao aeroporto, localizado no entroncamento da Rodovia Santos Dumont com o eixo das rodovias Anhanguera-Bandeirantes. Segundo principal terminal de cargas do Brasil, atrás apenas do Aeroporto Internacional de Guarulhos-São Paulo, Viracopos apresenta uma participação exponencial tanto no volume de movimentação de cargas quanto de passageiros.

---

<sup>66</sup> Informação coletada no referido plano conforme apresentado pela EMPLASA. Disponível em <<http://www.bibliotecavirtual.emplasa.sp.gov.br/CatalogoEmplasa.aspx>>. Acesso em 7 jun. 2016.

O plano de expansão do aeroporto prevê macro intervenções no tecido urbano, com impactos significativos sobre a organização territorial.

No local onde está localizado o aeroporto, na região sudoeste de Campinas, uma das mais populosas do município, se estruturou historicamente uma periferia marcada pelo predomínio de moradias populares, ocupações irregulares, falta de saneamento básico e outros problemas de ordem urbana, social e ambiental, como a passagem abaixo resume

O entorno atual do Aeroporto apresenta uma composição urbanística típica de periferia de grandes metrópoles com uma área urbanizada por loteamentos clandestinos e ocupações irregulares com precária infraestrutura com uma população em situação socioeconômica abaixo da linha da pobreza. Inexistem, praticamente, equipamentos públicos de atendimento à população como escola, posto de saúde e infraestrutura básica. Constitui-se numa das principais áreas de vulnerabilidade social de Campinas, com forte presença do crime organizado, ocupada por migrantes de outras regiões do país (SANTOS JUNIOR, 2011, p.14).

Ao mesmo tempo, com o crescente investimento privado na região, incentivado pela indústria e serviços ligados à ampliação do aeroporto, expresso na instalação de novas plantas industriais e logísticas, assim como de empreendimento imobiliários, tanto residenciais como empresariais, o impacto sobre a rede urbana tem sido significativo. Ambos os processos revelam um processo contraditório entre diferentes formas concretas de produção do território metropolitano, mas tende a prevalecer a urbanização corporativa, apoiada pelo poder público (SANTOS, 1993, p.111), reforçando, assim, as desigualdades já existentes.

Tomando como irreversível a posição dos aeroportos como os modais de transporte indispensáveis para o desenvolvimento econômico contemporâneo, deve-se atentar para a região onde estão instalados e como a comunidade local e o aeroporto irão coexistir como uma unidade territorial heterogênea, complexa e desafiadora, o que demandará uma ferramenta de governança entre os agentes políticos, econômicos e as comunidades envolvidas (MACIEL; SANTOS JUNIOR; PROENÇA, 2016, p.18).

Mesmo com o predomínio dos interesses corporativos sobre o território metropolitano, nota-se a falta de uma gestão adequada à dimensão dos problemas colocados pelo crescimento da influência de Viracopos para essa “unidade territorial heterogênea, complexa e desafiadora”. Por exemplo, cita-se a falta de um planejamento integrado na área de transportes que trate adequadamente os

problemas de aglomeração, ligados ao estrangulamento da mobilidade urbana na região, com o crescimento da importância e das atividades ligadas ao aeroporto, influenciando negativamente sobre os ganhos esperados para a economia da RMC (CAPPA, 2011). A literatura que ressalta a importância econômica do aeroporto, e que dessa forma dá respaldo ao predomínio dos processos de urbanização corporativa, também salienta a importância que é conferida à gestão metropolitana, desde que alinhada com a priorização em solucionar problemas que impactem sobre a produção e promover investimentos infraestruturais que favoreçam os circuitos econômicos. Analisando o caso da RMC, Cappa, Sousa e Oliveira (2013) expõe que

Não obstante, foi destacado o predomínio de ações e projetos isolados entre os prefeitos da RMC para se beneficiarem dos potenciais econômicos de Viracopos. Além disso, não existe integração entre os projetos de transportes do governo do Estado de São Paulo e da União. Há, portanto, dificuldades para instituir uma gestão pública compartilhada entre prefeitos, governo estadual e União tanto para solucionar problemas comuns quanto para gerar oportunidades comuns de desenvolvimento socioeconômico na RMC como, por exemplo, a eliminação de obstáculos nas cadeias produtivas de empresas que atuam no mercado mundial. E isto apesar da condução de projetos estratégicos de transportes como a ampliação de Viracopos, a implantação do TAV, o Corredor Noroeste e o Anel Viário (CAPPA; SOUZA; OLIVEIRA, *id.*, p.62-63).

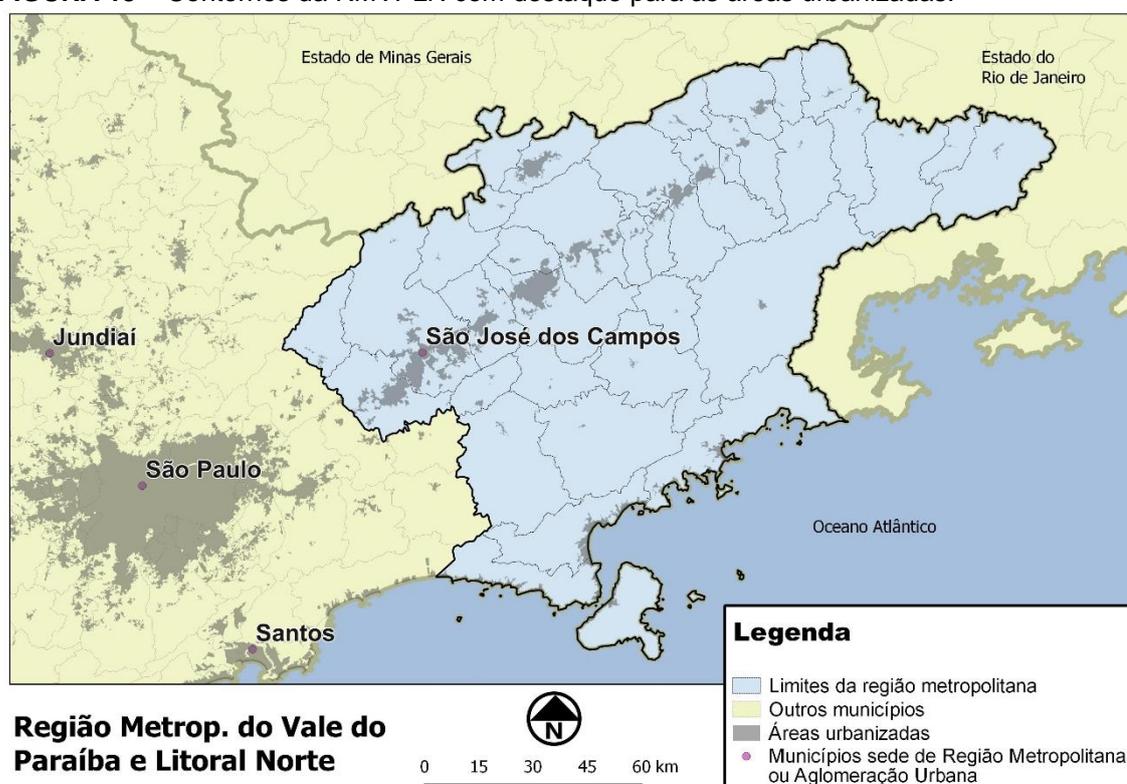
A passagem acima, revela, ainda, a predominância dos interesses locais, com o comportamento individualista dos governos municipais em perseguir isoladamente os possíveis ganhos com o aeroporto sem, no entanto, perceberem a importância da gestão integrada para tratar dos problemas urbanos acumulados. A falta de cooperação para a gestão metropolitana é um fato que reforça as limitações próprias do arranjo institucional dos órgãos de gestão da RMC, que assim não se constituíram em uma arena capaz de efetivamente resolver conflitos e problemas regionais, muito em função inclusive do desinteresse dos atores tanto públicos como sociais, uma vez que a centralização do poder de decisão nos governos estadual e federal colabora para o esvaziamento da gestão metropolitana.

#### **3.1.4 Região Metropolitana do Vale do Paraíba e Litoral Norte – RMVPLN**

A RMVPLN<sup>67</sup> é a primeira RM a ser criada, em 2012, na nova etapa de metropolização institucional em São Paulo (Figura 13). Considerando os dados de 2010, o conjunto de municípios da região possuíam 5,5% do total da população paulista e geravam 4,9% do PIB estadual.

A região conta com uma paisagem diversificada entre o litoral norte paulista e a Serra da Mantiqueira, por onde se assentam importantes atividades econômicas, que, historicamente, colaboraram para a formação da atual malha urbana metropolitana, nucleada pelo município de São José dos Campos.

**FIGURA 13** – Contornos da RMVPLN com destaque para as áreas urbanizadas.



Nota: mapa elaborado por Anderson Dias de Almeida Proença, em colaboração com o autor.

São responsáveis pela geração da riqueza na região os setores petroquímico, automobilístico, químico, bélico, de telecomunicações e

<sup>67</sup> Uma das maiores em números de municípios e área territorial, a RMVPLN é composta pelas cidades de: Aparecida, Arapeí, Areias, Bananal, Caçapava, Cachoeira Paulista, Campos do Jordão, Canas, Caraguatatuba, Cruzeiro, Cunha, Guaratinguetá, Igaratá, Ilhabela, Jacareí, Jambéiro, Lagoinha, Lavrinhas, Lorena, Monteiro Lobato, Natividade da Serra, Paraibuna, Pindamonhangaba, Piquete, Potim, Queluz, Redenção da Serra, Roseira, Santa Branca, Santo Antônio do Pinhal, São Bento do Sapucaí, São José do Barreiro, São José dos Campos, São Luiz do Paraitinga, São Sebastião, Silveiras, Taubaté, Tremembé e Ubatuba.

aeronáutico<sup>68</sup>, em sua maioria instalados nos municípios ao longo da Rodovia Presidente Dutra – uma via de transporte de alta capacidade, que é a principal ligação rodoviária entre São Paulo e Rio de Janeiro e exerce importante papel como eixo estruturador do território metropolitano. Na faixa litorânea, destacam-se, por sua vez, o setor portuário e do petróleo, apoiados pela presença do Porto de São Sebastião, operado pelo governo estadual paulista, que exerce a função logística e comercial de porto para importação e exportação e, ainda, como terminal portuário estratégico para a exploração do petróleo na Bacia de Santos. O turismo também se evidencia na região como atividade econômica relevante, se valendo dos aspectos naturais (serra e mar) e históricos (antigas fazendas de café no Vale do Paraíba) como atrativos.

**QUADRO 9** – Legislação do Estado de São Paulo sobre a Região Metropolitana do Vale do Paraíba e Litoral Norte.

<b>Norma Jurídica</b>	<b>Data</b>	<b>Conteúdo</b>
Lei Complementar Estadual nº 1.166	09 de janeiro de 2012	Cria a Região Metropolitana do Vale do Paraíba e Litoral Norte, e dá providências correlatas.
Decreto Estadual nº 57.906	23 de março de 2012	Designa entidade estadual de caráter metropolitano para exercer, provisoriamente, as funções da Secretaria Executiva do Conselho de Desenvolvimento da Região Metropolitana do Vale do Paraíba e Litoral Norte
Decreto Estadual nº 59.229	24 de maio de 2013	Institui o Fundo de Desenvolvimento da Região Metropolitana do Vale do Paraíba e Litoral Norte - FUNDOVALE, de que trata o Capítulo IV da Lei Complementar nº 1.166, de 09 de janeiro de 2012
Lei Complementar Estadual nº 1.258	12 de janeiro de 2015	Dispõe sobre a criação da Agência Metropolitana do Vale do Paraíba e Litoral Norte - AGEMVALE, altera dispositivo da Lei Complementar nº 1.166, de 9 de janeiro 2012, e dá providências correlatas.
Decreto Estadual nº 61.256	8 de maio de 2015	Aprova o Regulamento da Agência Metropolitana do Vale do Paraíba e Litoral Norte - AGEMVALE, criada pela Lei Complementar nº 1.258, de 12 de janeiro de 2015

Elaborado pelo autor. Fonte: Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo.

Primeira RM criada no que se considera o “segundo ímpeto” de metropolização institucional no estado de São Paulo, incentivado pela instituição

<sup>68</sup> A EMBRAER – Empresa Brasileira de Aeronáutica, assim como o INPE – Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais, ambos localizados no município de São José dos Campos, são alguns exemplos de peso do complexo industrial e tecnológico da região.

do Sistema Estadual de Desenvolvimento Metropolitano, em 2011, a RMVPLN, instituída pela Lei Complementar nº1.166, de janeiro de 2012, tem prevista, como já consagrado desde o final dos anos 1990, uma estrutura baseada na criação de um Conselho de Desenvolvimento, da entidade autárquica e do fundo metropolitano (Quadro 9). Somam-se, agora, a constituição de um Conselho Consultivo, subordinado ao Conselho Metropolitano, e de Câmara Temáticas, de caráter técnico, para subsidiar estudos e pesquisas sobre as políticas públicas a serem desenvolvidas no âmbito metropolitano.

Foram precisos três anos, desde a criação da RMVPLN, para que a legislação suplementar desse corpo legal e institucionalizasse a gestão metropolitana. Em um primeiro movimento, o governo estadual designa a EMPLASA como responsável por exercer as funções de secretaria executiva do Conselho de Desenvolvimento (Decreto Estadual nº 57.906, de 2012), opção que repetirá também para o caso de Sorocaba, como será visto na subseção seguinte. Após a EMPLASA assumir o encargo estipulado, mais um ano se passa até que, por meio do Decreto Estadual nº59.229, de maio de 2013, fosse instituído o Fundo de Desenvolvimento da Região Metropolitana do Vale do Paraíba e Litoral Norte (FUNDOVALE). Interessante notar que, ao contrário do que acontecera até então com as outras RMs, a criação do fundo veio antes da entidade autárquica. A Agência Metropolitana do Vale do Paraíba e Litoral Norte (AGEMVALE), surge, por sua vez, com a Lei Complementar Estadual nº1.258, de janeiro de 2015 (regulamentada no mesmo ano pelo decreto nº61.256).

Como primeira RM criada após o novo marco da metropolização institucional, estabelecido em 2011 pelo governo do estado de São Paulo, a RMVPLN surge com amplo suporte conferido pela ampla experiência institucional acumulada, dando sequência então ao planejamento que inclui essa região na Macrometrópole Paulista.

Nesse pouco tempo de existência, o planejamento da RMVPLN tem se resumido à realização de projetos, estudos e pesquisas destinados principalmente ao levantamento de dados e informações relativas aos problemas e potenciais dos municípios metropolitanos, de modo a subsidiar a atuação do Conselho de Desenvolvimento e da AGEMVALE.

Dentre os desafios para a gestão metropolitana, estão questões ligadas ao desenvolvimento socioeconômico da região, com a expansão das atividades industriais e de serviços e, conseqüentemente, com as demandas em torno de infraestruturas, como o saturado eixo da rodovia Presidente Dutra e da rodovia dos Tamoios, entre o litoral norte paulista, com o Vale do Paraíba, importante para o turismo e a ligação com o Porto de São Sebastião.

Um caso exemplar de uma iniciativa privada com impacto para toda região, em que a falta de um planejamento integrado metropolitano também pode ser apontada como fator crítico frente aos problemas apresentados, foi o processo de construção de um “aeroporto-shopping tecnológico” no município de Caçapava<sup>69</sup>, atualmente parado em função do pedido de recuperação judicial da empresa responsável pelo empreendimento, nomeado “Aerovale”<sup>70</sup>. O objetivo do projeto era, além de construir um aeroporto de carga e passageiros, desenvolver um espaço empresarial voltado para produtos tecnológicos de última geração. Estavam previstos também a instalação de uma faculdade tecnológica, de um campus da Universidade Estadual Paulista e uma incubadora de empresas.

Independentemente do problema que ocasionou a paralisação do projeto, que inclusive está sendo desmembrado para o pagamento de dívidas<sup>71</sup>, um empreendimento dessa magnitude, com visíveis impactos regionais, é uma oportunidade de verificação, com base em um caso empírico, do grau de envolvimento e a orientação dos atores públicos e privados, e até que ponto o planejamento, realizado no âmbito dos órgãos da RMVPLN, é levado em conta, ou se é preterido em favor de uma ação mais centralizada no governo estadual, em interlocução direta com os agentes econômicos interessados em oportunidades

---

<sup>69</sup> “Vale do Paraíba terá aeroporto-shopping de tecnologia em Caçapava”, matéria publicada no Diário do Comércio, suplemento sobre Tecnologia, em 10/2/2015. Disponível em <[http://www.dcomercio.com.br/categoria/tecnologia/vale\\_do\\_paraiba\\_tera\\_aeroporto\\_shopping\\_de\\_tecnologia\\_em\\_cacapava](http://www.dcomercio.com.br/categoria/tecnologia/vale_do_paraiba_tera_aeroporto_shopping_de_tecnologia_em_cacapava)>. Acesso em 5 dez. 2016.

<sup>70</sup> “Um novo aeroporto privado com conceito de aerótrópole. Uma nova forma de desenvolvimento da Região Metropolitana do Vale do Paraíba e da sua empresa”, era o slogan do empreendimento, exibido em sua página oficial, disponível em <<http://www.aerovale-cea.com.br/empreendimento/>>. Acesso em 5 dez. 2016.

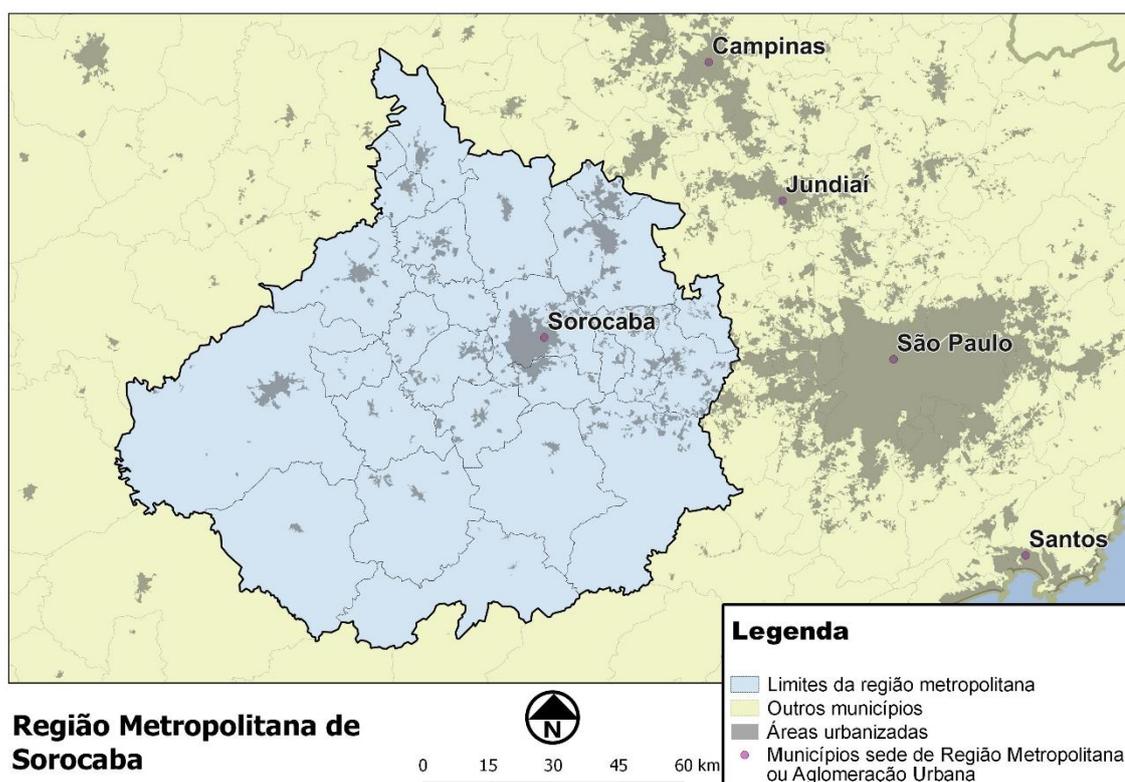
<sup>71</sup> “Área do Aerovale vai a leilão por R\$ 73 mi para saldar dívida de R\$ 30 mi”, matéria veiculada pelo portal MEON em 5/4/2016. Disponível em <http://www.meon.com.br/noticias/regiao/area-do-aerovale-vai-a-leilao-por-r-73-mi-para-saldar-divida-de-r-30-mi>>. Acesso em 5 dez. 2016.

representadas por grandes projetos urbanos, como os dos aeroportos, conforme visto também no caso de Viracopos, na RMC.

### 3.1.5 Região Metropolitana de Sorocaba – RMS

Criada pelo governo paulista em 2014, a RMS<sup>72</sup> foi a última a ser instituída dentro dos contornos da Macrometrópole Paulista (Figura 14), tendo ainda as estruturas de gestão em estágio inicial de implementação. A região compunha, em 2010, 4,5% da população estadual e gerava cerca de 3,6% do PIB paulista.

**FIGURA 14** – Contornos da RMS, com destaque para as áreas urbanizadas e município-núcleo.



Nota: mapa elaborado por Anderson Dias de Almeida Proença, em colaboração com o autor.

Três vias de transporte de alta capacidade, que ligam à região oeste de São Paulo e ao sul do país, conformam o principal eixo rodoviário que estrutura a

<sup>72</sup> São municípios integrantes da RMS: Alambari, Alumínio, Araçariguama, Araçoiaba da Serra, Boituva, Capela do Alto, Cerquilha, Cesário Lange, Ibiúna, Iperó, Itu, Jumirim, Mairinque, Piedade, Pilar do Sul, Porto Feliz, Salto, Salto de Pirapora, São Miguel Arcanjo, São Roque, Sarapuí, Sorocaba, Tapiraí, Tatuí, Tietê e Votorantim. Por força da Lei Complementar estadual nº1.289, de 29 de junho de 2016, foi incluído também o município de Itapetininga.

malha urbana da região e concentra as principais atividades industriais altamente desenvolvidas, com predominância dos setores metal-mecânico, eletroeletrônico, têxtil e do agronegócio (destacadamente a produção e processamento da cana-de-açúcar), e do Parque Tecnológico de Sorocaba, voltado para o fomento de empresas intensivas em tecnologia e para instituições de ensino e pesquisa.

**QUADRO 10** – Legislação do Estado de São Paulo sobre a Região Metropolitana de Sorocaba.

<b>Norma Jurídica</b>	<b>Data</b>	<b>Conteúdo</b>
Lei Complementar Estadual nº 1.241	08 de maio de 2014	Cria a Região Metropolitana de Sorocaba e dá providências correlatas.
Decreto Estadual nº 60.563	20 de junho de 2014	Designa entidade estadual de caráter metropolitano para exercer, provisoriamente, as funções da Secretaria Executiva do Conselho de Desenvolvimento da Região Metropolitana de Sorocaba.
Decreto Estadual nº 61.257	8 de maio de 2015	Institui o Fundo de Desenvolvimento da Região Metropolitana de Sorocaba, de que trata o Capítulo IV da Lei Complementar nº 1.241, de 8 de maio de 2014
Lei Complementar Estadual nº 1.266	15 de junho de 2015	Dispõe sobre a criação da Agência Metropolitana de Sorocaba – AGEMSOROCABA, nos termos da Lei Complementar nº 1.241, de 8 de maio de 2014, e dá providências correlatas.
Decreto Estadual nº 61.558	14 de outubro de 2015	Aprova o Regulamento da Agência Metropolitana de Sorocaba, criada pela Lei Complementar nº 1.266, de 15 de junho de 2015

Elaborado pelo autor. Fonte: Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo.

Um dado importante na evolução econômica e urbana da RMS é o processo recente de instalação de novas indústrias intensivas em capital, que demandam volumes expressivos de recursos, tanto financeiros quanto tecnológicos, ao redor do eixo rodoviário da Rodovia Santos Dumont, que liga a região com a RMC, conformando um “corredor urbano”, estruturado pela racionalidade econômica dominante, que tenderia a formar, entre as duas RMs, uma conurbação urbana linear (PROENÇA; SANTOS JUNIOR, 2014). Além do suporte físico proporcionado pela malha rodoviária, a proximidade com o Aeroporto Internacional de Viracopos e com a RMSP, como grande mercado consumidor, são alguns dos motivos apontados para esse fenômeno urbano-regional. Os fluxos econômicos, expressão causal nas mudanças promovidas pela reestruturação produtiva nesse eixo que envolve os municípios de Sorocaba, Itu e Salto, foram decisivos para a complexificação da rede urbana (AJONAS, 2015). Ambas as

abordagens sobre o caso específico do eixo entre a RMS e a RMC demonstram o papel central que os agentes econômicos desempenham nos processos de produção e apropriação do território metropolitano.

Em pouco mais de um ano de existência, a RMS foi a que teve o trâmite legal mais célere na promulgação das leis e decretos que institucionalizam sua gestão, conforme consta no Quadro 10. Após a Lei Complementar Estadual nº 1.241, de maio de 2014, criar a RMS, e, novamente, a EMPLASA ser designada provisoriamente como secretaria executiva do Conselho de Desenvolvimento, com base no decreto nº 60.563, de junho de 2014, bastou apenas um ano para que tanto o Fundo de Desenvolvimento da Região Metropolitana de Sorocaba (FUNDO DA RM SOROCABA) quanto a Agência Metropolitana de Sorocaba (AGEMSOROCABA) fossem regulamentados, conforme consta no Quadro 10. É importante frisar que, tal como as demais RMs, a de Sorocaba é instituída antes da entrada em vigor do Estatuto da Metrópole, tendo, por isso, que também adequar a gestão à nova normatização federal.

A movimentação em torno da criação da RMS é, porém, anterior à institucionalização promovida em 2014. Barreto (2012), analisando iniciativas dos poderes legislativo e executivo durante a década de 2000, identifica como o governo paulista centraliza o planejamento territorial, ao escamotear projeto oriundo da Assembleia Legislativa em favor do projeto assumido na esfera estadual, ainda à época, relativo à criação da aglomeração urbana de Sorocaba. Com relação à gestão metropolitana paulista, o autor ainda afirma que “[...] se apresenta de modo bastante centralizado, portanto, com pouca autonomia política e financeira a tais unidades” (BARRETO, *id.*, p.9).

Por ser a que apresenta a estrutura de gestão mais incipiente, no âmbito da Macrometrópole Paulista, a RMS ainda precisará ser avaliada em estudos futuros, de forma a possibilitar uma classificação do tipo de gestão que irá predominar. Entretanto, como o modelo estadualizado de gestão metropolitana em São Paulo repete a mesma estrutura de funcionamento para todas as RMs, a tendência será a de que se reproduzam também os mesmos problemas, em especial a excessiva centralização do planejamento e da execução de políticas feita

pelo poder executivo estadual, muitas vezes ignorando inclusive as estruturas de gestão das RMs existentes<sup>73</sup>.

Voltando à questão sobre o processo de criação das RMs paulistas, incluindo o caso da RMS, houve mais a imposição do modelo de metropolização institucional pelo poder público executivo estadual, principalmente por meio do planejamento territorial realizado pela EMPLASA, do que necessariamente um movimento coletivo, articulado entre diferentes atores públicos e sociais, que demandassem soluções para os problemas comuns mediante a instituição de um arranjo metropolitano com competências e gestão compartilhadas, dotadas de sustentabilidade política e financeira.

### **3.1.6 Caminhos da metropolização institucional em São Paulo**

Após a análise crítica sobre os aspectos normativos e a gestão metropolitana instaurada no estado de São Paulo, na figura das RMs criadas até o ano de 2015, a presente seção objetiva apresentar algumas pistas sobre a trajetória que a metropolização institucional paulista poderá assumir. Para tanto, se analisa a singularidade representada pelo advento da Região Metropolitana de Ribeirão Preto (RMRP), a mais recente (2016) e também primeira RM estabelecida fora da Macrometrópole Paulista. Para tentar apontar caminhos da metropolização institucional em São Paulo, avaliam-se duas contribuições acerca da morfologia e das tendências de expansão da malha urbana paulista, material que indica possíveis parâmetros para o processo de regionalização futuro no estado.

A RMRP<sup>74</sup> tem a menor proporção de área urbanizada em relação ao território metropolitano, sem preponderância do fenômeno da conurbação, comum às outras RMs paulistas, como pode ser constatado na Figura 15. Em 2010, na

---

<sup>73</sup> O esvaziamento da gestão pode ser notado em relatos como o da matéria “Região Metropolitana de Sorocaba faz um ano sem apresentar benefícios à população”, veiculada pelo jornal Cruzeiro do Sul em 26/4/2015. Disponível em <<http://www.jornalcruzeiro.com.br/materia/606680/regiao-metropolitana-de-sorocaba-faz-um-ano-sem-apresentar-beneficios-a-populacao>>. Acesso em 5 dez. 2016.

<sup>74</sup> A RMRP foi criada por força da Lei Complementar Estadual nº 1.290, de 06 de julho de 2016, e reúne 34 municípios: Altinópolis, Barrinha, Batatais, Brodowski, Cajuru, Cássia dos Coqueiros, Cravinhos, Dumont, Guariba, Guataparã, Jaboticabal, Jardinópolis, Luís Antônio, Mococa, Monte Alto, Morro Agudo, Nuporanga, Orlândia, Pitangueiras, Pontal, Pradópolis, Ribeirão Preto, Sales Oliveira, Santa Cruz da Esperança, Santa Rita do Passa Quatro, Santa Rosa de Viterbo, Santo Antônio da Alegria, São Simão, Serra Azul, Serrana, Sertãozinho, Taiúva, Tambaú e Taquaral.

RMRP vivem 3,7% da população estadual, e a região respondia por 3,0% do PIB paulista, riqueza essa gerada por uma economia diversificada, baseada, por um lado, na presença de uma agropecuária de alto nível tecnológico articulada à agroindústria, destacando-se o setor sucroalcooleiro, e, por outro, em um *mix* de indústrias, desde setores como o de alimentos e bebidas, de fabricação de equipamentos médicos, até a indústria química.

**FIGURA 15** – Contornos da RMRP, com destaque para as áreas urbanizadas e município-núcleo.



Nota: mapa elaborado por Anderson Dias de Almeida Proença, em colaboração com o autor.

O município-núcleo da RM, Ribeirão Preto, é importante polo de atração de comércio e serviços, principalmente na área de saúde, com oferta de atividades farmacêuticas, de especialidades médicas e odontológicas, tendo como maior referência o Hospital das Clínicas da Faculdade de Medicina de Ribeirão Preto, ligado à Universidade de São Paulo. Em termos de transportes, o eixo rodoferroviário que corta a RMRP cumpre importante função de escoamento da produção industrial e agrícola e de ligação com outras importantes regiões, como

o chamado “triângulo mineiro”, capitaneado pelas cidades de Uberlândia e Uberaba, no estado de Minas Gerais<sup>75</sup>.

A proposta de criação da RMRP, encaminhada pelo poder executivo estadual, passou por audiências públicas realizadas em municípios da região, antes de o projeto de lei ser encaminhado ao legislativo paulista. Com relação aos processos anteriores das demais RMs, o projeto teve tramitação rápida na Assembleia Legislativa do estado de São Paulo. Em poucos meses, o projeto foi apreciado, aprovado e encaminhado para sanção do governador, que então o transformou em lei, em julho de 2016, abrindo caminho para a estruturação dos órgãos de gestão, que, segundo a EMPLASA<sup>76</sup>, deverão estar consolidados até o primeiro semestre de 2017. Assim, como a RMRP não contava, até o fim de 2016, com a criação dos órgãos de gestão previstos pelo sistema metropolitano paulista, a análise específica do tipo de gestão preponderante ficará como agenda de pesquisa para futuros trabalhos. O objetivo de trazer o caso da RMRP foi o de vislumbrar qual tendência o governo estadual paulista seguirá, caso dê prosseguimento ao processo de metropolização institucional, iniciado com a nova legislação estadual vigente a partir de 2011.

A criação das RMs que compõem a Macrometrópole Paulista concretiza o que, no planejamento assumido pela EMPLASA para a regionalização do território paulista, principalmente nas últimas duas décadas, já vinha-se desenhando. O governo estadual então assumiu a reorganização do sistema metropolitano, em 2011, e iniciou um processo de metropolização institucional em um ritmo como não havia sido vislumbrado em qualquer momento anterior.

A RMRP possui a singularidade de ser a primeira RM criada fora da Macrometrópole Paulista. Talvez o sentido de dotar, com um arranjo institucional com órgãos de gestão metropolitana, o conjunto nucleado por Ribeirão Preto, esteja relacionado prioritariamente à dinâmica de integração econômica do território,

---

<sup>75</sup> Região que, por sinal, também está em vias de passar por um processo de metropolização institucional, de acordo com a movimentação política no estado de Minas Gerais nesse sentido. A respeito, conferir a matéria “Uma região metropolitana”, veiculada pelo jornal Correio de Uberlândia em 15/6/2016. Disponível em < <http://www.correiodeuberlandia.com.br/colunas/confidencial-2/uma-regiao-metropolitana/>>. Acesso em 5 dez. 2016.

<sup>76</sup> “Região Metropolitana começa a funcionar em março de 2017”, matéria veiculada *online* pelo portal “A Cidade ON – Ribeirão Preto” em 27/6/2016. Disponível em <<https://www.acidadeon.com/ribeiraopreto/politica/NOT,2,2,1180115,Regiao+Metropolitana+comeca+a+funcionar+em+marco+de+2017.aspx>>. Acesso em 5 dez. 2016.



população em seus diferentes grupos e classes sociais. A Megalópole tem sua formação relacionada à expansão das atividades fabris da metrópole paulistana para além dos limites oficiais da Região Metropolitana de São Paulo, nos anos 70 do século passado. Tal expansão é fruto das novas técnicas, sobretudo informacionais e telecomunicacionais, que permitem a dispersão das unidades de produção e a centralização das decisões. Seu território é, no entanto, o resultado dinâmico de séculos da formação sócio-espacial do país, em particular dos estados em que ela atualmente se verifica: São Paulo, Rio de Janeiro e, mais recentemente, Minas Gerais (QUEIROGA, *id.*, p.1).

Na percepção do autor da citação anterior, a gênese da megalópole se dá na Macrometrópole Paulista, território que então vai-se estruturando conforme os interesses hegemônicos ligados ao capital, o qual tem no Estado seu principal agente para promoção de investimentos nas infraestruturas (física, tecnológica e informacional) necessárias para as atividades do modo de produção capitalista. Não por acaso, no processo de regionalização paulista,

A potencialização das regiões metropolitanas é determinada por sua função articuladora e gerenciadora dos sistemas urbanos. Ao mesmo tempo, a rede urbana constituída e o delineamento territorial estão relacionados menos ao desenvolvimento de uma política que regule as desigualdades sociais e mais ao desenvolvimento das potencialidades econômicas (SANTOS *et al.*, 2011, p.444).

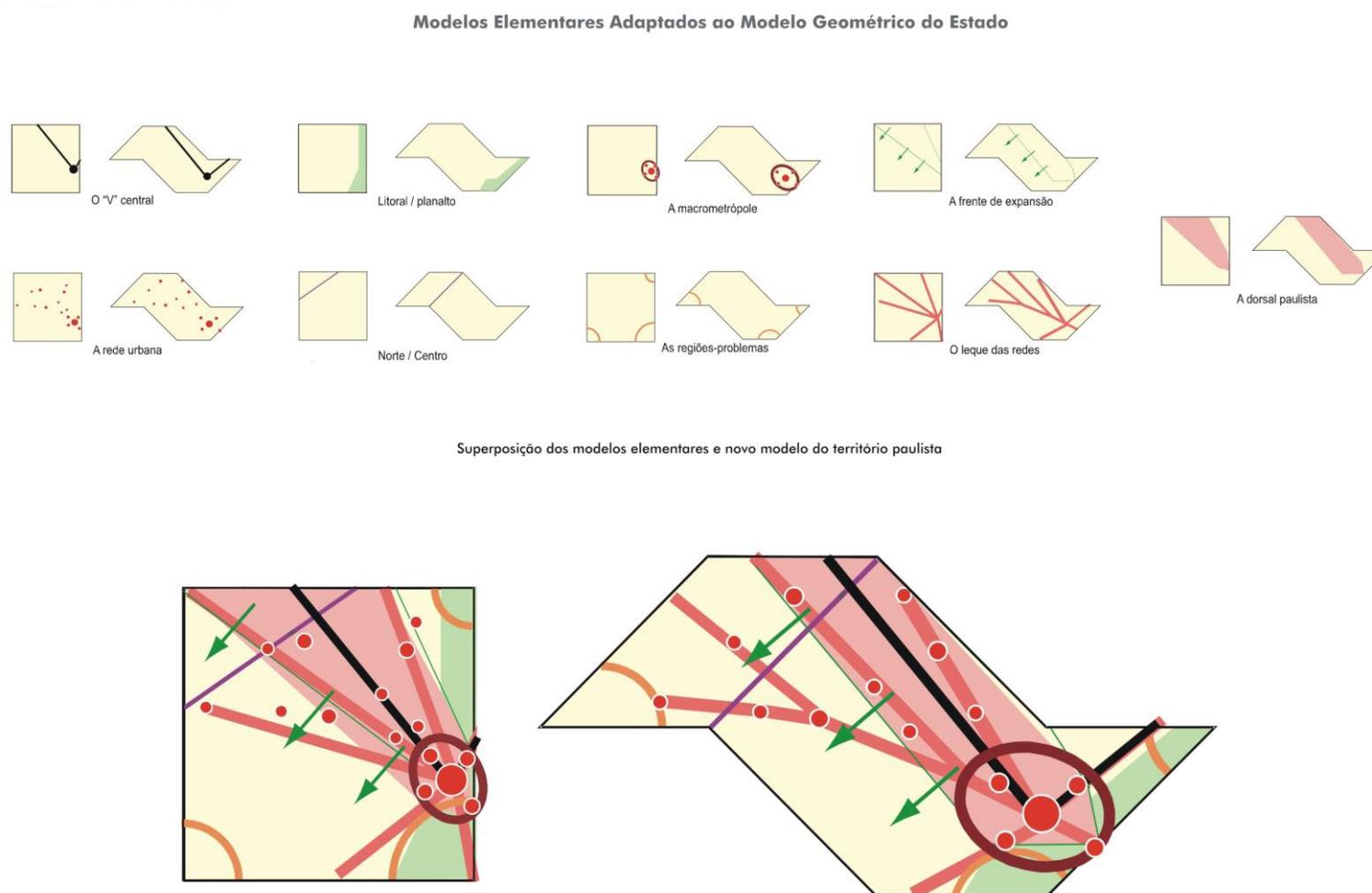
Ainda sobre a regionalização, desde o período que compreende a década de 1990 em diante, denominado de “regionalização unificadora-complexa” por Silva Neto (2005), o autor aponta como as complexas estruturas espaciais do mercado, suportadas pelas novas interações técnico-econômicas, repercutem na organização urbano-regional, influenciando decisivamente nas tendências de regionalização no caso paulista.

Observando o cartograma sobre os eixos de estruturação e vetores de expansão da Megalópole do Sudeste Brasileiro, percebe-se que a área coberta pelos eixos corresponde à mesma que foi alvo da metropolização institucional nos dois principais momentos históricos: com a legislação de 1994, que então subsidiou a criação das RMs da Baixada Santista (1996) e de Campinas (2000), e com a nova legislação aprovada em 2011, quando então, ainda sobre a área dos eixos de estruturação, foram instituídas as RMs do Vale do Paraíba e Litoral Norte (2012) e de Sorocaba (2014). A RM de Ribeirão Preto, criada em 2016, é a primeira dentro dos chamados vetores de expansão que, em termos do território paulista, aponta ainda para as regiões de Bauru/Marília e de São José do Rio Preto. Como o critério

de regionalização tem seguido um viés econômico, e as citadas regiões possuem algum destaque em termos de produção tanto agrícola quanto industrial, pode-se apontá-las, considerando a sugestão do cartograma, como potenciais futuras RMs, dependendo, para tanto, mais da vontade do governo estadual paulista do que necessariamente de uma demanda legítima dos atores regionais de cada unidade considerada, fato recorrente, como aliás foi apontado para o caso das demais RMs.

Para efeito comparativo com a proposta do cartograma anterior, de origem acadêmica, a Figura 17, por sua vez, reproduz um estudo conduzido por uma fundação ligada ao governo estadual, em que se revela as estruturas gerais do território e as tendências do crescimento urbano-regional para o estado de São Paulo, por meio do “método coremático” – um método de análise regional baseado em elementos básicos da organização territorial, como a identificação de frentes de expansão e a localização da rede urbana, etc. (SEADE, s.d.). Com base na aplicação da modelização gráfica, é construído então o cartograma contendo os elementos que melhor descreveriam a dinâmica do território paulista. O resultado apresentado se assemelha muito ao primeiro cartograma analisado sobre a megalópole, indicando uma quase sobreposição dos mesmos eixos estruturantes e os vetores de expansão. Considerando esse estudo, assume-se que o elemento de organização territorial classificado como “dorsal paulista”, assim como o “V central”, representam os principais eixos estruturadores da atual metropolização institucional, e o elemento denominado “frentes de expansão”, com apoio do “leque de redes”, forneceriam a base para definição territorial de instalação de novas RMs.

**FIGURA 17 – Chaves para Leitura do Território Paulista - Modelagem tendências crescimento urbano-regional do Estado de SP.**



Fonte: Atlas SEADE da Economia Paulista.

Ambas as metodologias empregadas nos cartogramas anteriores revelam elementos que oferecem suporte para uma avaliação dos rumos da metropolização institucional em São Paulo. Obviamente outros aspectos são cruciais para que sejam determinadas novas RMs, como a dinâmica política relacionada a cada região, em que os atores públicos podem exercer papel favorável, ou não, para a instituição de arranjos metropolitanos, segundo os mais variados interesses em jogo. Por fim, o que se apresenta como característica permanente no processo de regionalização paulista é o constante enfoque dado à elaboração de políticas que explorem as potencialidades econômicas. Assim, tais políticas operam no sentido de estruturar o território segundo os interesses hegemônicos do capital, com apoio do Estado no fornecimento da infraestrutura e de uma gestão metropolitana comprometida em viabilizar tais potencialidades, deixando de lado a busca por soluções das desigualdades socioespaciais, expressas, por exemplo, pelas “regiões problema”, como classificado no cartograma da Fundação SEADE.

### **3.1.7 Planos Plurianuais (PPAs) do Governo Estadual Paulista desde 2000: a pauta metropolitana**

Além do aspecto normativo-legal presente na legislação concernente à gestão metropolitana no estado de São Paulo, considera-se importante analisar a inclusão dos projetos oriundos das RMs na planificação estadual, ou seja, na identificação dos planos e programas com previsão de recursos a serem aplicados no domínio metropolitano. Para tanto, foram selecionados os Planos Plurianuais (PPA) estaduais disponíveis desde o ano de 2000, em que se buscou identificar os programas e o total de recursos previstos para a gestão metropolitana no planejamento orçamentário paulista.

O Quadro 11 revela, para cada um dos cinco PPAs analisados no período selecionado, os programas e, quando disponível, o montante previsto para dotação de recursos para a pauta metropolitana. Baseado no escopo dos programas levantados, foi avaliado se os objetivos traçados estavam relacionados com a gestão metropolitana, mesmo que de forma indireta. Não foram considerados programas que, apesar de envolver a escala metropolitana, tivessem a execução

da política realizada fora das estruturas de gestão das RMs – como é o exemplo da área de transportes metropolitanos, que são de exclusiva competência estadual (e onde as RMs somente têm um papel consultivo no assunto, conforme legislação estadual vigente).

**QUADRO 11** – Pauta Metropolitana nos Programas dos Planos Plurianuais (PPAs) do Estado de São Paulo, do período 2000-2003 ao de 2016-2019.

Período	Nº Programa	Nome do Programa e Secretaria Estadual Responsável	Total de Recursos Previstos por Programa (R\$1.000)	Total dos Recursos Previstos do PPA
2000 – 2003	3702	Planejamento Estratégico para o Desenvolvimento das Regiões Metropolitanas (Secretaria de Transportes Metropolitanos)	R\$ 429.987	R\$ 124,3 bilhões
2004 - 2007	2902	Planejamento e Fomento ao Desenvolvimento Regional (Secretaria de Economia e Planejamento)	R\$ 78.957	R\$307,6 bilhões
	2907	Sistema de Planejamento Regional / Metropolitano (Secretaria de Economia e Planejamento e Secretaria de Transportes Metropolitanos)	Não Determinado <sup>1</sup>	
	3705	Planejamento Estratégico para o Desenvolvimento da Baixada Santista (Secretaria de Transportes Metropolitanos)	R\$ 6.036	
2008 - 2011	2913	Fomento ao Desenvolvimento Regional (Secretaria de Economia e Planejamento)	Não Determinado <sup>1</sup>	R\$464,5 bilhões
	2914	Planejamento e Articulação Regional (Secretaria de Economia e Planejamento)	R\$ 153.141	
	2916	Sistematização e Análise de Dados Socioeconômicos, Geográficos e Cartográficos (Secretaria de Economia e Planejamento)	Não Determinado <sup>1</sup>	
2012 - 2015	2613	Gestão Ambiental das Regiões Metropolitanas (Secretaria de Meio Ambiente)	R\$ 262.585	R\$809,2 bilhões
	3906	Saneamento Ambiental em Mananciais de Interesse Regional (Secretaria de Habitação)	Não Determinado <sup>1</sup>	
	4802	Fomento ao Desenvolvimento Sustentável da Macrometrópole Paulista (Secretaria de Desenvolvimento Metropolitano)	R\$ 291.986	
	4803	Institucionalização e Implementação do Sistema de Desenvolvimento Metropolitano (Secretaria de Desenvolvimento Metropolitano)	R\$ 3.489	
	4804	Planejamento e Articulação para o Desenvolvimento Sustentável da Macrometrópole Paulista (Secretaria de Desenvolvimento Metropolitano)	R\$ 344.945	

Período	Nº Programa	Nome do Programa e Secretaria Estadual Responsável	Total de Recursos Previstos por Programa (R\$1.000)	Total dos Recursos Previstos do PPA
2016 - 2019	2829	Fomento ao Desenvolvimento Sustentável da Macrometrópole Paulista (Casa Civil)	R\$ 220.908	R\$967,6 bilhões
	2830	Planejamento e Articulação para o Desenvolvimento Sustentável da Macrometrópole Paulista (Casa Civil)	R\$ 281.719	

Elaborado pelo autor. Fonte: Secretaria de Planejamento e Gestão do Estado de São Paulo.  
<sup>1</sup> Não há previsão de despesa específica para a ação de nível metropolitano encontrada, estando misturada com ações em outros níveis.

Observa-se em destaque, nos programas presentes nos PPA descritos, que o maior volume de investimentos previstos para as RMs foi justamente no período coincidente com a retomada da questão metropolitana no estado, marco definido pela instituição do Sistema Estadual de Desenvolvimento Metropolitano e da criação da Câmara de Desenvolvimento Metropolitano (Decreto Estadual nº56.887, de 2011). O PPA 2012-2015 apresenta também, pela primeira vez, a materialização em programas da nova escala de planejamento estadual, a Macrometrópole Paulista, que, apesar de citada em PPA anteriores, ainda não havia sido “oficializado” em termos de programas definidos em matéria orçamentária. Inclusive, como já foi abordado, há em 2013 o lançamento do Plano de Ação da Macrometrópole (PAM), documento que, por sua vez, baliza os dois programas previstos no último PPA, de 2016-2019.

Outro aspecto a ser levantado diz respeito à dinâmica política por trás da priorização da agenda metropolitana expressa nos programas previstos em cada PPA. Considerando o intervalo de tempo analisado, houve quatro administrações do governo estadual, todas sob o mesmo partido, o PSDB (Partido da Social Democracia Brasileira). Entretanto, percebe-se que foi dada maior ênfase durante período da gestão executiva estadual liderada pela mesma pessoa, no caso, o governador Geraldo Alckmin, que assumiu em 2001 (após o falecimento do titular à época, Mário Covas), foi reeleito para o período 2003-2006, retornou depois em 2010 e mais uma vez foi reeleito em 2014. A pauta metropolitana observada nos governos Alckmin é posta em primeiro plano a partir de 2011, em particular com o emprego da escala da Macrometrópole Paulista como referência para o planejamento metropolitano.

Sobre os montantes previstos para investimento nos intervalos de tempo compreendidos em cada PPA, observa-se que são valores insuficientes para investimentos de maior envergadura, como os destinados, por exemplo, para as grandes infraestruturas<sup>77</sup>. Neste caso, os investimentos são descritos em programas específicos que, apesar de levarem em consideração o recorte metropolitano, não passam necessariamente pelos órgãos de gestão das RMs legalmente instituídas. Ou seja, são programas e ações que, apesar do impacto regional, como são normalmente os relativos ao transporte rododiferroviário, têm o planejamento e gestão concentrados no governo estadual, em suas respectivas secretarias, reforçando a perspectiva setorial e centralizada no tratamento das políticas públicas consideradas prioritárias<sup>78</sup>.

Outro fator que torna ainda mais problemática a inserção da questão metropolitana na agenda pública assumida nos PPAs seria o fato de que tais planos são, na prática, instrumentos meramente burocráticos e recorrentemente ignorados no âmbito político-decisório (PAULO, 2010). O que explicita que o fato de estar no plano não garante necessariamente a execução de um programa específico – o que vale para qualquer área, não só a de gestão metropolitana. Atrasos e mesmo cancelamentos de programas são recorrentes<sup>79</sup>.

O principal instrumento estatal de planejamento de investimentos é o PPA – Plano Plurianual. Sabe-se, contudo, que o fato de um projeto estar previsto no PPA não significa que ele será realizado em breve; sequer significa que ele será em algum momento realizado. [...] Em relação ao novo aeroporto de São Paulo, nem o PPA – Plano Plurianual, de 2012, da União, nem do Estado de São Paulo fala em “modernização da

---

<sup>77</sup> Um dos vários exemplos possíveis, com relação ao montante de recursos necessários para grandes obras, é a Linha 13 do Metrô, destinada a fazer a ligação com o Aeroporto Internacional São Paulo-Guarulhos. Para um trecho de 12,2km de extensão, com apenas três estações, foi previsto um investimento de R\$1,8 bilhão, conforme noticiado pela Secretaria de Transportes Metropolitanos no *site* <<http://www.stm.sp.gov.br/index.php/obras-em-licitacao/linha-13-aeroporto-de-guarulhos>>. Acesso em 29 nov. 2016.

<sup>78</sup> Para ilustrar as diferentes dotações orçamentárias entre as prioridades de destinação dos recursos públicos do governo paulista, conferir o PPA vigente entre o período de 2016 e 2019, disponível em <<http://www.ppa.sp.gov.br/#ppa2016>>. Acesso em 13 jul. 2016.

<sup>79</sup> Em um cenário de crise e queda de arrecadação, o governo estadual paulista anunciou, no começo de 2016, cortes na ordem de R\$6,9 bilhões no orçamento, comprometendo investimentos como, por exemplo, em políticas sociais, já que são gastos não obrigatórios. Assim, mesmo que previstos no PPA, programas estão sempre suscetíveis a cortes e cancelamentos, conforme o cenário e a decisão política do executivo estadual. Sobre esse fato conferir a matéria “Em meio à crise, Alckmin congela R\$ 6,9 bi do Orçamento para 2016”, publicada em 15/1/2016 e disponível em <<http://www1.folha.uol.com.br/poder/2016/01/1729777-em-meio-a-crise-alckmin-congela-r-69-bi-do-orcamento-paulista-para-2016.shtml>>. Acesso em 29 nov. 2016.

infraestrutura aeroportuária” que consiste em “executar obras e serviços de melhorias e segurança nos aeroportos do estado em parcerias com os governos federal (programa federal de auxílio a aeroportos – PROFAA) e municipal (convênios) (RIBEIRO, 2015, p.140).

Mesmo que, por motivos diversos, o que está definido no PPA, seja no plano federal ou estadual, não se efetive na prática em termos de investimentos e políticas públicas, é extremamente relevante verificar qual a orientação ideológica que define as prioridades no planejamento, em que programas são favorecidos em detrimento de outros. Avaliando as propostas presentes em três esferas de planejamento (nas escalas continental, nacional e regional) no tocante à destinação de grandes investimentos públicos em infraestrutura, Tavares (2016) assinala que

(...) são ações alinhadas ao neoliberalismo e com explicitado vínculo à predominância da iniciativa privada como propulsora de investimentos. A bagagem neoliberal dessas propostas, decorrente dos governos predominantes nesse período, redundou num discurso de “desenvolvimento” inócuo, pois esteve menos vinculado a soluções sobre os passivos sociais e ambientais, e mais preocupado em criar ativos territoriais setoriais (TAVARES, 2016, p.686).

Entre as propostas consideradas pelo autor citado constam as presentes no Plano de Ação da Macrometrópole, do governo do estado de São Paulo, em que se afirma que seguem o mesmo viés neoliberal adotado nos planos nacional (considerando os PPAs) e mesmo continental (nos planos em torno da implementação da IIRSA - Integração da Infraestrutura Regional Sul Americana<sup>80</sup>), notadamente com relação ao discurso da competitividade econômica do território para a atração de investimentos estrangeiros, promovendo, para tanto, a utilização do orçamento público para viabilizar grandes projetos e obras visando à integração e fluidez das atividades produtivas. Entretanto, em um cenário de crise econômica, em que cortes no orçamento são uma prática constante, o Estado, como agente garantidor do modo de produção e acumulação capitalista, tende a cortar

---

<sup>80</sup> A IIRSA é uma iniciativa multinacional, de coordenação entre governos sul-americanos, instituições financeiras multilaterais, como o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), e o setor privado, cujo principal objetivo é o de promover a integração física por meio da modernização da infraestrutura de transportes, energia e telecomunicações. Está vinculada ao Conselho Sul-Americano de Infraestrutura e Planejamento, um fórum técnico mantido pela UNASUL – União de Nações Sul-Americanas. Sobre os principais conceitos norteadores da iniciativa e a carteira de projetos previstos no planejamento territorial, conferir o *site* oficial <<http://www.iirsa.org/>>. Acesso em 13 jul. 2016.

investimentos que afetam principalmente as políticas sociais<sup>81</sup>, mantendo, por outro lado, os pagamentos dos juros e encargos da dívida pública (que correspondem a quase metade do orçamento federal, garantindo assim os vultuosos ganhos rentistas<sup>82</sup>). Segue-se, assim, uma agenda governamental que se pauta menos pelos PPAs e mais pelas contingências políticas e econômicas circunstanciais.

A análise sobre a presença da pauta metropolitana nos PPAs do estado de São Paulo, considerando os planos lançados a partir de 2000, revela que, apesar da escala metropolitana estar presente no planejamento orçamentário, os programas que demandam elevado comprometimento em investimentos público nas RMs estão centralizados nas secretarias de estado. Ou seja, o comando sobre o ciclo de políticas públicas consideradas estratégicas, da montagem da agenda à implementação das mesmas, está centralizado no governo estadual paulista, que, como comentado, assume o discurso do urbanismo neoliberal, sob a ideia-força da “competividade” territorial, retórica constante nos documentos oficiais estaduais que versam sobre o planejamento e ordenamento do território paulista<sup>83</sup>.

Entretanto, como já abordado, nem mesmo a presença no PPA é garantia de que compromissos assumidos sejam seguidos sem estarem sujeitos a mudanças. A centralização do comando igualmente oferece a perspectiva da “não-ação”, ou seja, tirando as políticas que possuem destinação constitucionalmente definidas como obrigatórias, o Estado pode se abster de investir em áreas que julgue não serem prioritárias em determinado momento, mesmo que previstas anteriormente na fase de planejamento – algo comum de acontecer em um cenário de crise.

---

<sup>81</sup> O exemplo mais recente e sintomático é a proposta de emenda constitucional do governo federal brasileiro que propõe congelar gastos nas áreas de saúde e educação por um período de 20 anos, mesmo em que pesem opiniões ao contrário de tal medida, como pode ser visto na matéria “Existem alternativas à PEC do Teto dos Gastos?”, veiculada *online* em 29/11/2016 na edição brasileira do jornal El País, em <[http://brasil.elpais.com/brasil/2016/11/25/politica/1480104479\\_198579.html](http://brasil.elpais.com/brasil/2016/11/25/politica/1480104479_198579.html)>. Acesso em 29 nov. 2016.

<sup>82</sup> Sobre como o sistema financeiro se beneficia no Brasil da política de manutenção do superávit primário para pagamento dos serviços da dívida pública, confira o artigo “Brasil, excelente para os rentistas”, publicado em 7/12/2014 em <<http://www.cartacapital.com.br/economia/brasil-um-pais-excelente-para-os-rentistas-9249.html>>. Acesso em 29 nov. 2016.

<sup>83</sup> Dos documentos mais recentes e importantes permeados pelo discurso neoliberal, indica-se tanto o Plano de Ação da Macrometrópole quanto o Plano Plurianual do período 2016-2019, cujas referências de acesso constam em notas anteriores.

Por fim, independentemente do cenário econômico vigente, afirma-se em quaisquer circunstâncias o papel preponderante do poder executivo paulista, que reúne os mecanismos necessários – controle vertical e hierarquizado dos arranjos institucionais metropolitanos e dos recursos orçamentários para investimento público – para impor sua agenda política, segundo as opções assumidas, em valorizar uma ou outra linha de ação. Tal é, como se concebe neste trabalho, o exercício do poder de coerção sobre a gestão metropolitana, cujos atores públicos e sociais da esfera local ficam submetidos à lógica centralizadora do planejamento e das escolhas públicas para os territórios metropolitanos, em que, como comentado, o conteúdo dos planos oficiais do governo estadual, privilegiam uma ótica neoliberal de alavancagem dos interesses dos agentes econômicos sobre os territórios metropolitanos.

### **3.2 Classificação do tipo de da gestão metropolitana paulista**

O estudo da gestão das RMs paulistas possibilita uma classificação tipológica em dois níveis. Em um nível mais geral, considerando o conjunto das mesmas, lançando o enfoque sobre a atuação geral do governo estadual, a gestão metropolitana é classificada como centralizada, principalmente pela preponderância do poder executivo paulista no planejamento e controle sobre o ciclo de políticas públicas orientadas para os territórios metropolitanos, em que os arranjos institucionais de gestão no nível regional são politicamente subordinados ao comando da esfera do poder executivo estadual.

Outro nível de análise para aplicar a classificação se daria por grupos de RMs, posto que a cronologia de criação e estabelecimento de mecanismos de gestão metropolitana no estado de São Paulo fez com que existam dois grupos distintos: os arranjos mais consolidados, pelo longo prazo de maturação da gestão (RMSP, RMBS e RMC), e os recentes, que se valem das experiências passadas e estão assentados sobre uma estrutura institucional renovada (RMS, RMVPLN e RMRP). O primeiro grupo segue a classificação da estrutura geral de gestão no nível estadual – gestão metropolitana de tipo centralizada. Nessas três principais RMs o governo estadual possui longa tradição de condução das políticas públicas metropolitanas, condicionando, via poder de coerção, o funcionamento das

respectivas estruturas de gestão. O segundo grupo não foge à lógica do primeiro no tocante ao poder centralizador do governo estadual, entretanto, por estarem em um estágio inicial de maturação dos mecanismos de gestão, essa se classificaria como frágil.

Tomando o caso em questão, é possível traçar uma regra geral aplicável para qualquer RM recém instalada: até que se consolide uma estrutura institucional própria, com corpo administrativo definido e a dinâmica da gestão esteja em pleno funcionamento, a classificação como um arranjo frágil se justificaria, pois sempre há a possibilidade de esvaziamento da gestão metropolitana, mesmo depois de aprovado o arcabouço jurídico-legal. Somente então, com as condições apontadas, em que o arranjo institucional estivesse operante, se pode aplicar a análise para classificar o tipo de gestão preponderante. No caso do estado de São Paulo, a tendência para a gestão metropolitana contemporânea relativa ao grupo das RMs mais recentes é o de seguir o modelo coercitivo, de tipo centralizado, algo cuja confirmação, no entanto, ficará na dependência de futuras pesquisas.

O estado de São Paulo tem uma longa tradição de planejamento regional. A organização do território paulista sempre foi uma diretriz assumida e uma ação comandada pelos governos estaduais. Silva Neto (2005) aponta dois momentos distintos dessa tradição: o primeiro, que vai até o final da década de 1980, designado como de “regionalização histórico-administrativa”, em que o desenho das regiões espelhou a formação histórica da rede urbano-regional paulista, formando o que o autor chama de matriz regional; e o segundo momento, a “regionalização unificadora-complexa”, que desde a década de 1990 promove um esvaziamento da política regional em favor de uma gestão “não-pública” do território, ou seja, uma gestão influenciada pela lógica neoliberal de desenvolvimento regional endógeno (ideia da competitividade territorial). Trata-se, assim, no caso paulista, de uma política territorial pautada pelo mercado, interferindo diretamente no processo de urbanização regional ao impor uma organização espacial que é politicamente assumida pelo poder público e economicamente comandada pelo capital – fatores macroestruturantes, de caráter coercitivo sobre o território, que influem diretamente sobre o tipo mais centralizado de gestão metropolitana.

A análise empreendida ao longo do capítulo, em diversas passagens, demonstrou a contínua preponderância do governo estadual no comando centralizado da gestão metropolitana, assim como evidenciou o domínio dos interesses do capital sobre o território. Contudo, como também foi observado na seção sobre os Planos Plurianuais do estado de São Paulo, importantes e decisivas políticas públicas com impactos diretos sobre os territórios metropolitanos são planejadas e executadas fora das estruturas de gestão das RMs existentes. Tal constatação exige um refinamento da classificação tipológica, como já esboçado no começo dessa seção, ao comentar o diferencial entre os dois grupos de RMs identificados. Ao se analisar casos empíricos como o paulista, se revelam situações que, portanto, exigem que a classificação considere a existência de tipos híbridos, em que as características de diferentes tipos estejam presentes na dinâmica político-administrativa historicamente considerada da gestão das RMs. Ou seja, conforme o caso analisado nesse capítulo, o tipo de gestão centralizada convive com uma situação, no caso de RMs recém-criadas, de gestão frágil.

Os quatro tipos identificados no quadro referencial, pautados nos dois modelos de coerção e de coesão territorial, não podem ser tomados como uma proposta metodológica estanque. O objetivo foi proporcionar justamente um quadro que possibilitasse abrir um leque de opções avaliativas sobre gestão metropolitana, pautadas pelas premissas assumidas em torno do papel do Estado capitalista, conforme discutido no primeiro capítulo. Dessa forma, considera-se positivo o fato de que a metodologia aplicada possibilite uma reflexão mais acurada sobre o fenômeno metropolitano, permitindo inclusive a adaptação da tipologia proposta frente às evidências empíricas levantadas por estudos de caso, como o realizado no presente capítulo, sobre a gestão metropolitana paulista.

Tendo em vista então a abertura que a classificação comporta para a inclusão de tipos híbridos, como apontado para a situação analisada em torno dos distintos grupos de RMs no caso paulista, propõe-se a inserção de um novo tipo, não híbrido, mas como um quinto elemento a ser integrado à classificação original. Assumindo o pressuposto de que há um esvaziamento da gestão metropolitana (cf. KLINK, 2014) frente a diversos fatores, como as relações intergovernamentais conflituosas e competitivas do federalismo assimétrico brasileiro e constatando-se que o planejamento estatal tende a ignorar as estruturas de gestão metropolitana,

atuando de forma direta e setorialmente fragmentada, tem-se uma situação em que, apesar da existência do arranjo institucional formalmente previsto, a gestão é anulada – situação que seria o resultado combinado de uma centralização maximizada pelo poder estatal e da extrema fragilidade dos mecanismos de gestão metropolitana existentes, aliado aos entraves políticos (de origem do federalismo) e mesmo culturais (localismo municipalista) já abordados.

A gestão metropolitana “anulada” seria, portanto, o quinto tipo a ser incluído na classificação, e o caso paulista tende a ser um exemplo empírico desse tipo específico, se as circunstâncias futuras comprovarem que tanto o poder público quanto os agentes econômicos ignoram a gestão “oficial” metropolitana – é claro que a escala em si nunca será negligenciada, posto que a dimensão metropolitana é a forma urbana universal e historicamente consolidada do sistema capitalista vigente. O poder de coerção, assim, estaria em um estágio máximo, afastando definitivamente qualquer abertura para uma gestão de tipo coesivo, mais participativa e democrática.

Mudanças em termos normativo-legais, em que se propõe regular de forma mais efetiva a institucionalização da gestão metropolitana, podem trazer elementos que apontem para uma transformação do tipo de gestão de coercitivo para coesivo? É o que se propõe avaliar na próxima seção, considerando a entrada em vigor do Estatuto da Metrópole que, pelo caráter de norma federal, tem grande poder vinculativo para conformar a forma de gestão metropolitana no Brasil.

### **3.3 Estatuto da Metrópole: qual impacto para a gestão metropolitana?**

O objetivo dessa seção é avaliar o impacto para a gestão metropolitana no Brasil após a regulamentação do Estatuto da Metrópole (Lei Federal nº 13.089, de 2015), legislação que estabelece um novo marco de normatização jurídica-legal válido para todo país, vinculando tanto as RMs já existentes como as que venham a ser criadas. No entanto, tomando como referência a literatura acadêmica brasileira sobre gestão metropolitana, identifica-se uma convergência no diagnóstico de que há um descompasso histórico entre o território que é legalmente institucionalizado como RM e o processo socioespacial que configura o fenômeno metropolitano de fato (FIRKOWSKI, 2012, p.37). Seriam as RMs capazes de

promover as chamadas funções públicas de interesse comum? A metropolização institucional proveria meios e recursos políticos e econômicos suficientes para, em um ambiente de relações intergovernamentais competitivas e conflituosas (característica marcante do federalismo brasileiro), engendrar o planejamento e a execução de políticas públicas de caráter metropolitano? O Estatuto da Metrópole, enfim, seria a resposta ao desafio metropolitano? É imperativo que as políticas públicas sejam elaboradas de forma cooperativa e colaborativa entre municípios, estados e União, e não de forma isolada e fragmentada por cada um desses atores governamentais, ainda mais sem a participação ativa da sociedade civil na equação, outro elemento central para uma gestão mais democrática das RMs. Portanto, iniciativas de perseguir uma gestão metropolitana mais efetiva, nesse sentido, são bem-vindas. Porém, cabe indagar: seria, enfim, suficiente o Estatuto da Metrópole? A tendência, até aqui, parece apontar para uma resposta negativa.

Entre os problemas que afligem os territórios metropolitanos, os mais determinantes em relação ao processo institucional são os de caráter político, que fundamentalmente dizem respeito aos entraves que o modelo federalista – organização político-administrativa vigente do Estado brasileiro – proporciona às relações intergovernamentais. A defesa do poder local, com base em uma cultura municipalista historicamente enraizada, se apresenta como um dos principais desafios à gestão metropolitana, dependente que é da necessária cooperação entre os diferentes (e conflitantes) entes federados (MACHADO, 2009). Assim posto, afirma-se que “[u]m dos fatores que respondem à ineficiência na realização de uma ação governamental conjunta para elaboração do planejamento metropolitano está fundamentado no princípio da autonomia municipal” (SANTOS; FERNANDES; TEIXEIRA, 2013, p.372). Estaria o Estatuto da Metrópole à altura do desafio de superar entraves como os promovidos pelo municipalismo no Brasil?

O primeiro projeto de lei que determinava a existência de um estatuto específico para as metrópoles brasileiras foi apresentado em 2004, no Congresso Nacional, por iniciativa parlamentar na Câmara dos Deputados. Entre idas e vindas durante diferentes mandatos legislativos, e após várias audiências públicas e seminários de discussão em torno do assunto, o Estatuto da Metrópole (Lei Federal nº13.089, de janeiro de 2015) foi aprovado onze anos após ser apresentado como projeto de lei. Tal fato é mais um a constatar a recorrente morosidade com que os

projetos ligados aos temas metropolitanos tramitam até se efetivarem no plano legal.

Voltando à lei que cria o Estatuto da Metrópole, destaca-se:

Art. 1º Esta Lei, denominada Estatuto da Metrópole, estabelece diretrizes gerais para o planejamento, a gestão e a execução das funções públicas de interesse comum em regiões metropolitanas e em aglomerações urbanas instituídas pelos Estados, normas gerais sobre o plano de desenvolvimento urbano integrado e outros instrumentos de governança interfederativa, e critérios para o apoio da União a ações que envolvam governança interfederativa no campo do desenvolvimento urbano, com base nos incisos XX do art. 21, IX do art. 23 e I do art. 24, no § 3º do art. 25 e no art. 182 da Constituição Federal (BRASIL, 2015).

De acordo com esse artigo o instrumento legal aprovado resgata a necessidade de estabelecimento das diretrizes gerais que organizam as RMs, ausentes na redação da Constituição Federal de 1988. Até então, eram os estados quem definiam, cada qual segundo critérios próprios, como se daria esta organização.

Resumidamente, o Estatuto da Metrópole aborda:

- A observância das normas gerais do direito urbanístico, expressas no Estatuto da Cidade (Lei Federal nº10.257, de 10 de julho de 2001) e por demais leis federais e políticas territoriais de âmbito nacional.
- Um glossário dos principais termos tratados na lei, com definições (mesmo que genéricas) sobre o que é metrópole, RM, aglomeração urbana, função pública de interesse comum, gestão plena, plano de desenvolvimento urbano integrado e governança interfederativa.
- Critérios mínimos que condicionam a criação de uma RM por leis complementares estaduais.
- Adoção de uma forma específica de gestão – a governança interfederativa – cujo escopo procura viabilizar a necessária cooperação entre os entes federados envolvidos, bem como possibilitar maior nível de participação da sociedade, indicando, inclusive, a estrutura básica mínima a ser adotada.
- A criação de instrumentos específicos, como o Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado (PDUI), as operações urbanas consorciadas, as parcerias público-privadas interfederativas, etc.

- A compatibilização dos Planos Diretores dos municípios ao PDUI, cujas diretrizes estão expressas no corpo da lei (macrozoneamento, parcelamento, uso e ocupação do solo urbano, etc).
- O disciplinamento do apoio da União ao desenvolvimento urbano integrado, via obrigatoriedade da adoção da gestão plena (estrutura básica com governança interfederativa ativa e PDUI aprovado) para então as RMs e aglomerações urbanas ficarem aptas a receber apoio técnico e orçamentário do governo federal.
- A criação do Sistema Nacional de Desenvolvimento Urbano – SNDU, coordenado pela União e com a participação dos estados e municípios, onde se contará com um subsistema de planejamento e informações metropolitanas.
- A previsão de incorrer em improbidade administrativa o governador ou agente público que atue na governança interfederativa e que não garanta, nos prazos exigidos, a aprovação do PDUI, que se torna peça obrigatória para todas RMs e aglomerações urbanas (incluindo as já criadas antes do advento do Estatuto da Metrópole).

Um dos maiores pontos de conflito de interesse entre o poder local e a gestão metropolitana se relaciona à adequação obrigatória dos Planos Diretores dos municípios metropolitanos ao Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado (PDUI), em particular ao planejamento, parcelamento, uso e ocupação do solo, que interfere diretamente nas competências constitucionalmente definidas, e, portanto, gera sérias controvérsias para a gestão interfederativa das RMs (MOREIRA; GUIMARÃES, 2015, p.1259), fator que pode evoluir para uma situação de ingovernabilidade metropolitana (COMPANS, 2015). Ou seja, há nesse ponto mais um potencial fator que concorre para o desinteresse dos municípios em participar da gestão metropolitana, aliado à questão da autonomia constitucionalmente definida, embora já haja um entendimento jurídico da válida prevalência dos interesses metropolitanos sobre os locais, tanto na análise do disposto na Constituição Federal de 1988 (ALVES, 1998) quanto na nova regulamentação federal expressa no estatuto (MOREIRA; GUIMARÃES, 2015). Também é considerada a constitucionalidade de outros pontos suscetíveis a controvérsias, como a pressuposta interferência da União na competência dos estados em criar

RMs (MENCIO, 2015). O Estatuto da Metrópole avança, assim, sobre questões sensíveis do federalismo brasileiro, algumas das quais não foram ainda devidamente equacionadas e que, por isso, demandam acordos e compromissos políticos que vão além da criação da legislação federal em si.

Retomando a análise sobre a gestão metropolitana paulista realizada na seção anterior, nota-se que a maior parte das RMs foi criada anteriormente ao Estatuto da Metrópole, o que obriga os arranjos institucionais a promoverem a devida adequação à nova normatização federal. A maioria das estruturas institucionais metropolitanas são ainda muito recentes, guiadas por parâmetros essencialmente ditados pelo governo estadual paulista, por meio de planos, leis e decretos próprios, como, por exemplo, a mais recente peça de planejamento territorial, expressa no Plano de Ação da Macrometrópole. Somente a RM de Sorocaba teve a agência e fundo metropolitanos regulamentados posteriormente ao referido estatuto. A RM da Baixada Santista, entre as já existentes, foi a que mais avançou no processo de adequação, principalmente no tocante ao PDUI. As demais RMs deverão seguir no mesmo caminho, tanto as paulistas quanto todas as demais criadas no país, tendo em vista que foi estabelecido o prazo de até 2018 para que haja a convergência dos planos diretores municipais com o planejamento metropolitano, que por sua vez também deverá estar institucionalmente estabelecido através do PDUI. Acompanhar o processo de rearranjo institucional das RMs revelará em que medida o Estatuto da Metrópole estará sendo capaz de lidar com os entraves e conflitos característicos das relações intergovernamentais em um federalismo assimétrico e hierárquico como é o caso brasileiro (OLIVEIRA, 2012).

Outro fator preponderante no processo de adequação é a questão sobre a “gestão plena”, entendida não só com a aprovação do PDUI, mas também com a concretização de estrutura de “governança interfederativa própria”, ou seja, a estrutura de gestão metropolitana legalmente instituída por lei complementar estadual, em que União, estado e municípios compartilham responsabilidades na promoção das funções públicas de interesse comum. Destaca-se que, para que haja ajuda financeira da União (Capítulo V, arts. 13º ao 16º do estatuto), a gestão plena tem que estar concretizada – um incentivo legal para favorecer o processo

mais célere de institucionalização formal das RMs, assentado na nova base normativa federal.

A gestão metropolitana não é ainda uma forma de ação governativa territorial consolidada no Brasil, pelos motivos expressos nas considerações anteriormente delineadas, apesar de experiências pontuais como, por exemplo, a da Região Metropolitana de Belo Horizonte, no estado de Minas Gerais, em que houve um processo de negociação, visando a promover a convergência necessária para a promoção de uma agenda de viabilização da gestão metropolitana (FARIA; MACHADO, 2013). Casos como o da RMBH são, porém, a exceção, não a regra. O Estatuto da Metrópole poderia resultar em uma nova guinada no processo de institucionalização das RMs, no entanto, falhou em dar uma resposta adequada aos problemas colocados pela falta de cooperação e de recursos financeiros para que haja a requerida “gestão plena” metropolitana. Entretanto, se reconhece que o estatuto como está foi o “resultado politicamente possível” (MOURA e HOSHINO, 2015), e, não menos importante, é que

O Estatuto da Metrópole avançou nas formas jurídico-normativas de tratar o território para além das três esferas de governo na federação trina brasileira. Falta, contudo, avançar na pactuação federativa no sentido de conferir estímulos significativos ao desenvolvimento de comportamentos cooperativos (SANTOS; VASQUES, 2015:1787).

Cabe ressaltar que um dos grandes incentivos para a gestão seria a criação de um fundo específico para o financiamento das atividades metropolitanas, mas foi justamente um dos pontos vetados pela presidência da República, no ato de promulgação do Estatuto da Metrópole<sup>84</sup>. Com recursos cada vez mais escassos em um contexto de crise econômica e política, que favorece antes um ambiente competitivo do que a cooperação intergovernamental, a perspectiva de um pacto federativo tende a ficar cada vez mais distante, inviabilizando os compromissos necessários para o estabelecimento de uma gestão metropolitana funcional e ativa, no que diz respeito aos mecanismos institucionalmente previstos.

Por fim, indaga-se se o Estatuto da Metrópole colaboraria no sentido de direcionar a gestão metropolitana para um tipo coesivo, em que se assumiria que

---

<sup>84</sup> O veto foi considerado frustrante e teria como resultado o enfraquecimento da própria lei recém-criada, como coloca, em nota, o Conselho de Arquitetura e Urbanismo do Brasil (CAU/BR), em matéria pública em 13/1/2015 e intitulada “Dilma sanciona Estatuto da Metrópole com veto a fundo de desenvolvimento”, disponível em <<http://www.caubr.gov.br/?p=37513>>. Acesso em 10 dez. 2015.

o desenho institucional, agora pautado por norma federal, seria capaz de fomentar um processo que superasse os sérios problemas apontados nesta seção e que, ao mesmo tempo, garantisse uma gestão mais participativa e responsiva aos anseios dos atores sociais, orientada para a resolução dos problemas urbano-metropolitanos mais urgentes. Não se ignora que a tendência seja de que o aparelho estatal, seja qual for a esfera governativa, opere mais pelos ditames do capital e seus agentes do que pelas demandas populares. Trata-se de um imbricado jogo de poder com óbvia preponderância dos atores econômicos, seja qual for a escala da arena em questão, posto que o capital opera de modo multiescalar. A gestão metropolitana seria apenas mais um aparato institucional que, pela natureza do Estado, estaria vocacionada a realizar no território as intervenções necessárias para garantir o modo de reprodução capitalista. Por essa razão, assume-se que a tendência seja, considerando de forma geral os arranjos institucionais metropolitanos, o predomínio da gestão coerciva de tipo centralizado. Entretanto, deve-se sempre analisar as nuances de cada caso empírico em estudo, de modo a levantar a possibilidade de situações híbridas, como a identificada neste capítulo, ou mesmo de uma gestão anulada, como discutido na seção anterior.

### **3.4 Coerção e Coesão nos Territórios Metropolitanos**

As experiências de gestão metropolitana analisadas pormenorizadamente nos capítulos 2 e 3 apontam para a preponderância do modelo coercitivo de gestão metropolitana, principalmente do tipo centralizado. Tanto no caso da Área Metropolitana de Lisboa, quanto no das RMs do estado de São Paulo, avalia-se que, frente aos fatos apresentados e à contribuição bibliográfica da produção acadêmica em torno do tema, haveria uma permanente tendência da condução centralizada e hierarquizada do Estado sobre qualquer arranjo institucional que envolva a gestão territorial.

Há espaço para se resistir à lógica perversa de domínio do capital sobre o Estado e o território? Conjunções favoráveis aos atores sociais na correlação de forças com os agentes do capital tornariam viável a construção de uma gestão de tipo coesiva? Essas são questões que buscam explorar a existência de alternativas concretas, dentre as inúmeras experiências de gestão metropolitana vigentes

mundo afora. Sobre os dois casos selecionados para análise neste capítulo e no anterior, tanto o caso português quanto o brasileiro são exemplos da manutenção do modelo coercitivo, que aparenta ser a forma mais comum de gestão, conforme indica a análise de outros casos empíricos, fornecidos pela contribuição acadêmica em torno da temática.

Como exemplo de experiências alternativas, talvez elucidativas dos caminhos da gestão entre a coerção e a coesão, existem algumas iniciativas de associativismo territorial no Brasil, muito incentivadas, dentre outros fatores, pela aprovação, em 2005, da Lei dos Consórcios Públicos<sup>85</sup>, em que, logo no primeiro artigo, dispõe sobre as normas gerais para os entes federados contratarem consórcios públicos “para a realização de objetivos de interesses comum”, designação bem próxima da usada para as RMs, de “funções públicas de interesse comum”. Surgiu, assim, um novo mecanismo normativo-legal que viabilizou um tipo específico de estrutura institucional, diferente da gestão metropolitana, mas que igualmente têm incidência territorial, e que, no nível de políticas setoriais, como a da Saúde, já vinha se processando. O caso mais paradigmático desse tipo de gestão foi o Consórcio do Grande ABC, em São Paulo, que desde a década de 1990 promoveu uma experiência de contínua pactuação entre diferentes níveis de governo, com participação ativa dos atores sociais locais, e que, inclusive teria sido o modelo para se criar a supracitada lei federal, estabelecendo um fórum permanente de articulação, negociação e formulação de acordos e parcerias em torno de uma agenda pública comum para a região (SOMEKH, 2012, p.168 *et. seq.*).

Um problema relativo aos consórcios públicos seria a falta de um aporte jurídico formal e a dependência do voluntarismo municipal ou da indução do governo estadual ou federal. Dada a natureza conflitiva das relações intergovernamentais no federalismo brasileiro, os consórcios públicos compartilhariam os mesmos problemas que afligem a gestão das regiões metropolitanas. Retomando o exemplo do Grande ABC paulista, os entraves estariam relacionados com a falta de respaldo institucional dentro da federação brasileira e pela ausência de garantia para os compromissos e os recursos

---

<sup>85</sup> Lei Federal n.11.107, de 6 de abril de 2005, que “dispõe sobre normas gerais de contratação de consórcios públicos”. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2005/lei/l11107.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/lei/l11107.htm)>. Acesso em 1º dez. 2016.

financeiros necessários para tocar projetos elaborados no contexto da gestão consorciada (KLINK, 2009, p.222).

Considerando-se o papel dos agentes econômicos, cabe ainda indagar: a premência dos interesses do capital seria confrontada por arranjos como os proporcionados pelos consórcios? Pelas fragilidades acima apontadas, apesar de serem casos que, na prática, apresentaram elementos que remetem a um modelo mais coesivo de gestão, como o processo endógeno de aprendizagem e cooperação entre diferentes atores voltados para o desenvolvimento regional, ainda assim a propensão seria de manutenção da hegemonia do capital, com apoio do poder estatal, via poder de coerção, conformando macroestruturalmente a produção e apropriação dos territórios metropolitanos.

Voltando à questão sobre o esvaziamento da gestão metropolitana, fator que inclusive determinou a incorporação de um novo tipo dentro da classificação proposta – a da gestão anulada, símbolo da maximização do poder de coerção –, cabe lançar uma importante questão pertinente à problemática envolvida: haverá alguma forma – mantidos os arranjos institucionais legalmente existentes – no caso brasileiro, para se desenvolver uma gestão dos territórios metropolitanos de tipo coesivo? Dito de outra forma, frente à possibilidade de que, na prática, a gestão metropolitana oficialmente instituída pode ser anulada, ou, como se observou nos estudos de caso, é centralizada, reforçando o caráter coercitivo da ação estatal, haveria como operar uma alternativa viável de gestão que promovesse a coesão territorial nas RMs?

O comando pelo poder estatal dos processos político-administrativos relativos à gestão metropolitana não significa, porém, que haja uma exclusão de todos demais atores envolvidos, pelo contrário. A centralização ocorre justamente para que atores específicos – agentes econômicos, os “capitais do urbano” – tenham garantidas as vantagens e condições necessárias para o controle e exploração do território. O Estado funciona como garantidor para o capital, ao mesmo tempo executando a função regulatória, para que os conflitos presentes na arena metropolitana sejam dirimidos e contidos pela força deliberativa e executiva do poder público estatal, exercendo assim a coerção como método para conformar diferenças e escamotear divergências – em que qualquer pacto é construído antes pela imposição do que por um compromisso assumido coletivamente de modo

horizontal, com os atores em igualdade de condição de influir na agenda metropolitana.

## CONCLUSÃO

Em outubro de 2016 realizou-se em Quito, no Equador, a terceira Conferência das Nações Unidas sobre Moradia e Desenvolvimento Urbano Sustentável, conhecida como Habitat III, oportunidade em que foi lançada a “Nova Agenda Urbana”, documento com orientações para a promoção de uma urbanização sustentável<sup>86</sup>. Um ano antes, em Montreal, no Canadá, foi realizada, por sua vez, a Conferência Temática para Áreas Metropolitanas, em preparação para Habitat III, na qual foi lançada a “Declaração de Montreal sobre Áreas Metropolitanas”, documento que destaca a importância das áreas metropolitanas para o desenvolvimento socioeconômico, cultural e ambiental sustentável<sup>87</sup>. As orientações previstas pela declaração foram elaboradas para fazer parte da Nova Agenda Urbana, demonstrando a importância da questão metropolitana como tema prioritário no âmbito da ONU e, conseqüentemente, como diretriz condicionante para as políticas públicas dos países-membros que assinaram o documento.

A Declaração de Montreal, e a sua incorporação na Nova Agenda Urbana, no âmbito da mais influente organização mundial, com impacto direto sobre o direcionamento das políticas nacionais relacionadas às questões urbanas, compõe a evidência mais recente da relevância e atualidade do tema sobre gestão metropolitana. Os desafios que os territórios metropolitanos, relacionados ao crescimento urbano e aos problemas socioeconômicos, principalmente relacionados aos países em desenvolvimento, como o Brasil, expõem a urgência de se promoverem alternativas de desenvolvimento, tarefa que os citados documentos originalmente se propõem a cumprir. Na área acadêmica voltada para os estudos urbanos, torna-se imperativo manter um foco especial na questão metropolitana, sem, no entanto, deixar de analisar criticamente os desdobramentos das políticas assumidas para as metrópoles, orientação que, no presente trabalho, se procurou seguir para a análise dos casos selecionados e a avaliação da gestão metropolitana na prática.

---

<sup>86</sup> “Habitat III: países adotam nova agenda para urbanização sustentável”, matéria publicada pelo *site* da ONU Brasil em 21/10/2016. Disponível em <<https://nacoesunidas.org/habitat-iii-paises-adotam-nova-agenda-para-urbanizacao-sustentavel/>>. Acesso em 8 dez. 2016.

<sup>87</sup> Maiores informações sobre a conferência e consulta à íntegra da declaração estão disponíveis no *site* da Comunidade Metropolitana de Montreal, em <<http://cmm.qc.ca/evenements/montreal-thematic-meeting-on-metropolitan-areas/>>. Acesso em 8 dez. 2016.

Promover uma governança multinível, com planejamento e financiamento adequados, contando com a participação democrática e representativa dos atores sociais, desenvolvendo estratégias de cooperação intergovernamental para uma gestão gerencial, eficiente em fomentar a atratividade e competitividade do território, com inclusão social – são alguns dos objetivos presentes na Declaração de Montreal, sempre tendo por meta a palavra mágica “desenvolvimento sustentável”. Tais recomendações repetem o mesmo receituário de sempre e não ultrapassam o plano descritivo/propositivo, encerrando-se em si na forma de relatórios, livros e outras produções técnicas que esbarram na realidade factual e prática da gestão. Falta-lhes a análise crítica, sustentada pela observação dos fatores sociais, culturais e políticos próprios de cada país. A própria dinâmica de funcionamento do sistema capitalista, em nenhum momento é questionada enquanto processo macroestruturante da sociedade e principal elemento causal dos problemas sociais e urbanos.

Considerando a dimensão política que permeia os processos do ciclo das políticas públicas voltadas para os territórios metropolitanos, o estudo dos casos selecionados nos capítulos anteriores demonstra a debilidade da gestão metropolitana como instrumento de ordenamento territorial. As políticas de maior impacto para as regiões metropolitanas, em geral, são elaboradas e aplicadas por estruturas governamentais superiores, como o Estado nacional, que tende a centralizar o planejamento e a execução das políticas públicas consideradas estratégicas para os agentes econômicos e os interesses do capital.

Concorrem ainda, para o esvaziamento da gestão metropolitana, problemas relativos ao federalismo e às relações intergovernamentais decorrentes dessa forma de organização política e territorial do Estado. Historicamente, no caso brasileiro, a assimetria nas relações entre os diferentes entes federados, em particular com relação às questões fiscais e sobreposição de competências, forneceu elementos decisivos para entravar a cooperação intergovernamental, pedra angular da construção da gestão para as regiões metropolitanas. Sem autonomia e legitimidade, prevalece o poder coercitivo em sua expressão máxima.

A principal contribuição do presente trabalho, considerando os desdobramentos da pesquisa empírica realizada e transcrita nos capítulos 2 e 3, está relacionada ao emprego da metodologia criada para classificação dos tipos de

gestão metropolitana. O quadro referencial da tipologia proposta no Capítulo 1 revelou ser um instrumento analítico válido e útil para a observação da dinâmica política das práticas de gestão, uma das mais importantes dimensões de pesquisa empírica, posto que possibilita avaliar o papel dos atores envolvidos no processo de produção e apropriação dos territórios metropolitanos. Determinar o modelo de gestão entre coerção e coesão territorial possibilita que a análise tenha um viés crítico necessário para uma adequada leitura da questão metropolitana, seja qual for o contexto estudado, já que o capital opera de modo interescolar, sem fronteiras.

A análise sobre o caso da Área Metropolitana de Lisboa, em Portugal, demonstrou que mesmo em um país unitário, a princípio sem os problemas e entraves apresentados pelos países federalistas, a dinâmica política local exerce influência significativa para o funcionamento da gestão metropolitana. O estudo pode ainda constatar que a centralização das políticas de caráter metropolitano pelo Estado parece ser um fato recorrente, dado que o planejamento e ordenamento do território são capitaneados pela estrutura técnico-burocrática governamental, deixando pouco espaço de manobra para a formulação e implementação de políticas de maior vulto pelos arranjos de gestão das áreas metropolitanas – algo que foi observado tanto no caso português quanto no brasileiro.

No estudo de caso da gestão metropolitana do estado de São Paulo aponta-se como principal contribuição a criação de um novo tipo dentro da metodologia de classificação proposta, relativo à constatação sobre a anulação da gestão metropolitana, causada por dois fatores: uma centralização do comando das políticas com impacto nos territórios metropolitanos de modo exacerbado pelo Estado, e, em consequência disso, o desinteresse dos atores envolvidos na arena metropolitana com um arranjo institucional de gestão esvaziado de funções e capacidade de promover as políticas públicas. Assim, mesmo contando com respaldo legal e estruturas instituídas, a gestão não se efetiva, posto que anulada pela irrelevância política que lhe é conferida. A análise da gestão das regiões metropolitanas paulistas, considerando o comportamento do principal ator, o governo estadual de São Paulo, forneceu subsídios para aprimorar a classificação tipológica, refinando substancialmente a metodologia elaborada, o que demonstra sua qualidade de adaptabilidade à experiência empírica, sem perder o caráter

crítico. Assim, aos quatro tipos inicialmente propostos no quadro referencial, somou-se mais um, fornecido pelos resultados da própria aplicação da ferramenta metodológica.

No conjunto das análises empreendidas dos estudos de caso selecionados, chegou-se à conclusão de que o modelo de gestão metropolitana tende a ser o coercitivo, considerando a natureza do desenvolvimento do sistema capitalista em nível mundial e o papel do Estado como regulador e promotor das condições necessárias para assegurar o funcionamento do modo de reprodução e acumulação do capital. O suporte territorial é fundamental para a existência do próprio capitalismo, e o poder estatal é a forma política *par excellence* para ordenar os territórios metropolitanos, esses por sua vez tidos como a forma urbana universal, tanto resultado dos processos de desenvolvimento capitalista como condição necessária para sua contínua reprodução.

No entanto, cabe acrescentar que o princípio de coerção pode, inclusive, anular a gestão metropolitana, conforme assinalado. Tal possibilidade acarreta uma série de reflexões pertinentes ao debate em torno da governabilidade dos territórios metropolitanos, abrindo uma potencial agenda de pesquisa. O principal questionamento que surge, nesse contexto, resume-se na pergunta: gestão metropolitana para quê? Se prevalece a lógica coercitiva do capital, com apoio do Estado, independentemente de arranjos institucionais específicos para a escala metropolitana, que papel tais arranjos teriam ainda a cumprir, já que esvaziados e escamoteados, não se sustentam como uma forma válida de gestão territorial efetiva?

Considerou-se, com base no modelo hipotético de coesão territorial, um tipo específico de gestão relacionado ao princípio de gestão democrática, horizontal, participativa e responsiva aos problemas socioespaciais. Nos casos analisados não foi possível identificar um caso empírico que correspondesse a esse princípio, o que não resulta necessariamente que não existam experiências de gestão em curso que persigam um modelo mais coesivo. Entretanto, as forças coercitivas do capital, aliadas ao poder estatal, atuam de modo ostensivo nos territórios metropolitanos. Exercem, assim, expressivo poder de retaliação a iniciativas de contestação ou proposição de alternativas para a superação da lógica

perversa do capital, comandada pela ideologia neoliberal. Existiria alguma opção institucional para superar o impasse entre a coerção e a coesão territorial?

Retomando a questão da Nova Agenda Urbana, cujos propósitos de pautar o desenvolvimento urbano dos países são de longo prazo, não se vislumbra uma avaliação crítica sobre os malefícios trazidos pela lógica neoliberal, ainda que sinais controversos tenham sido emitidos dentro da própria ordem vigente<sup>88</sup>. Há ainda o caráter generalista das recomendações contidas nesse tipo de documento, tal como verificado também na Declaração de Montreal, o que constata o viés ideológico das proposições lançadas, em que se reafirmam princípios como o da competitividade, próprios das cartilhas neoliberais dos anos 1990 e que ainda ecoam mundo afora, impondo seu modelo (coercitivo). O desenvolvimento sustentável preconizado parece tratar, fundamentalmente, da sustentabilidade do modo de produção capitalista, apoiando-se, para tanto, no suporte territorial devidamente aplainado pela ação estatal, que cumpre ainda a função de manter a coesão social, no sentido de minimizar divergências e conflitos que prejudicam os fluxos que mantêm vivo o capitalismo

A opção pela via institucional para uma gestão pautada pelo princípio de coesão territorial é potencialmente bloqueada pela natureza e a forma assumida pelo Estado no sistema capitalista. No entanto, por todo o mundo despontam novos movimentos sociais, estouram grandes manifestações populares, apresentam-se alternativas frente ao fracasso neoliberal em diminuir as desigualdades, (re)formam-se então as forças contestatórias e anti-hegemônicas que representam a mudança que tem na coesão territorial um dos princípios estruturantes. O futuro das metrópoles decididamente não está enclausurado por um determinismo do tipo “fim da história”, do capital triunfante, pelo contrário – encontra-se aberto, pleno de possibilidades, em que os territórios metropolitanos são uma das principais arenas políticas em que diferentes visões e projetos de mundo se entrecrocaram, motivo pelo qual o debate sobre os rumos da gestão metropolitana se torna crucial, posto que se deve avançar em busca de soluções que exerçam uma barreira contra a força coercitiva do capital e, ao mesmo tempo, resgate a dimensão democrática do

---

<sup>88</sup> “O estranho dia em que o FMI criticou o neoliberalismo”, matéria veiculada pela BBC Brasil, em 30/6/2016, disponível em <<http://www.bbc.com/portuguese/geral-36668582>>. Acesso em 8 dez. 2016.

Estado, tornando-o mais permeável às demandas sociais e responsivo aos problemas urbanos.

## REFERÊNCIAS

AB'SÁBER, Aziz Nacib. *São Paulo: Ensaios Entreveros*. São Paulo: EDUSP, 2004.

ABRANTES, Patrícia; PIMENTEL, Dulce; TENEDÓRIO, José António. Metropolitan Dynamics Typology of the Portuguese Urban System. *The Open Urban Studies Journal*, n.3, p.68-77, 2010. Available from <<http://www.bentham-open.com/contents/pdf/TOUSJ/TOUSJ-3-68.pdf>>. Cited: 14 out. 2015.

ABRUCIO, Fernando L.; SANO, Hironobu; SYDOW, Cristina T. Radiografia do associativismo territorial brasileiro: tendências, desafios e impactos sobre as regiões metropolitanas. In: KLINK, Jeroen (Org.) *Governança das Metrôpoles: Conceitos, Experiências e Perspectivas*. São Paulo: Annablume, 2010, p.21-48.

ACHE, Peter; ANDERSE, Hans Thor; MALOUTAS, Thomas; RACO, Mike; TASAN-KOK, Tuna (eds.) *Cities between Competitiveness and Cohesion: Discourses, Realities and Implementation*. [s.l.]: Springer Science & Business Media, 2008

AHREND, Rudiger; SCHUMANN, Abel. Approaches to Metropolitan Area Governance: A Country Overview. *OECD Regional Development Working Papers*, n.3, 2014. Available from: <<http://dx.doi.org/10.1787/5jz5j1q7s128-en>>. Cited: 3 nov. 2016.

AJONAS, Andréia de Cássia Silva. *Metropolização do espaço: Itu, Salto e Sorocaba*. 2015. 328f. Tese (Doutorado em Geografia Humana). Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2015.

AML – Área Metropolitana de Lisboa. “Conselho Metropolitano de Lisboa aprova Pacto para o Desenvolvimento e Coesão Territorial da AML”. Publicado em 18 maio 2015. Disponível em <<http://www.aml.pt/biblioteca-digital/press-releases/cml-aprova-pdct-aml/>>. Acesso em 14 out. 2015.

\_\_\_\_\_. “Área Metropolitana de Lisboa assina contrato de financiamento para projetos de integração e partilha de serviços ou competências dos municípios”. Publicado em 15 de setembro de 2015. Disponível em <<http://www.aml.pt/biblioteca-digital/press-releases/aml-assina-contrato-de-financiamento/>>. Acesso em 14 out. 2015.

ANDRADE, Luciana Teixeira de. O Espaço Metropolitano no Brasil. *Caderno CRH*, v. 29, n. 76, p.101-118, 2016

ANDRADE, Manuel Correia de. *A questão do território no Brasil*. São Paulo: Hucitec, 2004.

ANDREOLI, Marcelo; MOREIRA, Tomas. Uma análise histórico conceitual dos megaeventos esportivos e seus desdobramentos na cidade contemporânea. *EURE (Santiago)*, v.41, n.123, p.289-307, 2015. Disponível em

<[http://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0250-71612015000300012&lng=es&nrm=iso](http://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0250-71612015000300012&lng=es&nrm=iso)>. Acesso em 26 out. 2016.

APARICIO, Cimar Alejandro Pietro. Metodologia de Análise Econômica Regional da Exploração e Produção de Petróleo e Gás Natural no Estado de São Paulo. In: KON, Anita; BORELLI, Elizabeth. *Aportes ao Desenvolvimento da Economia Brasileira*. São Paulo: Blucher, 2015, p.219-229.

ARANTES, Pedro Fiori. O ajuste urbano: as políticas do Banco Mundial e do BID para as cidades. *Pós. Revista do Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo da FAUUSP*, São Paulo, n.20, p.60-75, 2006. Disponível em: <<http://www.revistas.usp.br/posfau/article/view/43485>>. Acesso em: 15 out. 2016.

\_\_\_\_\_. Em busca do urbano: Marxistas e a cidade de São Paulo nos anos de 1970. *Novos Estudos CEBRAP*, n.83, p.103-127, 2009.

ARRAIS, Tadeu. A Escala de Análise Metropolitana em Questão: considerações sobre o processo de metropolização. *Revista do Departamento de Geografia da USP*, v.24, p.4-23, 2012.

ATLAS SEADE da Economia Paulista. Disponível em <<http://produtos.seade.gov.br/produtos/atlasecon/index.php>>. Acesso em 15 out. 2016.

BALBIM, Renato Nunes; BECKER, Maria Fernanda; COSTA, Marco Aurelio; MATTEO, Miguel. Desafios Contemporâneos na Gestão das Regiões Metropolitanas. *Revista Paranaense de Desenvolvimento*, Curitiba, n.120, p.149-176, 2011.

BARRETO, Ilson Juliano. O surgimento de novas regiões metropolitanas no Brasil: uma discussão a respeito do caso de Sorocaba (SP). *Espaço e Economia*, v.1, p.1-11, 2012. Disponível em <<https://espacoeconomia.revues.org/374>>. Acesso em 18 out. 2016.

BIE, Jiangbo; JONG, Martin de; DERUDDER, Ben. Greater Pearl River Delta: Historical Evolution towards a Global City-Region. *Journal of Urban Technology*, v.22, n.2, p.103-123, 2015.

BIENENSTEIN, Glauco. Acumulação de capital e espaço urbano: Novos agentes e novos objetos nas Metrôpoles Brasileiras. In: Encontro Nacional da ANPUR, 10, 2003. *Anais...* Belo Horizonte: ANPUR, 2003.

BORJA, Jordi; CASTELLS, Manuel. *Local and Global: The Management of Cities in the Information Age*. London: Earthscan, 1997.

BOTTURA, Ana Carla de Lira. O paradigma da cidade global e as olimpíadas do Rio de Janeiro. *Oculum Ensaios*, v.11, n.1, p.119-135, 2014.

BRANCO, Rosa. *Competitividade e governação – o caso da Área Metropolitana de Lisboa*. 2010. Lisboa. Tese (Doutorado em Geografia e Planeamento) – Universidade Nova de Lisboa, Lisboa, 2010.

BRASIL. Lei n. 13.089, de 12 de janeiro de 2015. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Poder Executivo, Brasília, DF, 13 jan. 2015

BRENNER, Neil. Metropolitan Institutional Reform and the Rescaling of State Space in Contemporary Western Europe. *European Urban and Regional Studies*, v.10, n.4 p.297-324, 2003.

CABRAL, João; RATO, Berta. Urban Development for Competitiveness and Cohesion The Expo 98 Urban Project in Lisbon. In: MOULAERT, Frank; RODRÍGUEZ, Arantxa; SWYNGEDOUW, Eric (eds.) *The Globalized City: economic restructuring and social polarization in European Cities*. New York: Oxford University Press, 2005, p.209-228.

CAMISÃO, Isabel; LOBO-FERNANDES, Luís. *Construir a Europa – processo de integração entre a teoria e a história*. Cascais, Portugal: Principia – Publicações Universitárias e Científicas Ltda., 2005.

CAPPA, Josmar. A função do Aeroporto Internacional de Viracopos na economia contemporânea. *Pesquisa e Debate*, v.22, n.1, p.119-134, 2011.

\_\_\_\_\_; SOUSA, José Henrique; OLIVEIRA, Amanda. Geração de desenvolvimento na região metropolitana de Campinas-SP a partir do Aeroporto Internacional de Viracopos. *Caderno de Geografia*, v.23, n.39, p.44-67, 2013.

CASTELLS, Manuel. *A Questão Urbana*. São Paulo: Paz e Terra, 4ª. Edição, 1983.

\_\_\_\_\_. *The city and the grassroots: a cross-cultural theory of urban social movements*. Londres: Edward Arnold, 1983.

\_\_\_\_\_. Globalisation, Networking, Urbanisation: Reflections on the Spatial Dynamics of the Information Age. *Urban Studies*, v.47, n.13, p.2737-2745, 2010.

CASTRO, Demian Garcia. Governança Urbana Empreendedorista e Megaeventos Esportivos. *Geo UERJ*, v.1, n.24, p.37-60, 2013.

CEPAL (Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe – Organização das Nações Unidas). Coesão Social. *Inclusão e Sentido de Pertencer na América Latina e no Caribe*. Santiago do Chile, 2007, 92p. Disponível em <[http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/2834/1/S2007451\\_pt.pdf](http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/2834/1/S2007451_pt.pdf)>. Acesso em 8 out. 2014.

CHEN, Xiangming. Introduction: Why Chinese and Indian Megacities?. *City & Community*, v.8, p.363–368, 2009.

CLEMENTINO, Maria do Livramento Miranda; ALMEIDA, Lindijane de Souza Bento. Construção Técnico-Política da Governança Metropolitana. *Cadernos Metr pole*, v.17, n.33, p.201-224, 2015.

COMPANS, Rosa. Metropolitan Ungovernability. *Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais*, v.17, n.2, p.11-24, 2015.

COSTA, Ant nio. Governan o autárquica: cidades, conselhos e municípios. In: RODRIGUES, Maria de Lourdes; ADÃO E SILVA, Pedro. *Políticas Públicas em Portugal*. Lisboa: Imprensa Nacional – Casa da Moeda, 2012. p.267-279.

COSTA, Marco Aurelio; MARGUTI, Bárbara Oliveira; PANTOJA, Igor. O Brasil Metropolitano: escala real, entre inexistente e tensões da gestão e da governança metropolitana. In: Encontro Nacional da ANPUR, 16, 2015. *Anais...* Belo Horizonte: ANPUR, 2015, p.1-22.

COSTA, Marco Aurélio Costa; TSUKUMO Isadora Tami Lemos (orgs.) *40 anos de regiões metropolitanas no Brasil*. Brasília: IPEA, 2013.

CRESPO, José Luís; CABRAL, João. The Institutional Dimension to Urban Governance and Territorial Management in the Lisbon Metropolitan Area. *Análise Social*, n.197, p.639-662, 2010.

CUNHA, Fábio César Alves da. Regiões metropolitanas paranaenses: descompasso entre espacialidade e institucionalidade e a necessidade de uma reforma institucional. *Revista Paranaense de Desenvolvimento*, v.35, n.127, p.181-203, 2014.

DAVANZO, Aurea Maria Queiroz; PIRES, Maria Concei o Silvério; NEGREIROS, Rovena; SANTOS, Sarah Maria Monteiro dos. Metropoliza o e Rede Urbana. In: PEREIRA, Rafael Henrique Moraes e FURTADO, Bernardo Alves (orgs.). *Dinâmica urbano-regional: rede urbana e suas interfaces*. Brasília: IPEA, 2011, p.97-107.

DINIZ, Clélio Campolina. A Questão Territorial e o Desenvolvimento Brasileiro: a busca de um país policêntrico. In: DELFIM NETTO, Antonio; *et al.* *O Brasil do Século XXI: Brasil e a Ciência Econ mica em Debate*. São Paulo: Saraiva, 2011, p.289-292, v.1.

\_\_\_\_\_; VIEIRA, Danilo Jorge. Brazil: accelerated metropolization and urban crisis. *Area Development and Policy*, v.1, n.2, p.155-177, 2016.

DINIZ, Eli. Uma perspectiva analítica para a reforma do Estado. *Lua Nova*, n.45, p. 29-48, 1998.

DUPAS, Gilberto. O Mito do Progresso. *Novos Estudos CEBRAP*, n.77, p.73-89, 2007.

FALUDI, Andreas. The Learning Machine: European Integration in the Planning Mirror. *Environment and Planning A.*, v.40, n.6, p.1470–1484, 2008.

FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de; MACHADO, Gustavo Gomes. A Política do Espaço e o Espaço da Política: a expansão negociada da Região Metropolitana de Belo Horizonte In: HOCHMAN, Gilberto; FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de (orgs.) *Federalismo e Políticas Públicas no Brasil*. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2013, p.247-277.

FEIOCK, Richard. Metropolitan Governance and Institutional Coletive Action. *Urban Affairs Review*, v.44, n.3, p.397-425, 2009.

FERRÃO, João. *O Ordenamento do Território como Política Pública*. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 2010.

\_\_\_\_\_. Governança Democrática Contemporânea: como construir a cidade dos cidadãos. In: FERREIRA, Álvaro; RUA, João; MATTOS, Regina Célia de. *Desafios da metropolização do espaço*. Rio de Janeiro: Consequência, 2015, p.209-224.

FERREIRA, Álvaro. RUA, João; MATTOS, Regina Célia de. Metropolização do Espaço, Gestão Territorial e Relações Urbano-Rurais: algumas interações possíveis. *Geo UERJ*, v.2, n.25, p.477-504, 2014.

FERREIRA, João Sette Whitaker. São Paulo, o mito da cidade-global: ideologia e mercado na produção da cidade. *VI Seminário Internacional da Unidade Temática de Desenvolvimento Urbano da Rede de Mercocidades*, Buenos Aires, 3 e 4 de julho, 2003.

FIRKOWSKI, Olga. Por que as Regiões Metropolitanas no Brasil são Regiões mas não são metropolitanas. *Revista Paranaense de Desenvolvimento*, n.112, p.19-38, 2012.

FLORENTINO, Rui Filipe Arango. La ordenación del territorio en Portugal: el caso del área metropolitana de Lisboa. *Ciudades: Revista del Instituto Universitario de Urbanística de la Universidad de Valladolid*, n.15, p.133-149, 2012.

FOUCAULT, Michel. Of Other Spaces. *Diacritics*, v.16, n.1, p.22-27, 1986. Available from: <<http://www.jstor.org/stable/464648>>. Cited: 19 nov. 2016.

FREY, Klaus. Abordagens de Governança em Áreas Metropolitanas da América Latina: avanços e entraves. *Urbe - Revista Brasileira de Gestão Urbana*, v.4, n.1, p. 87-102, 2012.

FURTADO, Bernardo Alves; KRAUSE, Cleandro; FRANÇA, Karla Christina Batista de (orgs.) *Território metropolitano, políticas municipais: por soluções conjuntas de problemas urbanos no âmbito metropolitano*. Brasília: IPEA, 2013.

GADENS, Leticia Nerone; HARDT, Leticia Peret Antunes; FREY, Klaus. Das práticas de gestão de grandes projetos urbanos. *Saúde e Sociedade*, v. 21, supl.3, p. 21-32, 2012.

GASPAR, Jorge. Inserção da área metropolitana de Lisboa no país, na Península Ibérica e na Europa. In: TENEDÓRIO, José António (coord.) *Atlas da Área Metropolitana de Lisboa*. Lisboa, Portugal: AML, 2003, p.31-43. Disponível em <[http://www.aml.pt/susProjects/susWebBackOffice/uploadFiles/wt1wwpgf\\_aml\\_sus\\_pt\\_site/componentText/SUS57ED36183CF6D/ATLAS\\_03.PDF](http://www.aml.pt/susProjects/susWebBackOffice/uploadFiles/wt1wwpgf_aml_sus_pt_site/componentText/SUS57ED36183CF6D/ATLAS_03.PDF)>. Acesso em 12 nov. 2016.

GASPAR, Ricardo. A economia política da urbanização contemporânea. *Cadernos Metrópole*, v.13, n.25, p.235-256, 2011.

GLEESON, Brendan; SPILLER, Mark. Metropolitan governance in the urban age: trends and questions. *Current Opinion in Environmental Sustainability*, n.4, p.393-397, 2012.

GONÇALVES, Jorge; FERREIRA, José Antunes. The planning of strategy: a contribution to the improvement of spatial planning. *Land Use Policy*, v.45, p.86-94, 2015.

GOTTMANN, Jean. Evolução do Conceito de Território. *Boletim Campineiro de Geografia*, v.2. n.3, 2012.

HARVEY, David. *The Urbanization of Capital: Studies in the History and Theory of Capitalist Urbanization*. London, UK: Basil Blackwell, 1985.

\_\_\_\_\_. *Condição Pós-Moderna: pesquisa sobre as origens da mudança cultural*. São Paulo: Edições Loyola, 1992.

\_\_\_\_\_. *O enigma do capital e as crises do capitalismo*. São Paulo, SP: Boitempo, 2011

\_\_\_\_\_. *Cidades Rebeldes: do Direito à Cidade à Revolução Urbana*. São Paulo: Martins Fontes, 2014.

IANNI, Otávio. Globalização e neoliberalismo. *São Paulo em Perspectiva*, v.12, n.2, p.27-32, 1998.

JESSOP, Bob. Liberalism, Neo-Liberalism and Urban Governance: A State Theoretical Perspective. *Antipode*. v.34, n.3, p. 452-472, 2002.

JOHNSON, Allan G. *Dicionário de Sociologia: Guia Prático da Linguagem Sociológica*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed., 1997.

KLINK, Jeroen Johannes. Regionalismo e Reestruturação Urbana: uma perspectiva brasileira de governança metropolitana. *Revista Educação*, v.32, n.2, p.217-226, 2009.

\_\_\_\_\_. The Hollowing out of Brazilian Metropolitan Governance as We Know It: restructuring and rescaling the developmental state in metropolitan space. *Antipode*, v.46, n.3, p.629-649, 2014.

KOWARICK, Lúcio. *Escritos Urbanos*. São Paulo: Editora 34, 2000.

KRÄTKE, Stepan. Cities in Contemporary Capitalism. *International Journal of Urban and Regional Research*, v.38, n.5, p.1660–1677, 2014.

LACERDA, Norma; RIBEIRO, Suely. Limites da Gestão Metropolitana e à Governança Cooperada Intermunicipal no Brasil. *Eure (Santiago)*, v.40, n.121, p.185-202, 2014.

LE GÀLES, Patrick; VITALE, Tomaso. Governing the large metropolis. A research agenda. *Working papers du Programme Cities are Back in Town*, n.2013-6, 2013. Available from: <<http://spire.sciencespo.fr/hdl:/2441/8kbfvpahkhqtss090a0j65136>>. Cited: 7 dez. 2016.

LEFEBVRE, Henri. *O Direito à Cidade*. 5ª.edição. São Paulo: Centauro, 2008.

LEFEVRE, Christian. Metropolitan Government and Governance in Western Countries: A Critical Review. *International Journal of Urban and Regional Research*, vol.22, n.1, p.9-25, 1998.

\_\_\_\_\_. The Improbable Metropolis: decentralization, local democracy and metropolitan areas in the western world. *Análise Social*, vol.XLV, n.197, p.623-637, 2010.

\_\_\_\_\_. Las experiencias internacionales de cooperación metropolitana: una visión de los mecanismos de governanza en los países desarrollados. In: PUGLIESE, Luciano (org.) *Políticas e Instituciones Metropolitanas*. Buenos Aires: Ministerio del Interior y Transporte, 2015, p.43-69.

LENCIONI, Sandra. Metropolitização do espaço e a constituição de megarregiões. In: FERREIRA, Álvaro. RUA, João; MATTOS, Regina Célia de. *Desafios da Metropolitização do Espaço*. Rio de Janeiro: Consequência, 2015, p.35-68.

LIMA, Rafael Galeoti de; OLIVEIRA, Regina Célia de. Notas sobre o planejamento pública na Baixada Santista. In: CUNHA, Maria Lupinacci da; OLIVEIRA, Regina Célia de. *Baixada Santista: uma contribuição à análise geoambiental*. São Paulo: Editora UNESP Digital, 2015. Disponível em <<http://books.scielo.org/id/wg6rs/pdf/cunha-9788568334553.pdf>>. Acesso em 4 dez. 2016.

LIPPI, Mariana. Governança e governabilidade regional: análise da Região Metropolitana da Baixada Santista. *Cadernos Adenauer*, vol.XII, n.4, p.203-218, 2011.

LOBO, Marina Costa. *Governar em Democracia*. Lisboa: ICS – Imprensa de Ciências Sociais, 2005.

MACHADO, Gustavo Gomes. *Gestão metropolitana e autonomia municipal: dilemas das transações federativas*. Belo Horizonte: Editora da PUC Minas, 2009.

MACIEL, Cristiano Ferrari; SANTOS JUNIOR, Wilson Ribeiro dos; PROENÇA, Anderson Dias de Almeida. Aeroporto contemporâneo e a sua função como projeto urbano. O caso de Viracopos em Campinas (SP). In: Encontro Nacional da ANPARQ, 4, 2016. *Anais...* Porto Alegre: ANPARQ, 2016, p.1-21

MARICATO, Ermínia (org.). *A produção da casa (e da cidade) no Brasil industrial*. Petrópolis: Vozes, 1979.

\_\_\_\_\_. *Para Entender a Crise Urbana*. São Paulo: Expressão Popular, 2015.

MENCIO, Mariana. A constitucionalidade dos critérios de criação das Regiões Metropolitanas, Aglomerações Urbanas e Microrregiões previstos na Lei Federal brasileira. *Revista Digital de Derecho Administrativo [Universidad Externado de Colombia]*, n.13, p.161-192, 2015.

MENDES, Luís. Globalização e novas condições para o governo neoliberal do território. *Revista Movimentos Sociais e Dinâmicas Espaciais*, v.4, n.1, p.188-206, 2015.

MENTONE, Renato Lagos. *Plano metropolitano de desenvolvimento integrado da Grande São Paulo/PMDI-GSP, 1970*. Da expectativa ao desconhecimento. Dissertação (Mestrado em Planejamento Urbano e Regional) - Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2015. Disponível em: <<http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/16/16139/tde-07032016-160446/>>. Acesso em: 24 maio 2016.

MERRIFIELD, Andy. *Metromarxism. A Marxist Tale of the City*. New York, US: Routledge, 2002.

MÉSZÁROS, István. *A Montanha que Devemos Conquistar*. São Paulo: Boitempo, 2015.

MILLER, Byron. Castells' The City and the Grassroots: 1983 and Today. *International Journal of Urban and Regional Research*, v.30, n.1, p.207–211, 2006.

MONGIN, Olivier. *A Condição Urbana: a cidade na era da globalização*. São Paulo: Estação Liberdade, 2009.

MORAES, Antonio Carlos Robert de; COSTA, Wanderley Messias da. *Geografia Crítica: a valorização do espaço*. São Paulo: Hucitec, 1984.

MOREIRA, Danielle de Andrade; GUIMARÃES, Virgínia Totti. Regiões Metropolitanas e Funções Públicas de Interesse Comum - o Ordenamento Territorial diante do Estatuto da Metrópole. *Revista de Direito da Cidade*, v.7, n.3, p.1249-1269, 2015. Disponível em: <<http://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/rdc/article/view/18847/14065>>. Acesso em: 27 maio 2016.

MOURA, Rosa; HOSHINO Thiago de Azevedo Pinheiro. Estatuto da metrópole: enfim, aprovado! Mas o que oferece à metropolização brasileira? *Informativo Observatório das Metrôpoles*, p.1-14, 2015. Disponível em <[http://www.observatoriodasmetropoles.net/download/estatuto\\_metropole\\_artigo\\_rsa.pdf](http://www.observatoriodasmetropoles.net/download/estatuto_metropole_artigo_rsa.pdf)>. Acesso em 15 out. 2015.

MOTTA, D. M.; MIRANDA, Z. A. I. de; WERTHEIMER, M. L.; RODRIGUES, M.; MIRANDA, L. H. F. de A.; FERRARI, T. K. Governança das Funções Públicas de Interesse Comum de Saneamento e Transporte Metropolitano na Região Metropolitana de São Paulo. In: COSTA, M. A.; PANTOJA, I.; MARGUTI, B. O. *Relatos e estudos de caso da gestão metropolitana no Brasil*. Rio de Janeiro: IPEA, 2014, p.169-210.

NORRIS, Donald F. Whither Metropolitan Governance? *Urban Affairs Review*, vol.36, n.4, p.532-550, 2001.

OBSERVATÓRIO das Metrôpoles. *Arranjos Institucionais para a Gestão Metropolitana*. Relatório de Pesquisa. Rio de Janeiro: Observatório das Metrôpoles, 2009, 118p.

OLIVEIRA, Alberto de. Os grandes projetos urbanos como estratégia de crescimento econômico. *EURE (Santiago)*, v. 39, n. 117, p. 147-163, 2013.

OLIVEIRA, Ricardo Victalino de. *Federalismo assimétrico brasileiro*. Belo Horizonte: Arraes Editores, 2012.

OLSON, Mancur. *A Lógica da Ação Coletiva*. São Paulo: EDUSP, 1999.

ONU – Organização das Nações Unidas. *World Urbanization Prospects: The 2014 Revision*. Nova Iorque: The Population Division of the Department of Economic and Social Affairs, 2014. Disponível em <<http://esa.un.org/unpd/wup/>>. Acesso em 9 de setembro de 2014.

PAULO, Luiz Fernando Arantes. O PPA como instrumento de planejamento e gestão estratégica. *Revista do Serviço Público*, v.61, n.2, p.171-187, 2010.

PECK, Jamie; THEODORE, Nik; BRENNER, Neil. Neoliberal Urbanism. *SAIS Review*, v.XXIX, n.1, p.49-66, 2009.

PEDRAZZINI, Luisa. From territorial cohesion to the new regionalized Europe. In: PEDRAZZINI, Luisa; AKYIAMA, Retana Satiko (orgs.) *From Territorial Cohesion to the New Regionalized Europe*. Santangelo di Romagna – Itália: Maggiore Editore, 2011, p.11-25.

PESSOA, Renata. Em busca de uma definição de Policentrismo Urbano para as Metrôpoles Brasileiras. *Revista Paranaense de Desenvolvimento*, n.120, p.297-318, 2011.

PEREIRA, Margarida. Governança Territorial Multinível: fratura(s) entre teoria e prática(s). *Revista DRd - Desenvolvimento Regional em debate*, v.4, n.2, p.4-20, 2014.

\_\_\_\_\_ e SILVA, Carlos Nunes da. As Grandes Áreas Urbanas – Contributos para a Definição de Alternativas ao Modelo Institucional Vigente. In: *Território e Administração. Gestão de Grandes Áreas Urbanas*. Atas do Seminário, FCT – Fundação para a Ciência e a Tecnologia. Ministério da Ciência e da Tecnologia, p.73-89, 2001.

PEREIRA, Maria de Lourdes D.; DRUMMOND, Maria Valeska D. A Gestão Metropolitana e seus Desafios: uma análise do novo sistema de governança da RMBH. In: Encontro Nacional da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Ambiente e Sociedade, 5, 2010, Florianópolis, *Anais...* ANPPAS, 2010.

QUEIROGA, Eugênio. A Megalópole do Sudeste Brasileiro: a formação de uma nova entidade urbana para além das noções de macro-metrópole e de complexo metropolitano expandido. In: Encontro Nacional da ANPUR, 11, 2005. *Anais...* Salvador: ANPUR, 2005, p.1-20.

\_\_\_\_\_; SANTOS JUNIOR, Wilson Ribeiro dos. Sistemas de Espaços Livres e Metrópole Contemporânea: reflexões a partir do caso da Região Metropolitana de Campinas. *Paisagem Ambiente: ensaios*, n.26, p.211-223, 2009.

RIBEIRO, Ana Clara Torres. O Fato Metropolitano - Enigma e Poder. *Etc... espaço, tempo e crítica - Revista Eletrônica de Ciências Humanas e Sociais*, v.1, n.2, p.53-63, 2007.

\_\_\_\_\_. Cartografia da ação social: região latino-americana e novo desenvolvimento urbano. In: POGGIESE, Héctor; EGLER, Tamara Tania Cohen (orgs.) *Otro desarrollo urbano: ciudad incluyente, justicia social y gestión democrática*. Buenos Aires: Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales - CLACSO, 2009a, p.147-156.

\_\_\_\_\_. Presentificação, impulsos globais e espaço urbano. O novo economicismo. In: POGGIESE, Héctor; EGLER, Tamara Tania Cohen (orgs.) *Otro desarrollo urbano: ciudad incluyente, justicia social y gestión democrática*. Buenos Aires: Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales - CLACSO, 2009b, p.25-34.

RIBEIRO, Maurício Portugal. *10 anos da lei de PPP 20 anos da lei de concessões: viabilizando a implantação de infraestruturas para o desenvolvimento econômico e social*. [s.l.]: Revolução eBook, 2015.

RODRIGUEZ-ACOSTA, Cristina A.; ROSENBAUM, Allan. Local government and the governance of metropolitan areas in Latin America. *Public Administration and Development*, v.25, p.295-306, 2005.

ROY, Joaquín; KANNER, Aimee. *Historical dictionary of the European Union*. Lanham, Maryland, EUA: The Scarecrow Press, 2006.

SALET, Willem. New Metropolitan Spaces and Metropolitan Strategies in the Face of Modernisation. *Métropoles*, n.2, p.1-27, 2007.

SANTOS, André Rocha; BERTUOL, Carla; AMBROSIO, Rafael Paulo; SANTOS, Emerson. Gestão urbana e políticas públicas na Baixada Santista: padrões, efeitos e desafios. In: BRANDÃO, M. V. M.; MORELL, M. G. G. de; SANTOS, A. R. (eds.) *Baixada Santista: transformação da ordem urbana*. Rio de Janeiro: Letra Capital: Observatório das Metrôpoles, 2015, p.261-289. Disponível em <[http://www.observatoriodasmetropoles.net/images/abook\\_file/serie\\_ordemurbana\\_baixadasantista.pdf](http://www.observatoriodasmetropoles.net/images/abook_file/serie_ordemurbana_baixadasantista.pdf)>. Acesso em 4 dez. 2016.

SANTOS, Ângela Moulin Simões Penalva; VASQUES, Pedro Henrique Ramos Prado. Política Urbana no Contexto Federativo Brasileiro - um avanço normativo na gestão dos aglomerados urbanos. *Revista de Direito da Cidade*, v.7, n.4, p.1771-1790, 2015.

SANTOS, Boaventura de Souza. O Estado, o Direito e a Questão Urbana. *Revista Crítica de Ciências Sociais*, v.9, p. 9-86, 1982.

SANTOS, Clezio Saldanha dos. *Introdução à Gestão Pública*. São Paulo: Saraiva, 2006.

SANTOS, Diego Fiel; FERNANDES, Antônio Sérgio Araújo; TEIXEIRA, Marco Antônio Carvalho. As Regiões Metropolitanas no Brasil e o problema institucional de cooperação: a trajetória das Regiões Metropolitanas de Natal e Aracaju. *Cadernos EBAPE.BR*, v.11, n.3, p.368-382, 2013.

SANTOS, João Rafael. Planning a Metropolis from infrastructure: Lisbon from 1940 to 1966. *Journal of Planning History*, v.12, n.4, p.312-333, 2013.

SANTOS, Milton. *A Urbanização Brasileira*. São Paulo: Hucitec, 1993.

\_\_\_\_\_. O Retorno do Território. In: Santos, M., M. A. Souza e M. L. Silveira. *Território, Globalização e Fragmentação*. São Paulo: Hucitec, 1998.

\_\_\_\_\_. Por uma outra Globalização: do pensamento único à consciência universal. 22. ed. Rio de Janeiro: Record, 2012.

\_\_\_\_\_; SILVEIRA, María Laura. *O Brasil: Território e Sociedade no início do século XX*. 9. ed. Rio de Janeiro: Record, 2006.

SANTOS, S. M. M. dos; DUARTE, L. S.; PERILLO, S. R.; NAVARRO, A. M.; MUÑOZ, A. E. P.; PIRES, M. C. São Paulo: dinâmica urbano-regional do estado. In: PEREIRA, Rafael Henrique Moraes; FURTADO, Bernardo Alves (orgs.). *Dinâmica urbano-regional: rede urbana e suas interfaces*. Brasília: IPEA, 2011, p.439-482.

SANTOS JUNIOR, Orlando Alves dos; GAFFNEY, Christopher; RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz (orgs.). *Brasil: os impactos da Copa do Mundo 2014 e das Olimpíadas*. Rio de Janeiro: E-papers, 2015. Disponível em <[http://observatoriodasmetrolopes.net/images/abook\\_file/livro\\_megaeventos\\_2015.pdf](http://observatoriodasmetrolopes.net/images/abook_file/livro_megaeventos_2015.pdf)>. Acesso em 26 de outubro de 2016.

SANTOS JUNIOR, Wilson Ribeiro dos. Os Projetos Estratégicos e a Reestruturação do Território. Conflitos e Potencialidades da Região Metropolitana de Campinas. In: Encontro Nacional da ANPUR, 14, 2011. *Anais...* Rio de Janeiro: ANPUR, 2011, p.1-17.

\_\_\_\_\_; PROENÇA, Anderson Dias de Almeida. Formação do Corredor Urbano Campinas-Sorocaba: reconcentração produtiva e estruturação do território. *Cadernos de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo da Universidade Mackenzie*, v.14, n.1, p.1-20, 2014.

SAPPELLI, Giulio. *Southern Europe since 1945: tradition and modernity in Portugal, Spain, Italy, Greece and Turkey*. Londres: Longman, 1995.

SCOTT, Allen J. *Social Economy of the Metropolis: Cognitive-Cultural Capitalism and the Global Resurgence of Cities*. Oxford, UK: Oxford University Press, 2008.

SILVA NETO, Manoel Lemes da. Regionalização histórico-administrativa versus regionalização unificadora-complexa: reflexões sobre as tendências da organização regional paulista. *Tempo & Memória*, n.4, p.85-108, 2005.

\_\_\_\_\_. Evolução e tendências da gestão metropolitana em São Paulo. Aspectos normativos (parte 1). *Arquitextos*, n.124.02, 2010a. Disponível em <<http://www.vitruvius.com.br/revistas/read/arquitextos/11.124/3584>>. Acesso em 23 jul. 2016.

\_\_\_\_\_. Evolução e tendências da gestão metropolitana em São Paulo. Aspectos normativos (parte 2). *Arquitextos*, n.125.10, 2010b. Disponível em <<http://www.vitruvius.com.br/revistas/read/arquitextos/11.125/3632>>. Acesso em 23 jul. 2016.

SIMÕES JUNIOR, José Geraldo. Paradigmas da urbanística ibérica adotados na colonização do continente americano. Sua aplicação no Brasil ao longo do século XVI. *Arquitextos*, ano 13, n.148.06, 2012. Disponível em <<http://www.vitruvius.com.br/revistas/read/arquitextos/13.148/4505>>. Acesso em 11 nov. 2016.

SMITH, Neil. New Globalism, New Urbanism: Gentrification as Global Urban Strategy. *Antipode*, v.34, n.3, p.427-450, 2002.

SOARES, Luís Jorge Bruno. Ordenamento e Planeamento do território no contexto metropolitano. In: TENEDÓRIO, José António (coord.) *Atlas da Área Metropolitana de Lisboa*. Lisboa, Portugal: AML, 2003, p.247-291. Disponível em

<[http://www.aml.pt/susProjects/susWebBackOffice/uploadFiles/wt1wwpgf\\_aml\\_sus\\_pt\\_site/componentText/SUS57ED36183CF6D/ATLAS\\_13.PDF](http://www.aml.pt/susProjects/susWebBackOffice/uploadFiles/wt1wwpgf_aml_sus_pt_site/componentText/SUS57ED36183CF6D/ATLAS_13.PDF)>. Acesso em 12 nov. 2016.

SOJA, Edward. Regional Urbanization and the end of the Metropolis Era. In: BRIDGE, Gary; WATSON, Sophie (orgs.) *The New Blackwell Companion to the City*. [s.l.]: Wiley-Blackwell, 2011, p.679-689.

SOMEKH, Nádia. Metrôpoles, governança e projetos urbanos. In: EGLER, Tamara Tania Cohen; TAVARES, Hermes Magalhães. *Política Pública, Rede Social e Território*. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2012, p.157-176.

SOUZA, Celina. Regiões Metropolitanas: condicionantes do regime político. *Lua Nova*, n.53, p.137-158, 2003.

\_\_\_\_\_. Regiões Metropolitanas: reforma do regime político e vazios de governança. In: DINIZ, Eli (org.) *Globalização, Estado e desenvolvimento: dilemas do Brasil no novo milênio*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2007, p.235-262.

SOUZA, Marcelo Lopes; RODRIGUES, Glaucio Bruce. *Planejamento Urbano e ativismos sociais*. São Paulo: UNESP, 2004.

SPINK, Peter Kevin; TEIXEIRA, Marco Antônio Carvalho; CLEMENTE, Roberta. Governança, governo ou gestão - o caminho das ações metropolitanas. *Cadernos Metrôpole*, São Paulo, v.11, n.22, p.453-476, 2009.

TAVARES, Felipe Rangel. Desenvolvimentismo e Metropolização: repercussões do "novo desenvolvimentismo" brasileiro no espaço metropolitano. In: Encontro Nacional da ANPUR, 15, 2013. *Anais...* Recife: ANPUR, 2013.

TAVARES, Jeferson Cristiano. Eixos: novo paradigma do planejamento regional? Os eixos de infraestrutura nos PPA's nacionais, na IIRSA e na macrometrôpole paulista. *Cadernos Metrôpole*, v.18, n.37, p.671-695, 2016.

TEIXEIRA, Manuel C. Os modelos urbanos brasileiros das cidades portuguesas. In: PESSOTTI, Luciene; RIBEIRO, Nelson Pôrto Ribeiro. *A construção da cidade portuguesa na América*. Rio de Janeiro: PoD, 2011, p.151-168.

TELES, Filipe. Local government and the bailout: reform singularities in Portugal. *European urban and regional studies*, v.23, n.3, p.455-467, 2016.

TILLY Charles. *Coercion, Capital and European States: AD990-1990*. Oxford, UK: Basil Blackwell, 1990.

TOMÀS, Mariona. If Urban Regions are the answer, what is the question? Thoughts on the European Experience. *International Journal of Urban and Regional Research*, v.39, n.2, p.382-389, 2015.

UNIÃO EUROPEIA. Comissão Europeia. *ESDP - European Spatial Development Perspective: towards a balanced and sustainable development of the territory of the*

*European Union*. Luxemburg: 1999. Available from: <[http://ec.europa.eu/regional\\_policy/sources/docoffic/official/reports/pdf/sum\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/official/reports/pdf/sum_en.pdf)> Cited: 11 jul. 2015

\_\_\_\_\_. Comissão das Comunidades Europeias. *Livro Verde sobre Coesão Territorial Europeia: Tirar Partido da Diversidade Territorial*. Bruxelas, 2008, 14p. Available from: <[http://ec.europa.eu/regional\\_policy/archive/consultation/terco/paper\\_terco\\_pt.pdf](http://ec.europa.eu/regional_policy/archive/consultation/terco/paper_terco_pt.pdf)>. Cited: 11 jul. 2015.

VAROUFAKIS, Yanis. *O Minotauro Global. A Verdadeira Origem da Crise Financeira e o Futuro da Economia Global*. São Paulo: Autonomia Literária, 2016.

WATERHOUT, Bas. European Spatial Planning: current state and future challenges. In: ADAMS, Neil; COTELLA, Giancarlo; NUNES, Richard (eds.) *Territorial Development, cohesion and spatial planning: knowledge and policy development in an enlarged EU*. New York, US: Routledge, 2011, p.84-102.

WILSON, Robert; SPINK, Peter; WARD, Peter. Governança Metropolitana nas Américas. *Cadernos Metrôpoles*, v.13, n.25, p.15-44, 2011.

YE, Lin. State-led Metropolitan Governance in China: making integrated city regions. *Cities*, v.41, Part B, p.200-208, 2014.