



UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS  
Instituto de Economia

# GESTÃO METROPOLITANA, POSSIBILIDADES E LIMITES: A EXPERIÊNCIA DE CAMPINAS

**Ulysses Cidade Semeghini**

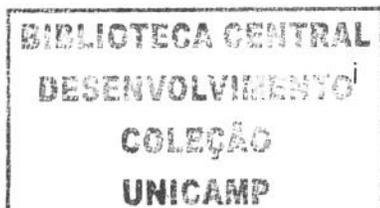
Tese de Doutorado apresentada ao Instituto de Economia da UNICAMP para obtenção do título de Doutor em Ciências Econômicas – área de concentração: Teoria Econômica, sob a orientação do Prof. Dr. Geraldo Biasoto Junior.

*Este exemplar corresponde ao original da tese defendida por Ulysses Cidade Semeghini em 21/07/2006 e orientada pelo Prof. Dr. Geraldo Biasoto Junior.*

CPG, 21 / 07 / 2006

A handwritten signature in black ink, appearing to be "Ulysses", written over a horizontal line.

Campinas, 2006



UNIDADE	BC
Nº CHAMADA	+UNICAMP
	Se52g
V	EX
TOMBO BC/	09579
PROC.	16.123.06
C	<input type="checkbox"/>
D	<input checked="" type="checkbox"/> A
PREÇO	11,00
DATA	9/8/06

BIB ID - 384670

**Ficha catalográfica elaborada pela biblioteca  
do Instituto de Economia/UNICAMP**

Se52g	Semeghini, Ulysses C. (Ulysses Cidade) Gestão metropolitana, possibilidades e limites : a experiência de Campinas/ Ulysses Cidade Semeghini. – Campinas, SP : [s.n.], 2006.
	Orientador : Geraldo Biasoto Junior Tese (doutorado) – Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Economia.
	1. Administração de regiões metropolitanas. 2. Campinas, Região Metro- politana - Financiamento. I. Biasoto Junior, Geraldo. II. Universidade Estadual de Campinas. Instituto de Economia. III. Título.
	06-053-BIE

**Título em Inglês: Metropolitan management, possibilities and limits : the experience of Campinas**

**Keywords :** Metropolitan government, Campinas – Metropolitan area

**Área de concentração :** Teoria Económica

**Titulação :** Doutor em Ciências Económicas

**Banca examinadora :** Prof. Dr. Geraldo Biasoto Junior  
Prof. Dr. Rinaldo Barcia Fonseca  
Prof. Dr. Carlos Americo Pacheco  
Prof. Dr. Fabricio Augusto de Oliveira  
Prof. Dr. Aurilio Sergio Costa Caiado

**Data da defesa:** 21-07-2006

**Programa de Pós-Graduação:** Economia

Marta Salix

## AGRADECIMENTOS

Esta tese retoma um tema, o da gestão metropolitana, que tornou-se objeto de reflexão no âmbito do NESUR/IE/UNICAMP a partir do começo dos anos noventa, ocasião em que diversas pesquisas tendo como foco o processo de metropolização em curso no país foram ali realizadas, e das quais participei diretamente. Registro aqui minha gratidão aos meus colegas de trabalho da época; muitos dos textos de então foram agora utilizados. Agradeço em particular ao prof. Wilson Cano, primeiro coordenador do NESUR e a quem devo muito da minha formação.

Retornando ao IE após afastamento de treze anos, voltei a trabalhar com o NESUR, agora sob coordenação do prof. Rinaldo Barcia Fonseca, na mesma temática, em pesquisa cujo eixo é o acompanhamento do trabalho dos órgãos de gestão da Região Metropolitana de Campinas. Quero consignar meu reconhecimento ao estímulo e camaradagem dos integrantes daquele núcleo, e em particular aos profs. Gustavo Zimmerman, Carlos Brandão e Rosana Baenninger (do NEPO/UNICAMP), e aos pesquisadores Áurea Davanzo, Rovená Negreiros, Zoraide Miranda, Maria Conceição Pires, Maria de Fátima Araujo, e Célia Caiado, dos quais absorvi importantes sugestões ao longo do trabalho, e que obviamente não tem responsabilidade alguma sobre eventuais erros ou omissões. Agradeço muito especialmente ao prof. Rinaldo Fonseca, que foi sempre fundamental com sua clareza de idéias, e que contribuiu decisivamente na discussão sobre a estrutura do texto, lendo-o depois com grande atenção e dedicação.

Meus profundos agradecimentos também a meu orientador, prof. Geraldo Biasoto, grande amigo e com quem venho dividindo muito do trabalho nos últimos anos.

Meus agradecimentos ainda ao pessoal da Agemcamp (Agência da Região Metropolitana de Campinas) pela colaboração, e à Claudia Salvador, do NESUR, pelo apoio na estruturação e montagem da tese.

Por fim, minha gratidão à Odília e Giulia, que suportaram com amor e dedicação a elaboração do trabalho.

## RESUMO

O tema central da tese é o da gestão e financiamento metropolitanos,. Sua prática no Brasil, mesmo em seu período mais efetivo (segunda metade dos anos 70), parece pouco encorajadora, olhada retrospectivamente

Não obstante, as razões para efetivação de formas integradas de gestão metropolitana permanecem válidas. No caso do Brasil, essas justificativas tornam-se ainda mais relevantes, dada a escala dos problemas, a limitação de recursos e os tremendos desequilíbrios sociais e espaciais.

A tese inicialmente procura esboçar um quadro conceitual sobre as metrópoles e a evolução de seus aparatos institucionais de gestão e financiamento. Na seqüência, reconstituem-se as trajetórias demográfica , econômica e financeira recentes, bem como os processos determinantes da evolução da mancha urbana no caso da Região Metropolitana de Campinas

Nos capítulos finais é feita uma apreciação crítica da experiência recente de gestão e de financiamento na RM de Campinas À guisa de conclusão, procura-se destacar elementos que podem representar um salto de qualidade na constituição e no desempenho do aparato de gestão e financiamento para a Região Metropolitana de Campinas.

<b>SUMÁRIO</b>	<b>Pag.</b>
<b>Introdução .....</b>	<b>1</b>
<b>Cap. 1 - Gestão Metropolitana: Pontos para uma Reflexão .....</b>	<b>7</b>
1.1. Desenho Institucional .....	7
1.2. Gestão Integrada: Alternativas .....	14
1.3. Necessidade de um Projeto Estratégico .....	15
1.4. Resumo dos Principais Aspectos Conceituais .....	20
<b>Cap.2 - A Experiência Brasileira de Gestão e Financiamento Metropolitano.....</b>	<b>23</b>
2.1. A Gestão Metropolitana no Período Militar .....	23
2.2. A Constituição de 1988 e a Gestão Metropolitana.....	25
2.3. Obstáculos Atuais a uma Ação Metropolitana Efetiva.....	29
<b>Cap. 3 - Uma Região Diferenciada .....</b>	<b>37</b>
3.1. Campinas: do Café à MetrÓpole.....	38
3.2. RMC: Evolução Demográfica .....	42
3.3. RMC: Evolução Econômica.....	48
3.4. Evolução Recente das Finanças Públicas .....	53
3.5. A Expansão da Mancha Urbana: Campinas e Região Metropolitana .....	60
3.5.1 Características da Expansão Urbana de Campinas.....	60
3.5.2 Expansão Recente da Mancha Urbana da RMC.....	65
Anexo.....	70
<b>Cap. 4 - A Experiência de Gestão e Financiamento na Região Metropolitana de Campinas.....</b>	<b>85</b>
<b>Cap. 5 - A Gestão Metropolitana na RMC: Apreciação Crítica do Aparato Institucional e Possíveis Alternativas de Financiamento.....</b>	<b>95</b>
5.1. Uma Apreciação da Experiência Campineira de Gestão Metropolitana .....	95
5.2. Novos Instrumentos de Financiamento.....	103
<b>Conclusões .....</b>	<b>117</b>
<b>Bibliografia .....</b>	<b>119</b>

## Introdução

Um primeiro aspecto que chama a atenção quando se analisa o processo de urbanização no Brasil é sua intensidade e rapidez. Entre 1950 e 1980, a população urbana passou de 18,7 para 81,1 milhões de pessoas (mais de 60 milhões em cidades de mais de 20 mil habitantes); no final do século, os brasileiros vivendo em cidades eram 137,9 milhões. Isto é, entre 1980 e 2000 mais de 50 milhões de pessoas foram incorporadas ao sistema urbano, o que equivale à população total das cidades de 1970.

A par da rapidez do processo, o outro aspecto que merece destaque refere-se ao grau de primazia relativamente baixo do sistema urbano, contrastando com o que normalmente se atribui a países em desenvolvimento. Por um lado, concentram-se grandes contingentes populacionais num número expressivo, embora reduzido de áreas metropolitanas e capitais regionais e sub-regionais; por outro, o volume da população urbana impulsionou o incremento de um número significativo de cidades de diferentes tamanhos (nos 30 anos até 1990, surgiram 386 cidades de mais de 20 mil habitantes). As taxas de crescimento têm sido elevadas em praticamente todos os extratos de cidades, em todas as regiões do país – embora obviamente a Região Sudeste concentre os centros maiores e a rede urbana mais densa.

À disposição da população por um amplo território somaram-se, como fatores principais para explicar tanto o crescimento das cidades existentes quanto o surgimento de novas, a expansão industrial, as transformações na agricultura (modernização, ocupação da fronteira agrícola), a instalação e/ou desenvolvimento de núcleos urbanos em resposta à exploração de recursos naturais e, por fim, a expansão (e ampliação de escopo) das atividades governamentais.

Do ponto de vista demográfico, a intensificação migratória de origem rural e destino urbano, sobretudo a partir dos anos 60, tem sido identificada como principal responsável pelo crescimento das cidades. Apenas entre 1960 e 1980, o saldo rural/urbano foi de cerca de 28 milhões de pessoas, população equivalente à da Argentina. Não obstante, como advertem os demógrafos, em que pese sua tendência declinante, o componente vegetativo tornou-se o principal responsável pelo crescimento a partir da década de 80, dado o peso significativo da população urbana já existente.

As características de diferenciação e dispersão relativas que marcam o sistema urbano brasileiro não devem, evidentemente, obscurecer a importância das maiores

idades, e em especial das áreas metropolitanas, tanto no que se refere à concentração populacional absoluta, quanto ao peso das atividades econômicas, e ainda ao acúmulo de carências sociais e na provisão de infra-estrutura. São, atualmente, 29 RMs, onde vivem 70 milhões de pessoas.

O processo de constituição dos grandes aglomerados urbanos passaria a ser mais pronunciado a partir dos anos 60, sobretudo em São Paulo, Rio de Janeiro, e Belo Horizonte. Porto Alegre, Recife e Salvador, em que pese a ampliação de suas economias urbanas, ainda não se configuravam como áreas metropolitanas nesse período.

Ainda nos anos 60, emergiria com mais nitidez a chamada “questão urbana”, visível sobretudo em São Paulo e Rio de Janeiro.

A expansão econômica dos anos 70 seria acompanhada de notável intensificação do processo de urbanização, destacando-se também acelerada metropolização (Belo Horizonte, Pará, Salvador, Recife, Fortaleza) e configuração de diversas aglomerações urbanas no Estado de São Paulo.

Nas metrópoles, o crescimento dos níveis de produção e emprego possibilitaram alguma melhoria nos níveis de renda familiar, e inequívoco avanço quanto à integração do mercado de trabalho, bem como resultados quantitativos expressivos no que se refere à provisão de infra-estrutura (habitação, saneamento, transportes, sistema viário). Apesar disso, ocorreria claro agravamento no quadro urbano: crescimento (populacional e físico) desmesurado; conurbação e adensamento excessivo de algumas áreas; retenção especulativa das terras e produção de vazios; periferação, segregação espacial e favelização explosiva; aumento da poluição e da agressão ao meio ambiente; problemas gigantescos de transporte e circulação.

Três ordens de fatores conduziram àquilo que Cano denominou de “arrebentação urbana”.<sup>1</sup> O agravamento das disparidades sociais nas cidades, tendo como pano de fundo a intensificação dos fluxos migratórios, num quadro de crescimento econômico com a agudização dos níveis de concentração da renda, amplificaria sobremodo a escala dos problemas e carências; as dificuldades para a incorporação produtiva de parcela expressiva desse contingente populacional contribuiriam para manter muito reduzida sua capacidade contributiva.

---

<sup>1</sup> CANO(1992 a); CANO e SEMEGHINI (1992 d)

O padrão urbanístico que se generalizou, com a desfiguração do espaço, devida principalmente aos interesses da valorização especulativa do capital mercantil imobiliário, faria aumentar exponencialmente os custos da urbanização, ampliando a incapacidade dos níveis locais de governo de enfrentar o acúmulo de exigências que crescentemente se colocava, em geral concorrendo para a deterioração das condições de vida.

Quanto à provisão de infra-estrutura, ressalte-se a acentuada queda nos montantes de investimentos a partir de 1981/1982, e o virtual desmantelamento nos aparatos institucionais e financeiros voltados a essas políticas. Apesar disso (e em que pese o aumento da população) continuaram melhorando ao longo da década os índices de cobertura do saneamento básico; mesmo aí, porém, são claros os sinais de estrangulamento.

Outro resultado da crise econômica, e da nova situação política dos anos 80, foi o progressivo esvaziamento da estrutura institucional e financeira voltada à política urbana e à gestão metropolitana, culminando no final da década com seu desmantelamento completo na área federal e quase total a nível dos Estados.

Como assinalam diversos autores (Maricato(2000);IPEA/NESUR/IBGE (2001) Davidovich(2004); Motta(2004); Gouveia(2005)) o padrão de urbanização no Brasil registrou mudanças relevantes, nas décadas de 80 e 90, entre elas um crescimento maior das cidades de porte médio( 100 a 500 mil habitantes) e das periferias metropolitanas em relação aos centros.; a consolidação das aglomerações urbanas não metropolitanas; a continuidade da concentração populacional nas aglomerações metropolitanas; saldos migratórios negativos e crescimento abaixo da média nacional nos pequenos municípios em praticamente todas as regiões do país; consolidação de novas áreas urbanas em Rondônia, Mato Grosso e Tocantins e adensamento do arco urbano na fronteira meridional, do Rio Grande do Sul até o Mato Grosso do Sul<sup>2</sup>

A agenda dos problemas urbanos ampliou-se, dado que a demanda por emprego e segurança veio somar-se aos pleitos tradicionais por moradia, transportes, equipamentos sociais e infraestrutura.

---

<sup>2</sup> MOTTA (2004)

Colocado esse quadro, cabe referir resumidamente o tema central da . tese: uma discussão sobre gestão metropolitana, focada no caso da Região Metropolitana de Campinas.

Pode-se defender a instituição de mecanismos de gestão metropolitana com base em quatro argumentos principais. Em primeiro lugar, a necessidade de um planejamento estratégico: intervenção nos principais processos estruturantes das Regiões Metropolitanas; em segundo lugar, a possibilidade de ganhos de escala na implementação dos serviços e da infra-estrutura; em terceiro, a possibilidade de maior racionalidade alocativa e administrativa e finalmente, maior racionalidade na apropriação e uso dos recursos financeiros. Tendo como pressupostos seu caráter democrático, e os parâmetros de eficiência e equidade, cabe sublinhar que é possível desenhar-se formatos muito diferenciados para os arcabouços institucional, jurídico e financeiro de gestão, comportando graus variados de autonomia, centralização ou formalidade, bem como abrangência quanto às atribuições.

No Brasil, como é sabido, a concepção e a prática do planejamento em seus diversos níveis perdeu terreno a partir dos anos 80. Associado à herança autoritária, visto como instrumento de intervenção nas realidades locais e regionais, e confundido com a prática tecnocrática, o incipiente planejamento urbano não constituiu exceção, valendo acrescentar que tanto a nível do aparato estatal quanto da reflexão acadêmica, houve nítida involução dessa temática, também nos países europeus e nos EUA. A extinção do Greater London Council, experiência paradigmática na área, ilustra essa tendência<sup>3</sup>.

Paralelamente, a prática da gestão metropolitana no Brasil, mesmo em seu período mais efetivo (segunda metade dos anos 70), parece pouco encorajadora, olhada retrospectivamente e no seu todo. Isso contribui, é claro, para desacreditar esse nível de gestão, respaldando críticas e propostas de extinção dos órgãos correspondentes.

As Regiões Metropolitanas no Brasil foram instituídas, através de lei complementar, em 1973. Independentemente de seus portes distintos, diferentes configurações, inserções econômicas e características produtivas, etc., todas receberam um aparato de gestão com o mesmo formato institucional e mesmas

---

<sup>3</sup> LOBO E TAVARES ( 1991); DENTE, (1990).

atribuições. Sua implantação revestiu-se de caráter nitidamente intervencionista sobre as áreas economicamente mais importantes e de maior potencial político oposicionista do país. Esse vício de origem tornou-se ainda mais problemático um empreendimento reconhecidamente difícil, como atesta a experiência internacional.

Não obstante, como argumentado acima, as razões para efetivação de formas integradas de gestão metropolitana permanecem válidas. No caso do Brasil, essas justificativas tornam-se ainda mais relevantes, dada a escala dos problemas, a limitação de recursos e os tremendos desequilíbrios sociais e espaciais. Acresce ainda que, com a constituição de 88 e as cartas estaduais, abriu-se espaço para modificações substanciais nos formatos institucional e financeiro de gestão metropolitana.

A Região Metropolitana de Campinas foi criada legalmente em 2000, e compreende dezenove municípios. Sua população naquele ano era de 2,3 milhões de habitantes, a nona mais populosa do país e a primeira não capital estadual.

A tese estrutura-se em cinco capítulos. No primeiro procurou-se esboçar um quadro conceitual sobre as metrópoles e a evolução de seus aparatos institucionais de gestão e financiamento. No segundo, buscou-se uma sistematização da literatura e de pesquisas que avaliam a experiência brasileira com esses dois temas. Os dois capítulos iniciais tem o objetivo de organizar um quadro geral para a discussão posterior. O terceiro capítulo ocupa-se inicialmente das trajetórias demográfica e econômica recentes da RM de Campinas, prosseguindo com uma análise da situação das finanças públicas dos municípios metropolitanos no período 1994/2004 para na sequência reconstituir os processos determinantes da evolução de sua mancha urbana.. No quarto capítulo é feito um histórico da experiência recente de gestão e de financiamento na RM de Campinas, com elementos extraídos da leitura das atas de seu Conselho de Desenvolvimento, bem como de dados de Relatórios de Pesquisa sobre a RMC, conduzida pelo NESUR/IE/UNICAMP

No último capítulo inicialmente procura-se reconstituir os pontos mais relevantes de uma reflexão recente que procura resgatar fatores de sucesso em experiências regionais internacionais. São pontos complementares à análise desenvolvida no capítulo 1; a meu juízo podem contribuir para focar a identificação de alternativas aos modelos e procedimentos vigentes, no Brasil e na RMC. Em seguida, é feita uma apreciação crítica da experiência de gestão e financiamento na RM de Campinas a partir do quadro teórico e de elementos dos capítulos precedentes, em particular do

capítulo 4. Aqui, procurou-se incluir o exame de possíveis alternativas ao financiamento metropolitano derivadas de instrumentos novos como o Estatuto das Cidades e as Parcerias Público Privadas, analisando-se também três sugestões de especialistas na área para a constituição de novos Fundos Metropolitanos.

À guisa de conclusão, procuro apontar o que, na minha opinião, pode representar um salto de qualidade na constituição e no desempenho do aparato de gestão e financiamento para a Região Metropolitana de Campinas.

## **CAPÍTULO 1 - GESTÃO METROPOLITANA: PONTOS PARA UMA REFLEXÃO**

O tema de reflexão a que se dedica esta tese fez com que se procurasse levantar na literatura material teórico sobre gestão metropolitana, dizendo respeito em especial ao desenho institucional para a ação governamental nesse nível, bem como material de caráter mais empírico, voltado para a análise das diferentes experiências internacionais de gestão metropolitana. Um outro tema pesquisado diz respeito à revisão na concepção e na prática do planejamento urbano que se seguiu às crises fiscal e financeira do Estado de Bem-Estar, na Europa, e do aparato voltado às RMs, no Brasil, da década de 70 em diante. As principais referências aqui foram os textos de Lordello de Melo(1986); Dente(1990); Lobo e Tavares(1992); Portas(s.d.); Putnam(1993); Borja e Castells(1997); Gouveia(2005) e Brandão(2006)

### **1.1 - Desenho Institucional**

Um sugestivo trabalho teórico, no que se refere ao primeiro tema analisado, é o de Bruno Dente (1990), que desenvolve o argumento de que as três diferentes definições de metrópole aportadas pela geografia implicam na identificação de diferentes tipos de problemas metropolitanos.

Para ele, é possível distinguir duas escolas de pensamento no que se refere aos modelos institucionais de gestão metropolitana: racional-sinótica e incremental-estratégica, ou adaptativa. A primeira dessas escolas é partidária da constituição de órgãos centralizados e poderosos, com a consolidação de autoridades metropolitanas únicas e com grande poder de decisão. Já a segunda, com base no argumento de que dada a presença de atores e de forças conflitantes na arena de decisão é impossível definir o "melhor" arranjo institucional, propõe, de acordo com as circunstâncias políticas, padrões mais flexíveis e descentralizados de gestão. A combinação dessas duas perspectivas, a concepção de metrópole e a teoria da relação entre instituições e a ação governamental, oferece várias "soluções" possíveis de governo metropolitano, as quais são discriminadas ao mesmo tempo que se explicitam as diferentes versões do conceito de metrópole.

A definição mais tradicional é a que conceitua a metrópole como uma "grande cidade" ou uma "grande conurbação". O problema urbano desse ponto de vista é o de atingir a maior eficiência possível na produção e a maior equidade na distribuição de bens e serviços. O problema metropolitano, de acordo com essa tradição, não é senão um caso especial de problema urbano mais geral. Ou seja, mesmo na metrópole, o problema a ser resolvido é a produção e a distribuição de bens e serviços.

Ocorre que a "cidade metropolitana" é composta de muitas unidades governamentais, tipicamente muitas municipalidades, o que é usualmente designado como "fragmentação governamental", entendida como um problema a ser enfrentado pelo governo metropolitano.

A tradição sinótica, de acordo com essa versão do problema, defende a consolidação das municipalidades existentes numa única autoridade metropolitana, sendo que a defesa desse tipo de instituição é feita com base em dois argumentos derivados da teoria econômica: a maior possibilidade de controle das externalidades provocadas pela dispersão das agências governamentais e economias de escala.

Bruno Dente rebate essa ortodoxia mostrando que nenhum desses argumentos é convincente, e salienta que muitos estudiosos têm reunido evidências que indicam que existe uma relação problemática entre escala de produção, de um lado, e eficiência e equidade de outro.

Contra a ortodoxia sinótica há, ainda neste campo dos que esposam essa primeira definição de metrópole, enfoques que não propõem uma solução institucional única, defendendo, ao invés disto, alternativas de gestão mais flexíveis: acordos intergovernamentais, distritos únicos para certos objetivos, consolidação parcial, etc., acreditando que um mix de diversidade e cooperação funciona melhor na esfera pública.

A segunda definição conceitua metrópole como uma região urbana, sendo distintos os desdobramentos que daí derivam. Se a primeira noção de metrópole é baseada no conceito de conurbação, ou na continuidade da área construída, assumindo implicitamente a idéia de homogeneidade dos problemas na área metropolitana definida, a segunda noção, centrada no fenômeno metropolitano, é baseada no reconhecimento das diferenças. A metrópole nessa segunda acepção

significa a conglomeração de comunidades distintas, ligadas pela dependência do mercado de trabalho e pelas facilidades comerciais oferecidas pela cidade central. Assim, o problema metropolitano, para além da produção e distribuição dos bens e serviços, é a tensão entre a integração econômica e a diferenciação social, de onde derivam conflitos entre autoridades governamentais, típicos de áreas metropolitanas.

O reconhecimento da existência de comunidades distintas implica no reconhecimento da legitimidade de distintas autoridades governamentais. E, nessa segunda vertente, a necessidade de alguma maquinaria administrativa para a integração da área metropolitana não necessariamente implica a abolição dos arranjos políticos existentes. A maquinaria administrativa é requerida porque se reconhece um interesse comum, distinto daquele das comunidades da área, mas aqui o problema metropolitano se configura como um problema de planejamento, mais do que de provisão conjunta de bens e serviços.

A partir dessa segunda visão, apresentam-se dois tipos de solução para o problema metropolitano. O caminho sinótico, enfatizando a necessidade de processo decisório racional, propõe a constituição de um novo nível de governo, com a tarefa de formular e adotar um plano compreensivo para a área metropolitana e de obrigar todas as autoridades da área a juntar forças para aprovar e implementar este plano, que será periodicamente revisto e modificado. Tais procedimentos, entendidos como estratégicos, estão na raiz da justificativa da criação de uma autoridade metropolitana. Já o enfoque adaptativo, sustentando que o planejamento compreensivo, nos termos definidos pela ortodoxia sinótica, não é possível e nem desejável, assim como também não é capaz de eliminar o conflito político, propõe o desenvolvimento de cooperação intergovernamental e intrametropolitano como o principal caminho para o governo de áreas metropolitanas. Nessa visão, a integração voluntária no planejamento é considerada como particularmente promissora, não apenas porque parece mais factível do que as soluções "duras", mas também porque preserva o pluralismo inerente ao sistema político metropolitano, sem pretender evitar o conflito. Segundo esse enfoque, a construção do consenso será melhor obtida através de alguma forma de organização voluntária com a participação dos governos existentes.

Uma terceira definição de metrópole é aquela vinculada à teoria do lugar central e ao enfoque do sistema de cidades, ou sistema urbano.

Segundo as formulações desse enfoque, as cidades mais importantes na hierarquia urbana provêm facilidades altamente especializadas e caras, assim a questão principal a ser resolvida em termos de gestão é se a maquinaria institucional existente pode prover esses serviços de forma eficiente e se as administrações locais percebem as demandas e as oportunidades para os novos serviços. Assim, procurando extrair as conseqüências da teoria do sistema urbano, pode-se dizer que se tomamos o termo metrópole para definir lugares urbanos no topo da hierarquia de cidades de um dado país, o principal problema a ser enfrentado diz respeito a como manter esse caráter especial. Além disso, coloca-se também a questão de quais seriam as melhores ferramentas institucionais para "governar" tal tipo de metrópole. Como sempre, a resposta vai depender da partida teórica adotada pelos analistas. O enfoque sinótico sustenta que a melhor solução institucional para desenvolver políticas de manutenção ou de melhoria do status do ranking da cidade na hierarquia urbana é a nacionalização do processo decisório. Já o enfoque adaptativo propõe que os acordos voluntários são mais efetivos do que a coordenação compulsória.

Bruno Dente salienta que a centralização usada como técnica para evitar o conflito político revela-se como pouco eficaz, e que, por outro lado, a idéia de que os acordos voluntários dão conta de políticas para metrópoles de nível nacional também não é verdadeira. No caso dessas cidades, são fortes os conflitos horizontais (entre autoridades na área metropolitana) e verticais (entre elas e os níveis de governo mais altos). O problema central passa a ser, assim, o de criar organizações que tenham capacidade efetiva de enfrentamento do conflito, sendo que essas organizações não necessariamente precisariam estar localizadas na esfera pública. De todo modo, na visão desse autor, as tentativas de criar instituições com o propósito de identificar problemas metropolitanos, articular soluções e manejar o processo de tomada de decisão deve obedecer os seguintes requerimentos:

- ter um mandato de mediação claramente percebido por todos os agentes políticos, não se constituindo, assim, num novo nível de poder, o que pode minimizar a oposição e as tentativas de resistir à integração;

- dispor de "expertise" técnica, o que dependerá de relações diretas com instituições de pesquisa e/ou de burocracia profissional adequada;

- dispor de comando sobre recursos financeiros ou outros recursos valorizados, que parece ser uma das condições mais importantes para uma organização desse tipo;

- dispor de capacidade de inovação.

No que diz respeito à concepção e prática do Planejamento Urbano, procura-se recuperar a seguir a sugestiva discussão apresentada por Portas (s.d.).

No período do pós guerra na Europa, consolidou-se uma visão (e uma prática) de planejamento urbano associada à emergência do Estado de Bem Estar Social. Nessa concepção, o planejamento é visto como instrumento da racionalidade no uso do território, delimitando as intervenções públicas, os equipamentos do "estado social" e o espaço de atuação dos agentes privados. Suas principais características são:

- o novo, contra o existente

- a auto-suficiência, contra a interdependência ou a integração urbana

- a separação, contra a promiscuidade das funções e atividades

- a velocidade das ligações, contra a continuidade das partes da cidade

- a totalidade instantânea, contra a aleatoriedade e defasamento dos processos.

Esta concepção de planejamento foi ao encontro das pretensões do setor privado, que também preferia o retalhamento da cidade em áreas pretensamente auto-suficientes. A preferência pelo retalhamento explica-se, quanto aos capitais construtivos e ligados à provisão de infra-estrutura, pela possibilidade de composição no interior das agências setoriais do Estado central, e pelo lado dos capitais imobiliários pela perspectiva de valorização especulativa.

Reduzindo o investimento direto, o Estado central torna a função de planejamento cada vez mais abstrata (calculada no zoneamento) e flexível à iniciativa dos agentes privados.

A crise dos setenta ocorre quando os modelos institucionais e as formas criadas para a expansão urbana (sobretudo metropolitana) estavam já em crise.

Concomitantemente, passam a se registrar taxas muito baixas de crescimento populacional nas metrópoles européias.

Na década de 70, a descentralização do Estado torna-se irreversível, correspondendo de fato a uma descentralização da crise. O poder local é obrigado a assumir o papel de mediador dos interesses antagônicos, numa conjuntura de ausência de recursos. Essa mediação se faz, no caso da Europa, com movimentos sociais urbanos cada vez menos ativos; a conflitualidade ressurge através do surto de movimentos ambientalistas.

No caso português analisado pelo autor, por exemplo, nenhuma competência municipal é plena e os municípios têm aceitado desempenhar inclusive competências estaduais que não lhes estão conferidas na lei e para as quais não obtiveram transferência de recursos. É fato reconhecido que os municípios melhor dimensionados imprimiram, com escassos meios humanos e financeiros, dinâmicas de progresso local interessantes, motivando o investimento não público, aproveitando recursos fixos desativados e obtendo a colaboração de populações para a melhoria de condições ambientais.

O preço desta atividade foi com freqüência o abandono dos instrumentos tradicionais de planejamento, a subestimação de critérios qualitativos ou o desregramento da gestão financeira e da admissão de pessoal (acidentes de percurso inevitáveis). Mas foi nessa fase e através de projetos de descentralização que a cultura arquitetônica e urbanística fez sua própria reconversão conceitual, procurando reconhecer a cidade existente como fundamento do novo .

Entre as principais características da gestão urbana e do urbanismo na crise ou pós-crise, destacam-se: níveis decisórios cada vez mais locais, implicando redimensionamento dos empreendimentos e maior interferência dos agentes na discussão do que se pretende fazer, onde, quando e como fazer, antes das decisões serem submetidas aos órgãos finais de poder; diversificação das intervenções urbanísticas, em função das situações da cidade, procurando-se revalorizar o stock construído, aproveitando-se vias e edifícios que perderam função, e dedicando-se maior preocupação à ecologia e às áreas livres..Também, redução do investimento público direto a fundo perdido, ou seja, orientar e ajudar a fazer, ao invés de fazer.

Generaliza-se a consciência de que a participação indireta nos órgãos representativos da democracia local é insuficiente, por não informar ou envolver os grupos sociais diretamente afetados. Daí as vantagens de antecipar para os momentos de programa e de definição de intenções o diálogo direto com os interessados e a busca de consensos. Nos casos de insucesso, a decisão é remetida aos órgãos formais democráticos.

Os aspectos físico-territoriais são integrados com outras dimensões do planejamento, de forma que o processo de participação não se esgote na discussão de um projeto mas prolongue-se na história das tomadas de decisões que incidem na área.

Nessa nova concepção, a gestão urbanística, transforma-se de atividade rotineira e não criativa, limitada à verificação do cumprimento de disposições do plano ou projeto inicial em estratégia para o desafio que se põe hoje aos municípios de realizar, localmente, e de forma participativa, o encadeamento de ações de natureza muito diversa que o estado assistencial centralista não foi capaz de dar conta. A questão dos meios assume nessa concepção papel muito relevante.

Esta pode ser a alternativa à "voga desreguladora", que se traduz na desistência pura e simples de qualquer estratégia explícita a prazo e democraticamente adotada para o uso dos recursos em infra-estrutura, espaço e meio ambiente.

Portanto, recuperar o planejamento implica em articular a programação (integrando ações físicas e não físicas com os meios, do município e de outras entidades), a previsão e regulação (redes, sistemas de atividades e salvaguardas ambientais, embora sem pré-determinação exaustiva) e desenho ou traçado urbano de elementos estruturantes ou de continuidade do espaço urbano que não possam ser relegados para momentos posteriores do projeto.

Nessa nova perspectiva, o Plano Diretor, por exemplo, não pode ser apenas um documento técnico - uma proposta do que deve ser - e sim a resultante de uma negociação tecnicamente apoiada com as entidades que investem ou têm algum tipo de tutela sobre a região. Nessa medida, é um pacto da administração com os cidadãos. Os planos atuais devem ser ao mesmo tempo mais estratégicos, mais integradores e mais desenhados.

## 1.2 - Gestão Integrada: Alternativas

No que se refere às alternativas concretas de gestão metropolitana a nível internacional, a literatura indica que os modelos institucionais variam entre dois tipos básicos: soluções compulsórias e soluções voluntárias. Os diferentes formatos ou alternativas institucionais são enquadrados por Lordello (1986) na seguinte tipologia:

- cooperação informal entre entidades governamentais com presença na área metropolitana;
  - cooperação formal por meio da criação de uma associação de municípios para definição de soluções ficando a execução a cargo de cada município;
  - contratos ou convênios inter-governamentais para exercício de certas funções e/ou produção de certos serviços;
  - transferência compulsória de funções de um nível de governo para outro com base em legislação própria;
  - adoção do princípio da extraterritorialidade com base em lei que confere a uma cidade o poder de exercer jurisdição fora de seu território para o exercício de certas funções;
  - criação de distritos especiais para a prestação de serviços específicos;
  - atribuição de funções metropolitanas a um nível de governo já existente;
  - criação de governo metropolitano mediante a federação de municípios.
- Trata-se aqui de um governo de dois níveis em que as funções de interesse comum são atribuídas ao governo metropolitano e os municípios se incumbem das demais;
- consolidação dos municípios da região num só governo metropolitano;
  - anexação de áreas vizinhas pela cidade principal com ou sem descentralização de funções. A descentralização ocorre nas anexações muito extensas e também se dá anexação com administração pelo nível mais alto de governo no caso de capital nacional.

A rigidez própria das tipologias dificulta a identificação das soluções mistas. De todo modo, Lordello constata que as soluções voluntárias e informais sempre foram as predominantes, a despeito do fato de que sempre houve um apelo muito

forte para a consolidação das estruturas locais e regionais em uma autoridade metropolitana única é poderosa.

Ressalta-se que Dente (op.cit.) chama a atenção para o fato de que a organização adequada para as áreas metropolitanas talvez seja um dos maiores problemas não resolvidos da política moderna.

A grande maioria das autoridades metropolitanas existentes no mundo-voluntárias ou compulsórias - foram criadas nos anos cinqüenta, sessenta e primeira metade dos setenta. Nos anos oitenta, não ocorreram novas iniciativas nessa área, a não ser pela conhecida extinção das autoridades metropolitanas de Londres e Barcelona e por um tímido processo de reforma na França.

O exame da literatura conduz à conclusão de que, qualquer que seja o regime político de um país, o tipo de tratamento aplicado aos problemas metropolitanos é fortemente condicionado por variáveis políticas, sendo pouco relevante a clássica clivagem entre estados centralistas ou unitários e estados descentralizados ou federais. A variável política constitui a pré-condição de qualquer ação institucional efetiva, seja qual for o esquema de gestão que venha a ser adotado, sendo conveniente ressaltar que, a despeito de não parecer possível descartar a hipótese de que mudanças institucionais podem ajudar a encaminhar soluções para as áreas metropolitanas, as visões mais dinâmicas e os esquemas mais abertos de gestão talvez possam ajudar a alcançar as melhores soluções.

### **1.3 - A necessidade de um projeto estratégico para as metrópoles**

A discussão atual sobre a ação pública em relação às metrópoles mundiais parece ter dois eixos privilegiados: de um lado levanta-se um profundo questionamento sobre as políticas e ações a serem desenvolvidas pelo setor público em relação às grandes cidades e, de outro, questionam-se os mecanismos institucionais a serem criados para possibilitar a implementação das políticas e ações definidas.

No debate sobre políticas de ação e sobre esquemas de gestão, a institucionalização do "fato metropolitano", seja ele definido a partir da continuidade territorial, ou da conurbação das metrópoles com as localidades do seu entorno, seja ele definido a partir das relações de funcionalidade que integram as metrópoles e áreas contínuas ou descontínuas, ocupa um lugar de destaque,

perfilando-se na literatura, como já se mencionou, posições divergentes sobre o encaminhamento a ser dado a essa questão.

Embora os esquemas institucionais propostos sejam divergentes, via de regra em função de visões teóricas e políticas distintas, há uma certa convergência em torno de algumas questões centrais que cabe registrar.

Uma primeira concordância importante diz respeito a institucionalização do "fato metropolitano". Considera-se que a fragmentação político-administrativa das grandes aglomerações urbanas constitui um dos principais obstáculos à implementação de políticas eficazes do ponto de vista econômico, social e urbano, recomendando-se, a partir daí, o reconhecimento formal das realidades metropolitanas. Além disso, recomenda-se, também, a criação de consórcios, convênios ou contratos-programa, para desempenho de funções específicas, e de entes metropolitanos para o desempenho de atribuições compartilhadas.

Também existem convergências no que respeita a alguns pressupostos básicos a serem obedecidos quando se tem em mente governar as realidades metropolitanas e exercer funções de caráter supramunicipal.

Nessa discussão, ocupa um lugar central o pressuposto de que o governo das realidades metropolitanas, bem como o exercício de funções supramunicipais deve fundar-se num amplo consenso envolvendo não apenas as diferentes esferas públicas, ou diferentes níveis de governo com competência sobre as realidades metropolitanas, mas também os agentes econômicos e sociais privados (consenso público-privado).

Um dos mais importantes paradoxos do mundo atual, como destaca Borja (1990), é o fato de que a criação dos espaços integrados do ponto de vista econômico, social e urbano se dá concomitantemente a um novo auge das realidades locais. Com efeito, de um lado se tem a integração funcional de espaços urbanos contínuos ou não e, de outro, ocorre a tendência, que é mundial, de reafirmação das identidades político-sociais locais, o que impõe a necessidade da negociação e do consenso político como requisito de uma ação supramunicipal efetiva e duradoura.

A construção desse consenso, e esse é outro pressuposto central do debate atual sobre a ação pública em relação às grandes aglomerações urbanas, deve se dar em torno da definição e da implementação de um projeto estratégico,

ou de um projeto de futuro, o qual seja, nas palavras de Borja, capaz de "mobilizar recursos, energias e sonhos".

Esse projeto coletivo deve ser articulado a partir do reconhecimento da importância própria dos governos locais, e deve traduzir a vontade política explícita de promoção econômica, social e urbana da metrópole e dos municípios a ela integrados, sendo capaz de articular também, os propósitos e ações dos outros níveis de governo, bem como os propósitos dos atores privados.

Cabe reconhecer que no espaço urbano integrado funcionalmente pelas metrópoles, não reina necessariamente a harmonia, como frequentemente se supoe. E que o equilíbrio não resulta necessariamente da intensificação das relações funcionais entre metrópole e municípios periféricos. Ao contrário, a contraface da maior integração metrópole-municípios periféricos tem sido a conformação de tendências de maiores tensões sobre o território, de crescente competição entre as cidades e de aprofundamento de diferenças entre áreas de concentração e crescimento áreas de marginalização, estancamento, ou mesmo regressão.

Daí a necessidade da estruturação de um projeto a partir do qual se possa cimentar o consenso político sobre os esquemas de gestão de realidades complexas e diferenciadas, como são as realidades metropolitanas, bem como sobre as ações conjuntas a serem desenvolvidas em relação aos interesses comuns, sendo que o requisito primeiro desse projeto é o respeito à autonomia municipal e um dos seus objetivos principais é a redução das desigualdades e dos desequilíbrios intraregionais.

Concebe-se que a estruturação de um projeto dessa natureza deve levar em conta que as áreas metropolitanas requerem políticas específicas, por parte dos governos, por conta da natureza dos problemas e das demandas a que as mesmas devem dar respostas, e sobre isto não pairam dúvidas. As áreas metropolitanas são, ao mesmo tempo, núcleos de inovação, de progresso e de mudanças e também, núcleos de concentração de graves problemas sociais e urbanos, dado que nelas as demandas são tendencialmente crescentes e diversificadas, em função da concentração de população, capital e recursos urbanos.

O projeto de futuro aqui mencionado tem que contemplar políticas que proporcionem as infra-estruturas necessárias para que a unidade de produção que é a metrópole e a região possa ser competitiva em termos não apenas nacionais, mas mesmo mundiais, e é necessário que, ao mesmo tempo, as medidas de apoio econômico, geradoras de emprego, estejam articuladas com medidas que visem a melhoria da qualidade de vida.

A par da questão central da competitividade e da atratividade da metrópole e da região, a elaboração e seguimento dos programas, projetos e linhas de ação que derivem do plano estratégico, devem contemplar os seguintes eixos de uma política de consenso, nos termos propostos por Borja (1990):

- auto-organização municipal e/ou metropolitana quanto aos sistemas de gestão político-administrativa, incluindo a participação comunitária, a descentralização territorial e até mesmo a eleição dos representantes;

- financiamento dos custos específicos que são gerados nas grandes aglomerações, incluindo o custo de tratamento da área metropolitana como um conjunto global;

- negociação entre as cidades para definição e programação das grandes infra-estruturas sem prejuízo da sua gestão local;

- participação efetiva das grandes cidades na definição e programação de políticas e ações estatais que as afetem diretamente;

- coordenação e colaboração na promoção externa (turística, cultural, comercial e econômica) e na projeção nacional ou internacional da cidade;

- desenvolvimento concertado de políticas específicas de qualidade de vida (meio ambiente, serviços públicos, serviços sociais, uso do solo, habitação, criação de áreas de nova centralidade na periferia, segurança, cultura, educação etc.).

Fica claro, assim, que o pressuposto básico para o governo das aglomerações urbanas em geral, e das aglomerações metropolitanas em particular, é a modernização das formas de gestão em pelo menos três sentidos:

- exigência de maiores poderes, competências e recursos;
- organização administrativa mais ágil e eficiente, mediante a simplificação dos procedimentos e a autonomia dos órgãos de gestão;

- descentralização territorial no interior da grande cidade e criação de novos mecanismos de comunicação, controle e participação popular;

As funções a serem assumidas pelo governo das aglomerações dizem respeito à gestão e coordenação dos serviços definidos como de sua competência e daqueles assumidos por delegação e vontade política, à integração da cidadania e à promoção de projetos e atividades que possam garantir um crescimento duradouro, tornando a cidade atrativa e competitiva. Isto requer, como já se mencionou, uma espécie de concentração para o progresso que envolva agentes públicos e privados. E também requer uma capacidade de governo capaz de garantir os equilíbrios básicos: crescimento e qualidade de vida, dinamismo econômico e integração social.

O exercício de funções dessa natureza só será possível se alguns requisitos básicos forem assegurados, cabendo destacar, dentre outros, os seguintes: a representatividade política; o estabelecimento de mecanismos de coordenação eficientes; a criação de mecanismos de formação do consenso e a definição de formas de cooperação público-privada.

Cabe ressaltar, contudo, que se deverá fazer face à necessidade de constituir uma organização metropolitana que corresponda ao fenômeno urbano real levando em conta, de um lado, o novo status político e as atribuições conferidas ao município pela Constituição de 1988 e, de outro, o movimento político, de forte inserção na sociedade, pela garantia da autonomia municipal e a descentralização político-administrativa.

Em suma, ter em conta esses condicionantes implica pensar soluções político-institucionais que levem em conta questionamentos como a necessidade de estabelecer a articulação da metrópole com seu entorno de modo que, a par do respeito à autonomia municipal, também se promova a coordenação das administrações públicas; a promoção e gestão das infra-estruturas de comunicação e das atividades econômicas, turísticas, culturais; e a manutenção e ampliação de serviços que mesmo sendo locais geram "spillover", isto é, beneficiam uma população muito mais ampla que a população residente.

Não constitui tarefa fácil definir o esquema de gestão mais adequado para fazer face a todos os requerimentos aqui mencionados. A experiência internacional de gestão metropolitana aí está atestando essa dificuldade. De todo

modo, o argumento que se quer avançar é o de que sem um consenso político que, para além dos esquemas de gestão, possa caminhar no sentido da definição das prioridades de ação a nível regional, não se equacionará a questão da configuração das regiões metropolitanas de uma forma adequada, como demonstra a experiência de outros países.

#### **1.4 - Resumo dos Principais Aspectos Conceituais**

Como se depreende das colocações resumidas nos tópicos anteriores, o fracasso das experiências centralizadoras de gestão não foi apenas fenómeno brasileiro. A crise fiscal e financeira do Estado, por um lado, e a emergência de uma nova dinâmica de urbanização, por outro, acabaram impondo profunda revisão nas concepções da gestão metropolitana e do planeamento urbano nos países desenvolvidos.

Como atesta Brandão (2006, pág 14) “A revalorização das dimensões metropolitana, regional e urbana acabou por influenciar sobremaneira as políticas públicas de diversos países. As tradicionais políticas baseadas em incentivos fiscais/financeiros, e na construção de grandes obras de infra-estrutura, com vistas à atração de grandes investimentos industriais, em regiões metropolitanas específicas, têm sido substituídas por estratégias regionalizadas, que buscam a endogeneização dos processos de desenvolvimento, para que esses possam ter carácter mais durável, democrático e sustentado. Usando a terminologia correntemente utilizada na literatura: as estratégias de top-down estão dando lugar a estratégias de bottom-up”.

Não existe mais uma proposta única para a configuração dos aparatos legais, financeiros e institucionais de gestão metropolitana. Não obstante, tanto a experiência brasileira recente quanto a que se desenvolve nos países europeus convergem em alguns aspectos centrais, estabelecendo o que se pode reconhecer como uma tendência emergente nesse campo atualmente.

Entre esses aspectos, o primeiro que chama a atenção é o da descentralização de funções e atribuições dos governos nacionais/estaduais para os níveis locais e regionais de poder. Frequentemente desacompanhada da correspondente transferência de recursos, a descentralização acaba evidenciando

a necessidade de instrumentos de intervenção conjunta, supramunicipais, inclusive para preencher o vácuo resultante da inação da autoridade central nas áreas social e de infra-estrutura.

Segundo Brandão (2006, pág 14) "A partir dos anos 80, observa-se o surgimento de estruturas descentralizadas em vários países. Este processo de regionalização tem tomado configurações diferentes, que dependem do contexto político e institucional de cada país. Diferentes arranjos institucionais emergem em vários países, como os contratos regionais, metropolitanos e locais na França (Contrat de pays) e Itália (contratti d'area e patti territoriali), os acordos regionais e locais na Suécia (Regional/Local Growth Agreements) e as agências de desenvolvimento na Áustria"

Outros estímulos à ação local/regional integrada advêm da ampliação da consciência (e dos movimentos) ambiental e da crescente competitividade econômica entre cidades e regiões, decorrente da reestruturação produtiva em curso.

No que se refere a concepções alternativas, salientam-se nos textos analisados aspectos como o da necessidade de consolidar arcabouços mais flexíveis de gestão, diferenciados regionalmente, e que contemplem formas político/institucionais que envolvam as comunidades e os agentes sociais diretamente afetados. Enfatiza-se que essa representação social deve estar presente nos momentos de definição de políticas e projetos, bem como no exame dos meios necessários à sua implementação.

A busca do entendimento entre os agentes públicos e privados envolvidos com a produção urbana, tendo como ponto de partida a cidade existente e o reconhecimento de sua diversidade, aparece como importante fundamento das novas práticas de gestão propostas.

Paralelamente, uma reflexão bastante instigante diz respeito à necessidade de definição para as grandes metrópoles, de um projeto estratégico capaz de cimentar o consenso entre as forças sociais e políticas que a compõem. Tal projeto, concebido com o objetivo de alavancar o desenvolvimento e a competitividade metropolitanas, necessariamente precisa contemplar as transformações que estão ocorrendo na dinâmica territorial e nas relações interurbanas a nível internacional.

Também o papel do Estado muda substancialmente: orientar e ajudar a fazer, ao invés de fazer diretamente, na expressão de Portas (op.cit.). Longe da retirada pura e simples do Estado das antigas atribuições urbanísticas, sociais e de provisão de infra-estrutura, o que se propõe é uma redefinição dessas atribuições. O aperfeiçoamento e modernização dos instrumentos de supervisão e controle, no contexto de uma ampliação da responsabilidade privada e da participação comunitária na oferta e operação dos serviços e da revisão democrática da legislação e dos instrumentos urbanísticos, são as linhas gerais da redefinição proposta.

## **CAPÍTULO 2 - A EXPERIÊNCIA BRASILEIRA DE GESTÃO E FINANCIAMENTO METROPOLITANOS**

Embora seja consensual que as atuais RMs concentram o fulcro dos problemas sociais do país, a chamada questão metropolitana não integra o debate em curso sobre as reformas estruturais consideradas imprescindíveis, tais como a econômica, a tributária, a previdenciária, a jurídica e a política. Da mesma forma, estivera praticamente ausente do debate constituinte, em 1988. Como explicar essa dupla omissão? Que balanço é possível fazer da experiência brasileira de gestão metropolitana?

Neste capítulo, procura-se inicialmente reconstituir a trajetória dos órgãos nacionais encarregados dessa gestão para na seqüência resumir os principais obstáculos ao seu desempenho efetivo apontados na literatura.

Os principais textos aqui utilizados foram os de Nesur (1992); Semeghini (1992); Putnam (1996); Rolnik e Somekh (2000); Azevedo e Mares Guia (2000); Davanzo e Negreiros (2002); Fernandes, Brandão e Cano (2002); Semeghini e Rizek (2004); Moura, Delgado, Deschamps e Cardoso (2004); Gouvêa (2005); Rezende e Garson (2006) e Brandão (2006).

### **2.1 - A Gestão Metropolitana no Período Militar**

A aceleração do processo de urbanização, a partir dos anos 50, com a intensificação dos fluxos migratórios campo-cidade, iria consolidar áreas conurbadas em torno das principais capitais, sobretudo São Paulo, Rio de Janeiro e Belo Horizonte, regiões urbanas essas submetidas a diferentes administrações municipais com interação cotidiana cada vez mais intensa. Já em 1963, no Seminário da Habitação e Reforma Urbana, promovido pelo Instituto dos Arquitetos do Brasil, a questão metropolitana foi largamente debatida. Para responder às demandas impostas pelo subdesenvolvimento econômico e social, o Seminário propunha, em seu Documento Final, mudanças de legislação para que "nas áreas de grande concentração urbana constituídas territorialmente por municípios distintos sejam criados órgãos de administração, que consorciem as municipalidades para a solução de seus problemas comuns" (Araújo Filho, 1996, in Rolnik e Somekh (2003), pag. 97)

Na mesma época, em estados como São Paulo, Minas, Rio Grande do Sul, Pará e Bahia iniciaram-se experiências autônomas de gestão integrada, promovidas pelos governos estaduais, com formatos diferentes e obedecendo às peculiaridades locais. A regulação federal só veio com a Constituição de 1967 e com a emenda nº 1 de 1969. Em 1973, com a lei complementar nº 14, foram institucionalizadas as regiões metropolitanas de São Paulo, Rio de Janeiro, Belo Horizonte, Porto Alegre, Recife, Salvador, Curitiba, Belém e Fortaleza.

Como notam Rolnik e Somekh, “a instituição das regiões metropolitanas, em 1973, respondeu aos anseios que vinham desde a década de 60, porém sob a ótica do regime autoritário, elegendo-se a cidade como problemática que deveria ser racionalizada e padronizada para fins de sua apropriação seletiva. A própria definição das nove áreas metropolitanas obedeceu aos objetivos da estratégia de desenvolvimento econômico assumida pelo governo militar e não a dinâmicas de cooperação, consorciamento e articulação supramunicipal em curso naquele momento”(op. cit., pág 98)

Interrompendo as experiências de gestão compartilhada em andamento, impôs-se aos municípios sua participação compulsória, desconsiderando-se as peculiaridades regionais na definição dos serviços que deveriam ser alvo da gestão comum. O aparato de gestão metropolitana, uniforme em todas as RMs, foi atribuído a Conselhos Deliberativos, nos quais se garantiu ampla maioria aos representantes dos executivos estaduais (por sua vez indicados pelo governo federal), em detrimento da participação dos municípios, e Consultivo, sem poder efetivo. Em cada RM constitui-se um órgão metropolitano, teoricamente responsável pelo planejamento da Região.

Paralelamente, estruturaram-se fundos e agências federais que financiavam o desenvolvimento urbano (sobretudo saneamento/habitação e transportes). Os recursos eram canalizados diretamente para companhias estatais encarregadas da implementação das políticas. Com isso, ademais da marginalização dos municípios, os próprios órgãos metropolitanos viam seus planos e propostas de políticas totalmente esvaziados. Órgãos como as Cohabs e as companhias estaduais de saneamento é que deram os contornos da expansão urbana do período

Em que pese esse modelo, Azevedo e Mares Guia (2004) reconhecem que duas questões importantes foram contempladas: “ é explicitado o conceito de interesse comum metropolitano, numa evidência da necessidade de enfrentamento conjunto de problemas na prestação de serviços públicos. Ao lado disso, o ordenamento do uso e ocupação do solo, incluído entre esses serviços, ganha espaço e, na maioria das regiões metropolitanas, passa a ser alvo de planejamento e normalização .... a disponibilidade de recursos permitiu a implantação de vários projetos” (op. cit., pág 100)

A crise fiscal e econômica, e o processo de desconcentração industrial nos anos 80 transformaram as Regiões Metropolitanas nos lugares de concentração da pobreza e da exclusão social. O modelo de gestão vigente iria desmantelar-se inteiramente, a medida em que avançava o processo de democratização.

“Com a volta da vida política, entram em cena atores sociais e governos locais cujas demandas não eram contempladas nas entidades metropolitanas, recriando-se os canais de intermediação política” (Rolnik e Somekh op. cit . pag 97). Os investimentos federais cessaram, o que culminaria com o desmonte dos órgãos que atuavam no desenvolvimento urbano. “De formulador e, em grande medida, executor da política urbana no país o Governo Federal passa a assumir papel secundário, com a regulação e financiamento de alguns programas pontuais “ (Azevedo e Mares Guia, op. cit. pág 100).

## **2.2 - A Constituição de 1988 e a Gestão Metropolitana**

Há consenso, entre os autores consultados, de que a Constituição de 1988 foi elaborada num ambiente de grande valorização do municipalismo e da descentralização, um processo mantido em grande parte na década seguinte. Pela primeira vez, os municípios passaram a compor o pacto federativo, e ocorreu significativa transferência de receitas para essa esfera de governo, que ampliou sua capacidade de investimento.

A institucionalidade metropolitana foi identificada com os desmandos do governo militar e simultaneamente, como uma estrutura padronizada e ineficaz. Neste contexto a gestão metropolitana não era prioridade até por representar o esvaziamento do poder municipal operado no período militar. O assunto não foi tratado na Constituição, delegando-se para as Constituições Estaduais a

responsabilidade pelas respectivas definições e atribuições, e mesmo aquelas trataram o tema de forma genérica.

Nesse ponto, Azevedo e Mares Guia (2004) sublinham que assim abriu-se espaço para o estabelecimento de novos acordos entre os atores que se posicionam no cenário metropolitano. Pelo menos em tese, a atribuição dada aos estados torna possível o surgimento de estruturas de gestão mais flexíveis e adequadas às realidades locais. Segundo eles, a análise das diversas constituições estaduais evidencia um cenário extremamente diferenciado tanto em termos da profundidade da regulação quanto pelos fatores privilegiados para a definição das RMs e aglomerados urbanos.

Rolnik e Somekh, e Gouveia problematizam mais o processo. A ausência tanto de um projeto nacional de desenvolvimento, quanto de um espaço metropolitano repactuado, exacerbou a concorrência municipal, manifesta na guerra fiscal, mas também nas demais formas identificadas por Harvey: a criação ou a divulgação de vantagens que permitam a implantação de grandes empreendimentos imobiliários ou ainda o estabelecimento de parcerias, incentivos fiscais e ações de marketing no sentido de "vender" a cidade; estratégias de renovação urbana articuladas a inovações culturais elitistas e excludentes; a iniciativa local de atrair grandes operações imobiliárias/financeiras com, p.ex. pesados investimentos em transportes e comunicações; e finalmente a quarta refere-se à competição pela redistribuição de excedentes gerados pelos governos centrais e regionais. Muitos municípios brasileiros, seguindo tendência internacional, buscam uma ou mais dessas formas de competição.<sup>1</sup>

Gouveia chama a atenção para a onda descentralizadora, que ocorre simultaneamente em países com realidades socioeconômicas muito distintas, o que pode estar relacionado com a crise do Estado-nação associada ao processo de transnacionalização da economia.

No Brasil, a descentralização vem sendo defendida de forma praticamente unânime como instrumento de construção da democracia e da autonomia municipal. Os principais argumentos a seu favor derivam da crença de que políticas públicas executadas pelo nível local de governo são mais democráticas

---

<sup>1</sup> Para detalhes, ver Rolnik e Somekh, op. cit., pág 99.

(maior participação do público alvo) e mais eficientes e eficazes ( maior grau de acompanhamento e fiscalização). O autor adverte, entretanto, para dois problemas.

Primeiro, parece ter havido no país uma descentralização maior de responsabilidades e encargos do que de recursos, com o governo federal detendo mais de 60% do total das receitas de impostos e contribuições. Levantamentos de especialistas, citados por Brandão (2006), mostram que já em 1996, os municípios eram responsáveis por 18% da folha de pagamento de todos os servidores públicos ativos no país, por 31% das aquisições de bens e serviços para custeio, por cerca da metade da formação bruta de capital fixo dos governos e, por aproximadamente 30% do gasto nacional com ensino e saúde. Em 2000, os gastos municipais eram equivalentes a mais de 50% dos gastos estaduais, enquanto nos anos 60, esta percentagem era menos que um terço. Segundo, a precariedade e o despreparo de governos municipais – quando não a corrupção, o clientelismo, o nepotismo, que não são marcas exclusivas das políticas centralizadas – comprometem seriamente a execução das políticas.

Assim, sem negar a importância da descentralização inclusive como instrumento de redução das desigualdades, é preciso critério para não transformá-la em panacéia, remédio para todos os problemas.

Alguns críticos argumentam que ela não incentiva mecanismos de estabelecimento de identidades coletivas nacionais ou regionais, e que pode levar a formas perversas de hobbesianismo municipal, como dito acima.

Como contraponto, experiências internacionais, como o da Itália (Emilia Romagna; ver Putnam (1993)) mostram as possibilidades do associativismo e da concentração entre níveis locais de governo. No Brasil as associações municipais têm tradição, como no Rio Grande do Sul, e vêm ganhando impulso no período recente, na verdade a partir dos anos 80 em São Paulo, com o governo Montoro e sua ênfase na descentralização, quando existiu a Frente Laerte Mendes, que reunia os prefeitos “autênticos” do então MDB. Com a descentralização e o municipalismo dos anos 90, o associativismo municipal passou crescentemente a integrar o debate acadêmico e político.

O tipo de consórcio mais comum entre nós é o monotemático, isto é, que se ocupa de uma única política pública, e envolve quase exclusivamente

municipalidades pequenas e médias. É crescente, porém, o número de municípios que se associam para criar Agências locais de desenvolvimento (ver Semeghini e Rizek (2005)).

Entretanto, por seu alcance e resultados, o exemplo mais citado é o Consórcio do Grande ABC, experiência analisada por Ronik e Somekh. Em que pesem êxitos expressivos, as autoras concluem:

“Apesar do nítido avanço que representa a experiência do Grande ABC, através do empreendedorismo da cooperação regional em substituição à mera venda barata da região e guerra fiscal, existem vários impasses a serem superados. Em primeiro lugar, é necessária a criação de uma entidade federativa capaz de possibilitar a articulação municipal na captação e distribuição dos recursos financeiros. Isto requer não apenas uma nova institucionalidade, mas também seu reconhecimento no interior do Pacto Federativo. Em segundo lugar, é preciso formular uma Política Nacional de Desenvolvimento Regional efetiva, isto é, com recursos definidos, para as regiões metropolitanas... A informalidade da Câmara Regional não garante a implementação dos acordos assinados, ficando extremamente suscetível às gestões políticas e a soluções de continuidade”.(op. cit. pág 102)

Um enorme obstáculo à ocorrência da cooperação intermunicipal, apontado na literatura, é o aspecto autárquico do nosso municipalismo, no contexto de um federalismo que separa rigidamente os entes federados. Como dito acima, inexistem no direito público mecanismos que proporcionem segurança para que as administrações municipais estabeleçam processos de gestão integrada. Entretanto, parecem estar amadurecendo alternativas para superar esse impasse.

Em 2005, aprovou-se a lei que criou a normatização de contratos para a institucionalização de consórcios públicos e de contratos de programa que se ocupam da gestão associada de serviços públicos ( para uma apreciação dessa lei, ver Moreira (2006).

Brandão (2006) aponta outra instigante alternativa, calcada na experiência europeia ”a contratualização, especialmente inspirada no modelo francês, é geralmente tomada como exemplo bem sucedido de relacionamento entre as diversas esferas de governo, viabilizando a formação de arranjos estáveis e eficientes. Desde o início dos anos 80, a legislação francesa apresenta tendência

à descentralização de competências e mais ampla articulação entre suas instâncias e níveis administrativos. Neste mesmo período a reforma do sistema de planejamento nacional delegou às regiões as atribuições de elaboração e gestão de um plano nacional de desenvolvimento, ao mesmo tempo em que autorizou o Estado a realizar contratos com as diversas esferas territoriais: região, departamento ou comuna, embora na prática tais acordos formalizados tenham se limitado à esfera da região. A partir de então, o estabelecimento de regras claramente definidas entre o Estado e as regiões passou a ser oficializado por meio dos chamados Contratos de Plano Estado-Região

Nos casos em que a legislação não prevê estruturas específicas para lidar com problemas comuns entre cidades, os consórcios ou associações de autoridades locais são geralmente utilizados. Sob esse sistema, as municipalidades participantes se agregam voluntariamente e geralmente temporariamente. Os municípios delegam certos poderes para a autoridade comum que então exerce esses poderes em seu próprio nome. O corpo administrativo dessa autoridade comum é normalmente formado por uma assembléia composta por representantes dos municípios participantes.” (Brandão(2006), pág.15)

Em resumo, parece haver consenso na literatura de que existem duas condições *sine qua non* para o sucesso de processos de descentralização. O primeiro é de que cabe aos níveis superiores de governo – federal e estadual – o papel de regulamentação e orientação das políticas; o segundo é que a descentralização precisa ser coordenada. Aqui, o exemplo europeu é sempre lembrado como política de valorização dos atores locais em consonância com os objetivos estratégicos da União Européia.

### **2.3 - Obstáculos Atuais a uma Ação Metropolitana Efetiva**

Existem atualmente 29 regiões metropolitanas no país, congregando 436 municípios que abrigam mais de 70 milhões de habitantes, metade da população urbana brasileira. A partir da Constituição Federal de 1988 a atribuição de criar e de institucionalizar RMs passou a ser dos Estados; as constituições estaduais é que regulamentam sua instituição. Como mostra Gouveia, existem diferenças

importantes entre essas leis estaduais. Por exemplo, apenas em São Paulo, Goiás, Amazonas e Santa Catarina são definidos critérios claros para a conformação de uma RM. São poucas também as que estabelecem claramente como devem ser os órgãos de atuação nas RMs; São Paulo, Ceará e Espírito Santo estipulam participação conjunta de estados e municípios, paritária no caso paulista, e os capixabas incluem a participação da sociedade no processo decisório e no controle das instituições. A constituição gaúcha determina que o processo de tomada de decisões metropolitanas cabe hegemonicamente aos governos locais, e as Cartas fluminense, capixaba e paranaense estabelecem o direito de ressarcimento a municípios que apresentem elevação de despesas ou queda de receitas decorrentes da execução de funções públicas metropolitanas.

Contudo, a despeito da aceleração do processo de institucionalização de RMs, que sucedeu à transferência dessa atribuição aos Estados, ainda permanecem em aberto alguns dos principais limites e desafios que se colocam à sua gestão.

Como apontam Davanzo e Negreiros (2002), a primeira delas está ligada à fragmentação governamental que a gestão metropolitana envolve. Por tratar-se de um país federativo, a gestão metropolitana no Brasil diz respeito a dois, ou até mesmo três, níveis de governo, com atribuições definidas sobre as políticas públicas. Por exemplo: por mais que os municípios desejem atuar sobre seus mananciais, estão impedidos, pois trata-se de atribuição estadual ou federal. O mesmo para segurança. Por outro lado, o estado atua fortemente na área habitacional, muitas vezes sem consultar os municípios envolvidos, responsáveis pelas respectivas leis de uso do solo.

Com a estrutura federativa atual no Brasil, são enormes as dificuldades para induzir mecanismos efetivos que reforcem esforços conjuntos para melhorar as condições de vida e trabalho nas áreas metropolitanas. Como ficará claro no exame de Região Metropolitana de Campinas, a legislação estadual está apta a definir a composição das RMs, e a criar órgãos capazes de desenhar planos estratégicos para elas, mas falta-lhe poder para efetivar os instrumentos necessários para a implementação dos planos.

Além disso, nem sempre as relações políticas são harmoniosas. Freqüentemente, embates político-partidários, que prevalecem em dados

períodos, nas distintas instâncias governamentais, prejudicam o processo de tomada de decisões voltadas para o interesse metropolitano, vis-à-vis os interesses locais.

Ainda nesse campo, outro aspecto de grande importância diz respeito às relações entre os municípios. O resgate do municipalismo reforçou essa instância federativa, e é compreensível que, no trato dos problemas de sua cidade, os prefeitos ajam como se ela não fizesse parte de um contexto metropolitano. Com esse tipo de visão, porém as autoridades locais desconsideram que o processo de metropolização tornou fluídas as fronteiras físicas entre os Municípios.

A percepção rígida da autonomia municipal por um lado e a assimetria de porte entre o município pólo e os demais por outro dificultam muito na prática a gestão metropolitana.

Assim como é óbvio que nem toda ação metropolitana obrigatoriamente envolverá a totalidade dos municípios, devendo haver, portanto, uma concentração consensual quanto a prioridades, também não é razoável que municípios com mais de um milhão de habitantes tenham o mesmo peso na representação metropolitana que outros com menos de trinta mil.

Gouveia (2005, pág 237) entende que “as demais dificuldades e problemas para a criação de uma instancia metropolitana são, de modo geral, conseqüências diretas ou indiretas desses dois óbices” Lembra ainda que em geral, os municípios pólo revelam muito pouco entusiasmo pelos Fundos metropolitanos, que são vistos como mecanismos de perda de recursos. E os municípios mais pobres, por sua vez, tendem a estimular o uso dos equipamentos sociais e de infra-estrutura presentes nos vizinhos.

Brandão (2006) assinala um ponto importante, ao qual pretende-se retornar, quando do exame da Região Metropolitana de Campinas. É que os desequilíbrios intra-metropolitanos parecem tender a agravar-se com a confirmação de um nítido movimento de periferização, dado o crescimento maior dessas áreas e o agravamento de sua situação social. Entre 1991 e 1996, os municípios centrais das RMs cresceram 3,1%, enquanto os municípios periféricos cresceram 14,7%

Como os indicadores sociais costumam apresentar valores inversamente proporcionais à distancia do centro, este maior crescimento da periferia parece significar o agravamento da situação de pobreza dessas regiões.<sup>2</sup>

Uma outra restrição relaciona-se com a dispersão da atuação de agências setoriais estaduais, que acabam responsáveis na prática pelo planejamento e execução de funções públicas de interesse comum, sem a necessária articulação nem entre si – isto é, no âmbito da própria ação estadual – nem em relação aos problemas urbanos e metropolitanos, o que acaba gerando superposição de ações e atribuições, disputas de poder e uma total inobservância do planejamento metropolitano, quando este existe. Na verdade, o substrato desse grave problema é a falta de centralidade das questões urbanas e metropolitanas nas agendas governamentais, o que deixa as estruturas executivas livres para se organizarem e atuarem setorialmente.

Um grande problema não resolvido no que se refere à gestão metropolitana vincula-se às alternativas de financiamento. A descentralização derivada da Constituição de 1988 aumentou o grau de autonomia de estados e municípios para recolherem impostos, bem como ampliou as parcelas transferidas. Por exemplo, a fatia municipal no total da receita disponível aumentou de 10,8% em 1988 para 16,1% em 2003.(Rezende e Garson (2006) pág 10) Em que pese isso, e o fato de que indicadores como mortalidade infantil, esperança de vida ao nascer e cobertura da rede de ensino tenham melhorado, é unânime na literatura o reconhecimento de que as condições de vida nas metrópoles deterioraram-se no período, com o aumento do desemprego, do favelamento e da violência. Isto é, o aumento de recursos foi insuficiente para enfrentar a crise social e urbana.

Uma forte razão para isso é a iniquidade dos mecanismos de repartição dos recursos transferidos entre os municípios. Procuro tratar com mais detalhe o caso do ICMS quando do exame das finanças municipais na Região Metropolitana de Campinas. No que se refere ao FPM, transferência federal, os critérios vigentes destinam 10% do total à capital estadual e 90% aos demais municípios e, além disso, prevalece acentuado viés em favor dos pequenos municípios. “Como

---

<sup>2</sup> Entretanto, é importante chamar a atenção para o fato de que as tendências recentes nos processos de metropolização, tanto no mundo desenvolvido quanto na A.L. vem tirando muito do poder explicativo do modelo centro-periferia. Isto é, o crescimento das manchas urbanas não se deve mais preponderantemente à periferização. Ver p. ex. Matos (2004)

conseqüência, as dez principais áreas metropolitanas, com 30% da população e responsáveis por cerca de 50% do PIB, receberam apenas 12,7% do FPM em 2002” (Rezende e Garson, op. cit. pág 20)

Os autores apontam outros grandes obstáculos ao financiamento metropolitano, destacando, ademais das dificuldades para sustentar a cooperação e integração de políticas e investimentos entre níveis de governo acima referida, os obstáculos à exploração da base tributária local, ao acesso a fontes externas de recursos, ao controle da alocação dos recursos e à participação do setor privado no financiamento e provisão de serviços. Eles assinalam a virtual ausência de suporte federal, não apenas no financiamento, mas também no desenho de um arcabouço institucional para o desenvolvimento urbano (op. cit. Pág 18)

Quanto à base tributária local, os municípios centrais das RMs em geral elevaram significativamente nos últimos anos a participação de impostos locais como ISS, IPTU e taxas em suas receitas totais, numa resposta parcial à carência de recursos transferidos (veremos que esse foi o caso de Campinas). Mas, dado o elevadíssimo nível atual da carga tributária total, existe muito pouco espaço para avanços adicionais nessa rota.

O acesso às chamadas transferências discricionárias e à aplicação direta de fundos federais e estaduais depende de relacionamento político e é feita baseada em critérios setoriais, e não de acordo com planos ou prioridades metropolitanas. Inexistem fundos federais ou estaduais destinados ao financiamento metropolitano nos moldes dos outrora existentes para habitação, saneamento e transportes; os fundos constituídos no âmbito de cada RM atual estão muito longe de atender suas principais prioridades. A título de ilustração, a principal obra em andamento na Região Metropolitana de Campinas, o Corredor Noroeste (ônibus), a ser implementado pelo governo estadual através de PPP (parceria público-privado) está orçada em 100 milhões de reais. A previsão de recursos para o Fundo Metropolitano em 2006, se todos os municípios comparecerem, é de 3,5 milhões. Ou seja, com recursos próprios a RMC levaria cerca de trinta anos para executar a obra.<sup>3</sup>

---

<sup>3</sup> Entretanto, uma alternativa a ser explorada é a possibilidade do Fundo Metropolitano vir a lastrear empréstimos de médio e longo prazo para intervenções nas RMs.

De outro lado, acesso a empréstimos bancários enfrentam severos obstáculos legais e burocráticos, mesmo para médios e pequenos municípios, cujas dívidas comparadas às receitas correntes são em geral baixas. A participação da iniciativa privada, empresas ou bancos, no financiamento metropolitano pode ser favorecida no médio prazo com a manutenção de um ambiente não inflacionário e com a vigência da Lei de Responsabilidade Fiscal, mas enfrentam no curto prazo as elevadas taxas de juros e a ausência de mecanismos claros, legais e institucionais, de regulação (no capítulo 5, as chamadas Parcerias Público Privadas são examinadas mais detalhadamente).

Em suma, assim como soluções técnicas para os problemas metropolitanos nem sempre podem ser adotadas isoladamente por um único município, e nem mesmo pela cidade-pólo, que em geral tem maior dinamismo econômico, o volume de recursos exigido para o enfrentamento dos problemas metropolitanos só poderá ser otimizado através de um esforço de cooperação de todos os níveis de governo, dada a dimensão dos problemas urbanos e metropolitanos, e em especial se forem consideradas a vinculação constitucional de recursos e também o elevado nível de comprometimento das receitas fiscais com a dívida pública, tudo isso levando à insuficiente capacidade de investimento que as administrações municipais em geral apresentam.

Mais ainda, dada a escala dos problemas urbanos que Regiões Metropolitanas vivenciam, parece insuficiente depender apenas de recursos orçamentários, em especial se considerada a crise financeira que os Estados e Municípios vêm atravessando, assim como as limitações impostas pela Lei de Responsabilidade Fiscal. Neste contexto, é preciso encontrar outros mecanismos que possibilitem maior racionalidade alocativa dos recursos administrativos e financeiros. Deriva dessas questões a necessidade de determinar com mais nitidez as instâncias que deverão articular-se para enfrentar os problemas urbanos metropolitanos, definindo as dotações de recursos de cada instância, considerando as diferentes capacidades de gasto e a abrangência do benefício alcançado.<sup>4</sup>

---

<sup>4</sup> No capítulo três, volta-se ao tema do financiamento metropolitano, com o exame do caso de Campinas, e no capítulo cinco, são discutidas algumas idéias inovadoras, que podem representar alternativas para o problema do financiamento metropolitano.

.Outro aspecto relevante diz respeito ao envolvimento da sociedade na discussão da temática metropolitana. Em geral, a população tem uma visão dos problemas urbanos numa perspectiva local, delegando a responsabilidade de seu enfrentamento apenas à administração municipal. É preciso garantir a participação organizada da sociedade civil na tomada de decisão que os temas metropolitanos envolve.

Em que pese o conjunto de constrangimentos e desafios apontados acima, é inegável que a Constituição Federal de 1988 e as Constituições Estaduais abriram espaço para modificações substanciais nos formatos institucional e financeiro dos arcabouços de gestão metropolitana. Cabe às administrações federal, estadual e municipais reestruturarem-se para enfrentar o que pode vir a ser uma nova agenda governamental, com a implementação de um aparato institucional que dê conta dos problemas a serem enfrentados.

A perspectiva da institucionalização de RMs nos diversos Estados brasileiros, tem despertado preocupação e interesse por parte das administrações municipais em se estruturarem para responder às demandas urbanas e metropolitanas. Delimita-se um campo, portanto, para que essas demandas sejam equacionadas através da formulação de políticas públicas de caráter metropolitano, com a participação dos Municípios, assim como da sociedade que a compõe. Para assegurar sua eficácia, além da participação democrática, a instituição de mecanismos de gestão metropolitana deve observar um ponto fundamental: implementação de um planejamento estratégico, que viabilize a intervenção nos principais processos estruturantes da Região Metropolitana e que seja a base para a definição das ações consensuais que devem compor a agenda da MetrÓpole.

O agravamento dos problemas de dimensão supra-municipal vem impondo novas formas de enfrentamento, através de associações e outras parcerias de Municípios, e destes com órgãos estaduais e com a iniciativa privada<sup>5</sup>. A consciência da crise de recursos e a tendência ao aumento das responsabilidades dos governos locais na prestação de serviços contribuem para a maior receptividade dos executivos municipais às idéias de associativismo e parcerias.

---

<sup>5</sup> Dois exemplos, na Região Metropolitana de Campinas, são as questões da violência e da reversão da vazão do Sistema Cantareira.

É preciso considerar ainda que as soluções dos problemas metropolitanos podem ter impactos diferenciados nos Municípios que integram a Região. Para evitar os impasses políticos e financeiros que as decisões metropolitanas envolvem, é fundamental estimular a criação de mecanismos de compensação financeira internos à Região Metropolitana. Tais mecanismos, se adotados, poderão corrigir desequilíbrios, ou eventuais ônus, decorrentes de perdas de arrecadação provenientes de decisões do planejamento metropolitano, ou poderão compensar os que tenham tido maior participação no desempenho das funções públicas de interesse comum. Estas compensações podem ser realizadas, inclusive, com relação às transferências tributárias para os programas metropolitanos.

Por fim, para que ocorra a participação democrática mais efetiva no processo de gestão é necessário criar canais apropriados de comunicação e de participação da sociedade civil. A regularidade de audiências públicas, e a consolidação de foros adequados de participação contribuiriam muito para o entendimento da natureza dos problemas e das possibilidades de solução e para o delineamento de soluções inovadoras.

### CAPÍTULO 3 – UMA REGIÃO DIFERENCIADA

A Região Metropolitana de Campinas foi criada através da Lei Complementar Estadual nº 870/2000. Ocupa área de 3673 km<sup>2</sup> e conta com 2,3 milhões de habitantes.

Compõe-se de 19 municípios: Americana, Artur Nogueira, Campinas, Cosmópolis, Engenheiro Coelho, Holambra, Hortolândia, Indaiatuba, Itatiba, Jaguariúna, Monte Mor, Nova Odessa, Paulínia, Pedreira, Santa Bárbara D'Oeste, Santo Antonio de Posse, Sumaré, Valinhos e Vinhedo.

Como observam Fernandes, Brandão e Cano (2002) a importância da RMC pode ser aferida através de um conjunto de variáveis utilizadas no estudo sobre a rede urbana brasileira. (Ipea/Nesur/Ibge, 1999). Tomando-se o Índice de Consumo de Bens<sup>1</sup>, verifica-se que seu valor para a RMC superava o de todas as outras RMs, inclusive São Paulo, Rio, Curitiba e Brasília. O PIB da RMC em 1999 equivalia a cerca de 3,8% do PIB brasileiro, menor apenas que o dos estados de SP, RJ, MG, PR, RS e BA. A renda *per capita*, US\$ 7450, é 2,5 vezes maior que a brasileira e significativamente maior que a paulista (US\$ 4850). Apesar de sua classificação como metrópole regional, apresenta dinamismo maior do que a maioria das metrópoles nacionais, segundo os indicadores desse estudo.

Entretanto, como também apontam pesquisas recentes, a expansão metropolitana de Campinas fez-se acompanhar de sérios problemas sociais e urbanos, refletidos sobretudo na qualidade dos serviços públicos que oferece, na carência de moradia para a população de baixa renda, nos altos níveis de desemprego e de violência.

Este capítulo divide-se em cinco partes. Na primeira, retoma-se brevemente os traços de sua evolução histórica, de início como o local de gestação do complexo cafeeiro capitalista até a conformação da metrópole atual. Na seqüência, e para estabelecer um quadro de referencia para o exame do trabalho dos órgãos locais de gestão metropolitana que são objeto dos dois capítulos seguintes, procura-se resumir sua evolução econômica e demográfica recentes. Na parte quatro examinam-se as características da expansão da mancha urbana em Campinas e na RMC, e finalmente,

---

<sup>1</sup> Como explicam os autores, trata-se do quociente entre o número de domicílios particulares permanentes com telefone, automóveis, geladeira, rádio, tv em cores, freezer e máquina de lavar roupa, e o total de domicílios particulares permanentes, elevado à sétima potência.

na última parte procura-se reconstituir a trajetória das finanças dos municípios da RMC nos últimos dez anos.

Os principais textos aqui utilizados foram os seguintes: Semeghini (1991); Prefeitura de Campinas (1991); Cano e Semeghini (1992); Baenninger (1996); Caiado, Santos, Pires e Amarante (2002); Fernandes, Brandão e Cano (2002); Gonçalves e Semeghini (2002); Santos e Pires (2002); Baenninger (2002); Lopreato e Paiva (2002); Pacheco e Cruz (2003); Zimmermann (2004) e Zimmermann (2006).

### **3.1 - Campinas: do Café à Metrópole**

O caso de Campinas pode ser considerado exemplar do processo de desenvolvimento e urbanização que se desdobra no território paulista a partir da economia cafeeira. O exame de sua evolução econômica acentua, desde logo, o dinamismo que fez com que a região fosse capaz de reciclar sua estrutura produtiva de acordo com os novos estímulos e processos econômicos característicos de cada uma das diferentes etapas que caracterizaram o desenvolvimento capitalista no Brasil.

Campinas não se constitui evidentemente, em caso único, integrando-se a um conjunto de regiões que definem, no espaço econômico paulista, a frente mais avançada do capitalismo brasileiro. Três características, no entanto, sempre distinguiram Campinas das demais regiões dinâmicas do estado.

Em primeiro lugar, o grau de diversificação de sua base produtiva, tanto na agricultura quanto nas atividades urbanas, gerando-se uma estrutura diferenciada e integrada da divisão social do trabalho, um processo mais intenso de disseminação das relações mercantis de produção, e uma potente dinâmica econômica inter-setorial e inter-regional.

Em segundo lugar, a função de centralidade que o município precocemente desenvolveu sobre uma ampla e rica região do estado; essa função adquiriu feição própria, em cada período – economia cafeeira, industrialização restringida, industrialização pesada – e foi sempre um importante fator de estímulo à base econômica local.

Finalmente, como conseqüência das duas características anteriores, e por sua posição estratégica no território, a cidade sempre ficou colocada como uma *interface* entre a Capital e o Interior, no processo de desenvolvimento econômico paulista.

A Região de Campinas foi palco das principais transformações que estruturaram o complexo cafeeiro capitalista de São Paulo, a partir de meados do século XIX. Do

município partiram as duas principais ferrovias do café – a Cia. Mogiana e a Cia. Paulista – e estabeleceram-se aqui as indústrias de máquinas e equipamentos de beneficiamento, a exemplo das Companhias *Mac Hardy* e *Lidgerwood*, na década de 1870. Também as primeiras experiências com o trabalho livre tiveram lugar na região, nas décadas de 1840 e 1850, e a adoção do regime do colonato, acompanhado pela imigração estrangeira em grande escala, contou com a participação preponderante dos grandes fazendeiros locais.

A dinâmica cafeeira estruturou na região uma economia com grau relativamente avançado de disseminação das relações mercantis de produção e de diferenciação da divisão social do trabalho. Ao lado das grandes fazendas de café, foi-se estabelecendo um colar de pequenas e médias propriedades, de produção diversificada e voltada para os mercados urbano e rural em expansão. Esse processo ganhou impulso com a crise cafeeira do início do século, resultando na formação dos chamados "núcleos coloniais" em áreas do município que dariam origem mais tarde a vários novos municípios: Americana, Sumaré, Nova Odessa, Cosmópolis, Artur Nogueira, por exemplo. Ao mesmo tempo, as atividades urbanas desenvolviam-se impulsionadas pelo dinamismo cafeeiro: indústrias, comércio atacadista e varejista, e serviços.

Até a década de 1880, a cidade de Campinas manteve um porte populacional próximo ao da cidade de São Paulo, rivalizando com esta na centralização das atividades urbanas da economia cafeeira; foi só a partir do grande ciclo expansivo iniciado em 1886 que a Capital paulista consolidou seu papel de "metrópole do café".

Além dos estímulos propiciados pela economia local, a cidade de Campinas beneficiou-se da posição de importante nó de transportes e comunicações, polarizando as duas regiões (e respectivas redes urbanas) que se organizavam nos espaços definidos pela penetração dos trilhos da Mogiana e da Paulista.

Esse conjunto de fatores, que constituem a herança cafeeira, são fundamentais para explicar a rápida reciclagem da economia da região após a crise de 1929/30 e seu dinamismo posterior. No final dos anos trinta, mais de 70% dos cafeeiros locais haviam sido erradicados e Campinas transformara-se num dos maiores produtores algodoeiros de São Paulo. A agricultura regional transformava-se, principalmente na zona da Paulista, especializando-se nas culturas industrializáveis/exportáveis e em produtos destinados ao mercado urbano de maior poder aquisitivo.

Em 1950, com uma população urbana que ultrapassava 100.000 habitantes, Campinas notabilizava-se, ademais do peso de seus setores produtivos, pelo

desenvolvimento da infra-estrutura de equipamentos e serviços urbanos e pelo padrão relativamente elevado que seus indicadores de qualidade de vida acusavam.

No pós-guerra, e sobretudo com o conjunto integrado de inversões do período do Plano de Metas, o processo de industrialização no Estado de São Paulo deu um salto, com o movimento de implantação de grandes estabelecimentos dos setores de bens de consumo durável, intermediários e de capital, o que representou forte descontinuidade em relação ao processo anteriormente em curso.

A implantação desses novos setores concentrou-se na Capital e nos municípios de seu entorno, e o Interior do estado – como um todo – perdeu peso relativo no total da produção industrial. Entretanto, *Campinas foi a única outra região além da Grande São Paulo que atraiu as novas indústrias em escala considerável.*

Primeira metrópole a ser gestada no interior, Campinas polarizou, historicamente, dois espaços distintos, que se estruturaram tendo por eixos os trilhos das ferrovias Mogiana e Paulista (importante lembrar que hoje a Região Administrativa de Campinas, que compreende esses dois espaços, responde por cerca de 20% do valor adicionado industrial de São Paulo, valor esse que supera o de todos os demais estados, exceto o Rio) Depois da crise cafeeira, a partir da década de 30, passou a haver uma acentuada diferenciação, do ponto de vista econômico, entre essas duas regiões: na Paulista, foi muito mais rápida a erradicação do café e sua substituição por outras culturas (algodão, cana e laranja principalmente) e desenvolveu-se uma implantação industrial mais importante. Com isso, consolidou-se nessa zona uma rede urbana mais densa e ramificada, sobressaindo alguns centros de grande dinamismo produtivo inseridos em sub-regiões de especializações agrícolas e industriais distintas.

Nesse espaço, a via Anhanguera se constituiria na principal via de transportes e comunicações para o Interior, funcionando como eixo indutor da localização industrial a partir dos anos 50. Ao longo dessa rodovia encontram-se hoje sucessivas implantações industriais, começando pela Capital e municípios da parte oeste da Grande São Paulo e passando por Jundiaí e seu entorno. Depois de Vinhedo e Valinhos e, sobretudo, a partir de Campinas até Limeira (passando por Sumaré, Hortolândia, Americana e Santa Bárbara D'Oeste), estende-se a maior dessas áreas industriais.

Com o crescimento industrial e populacional, acelerou-se o processo de expansão física dos espaços urbanos nos municípios da área. É intensa a conurbação de Campinas com Sumaré e Valinhos, estando também ligados Valinhos e Vinhedo; entre Campinas e Indaiatuba, Paulínia e Nova Odessa, a conurbação é menos

pronunciada. Mas, vista em conjunto, a Área de Campinas apresenta maior grau de descontinuidade se comparada com a Região Metropolitana de São Paulo.

A localização industrial foi o primeiro vetor dessa configuração metropolitana. As empresas que para aí se deslocaram a partir dos anos 50, dado seu porte e alcance (mercado nacional), privilegiaram a instalação ao longo das rodovias. A via Anhanguera, historicamente o principal desses eixos, induziu a urbanização acelerada no seu entorno, primeiro em Campinas e a seguir em Valinhos, Vinhedo, Sumaré e Nova Odessa; e o mesmo viria a ocorrer nas demais estradas de rodagem que cortam a região, sobretudo a partir dos anos 70, com a saturação relativa da Anhanguera.

Também a via Santos Dumont (ligação Campinas - Viracopos - Indaiatuba) desde os anos 50 sediava importantes indústrias; com a implantação do distrito Industrial de Campinas, ela se tornou o segundo eixo fabril nessa Área. Os outros eixos industriais importantes são a rodovia D. Pedro I (que liga a via Anhanguera à via Dutra), as ligações Campinas - Paulínia e Campinas - Sumaré - Monte-Mor, e a rodovia Campinas - Mogi-Mirim. Nesta última e na D. Pedro I se estabeleceram os pólos industriais de alta tecnologia, aproveitando a presença próxima das Universidades.

Ademais das grandes indústrias, também armazéns, estabelecimentos comerciais (principalmente atacadistas) e firmas de serviços de grande porte, de apoio à atividade industrial, localizam-se no anel viário do entorno de Campinas. Mais recentemente, com o processo de concentração acelerada que se verifica no setor de comércio e de serviços, grandes estabelecimentos das principais redes nacionais vieram estabelecer-se em pontos distintos nesse anel viário, atraídos pelo mercado adjacente, de altas rendas e em expansão, e pelas potencialidades da região interligada a Campinas pelas rodovias.

A localização de todas essas atividades fora dos centros urbanos, ao longo das rodovias e, portanto, em espaços inter-municipais, interligou mais estreitamente as economias das várias cidades, unificando-se o mercado de trabalho local e estimulando fortemente os fluxos pessoais e produtivos entre elas. Foi se configurando simultaneamente a modernização/renovação da centralidade de Campinas e o processo de sua metropolização.

Outro fator relevante na progressiva conformação metropolitana da Área de Campinas tem sido o processo de uso e ocupação do solo urbano, em condições de intensa demanda por habitações provocada pelos fluxos migratórios crescentes. Como nas demais metrópoles brasileiras, esse processo tem se caracterizado por seu caráter

desordenado e fortemente especulativo, de elevados e crescentes custos sociais. A presença das indústrias foi o primeiro poderoso indutor da especulação imobiliária: sua localização distante dos núcleos urbanizados desencadeou a intensificação dos loteamentos para habitação nos espaços intermediários, com a manutenção de extensas glebas vazias à espera de valorização. O poder público, ao providenciar a infra-estrutura nessas áreas, deu o necessário suporte à valorização especulativa do capital imobiliário – reproduzindo-se dessa forma o esquema de articulação do poder público com os interesses do grande capital construtivo e loteador que tem sido a marca da urbanização brasileira recente.

Em síntese, pode-se conceber a metropolização de Campinas como decorrência de dois processos desenvolvidos simultaneamente nesse espaço: por um lado, as transformações econômicas derivadas da industrialização pesada e processadas a partir da base econômica, urbana e social previamente constituída no processo histórico anterior; por outro lado, a apropriação, uso e ocupação do solo urbano, segundo condições que se desenrolam tendo por suporte uma específica articulação de interesses privados, para a qual é essencial a ação sancionadora do poder público.

### **3.2 - RMC: Evolução Demográfica**

Desde os anos 70, o processo de mudanças na estrutura produtiva do Estado, com a alocação de novos investimentos no interior, a desconcentração industrial a partir da Região Metropolitana de São Paulo, o dinamismo do agronegócio e a provisão de infra-estrutura vêm tendo importantes desdobramentos na dinâmica urbana do interior do Estado. As alterações no sentido dos deslocamentos populacionais para essa parcela do território foram de tal magnitude que de um saldo migratório negativo de 450 mil pessoas, na década de 60, passou ele a um ganho populacional de mais de um milhão de pessoas nos anos 90.

Nesse contexto, os principais fluxos intra-estaduais dirigem-se para os pólos de Campinas, Sorocaba, São José dos Campos, Ribeirão Preto, Bauru e São José do Rio Preto, os quais desempenham papel fundamental no processo de desconcentração relativa da população no Estado.

No que se refere á estrutura da rede urbana, os principais desdobramentos foram, em resumo, a emergência de novas aglomerações urbanas metropolitanas e não-metropolitanas; crescimento de cidades de porte intermediário e pequeno; menor taxa de crescimento da Região Metropolitana de São Paulo.

Como assinala Baeninger (2002), os anos 80 e 90 assistiram à intensificação e consolidação das tendências observadas nos anos 70: diminuição significativa no ritmo de crescimento populacional da área metropolitana de São Paulo, e do próprio Estado de São Paulo em seu conjunto.<sup>2</sup>

No que se refere à Região Metropolitana de Campinas suas taxas de crescimento populacional, embora situadas entre as mais altas do Estado de São Paulo, vêm arrefecendo nas últimas décadas (Tabela 1). Mais acentuado nos anos 70, quando alcançou 6,5% a.a., o ritmo de crescimento, não se sustentou nos períodos seguintes: 3,5% a.a., entre 1980-1991, e 2,5% a.a., de 1991-2000, reflexo da continuada queda da fecundidade e dos menores volumes de migrantes, em especial paranaenses e mineiros. De qualquer modo, essas taxas de crescimento ainda foram superiores às verificadas para o Estado e para o Interior, no período 1991-2000.

A Região Metropolitana de Campinas chegou ao ano 2000 com 2.338.148 habitantes, tendo aumentado seu peso relativo no total da população do Estado<sup>3</sup>

**Tabela 1**  
**População Total, Taxas de Crescimento (% a.a.) e Participações Relativas (%)**  
**Região Metropolitana de Campinas**  
**1970-2000**

<b>Anos</b>	<b>População Total</b>	<b>Taxa de Crescimento (% a.a.)</b>	<b>Participação RMC/Estado</b>	<b>Participação RMC/Interior</b>
1970	680.826	6,49	3,83	7,06
1980	1.276.755	3,40	5,10	13,25
1991	1.863.609	2,55	5,90	11,55
2000	2.338.148		6,32	12,22

Fonte: Fundação IBGE, Censos Demográficos de 1970 a 2000. In Baeninger (2002).

<sup>2</sup> O Estado passou de uma taxa de crescimento de 3,5% a.a. nos anos 70 para 2,12% entre 1980/91, chegando a 1,8% a.a. nos anos 90. O menor crescimento da Região Metropolitana de São Paulo refletiu fortemente na taxa estadual. A Capital do Estado registrou um decréscimo considerável em sua taxa de crescimento da população total, passando de 3,7% a.a., nos anos 70, para 0,87% a.a., nos anos 90. O interior manteve-se estável com taxa de: 2,6% a.a. entre 1970/80 e 2,4% a.a. no período 1980/91, baixando para 1,9% entre 1991-2000. Assim, tanto a Região Metropolitana de São Paulo quanto sua sede vêm apresentando a partir dos anos 80, taxas de crescimento populacional abaixo da média nacional (que foi de 1,93% a.a., nos 80, e 1,6% entre 1991-2000) e estadual (2,1% a.a. e 1,8% a.a., respectivamente). Destaca-se, no entanto, que a periferia da área metropolitana de São Paulo apresentou ritmo de crescimento populacional mais elevado que a média do Estado e do interior: 3,20% a.a., nos anos 80, e 2,8% a.a., nos 90, indicando a intensa mobilidade intra-regional da população metropolitana

<sup>3</sup> De 3,8% do total paulista em 1970 para 6,3% em 2000 No total do interior, de 7,1%, em 1970, para 12,2%, em 2000.

Entre 1980 e 2000, a população do município sede aumentou 45,7%, passando de 664.566 habitantes para 968.172, mas sua participação no total da RMC caiu, passando de 52% para 41,5%, dado o aumento mais intenso de grande parte dos outros municípios da RMC,

A dinâmica do crescimento populacional que a Região experimentou, a partir de 1970 está resumida na tabela 2. Entre 1970-1980, todas as taxas de crescimento foram superiores a 3% a.a., a sede metropolitana cresceu 5,9% a.a., Sumaré 16,0% a.a., Nova Odessa 10,1% a.a. e Monte Mor 5,8% a.a. Nas duas décadas seguintes, o crescimento arrefeceu, basicamente devido ao menor peso do componente migratório, que representou cerca de 60% do total entre 1970 e 1980, contra 47,6% em 1980/91 e 40,4% em 1991/00.

**Tabela 2**  
**População Total segundo Ordem Decrescente de Importância Numérica**  
**(em 2000) e Taxas de Crescimento**  
**Municípios da Região Metropolitana de Campinas**  
**1970-2000**

Municípios	População Total		Taxas Crescimento		
	1970	2000	1970-1980	1980-1991	1991-2000
Campinas	375.864	969.396	5,86	2,22	1,52
Sumaré	23.074	196.055	16,01	3,00	3,73
Americana	66.316	182.593	6,29	2,13	1,93
Santa Bárbara D'Oeste	31.018	170.078	9,46	5,99	1,77
Hortolândia	*	152.523	*	*	6,59
Indaiatuba	30.537	147.050	6,30	5,46	4,27
Valinhos	30.775	82.973	4,74	3,02	2,25
Itatiba	28.376	81.197	3,91	3,62	3,12
Paulínia	10.708	51.326	6,84	5,32	3,80
Vinhedo	12.338	47.215	5,78	4,08	3,85
Cosmópolis	12.110	44.355	6,73	4,06	2,35
Nova Odessa	8.336	42.071	10,14	4,10	2,37
Monte Mor	7.960	37.340	5,82	5,61	4,30
Pedreira	15.053	35.219	3,57	2,47	2,59
Artur	10.171	33.124	4,60	1,76	6,18
Nogueira					
Jaguariúna	10.391	29.597	3,88	3,66	3,05
Santo Antonio de Posse	7.799	18.124	3,38	2,49	2,71
Engenheiro Coelho	*	10.033	*	*	4,94
Holambra	*	7.211	*	*	3,24
Total RMC	680.826	2.338.148	6,49	3,50	2,55

Fonte: Fundação IBGE, Censos Demográficos de 1970 a 2000. In Baenninger (2002).

**Tabela 3**  
**Saldos Migratórios e Participação da Migração no Crescimento Absoluto da**  
**População**

Crescimento		Saldo Migratório	Partic. da Migração (%)	Períodos
Absoluto	Vegetativo			
		356.171	59,77	1970/1980
586.808	307.370	279.438	47,6	1980/1991
228.574	129.342	99.232	43,4	1991/1996
439.918	262.159	177.759	40,4	1991/2000

Fonte: Fundação Seade e Fundação IBGE – Censos Demográficos

Cabe lembrar que em 1980/1991, mais de 30% dos imigrantes de Campinas eram da própria região, e mais de 45% da migração intrametropolitana da RMC tinha origem em Campinas. Esses intensos movimentos intrametropolitanos promoveram ainda mais a integração regional, inclusive com processos marcantes de conurbação. Também se consolidou um mercado regionalizado de trabalho.

**Tabela 4**  
**Migração Intrametropolitana**  
**1970/1991**

Município de residência atual	Migração Intrametropolitana		% da Migração de origem em Campinas	
	1970/80	1980/91	1970/80	1980/91
Campinas	12.295	9.985	-	-
RMC	86.076	107.269	42,78	45,27

Fonte: Censos IBGE 91/2000, Tabulações especiais Nepo. Apresentado em Baeninger, 2000.

Obs: o município de Itatiba não foi incluído no estudo citado.

Os dados mais detalhados das Tabela 4 tornam possível uma melhor caracterização dos principais componentes do crescimento populacional no período

No último período intercensitário, Indaiatuba cresceu a 4,25% a. a., Monte Mor a 4,23%, Vinhedo a 3,82% e Paulínia a 3,78%, bastante acima, portanto, da taxa média da RMC e do ESP<sup>4</sup>. Cabe ressaltar que os campeões na proporção de migrantes foram Artur Nogueira (70,72%) e Hortolândia (69,32%). Engenheiro Coelho também passou a contar com 60,39% de sua populacional residindo a menos de 10 anos no município, ficando um pouco abaixo da situação de Indaiatuba, já comentada.

O caso da atração populacional para Sumaré é surpreendente. Descontando-se a população do então distrito de Hortolândia, tinha 18.439 habitantes em 1970; 68.790 em 1980. Chegou a 148.214 em 1991. Tinha saldo migratório de 95.737 pessoas no período 1980/1991, mas arrefeceu esse processo, tendo recebido 23.378 migrantes entre 1991/2000, com o componente migratório ainda alto (53,20%) no crescimento populacional.

O anterior (a 1991) distrito de Hortolândia recebeu grande contingente populacional em curto período de tempo: tinha 4,6 mil habitantes em 1970; 33 mil em 1980, 86 mil, em 1991; e 151 mil em 2000. Sua população cresceu à taxa anual de

<sup>4</sup> O componente migratório cumpriu papel decisivo nesse processo crescimento populacional. Indaiatuba ganhou 28.072 novos habitantes, alcançando uma proporção de migrantes de 60,55%. Essas cifras foram: para Monte Mor, 6.290 (53,81%); Vinhedo 8.546 (62,84%) e Paulínia 7.766 (52,54%).

6,5%, entre sua emancipação e o Censo de 2000, graças ao processo imigratório, que atraiu parcela expressiva do grande contingente de mais baixa renda que aportou à RMC..

Em suma, apesar do arrefecimento de seu ritmo de crescimento demográfico, a RMC ainda teve crescimento absoluto de mais de 400 mil pessoas no período 1991/2000.

O movimento de expansão da população regional ocorreu, num primeiro momento, da sede (Campinas) para o entorno imediato (Sumaré/Hortolândia), sendo que já emergia como subcentro Americana e sua periferia (Santa Bárbara D'Oeste). Nos anos 80, fica mais evidente que a configuração regional se expandiu para vetores mais distantes (Indaiatuba/Monte Mor e Paulínia/Cosmópolis), atingindo nos 90 Artur Nogueira/Engenheiro Coelho/Holambra e Jaguariúna/Santo Antonio de Posse/Pedreira (eixo Campinas-Mogi-Mirim), prosseguindo a ocupação dos eixos já existentes, como o da Anhanguera/Bandeirantes.

Como nas demais metrópoles do País, o entorno metropolitano vem registrando taxas de crescimento mais elevadas que a sede Assim, o Município de Campinas chegou ao ano 2000 sem ter alcançado um milhão de habitantes, enquanto que seu entorno já totalizava 1,4 milhão. Essa reorganização da população no espaço metropolitano apresenta aspectos positivos como a maior integração do mercado de trabalho e o menor crescimento de bairros sem infra-estrutura na sede regional. Por outro lado, os municípios vizinhos acabam também por compartilhar problemas locais que, na verdade, são de âmbito metropolitano, como a expansão de áreas periféricas intramunicipais, alocação de população em áreas de riscos ambientais, imensas áreas conurbadas, dilapidação dos recursos hídricos, entre outros.

Essa conformação regional do aglomerado urbano de Campinas, que vem se delineando desde os anos 70, confere a esse aglomerado uma característica bastante específica. De fato, como foi dito, enquanto em 1970, mais da metade da população metropolitana estava concentrada no Município de Campinas, em 2000 o entorno regional aloca cerca de 60% da população da área.

A metrópole campineira é relativamente menos heterogênea, com maior permeabilidade entre os espaços urbanos e uma periferia mais aberta tanto para a recepção migratória quanto para investimentos econômicos. A própria composição da população segundo classificação socioeconômica entre sede e entorno para a Região Metropolitana de Campinas é bem mais equilibrada que para a Região Metropolitana de

São Paulo, por exemplo, como mostra o estudo “Migração, Emprego e Projeções Demográficas para o Estado de São Paulo: pesquisa regional por amostra domiciliar (PRAD)”, desenvolvida no NESUR/NEPO-UNICAMP e PUC-SP. Enquanto 55% dos chefes migrantes da classe A da Região Metropolitana de Campinas, amostrados em 1993 na PRAD, estavam no Município de Campinas, esses chegavam a 75% no caso da Região Metropolitana de São Paulo.<sup>5</sup>

**Tabela 5**  
**População Total segundo Sede e Entorno**  
**Região Metropolitana de Campinas**  
**1970-2000**

Anos Censitários	População Total		Participação Relativa (%) Na Sede	Taxas de Crescimento (% a.a.)	
	Sede	Entorno		Sede	Entorno
1970	375.864	304.962	55,20		
1980	664.559	612.196	52,05	5,86	7,22
1991	846.434	1.018.311	45,39	2,22	4,73
2000	969.396	1.368.752	41,46	1,52	3,34

Fonte: Fundação IBGE, Censos Demográficos de 1970 a 2000 In Baenninger (2002)

### 3.3 - RMC: Evolução Econômica

A partir dos anos 50, grandes empresas estrangeiras, tais como Swift, Dunlop, Singer, Bosch, entre várias outras, instalam-se em Campinas, atraindo pequenos e médios fornecedores. E, a partir dos grandes investimentos realizados durante o Plano de Metas (1956-60), aumenta, de forma acelerada, a participação do município no produto industrial do Estado. Junto com essa mudança, a própria estrutura da indústria muda. Crescem, por exemplo, os ramos de atividade mais dinâmicos, como material elétrico e comunicações.

Esse movimento de expansão industrial beneficiou-se das políticas que induziram o intenso processo de *interiorização do desenvolvimento*, , destacando-se os incentivos às exportações agroindustriais e o Pró-Álcool, e as medidas que ampliaram os investimentos públicos na infra-estrutura de transportes e comunicações e em ciência e tecnologia, que levaram à implantação, entre outras instalações, da Unicamp, da Replan, do CPqD e do CTI.

Nesse transcurso, a região atraiu novas grandes empresas, ampliou sua rede de pequenos e médios estabelecimentos e intensificou suas atividades agropecuárias e

<sup>5</sup> Ver Baenninger(2002) pag 122 e seguintes.

terciárias. Esses investimentos diversificaram ainda mais a estrutura produtiva, aumentando a presença de setores mais complexos, como os de mecânica, material de transporte, material elétrico, química e farmacêutica, etc. Este fenômeno induziu também uma notável expansão do setor terciário, que se sofisticou, ampliando o peso das grandes e modernas redes comerciais, financeiras, serviços de consultoria técnica, serviços especializados de saúde e de educação, e outros.

Além da industrialização no período pós 1960, é importante enfatizar a rápida evolução da agricultura, com destaque para cana-de-açúcar e laranja, avicultura, horticultura, fruticultura e rebanho leiteiro. A região se especializa na produção de bens exportáveis e de produtos modernos e rentáveis.

O arcabouço da metropolização começa a desenhar-s nos anos 70, quando a localização de indústrias e empresas de comércio e serviços ao longo dos eixos rodoviários intensifica a dinâmica econômica interurbana, impulsionando a unificação do mercado de trabalho e estimulando os fluxos de pessoas, bens e produtos.,. A mancha urbana se espalha, formando-se, no entorno de Campinas, uma aglomeração urbana de porte e complexidade, e conformando-se uma estrutura urbana e produtiva com nítidos traços de modernidade.

Considerando a definição legal da Região Metropolitana de Campinas institucionalizada em 2000, verifica-se que, para o conjunto de dezenove municípios que a integram, o Valor Adicionado Fiscal (VAF), que correspondia a 6,9% do Estado em 1980, passou a 9,1% em 1990. Na indústria essas cifras foram de 8,1% para 10,8% e, no comércio, 4,0% para 6,8%. Nos anos 90, em que pesem as dificuldades macroeconômicas, a Região Metropolitana de Campinas manteve seu peso relativo na indústria estadual, continuando, porém, a aumentar a ponderação da região no VAF total do Estado: 11% em 1999. Aumentou também – para 9% — a participação no VAF do comércio estadual.

Quando se tomam os dados para o recorte da RMC, tem-se que o VAF total da metrópole aumentou sua participação no total estadual entre 1980 e 2004, de 6,9% para 12,1%<sup>6</sup>.

---

<sup>6</sup> Os dados mais recentes ,disponíveis no site da Séc. da Fazenda do estado, mostram que nesse ano, Campinas responsabilizou-se por 2,6%, em sexto lugar no estado. Paulínia, com 4,3%, ficou atrás apenas da capital.

**Tabela 6**  
**Participação Percentual do Valor Adicionado Fiscal da RMC no Total do Estado de São Paulo**  
**1980 - 2004**

<b>ANO</b>	<b>%</b>
1980	6,9
1985	8,2
1990	9,1
1995	9,7
2000	11,0
2004	12,1

Fonte: Secretaria da Fazenda do Estado de São Paulo.

**Tabela 7**  
**Composição Setorial do Valor Adicionado Fiscal**  
**Região Metropolitana de Campinas**  
**2000**

<b>SETOR DE ATIVIDADE</b>	<b>%</b>
<b>AGROPECUARIA</b>	<b>0,3</b>
<b>INDUSTRIA</b>	<b>70,7</b>
<b>COMERCIO ATACADISTA</b>	<b>2,7</b>
<b>COMÉRCIO VAREJITA</b>	<b>13,5</b>
<b>SERVIÇOS</b>	<b>9,3</b>
<b>NÃO CLASSIFICADOS</b>	<b>3,5</b>
<b>TOTAL</b>	<b>100,0</b>

Fonte: Secretaria da Fazenda do Estado de São Paulo in Pacheco e Cruz (2003), pág 5.

Destacam-se nas atividades industriais regionais os complexos químico e metal-mecânico, tendo também grande importância relativa o têxtil. Os segmentos industriais que mais ampliaram suas participações na produção industrial metropolitana nos anos 90 foram os de material elétrico e de comunicações, e o farmacêutico. O químico e o têxtil, em que pese terem perdido participação relativa no período, continuam atingindo níveis expressivos.

O setor químico é composto de diversas usinas de produção de álcool, da Refinaria de Paulínia e do “colar” de empresas compradoras e fornecedoras a ela articulado. O têxtil, localizado principalmente em Americana e Nova Odessa, depois de uma forte crise nos anos 90, com a abertura comercial e a valorização da moeda, está retomando seu dinamismo, se bem que enfrentando a predatória concorrência chinesa. No caso de bebidas, os maiores investimentos foram em Jaguariúna, enquanto a indústria de material elétrico, informática e de equipamento de telecomunicações expandiu-se principalmente em Campinas, Jaguariúna e Indaiatuba. Em municípios como Campinas, Sumaré, Hortolândia e Indaiatuba, várias outras atividades industriais

são importantes, como mecânica, material de transportes, papel e papelão, borracha e farmacêutica.

Como salientado anteriormente, a diversificação produtiva da RMC é uma de suas principais vantagens em um contexto de instabilidade e de grandes transformações econômicas. Além dos ramos já citados, há um amplo leque de especializações produtivas em certos municípios: Alimentares, em Campinas, Santa Bárbara e Valinhos; Têxteis, em Americana, Santa Bárbara e Nova Odessa; Minerais Não Metálicos, em Pedreira; Metalurgia, em Campinas, Indaiatuba, Santa Bárbara e Sumaré; Produtos Mecânicos, em Campinas, Hortolândia, Indaiatuba e Santa Bárbara; Material de Transporte, em Campinas, Hortolândia, Indaiatuba, Nova Odessa, Sumaré e Valinhos; Papel e Papelão, em Valinhos; Química, em Paulínia e Sumaré; Plásticos, em Sumaré; Produtos Médicos, Farmacêuticos e Perfumaria, em Campinas e Valinhos; Material Elétrico e de Comunicações, em Pedreira, Hortolândia, Jaguariúna e Campinas.

Dados de 2000 da Secretaria da Fazenda apontaram um VAF total da RMC de quase R\$ 28 bilhões, em que Campinas e Paulínia contribuem com 18, isto é, mais de 60%. Em 1999, de um total de 24,4 bilhões, a indústria representava 10 bilhões, sendo concentrados 3 bilhões em Campinas, 5 bilhões em outros seis municípios (Americana, Hortolândia, Paulínia, Jaguariúna, Valinhos e Sumaré), e os restantes 2 bilhões do VAF da indústria de transformação se encontravam distribuídos pelos outros doze municípios da região metropolitana.

Entretanto, foi sem dúvida a performance recente do setor terciário que tornou nítida a emergência da metrópole. Ainda nos anos setenta, e seguindo uma tendência que remonta à época do café, Campinas consolidaria alguns aparatos setoriais de serviços voltados ao mercado estadual e mesmo nacional: é o caso do complexo aeroportuário, de setores do comércio atacadista como o de combustíveis, e dos complexos médico/hospitalar e de ensino superior, ciência e tecnologia.

Nas últimas décadas, o porte, a densidade e a sofisticação do mercado consumidor da RMC atraíram grandes estabelecimentos terciários e exigiram equipamentos urbanos de dimensões metropolitanas. O exemplo mais emblemático é o que ocorre às margens da Rodovia D. Pedro I, com vários empreendimentos voltados para um mercado que vai muito além de Campinas.

Além de atender consumidores e empresas da própria metrópole, a proximidade com outros mercados — de um lado a RMSP e de outro os eixos econômicos, Noroeste

(Anhanguera), Nordeste p/ Mogi Mirim e sul de Minas), Leste (D. Pedro I) e Sul (p/ Sorocaba) — impulsiona um terciário avançado e fortalece Campinas como grande centro de prestação de serviços mais especializados e sofisticados.

A construção de modernos equipamentos de comércio (hipermercados, shopping centers, grandes revendedores de automóveis, etc), empreendimentos de grande porte em alimentação, entretenimento e hotelaria, a ampliação da oferta de serviços profissionais (médicos, dentistas, advogados) e de serviços voltados para empresas (engenharia, consultorias, contabilidade, propaganda, marketing, serviços técnicos, etc.), propiciam a consolidação de um padrão de consumo e de um modo de vida tipicamente metropolitano. Isso também contribui para dinamizar o setor imobiliário e gerar emprego, renda e impostos, reforçando o papel da metrópole.

O caráter metropolitano de Campinas manifesta-se nitidamente também através de seu aparato científico e tecnológico, como mostram Cruz e Pacheco(2003)

Eles lembram que importante revista especializada ( Wired Magazine), edição de 2000, fez um ranking da nova geografia da tecnologia no mundo, baseado no ambiente de pesquisa e empresarial, na capacidade de empreender e na disponibilidade de capital de risco. Com base nesses critérios, identificou quarenta e seis technology hubs. Excluindo-se os países desenvolvidos, seriam apenas 12 lugares no mundo: Israel, Bangalore na Índia, Dublin na Irlanda, Inchon na Coreia, Kuala Lumpur na Malásia, Singapura, El Ghazala na Tunísia, Hong Kong na China, Taipei e Hsinchu em Taiwan, e duas localidades no Brasil, Campinas e São Paulo. Ainda segundo eles:

“A produção do conhecimento e o desenvolvimento científico e tecnológico favorecem a realização de parcerias com indústrias e constituem um ambiente diferenciado para novos empreendimentos de base tecnológica”.

A RMC reúne mais de 48 mil alunos matriculados no ensino superior, sendo que o município de Campinas abriga 75% dos estudantes universitários. Em 2001, apenas a UNICAMP contava, com cerca de 26 mil alunos — 12,5 mil alunos de graduação e 13,5 mil alunos de pós-graduação — 20 Unidades de ensino e pesquisa, 53 cursos de graduação, 111 cursos de Pós-graduação, quase 1,8 mil professores, mais de 90% deles com título de doutor (PhD).

Ainda: num raio de 10Km da Unicamp existem hoje mais de 2 mil pesquisadores trabalhando em P&D; empresas como Motorola, Nortel e Ericsson mantêm centros de P&D implantados no município ou na região; mais de uma dezena de empresas de

fotônica tiveram origem no Instituto de Física da Unicamp; outros centros de P&D (agricultura, informática, etc.) devem abrir novos temas de pesquisa multidisciplinar, explorando novas aplicações da fotônica “(op. cit, pág 19)

Finalmente, acompanhando o crescimento populacional e urbano regional, a prestação de serviços menos sofisticados e diferenciados espalhou-se entre alguns municípios da RMC. Ou seja, a ampliação de mercados locais, mesmo nos municípios mais periféricos, tem desencadeado oportunidades de inversão terciária. Na maioria dos municípios da RMC há prestação de serviços ligados a setores mais tradicionais, enquanto, é Campinas que polariza parte do consumo, por exemplo, das Regiões de Governo de Jundiaí, Piracicaba, Limeira , Rio Claro e São João da Boa Vista.

### **3.4 - Evolução Recente das Finanças Públicas na RMC**

O último dado disponível a respeito das receitas correntes para os municípios da RMC, expostos na tabela 3.4.1 (ver anexo, que contém as tabelas 3.4.1 até 3.4.14), mostra que em 2004 o montante agregado da Região atingiu aproximadamente 3,18 bilhões de reais, o equivalente a 8,4% do total das receitas paulistas. Em 1995 esse percentual fora de 7,3%; portanto, no período as finanças regionais cresceram acima da média estadual.<sup>7</sup>. Olhando-se as trajetórias municipais, verificam-se grandes assimetrias: enquanto no município sede, Campinas, as receitas cresceram na média do estado, em todos os outros, exceto Americana e Hortolândia, elas aumentaram mais de 20%. Os municípios que receberam grandes plantas industriais protagonizaram os maiores aumentos: foi o caso de Jaguariúna, que abrigou a Motorola, Compaq e Ambev, entre outras (aumento de 202%), seguida de Indaiatuba, que recebeu a Toyota (aumento de 75%), Paulínia e Sta B. D'Oeste.

Na tabela 3.4.3 estão registradas as receitas *per capita* para os municípios da RMC. As maiores, em 2004, são as de Paulínia (9327 reais), a mais elevada do estado (senão do país), Jaguariúna (2857) e Holambra (2178). No município sede a receita *per capita* caiu um pouco no período, correspondendo a 1160 reais naquele ano, e com isso ocupando apenas a sétima posição na RMC, não obstante manter-se acima da média estadual. Verifica-se ainda na mesma tabela, como seria de esperar, que as receitas *per capita* mais baixas estão nos menores municípios, com duas importantes

---

<sup>7</sup> De fato, o incremento real foi de 24,5%, bastante expressivo, ante 8,6% para o estado (tabela 3.4.2).

exceções: Sumaré e S.B. D'Oeste. Assim, a prefeitura de Paulínia tinha disponível por cidadão 13,5 vezes o montante correspondente registrado em Santa.Bárbara D'Oeste.

Com esse panorama geral da evolução das receitas na RMC, podemos agora olhar um pouco mais de perto o comportamento de seus principais componentes, as transferências do ICMS e as receitas próprias, destacando-se o ISS.

Como se observa na tabela 3.4.4, no mesmo período 1995/2004, enquanto a geração de ICMS cresceu 14,5% no estado de São Paulo, na RMC esse crescimento foi de 22,6%. Entretanto, internamente à RMC as trajetórias municipais foram diferenciadas (tabela 3.4.5). Enquanto Campinas viu sua arrecadação diminuir 6,4%, no que foi acompanhada por Americana, Cosmópolis, Artur Nogueira e Hortolândia, municípios como Paulínia, Jaguariúna, Indaiatuba, Holambra, Sumaré e Eng. Coelho tiveram expressivos aumentos. A tendência do período, acompanhando o que ocorreu em âmbito estadual (e internacional) foi a de uma maior industrialização dos menores municípios: o Grupo 1 da tabela (municípios com menos de 150 mil habitantes) teve sua arrecadação de ICMS aumentada em 71%, enquanto os maiores, viram sua parcela diminuir 15% em termos reais. Dada a importância que o ICMS tem para a dinâmica econômica e social da RMC, parece adequado abordar, ainda que muito resumidamente, os dilemas que envolvem sua sistemática de arrecadação e repartição.

Zimmermann (2005), estudando o problema, mostra que em todos os estados da federação, a arquitetura institucional das transferências do ICMS tem sido cada vez mais objeto de críticas, o que expressa uma crescente inconformidade com os critérios que há décadas regulam a devolução de parte de sua arrecadação para os municípios. Esta inconformidade cresceu significativamente com as mudanças econômicas e políticas ocorridas na economia e na sociedade brasileira e que alteraram os pressupostos sobre as quais havia sido desenhado a sua partilha. A tensão daí resultante deságua no aumento das guerras fiscais entre estados e entre os municípios de um mesmo estado ou região

Os critérios de repartição do ICMS entre os estados e entre os estados e seus municípios foram estabelecidos na reforma tributária dos anos 60. A idéia principal foi a de que a receita arrecadada com o imposto deveria ficar no mesmo estado e município onde a mercadoria havia sido produzida. Não foram instituídas alíquotas interestaduais e 25% das receitas arrecadadas pelo tributo por um estado seria partilhada com seus municípios, tomando como critério principal que 75% dessa

parcela municipal deveria ser transferida para o município no qual fora produzida a mercadoria taxada. Critérios fixados em cada estado seriam responsáveis pela repartição dos 25% remanescentes.

A lógica desse critério era prover a infra-estrutura para potencializar a produtividade, dada a dimensão ainda restrita e enormemente diferenciada do espaço produtivo paulista e nacional.

Obviamente, esses critérios privilegiam os estados, regiões e municípios produtores industriais em detrimento dos não produtores. Nos anos 80, estabeleceram-se alíquotas interestaduais de modo a permitir que parte da receita do tributo ficasse com os estados onde as mercadorias seriam consumidas. Deixou-se inalterado, contudo, os critérios de partilha e o privilégio aos municípios produtores de produtos industrializados.

No estado de São Paulo, apesar de injusta, essa situação permaneceu praticamente inalterada. Particularmente danosos são os efeitos da norma constitucional que determina que no mínimo 75% do valor seja transferido na proporção do valor adicionado no território municipal. Eles manifestam-se agudamente na RMC, ainda que de forma menos intensa do que na RMSF.

Zimmerman (2005) observa que esse dispositivo privilegia, demasiadamente, os municípios que abrigam grandes unidades de produção ou distribuição de mercadorias, em detrimento dos municípios com baixa atividade industrial, dos municípios agrícolas sem atividade agroindustrial, dos municípios-dormitório e até mesmo dos municípios que, apesar de possuírem uma pujante atividade econômica, não contam com grandes unidades produtivas ou de distribuição.

A excessiva geração de valor adicionado nas refinarias, nas siderúrgicas, nas usinas de açúcar e álcool, nas processadoras de sucos cítricos, nas grandes plantas agroindustriais e nos pólos industriais é, em grande medida, conseguida com esforços de outras cidades, quer porque trabalhadores destas unidades produtivas residem em outras partes, quer porque utilizam matérias primas oriundas de outros municípios da mesma região, mas com restrita consignação de valor agregado a elas.

São, também, concentradores de valor adicionado os centros que abrigam portos, aeroportos e grandes atacadistas que dão trânsito a pessoas, cargas e mercadorias oriundas de municípios espalhados por todo o Estado. Pelos serviços de apoio à circulação adicionam, em larga escala, valores às mercadorias produzidas em outras plagas e sobre as quais não efetuaram nenhuma transformação produtiva.

Como fica claro, esse é um mecanismo perverso, pois gera um círculo vicioso de perpetuação da pobreza. Todos os municípios que não possuem estas grandes unidades perdem produtividade e, nessas condições, não tem chance de aumentar sua participação no rateio do ICMS. A outra conseqüência funesta desse critério de repartição do imposto, já referida, é o estímulo à guerra fiscal, que prejudica as administrações públicas e a população por elas atendida.

No que se refere à RMC, a patente iniquidade da situação atual motivou a AGEMCAMP a contratar o NESUR/IE/UNICAMP para simular alternativas em que o peso do valor adicionado no processo de partilha é atenuado em favor do critério populacional, alternativas essas a serem apresentadas ao Conselho de Desenvolvimento, ao qual compete, aceitas as propostas de alteração, responsabilizar-se pelo devido encaminhamento político. Alguns resultados preliminares estão em Zimmermann (2006).

Para completar a análise da evolução recente das finanças municipais na RMC, vejamos brevemente as trajetórias de arrecadação de impostos próprios e das despesas correntes.

As tabelas 3.4.6 e 3.4.7 registram o significativo esforço que foi feito no período recente pelos municípios da RMC para elevar sua receita tributária, cujos principais componentes são o IPTU e o ISS, além de taxas. No conjunto dos municípios da RMC, a elevação nos nove anos foi de 45%, ante apenas 6% para o total dos municípios paulistas. Em todos o aumento da arrecadação superou a média estadual, exceto em Pedreira e Indaiatuba, onde ela diminuiu. Os aumentos mais expressivos couberam a Hortolândia, Paulínia, Itatiba, Americana e Valinhos. Em Campinas, a receita tributária cresceu 34% nesses anos.

A tabela 3.4.8 mostra a evolução do IPTU. Para o conjunto da RMC, sua arrecadação aumentou 18%; em Campinas o crescimento foi de 22%, com fortes elevações em 1999 e 2004 (tabela 3.4.8). Municípios que, a exemplo da própria Campinas, contaram no período com expressiva implantação de novos condomínios para população de renda média e alta puderam elevar em muito sua arrecadação de IPTU, como foram os casos de Itatiba, Valinhos e Vinhedo; em Americana o aumento se explica, provavelmente, como forma de enfrentar a perda de dinamismo dos recursos oriundos do ICMS.

Mas os grandes responsáveis pelo crescimento da receita tributária na Região foram os acréscimos no ISS, que em seu conjunto elevou-se 59%, face a apenas

10,5% de crescimento no total estadual. Dessa forma, a ponderação da RMC nesse total estadual subiu de 4,9% em 1995 para 7,0% em 2004. (Tabela 3.4.9)

Enquanto em Campinas o aumento foi de 25% - maior do que os do IPTU e ICMS – no conjunto dos demais municípios ele atingiu 141%

Apesar do peso e da expressão do ISS da arrecadação no pólo petroquímico de Paulínia (0,7% do ISS estadual e R\$ 521,00 por habitante), o centro que mais desenvolveu a arrecadação nesse período foi Hortolândia, cuja receita *per capita* saltou de R\$ 26,00 em 1995 para R\$ 237,00 em 2005. Destacaram-se também a arrecadação de Jaguariúna (que passou de R\$ 54,00 para R\$ 151,00 por habitante), a de Vinhedo (que passou de R\$ 98,00 para R\$ 128,00 por morador) e a de Holambra (que passou de R\$ 51,00 para R\$ 127,00 por município).

Em apenas 3 centros (Pedreira, Valinhos e Cosmópolis) a arrecadação *per capita* diminuiu no período. E Pedreira, a arrecadação real *per capita* caiu pela metade (de R\$ 31,00 para R\$ 15,00). A de Valinhos foi de R\$ 69,00 para R\$ 63,00 e a de Cosmópolis de R\$ 44,00 para 43,00.

O expressivo aumento também das taxas e do número de municípios onde ocorreu o aumento de arrecadação do ISS atesta que a RMC está entre as mais dinâmicas regiões do estado. O crescimento industrial, corroborado pelo aumento do peso regional no total do estado (ver ICMS), foi acompanhado pelo crescimento não apenas dos serviços de apoio à produção e à modernização da estrutura produtiva, mas também das atividades de apoio à população, os serviços sociais e ainda aqueles derivados de uma base urbana maior e mais complexa.

Para completar as observações sobre o crescimento das receitas na RMC, a tabela 3.4.10 revela alguns dos contornos que o processo de metropolização vai assumindo na área.

**Tabela 8**  
**Principais Impostos**  
**Campinas e Região Metropolitana**  
**2004**

(milhões de reais)

	<b>RMC</b>	<b>Campinas</b>	<b>Campinas/RMC</b> %	<b>RMC- Campinas</b>	<b>RMC- Campinas/RMC</b> %
ICMS	1148,9	286,7	24,9	862,0	75,1
IPTU	312,0	186,0	59,6	126,4	40,4
ISS	314,0	173,5	55,2	140,5	44,5

Fonte: Tabelas 3.4.1 a 3.4.9

A cidade de Campinas deriva a maior parte de suas receitas dos impostos próprios, como o IPTU e o ISS (alem, é claro, de outros impostos, destacando-se o IPVA, e das taxas). Apenas 25% do ICMS regional é por ela apropriado, em que pese ser a maior base industrial da região. Com 45% da população da RMC, fica com 60% do IPTU e 55% do ISS totais. Ao contrário, para o conjunto dos demais municípios é o ICMS o responsável por mais de três quartos do total, ressaltando-se sua elevada concentração em apenas alguns municípios.

Os dados das receitas municipais aqui analisados corroboram ainda características e tendências apontadas anteriormente: a relativamente maior diversificação espacial das atividades produtivas na RMC e o processo interno de descentralização dessas atividades.

Finalmente, olhando-se agora as despesas correntes, (tabela 3.4.11) verifica-se que cresceram 9% no conjunto do estado, 24% na RMC e 18% no município de Campinas, quando se comparam os anos de 1995 e de 2004. Entretanto, os dados permitem discernir no período duas tendências opostas: acentuado crescimento até 1998 (em Campinas, de 56%, muito superior ao das receitas) e diminuição depois, fenômeno semelhante ao que aconteceu no município com as receitas correntes. Isso se explica, com certeza, pelo fraco crescimento econômico naqueles anos, elevação das taxas de juros e conseqüentemente das despesas financeiras, e posteriormente entrada em vigor da Lei de Responsabilidade Fiscal (Lopreato e Paiva, 2002).

As despesas de custeio cresceram 8% no período, para o conjunto dos municípios paulistas, 12% na RMC e 12,5% em Campinas – após terem atingido máximos de 14%, 24% e 45%, respectivamente, em 1998. Esse crescimento das despesas de custeio foi seguramente inferior ao crescimento populacional, no período, tanto para o estado quanto para a RMC e Campinas. Segundo Lopreato e Paiva, os gastos de custeio já compunham parcela expressiva dos gastos totais no período anterior ao Plano Real, e depois deste é possível distinguir dois períodos; no primeiro, cresce o comprometimento das receitas com eles, dada a queda da inflação e do nível da atividade econômica, mas num segundo os cortes foram inevitáveis com o enrijecimento da política de controle do déficit público e a LRF- tendências que se manifestaram de forma diferenciada entre os municípios da RMC (tabela 3.4.12).

Já as despesas com pessoal expandiram-se bem mais e, mesmo tendo caído logo após 1998, voltaram a aumentar na seqüência, registrando-se na comparação

2004/1995 elevações de 27% no total do estado, 50,8% no conjunto da RMC e 39,6% em Campinas. (tabela 3.4.13)<sup>8</sup>

Prováveis explicações para esse expressivo aumento são o já referido processo de descentralização, que foi transferindo aos municípios maiores obrigações, sobretudo em Saúde e Educação, a que se somou a sobrecarga nessas e em outras áreas sociais decorrente do aumento populacional com queda de renda e maior desemprego, como mostram com clareza Lopreato e Paiva para o período 1995/2000; os maiores gastos com Segurança, entre eles a constituição das Guardas Municipais; nos municípios novos, Holambra e Eng. Coelho (mas não Hortolândia), a montagem do aparato administrativo; a expansão do número de vereadores e/ou elevação de salários das Câmaras Municipais e também, em alguns casos como Paulínia, Jaguariúna, Indaiatuba, Itatiba e Vinhedo, as possibilidades abertas pelo expressivo aumento de arrecadação (claro que apenas o exame caso a caso poderia esclarecer até que ponto houve desperdício, com clientelismo, exagero de contratos em funções de confiança, etc.).

Como não poderia deixar de ser nas circunstâncias, a capacidade de investimento dos municípios despencou nesses nove anos (tabela 3.4.14). Para a RMC, de 674 milhões naquele primeiro ano, redução para pouco mais de 200 milhões/ano entre 1997 e 2002 e 356 milhões em 2004. Campinas investiu 140,7 milhões em 1995, atingindo 206 milhões em 1996, 121 milhões em 1998, mas a queda foi abrupta na seqüência: menos de 30 milhões entre 2000 e 2002 e 52 milhões em 2004.<sup>9</sup>

Não é necessário enfatizar a dramaticidade desse quadro, numa conjuntura de demandas e transferência crescentes de responsabilidades ao nível municipal de governo. Entretanto, 2004 foi claramente um ano de recuperação relativa, embora ainda modesta, da capacidade de investimento dos municípios. A tendência vai manter-se?

Obviamente, a resposta dependerá da manutenção de taxas maiores de crescimento econômico (o que, infelizmente, já não ocorreu em 2005) e da extensão dos ajustes promovidos pelos municípios – tanto Zimmermann quanto Lopreato e Paiva (op.cit.) atestam que praticamente a totalidade deles cumpre o disposto na LRF.

De qualquer forma, a capacidade de resposta às necessidades de investimento nas áreas social, ambiental e de infra-estrutura na Região Metropolitana de Campinas

---

<sup>8</sup> Para o conjunto da RMC exclusive Campinas, o crescimento foi de 61%.

<sup>9</sup> Para o total dos municípios paulistas, as cifras são de 9,5 bilhões de reais em 1995, pouco mais de 3 bilhões/ano entre 1998 e 2001 e de cerca de 4 bilhões/ano entre 2002 e 2004;

estão muito além das possibilidades atuais dos municípios e mesmo do estado. A solução dependerá crucialmente da estabilização de maiores taxas de crescimento, no médio prazo, da fiscalização social efetiva para garantir a eficiência do gasto e, também, da exploração de novas alternativas de investimento, como as PPPs, o maior associativismo e aquelas que podem derivar do novo Estatuto das Cidades.

### **3.5 - A Expansão da Mancha Urbana: Campinas e a Região Metropolitana**

Neste tópico, examina-se a expansão da mancha urbana, primeiro para o município de Campinas e depois para a RMC, assumindo-se que a lógica que preside os dois processos é semelhante. Essa lógica, que é a da valorização do capital imobiliário, aumenta em muito os custos da urbanização e obriga parte significativa da população a viver em bairros distantes e sem recursos. Para a primeira parte a referência foi Semeghini (1991) e para a segunda, Santos e Pires (2002).

#### **3.5.1 Características da Expansão Urbana de Campinas**

O intenso crescimento populacional e econômico experimentado pelo município desde 1950 gerou crescente demanda por novas áreas urbanas. A incorporação dessas áreas, feita através do parcelamento do solo (loteamentos), se por um lado responde ao real crescimento da demanda de uso, por outro decorre das necessidades de valorização imobiliária. Um indicador do peso da especulação pode ser visualizado quando se considera a relação de área urbana por habitante em Campinas: 197,5 m<sup>2</sup> em 1940, 349 m<sup>2</sup> em 1968 e 292 m<sup>2</sup> em 1980.

**Tabela 9**  
**Área urbana de Campinas (mil m<sup>2</sup>)**

<b>Ano</b>	<b>Área Urbana</b>	<b>Varição Absoluta</b>
1954	52.921	
1962	73.290	20.369
1968	110.129	36.839
1978	152.392	42.263
1980	172876	20.484

Fonte: Monografias de Campinas e Secretaria Municipal de Planejamento  
Prefeitura Municipal de Campinas (áreas com dados disponíveis)  
Ver Semeghini(1991)

Esse mesmo processo especulativo gera enorme proporção de vazios urbanos, lotes ociosos à espera de valorização. Em 1980, aproximadamente metade da área urbana efetiva constituía-se de vazios, proporção semelhante à observada em outras grandes cidades brasileiras<sup>10</sup>.

Os efeitos da expansão especulativa rebatem sobre o poder público sob a forma de custos e dificuldades crescentes para o atendimento da demanda de serviços e equipamentos; por exemplo, as redes de água e esgoto e de transporte têm que ser estendidas através dos vazios urbanos para atingir loteamentos periféricos cada vez mais distantes.

**Tabela 10**  
**Área efetivamente ocupada**  
**Campinas**

<b>Ano</b>	<b>Área Efetivamente Ocupada (mil m<sup>2</sup>)</b>	<b>% sobre a Área Urbana Parcelada</b>
1968	43.262	40
1978	79.598	52
1980	95.338	55

Fonte: Secretaria Municipal de Planejamento, Prefeitura Municipal de Campinas. In Diagnóstico de Campinas, 1983, p. 38.

Área efetivamente, ocupada refere-se aos quarteirões com mais de 50% de ocupação.

A dotação de infra-estrutura em áreas vazias, obtida pela inversão de recursos públicos, possibilitando a apropriação privada do diferencial de valor de terra assim gerado, constitui uma das principais formas de ganho especulativo. Esse processo, conhecido como horizontalização do espaço urbano, ganhou enorme impulso na cidade a partir do começo dos anos cinqüenta, tendo as instalações das novas indústrias servido como sua principal indutora. Na segunda metade dos anos sessenta, outro poderoso fator de incremento à horizontalização entra em cena na cidade: a Cohab, cujo efetivo funcionamento começa em 1967. Desse ano até 1970, ela foi responsável por 51% do total de novas residências em Campinas, todas em conjuntos habitacionais localizados em áreas vazias e distantes da malha urbana. Repetiu-se com a ação da Cohab, em escala ampliada, a indução à especulação desenvolvida pela localização industrial.

<sup>10</sup> Como a porcentagem da área efetivamente ocupada foi calculada sobre a área urbana parcelada, excluídas as glebas inseridas na área urbana e não loteadas, os valores podem estar subestimados.

A atuação das Cohabs constitui bom exemplo da privatização da ação do poder público, desenvolvida após 1964. Embora sob controle acionário da prefeitura, elas são dotadas de um Conselho de Administração onde têm assento representantes não só do governo, mas também dos interesses empresariais urbanos (construção, projetos, transportes, etc.). Trabalhando com recursos federais, sua atividade, não obstante, escapava ao controle dos órgãos executivos e legislativos locais, não se submetendo às diretrizes de planejamento urbano. Ao procurar os terrenos *mais baratos*, para viabilizar o acesso à residência de camadas de mais baixa renda, e na ausência de controle democrático sobre o uso do solo, servia muitas vezes aos interesses do capital imobiliário especulativo.

Importante enfatizar que os *terrenos mais baratos*, cada vez mais distantes da malha urbana, encarecem sobremaneira a infra-estrutura, o sistema de transportes, etc. São, portanto, fator inflacionário e de diferenciação da qualidade de vida, implicando na crescente periferização da população de baixa renda.

Ao movimento de horizontalização, sobrepõe-se outro, o da reciclagem de algumas áreas antigas e definição de novas *zonas nobres* com a abertura de vias capazes de dar suporte à *verticalização* residencial e comercial. O adensamento populacional, com maior uso do automóvel, implica em grandes investimentos públicos em alargamento de ruas, viadutos, vias expressas, readaptação das redes de água e esgotos, energia elétrica, etc.

Nesse processo, a cidade vai adquirindo novo perfil, adequando-se aos padrões de vida e consumo emergentes com a industrialização pesada.

Na segunda metade dos anos sessenta e primeira metade dos setenta, Campinas foi palco de um impressionante conjunto de obras: Paço Municipal, urbanização da Lagoa do Taquaral, Estação Rodoviária, vias expressas Norte-Sul, Aquidabã, Suleste, Central, duplicação de várias outras avenidas e dotação de infra-estrutura aos conjuntos habitacionais, entre as principais. As explicações para esse surto construtivo podem ser encontradas na Reforma Tributária de 1966, que implicou em maior disponibilidade real de recursos para o município; na decolagem do *milagre econômico*, com o correspondente aumento da renda e também da arrecadação municipal e, finalmente, na conjuntura de acentuado autoritarismo, que impedia o debate democrático sobre prioridades de ação governamental e alocação de recursos.

Nesse período, os serviços públicos direcionados às camadas menos favorecidas foram comprimidos. A oferta de vagas em escolas municipais caiu de 5.784

em 1969 para 3.420 em 1973. Caiu também a oferta de atendimento médico nos postos de saúde e reduziram-se os gastos com pessoal<sup>11</sup>. No entanto, investiu-se ainda mais em obras complementares, de lazer, como Bosque Municipal, A Concha Acústica do Parque Taquaral e Centros Esportivos em bairros.

Essa mesma época coincidiu com a grande liberação de recursos pelo SFH para imóveis de alto e médio padrão, com o que estimulava-se o adensamento e verticalização em áreas mais nobres e no centro urbano.

A parte final dos anos sessenta e metade inicial dos setenta assistiu a um intenso *boom* local da construção civil, cujos suportes foram a ação da Cohab (conjuntos habitacionais), o citado conjunto de obras públicas e as construções residenciais financiadas pelo SFH – além de novas instalações industriais, comerciais e de serviços derivadas da aceleração econômica. Concomitantemente, a cidade adquiria sua feição contemporânea, com as novas avenidas, áreas públicas e de lazer, novos e sofisticados bairros residenciais, centros de compra e serviços, e também com o desmesurado aumento da periferia cada vez mais distante, ampliando-se o contraste e a diferenciação desses espaços urbanos.

Na segunda metade dos anos setenta, o ímpeto construtor arrefeceria. O volume de inversões e das operações de crédito do período anterior comprimiram a capacidade de endividamento do setor público e impuseram crescentes custos financeiros ao orçamento municipal. Ao mesmo tempo, o crescimento econômico começava a desacelerar-se e os recursos oficiais repassados vão-se tornando mais escassos. Em função de tudo isso, diminuiu a disponibilidade de recursos públicos para investimentos.

Não podendo mais sustentar grandes empreendimentos, a administração municipal volta-se para obras de menor vulto. É o período da *distensão política*, inicialmente marcada pela derrota do regime nas eleições de 1974; começam a crescer a organização popular e as exigências por melhores condições de vida.

Nessa situação, a partir do começo dos anos 80, o poder público municipal passa a investir em creches, e, sobretudo, postos de saúde, para atender os reclamos da periferia da cidade. Assume também presença crescente na oferta de salas de aula, dada a omissão dos governos estaduais. No nível federal, o II Plano Nacional de

---

<sup>11</sup> Zimmermann, 1987, p. 132. O autor chama a atenção para o papel estratégico desempenhado pelos Planos Urbanísticos, culminando com o PDDI de 1969, no direcionamento da expansão urbana e definição de obras e áreas prioritárias para o investimento público.

Desenvolvimento viria contemplar a área social nos municípios, mas (como de hábito), vinculando os recursos às áreas geradoras de maiores obras: saneamento básico, metrô, e infra-estrutura urbana pesada.

A ação do capital construtor mudou de ênfase. Como não era mais possível ao poder público continuar abrindo grandes frentes de expansão, começou a intensificar-se a ocupação das áreas reurbanizadas na fase anterior, com o uso em larga escala dos recursos do SFH. A construção de prédios de apartamentos, que em 1975 representou 15,4% do acréscimo de novas moradias, em 1979 foi responsável por 49,2% e em 1991, por 61%. As alterações *ad hoc* das leis de zoneamento, para permitir a verticalização, viabilizaram grandes lucros especulativos com o valor dos terrenos.

Assim, no espaço urbano, interligam-se dois processos, gerados pela ação especulativa do capital imobiliário: a *verticalização*, para as classes de rendas altas, e a *horizontalização*, para os mais pobres.

O processo de crescimento da periferia, com abertura de novos loteamentos prosseguiu nessa fase. A ação da Cohab, que havia arrefecido relativamente entre 1970 e 1975, recobra o nível de sua fase inicial.

Importante mudança em relação ao primeiro período foi a tendência a concentrar sua atuação na faixa de renda superior a três salários mínimos, a partir de 1975. Com isso, deixava-se sem atendimento ponderável parcela da população urbana. A Prefeitura Municipal colocou em prática apenas uma tentativa de atender com habitação as camadas populacionais mais pobres, o conjunto Profilurb (1978), mas não estendeu a experiência alegando custos muito altos dos terrenos.

Assim, além da ação da Cohab, os loteamentos periféricos seriam ocupados através da autoconstrução, cujo resultado foi a proliferação de habitações precárias erguidas no regime de mutirão<sup>12</sup>.

Nos anos 90, com a completa falência dos órgãos federais voltados à política urbana, bem como dos mecanismos de financiamento, nenhuma intervenção de maior vulto foi registrada na cidade; a ação da Cohab reduziu-se praticamente a zero. Como ilustração, o único programa de maior alcance engendrado no período, o PROCEN (drenagem – combate a enchentes), primeiro empréstimo concedido pelo BID (Banco

---

<sup>12</sup> Em 1979, a promulgação da Lei Lehman disciplinou a abertura de loteamentos, exigindo a destinação de parcelas da área para praça e uso institucional, e obrigando o loteador ao provimento de infra-estrutura. Coincidindo com a desaceleração econômica, um dos efeitos da lei foi o arrefecimento do parcelamento do solo. Por outro lado, a partir daí o número de loteamentos clandestinos e/ou irregulares cresceu, o que acabou obrigando a prefeitura a criar uma gerência específica só para cuidar desses loteamentos.

Interamericano de Investimentos) a um município não capital no país, negociado arduamente de 1994 a 1996, entrou em vigência no ano seguinte, mas com seu escopo inicial drasticamente reduzido, face à complicada situação financeira da Prefeitura.

Ainda nos anos 90, e, sobretudo a partir de sua segunda metade, novo fator passaria a condicionar a dinâmica urbana local e regional: o desmesurado aumento da violência. Com isso, situação que persiste até hoje; bairros inteiros com excelente infraestrutura viram-se abruptamente desvalorizados, ruas e acessos viários passaram a ser obstaculizados pelos moradores e exacerbou-se ao extremo a verticalização e a formação de loteamentos fechados.

### **3.5.2 - Expansão Recente da Mancha Urbana da RMC**

Para a análise da evolução da mancha urbana da RMC, Santos e Pires (2002) utilizaram imagens do satélite Landsat TM 5 para os anos de 1989 e 1996, e do satélite Landsat ETM7 para 2000. A montagem e interpretação das imagens foi feita pela Embrapa – Monitoramento por Satélite, sediada em Campinas, e elas foram sobrepostas à base cartográfica do IBGE, escala 1:50000.

Como visto anteriormente, a expansão urbana de Campinas foi marcada, desde os anos 50, pelo predomínio da expansão horizontal, gerando uma mancha descontínua com grandes vazios e áreas de ocupação rarefeita. Sua direção predominante foi, até o final dos anos 70, a direção sudoeste, através da incorporação de áreas situadas além da Rodovia Anhangüera, compreendendo também áreas dos municípios vizinhos de Sumaré, Hortolândia e Monte-Mor nesse processo de periferização. Consolida-se nesse vetor um padrão de urbanização caracterizado pela precariedade dos assentamentos. Essa expansão urbana foi não somente engendrada pelo parcelamento para fins urbanos, como também induzida pela localização dos conjuntos habitacionais e pela implantação de indústrias e de equipamentos urbanos de grande porte.

Nas direções do Distrito de Barão Geraldo-Paulínia e de Jaguariúna-Mogi Mirim, a ocupação urbana apresentou características distintas, com predomínio de habitações para as camadas de renda média e alta e com a localização de grandes centros de consumo de porte regional (shopping-centers, hipermercados, casas noturnas, dentre outros). Os principais condicionantes desse eixo foram a abertura da rodovia D.Pedro I, a instalação da Unicamp, do Campus I da Puccamp, da Replan e do Pólo Petroquímico

e a instalação do Pólo da Alta Tecnologia do Ciatec (Pólo I). Característica similar tem o eixo de expansão urbana em direção aos distritos de Souza e de Joaquim Egídio. O processo de ocupação desses vetores apresenta dinâmica diferenciada daquela presente na região sudoeste; trata-se aqui dos espaços mais nobres do município, de elevada produtividade do solo. Aí estão grandes áreas institucionais, áreas agrícolas ainda produtivas e zonas de preservação ambiental, além dos remanescentes de matas. Assim, o alto preço da terra limita uma ocupação urbana mais intensa.

Nos anos 70 e 80, a localização de indústrias, comércio e serviços ao longo dos eixos rodoviários, fora dos centros urbanos, em espaços intermunicipais, interliga mais estreitamente a economia das várias cidades, unifica o mercado de trabalho local e estimula fortemente os fluxos de pessoas e produtos entre eles, configurando simultaneamente a modernização da função de centralidade de Campinas e o processo de metropolização<sup>13</sup>.

A debilidade dos controles urbanísticos municipais relativos ao parcelamento e à ocupação do solo em alguns municípios, frente a controles mais rígidos em outros, somados às questões relativas ao preço da terra, bem como aos mecanismos de incentivo à implantação de empreendimentos, são elementos que, superpostos ao sistema viário regional, condicionaram a conformação da RMC.

Para efeito das análises da configuração urbana da aglomeração, organizaram-se os municípios da RMC de acordo com os respectivos eixos viários de articulação com Campinas. Um primeiro grupo articula-se principalmente pela Rodovia Anhanguera (Vinhedo, Valinhos, Sumaré, Hortolândia, Nova Odessa, Americana e Santa Bárbara D'Oeste); os municípios de Paulínia, Cosmópolis, Artur Nogueira e Engenheiro Coelho articulam-se pela SP-332; Jaguariúna, Holambra, Santo Antonio de Posse e Pedreira pela SP-340; Indaiatuba pela Rodovia Santos Dumont; Monte Mor pela SP-101 e Itatiba pela Rodovia D. Pedro I

Em 1989, a maior parte da área urbanizada estava concentrada na forma de uma mancha contínua ao longo da Via Anhanguera, configurando uma conurbação dos sete municípios apontados acima. Além dessa grande mancha de ocupação urbana, verifica-se conurbação também entre Sumaré (na área que é hoje Hortolândia) e Monte Mor.

Essa grande conurbação é caracterizada por *áreas com urbanização densa*, intercaladas por *áreas de grandes implantações não residenciais*. Os sete municípios

que a constituem ocupavam 47% do território da RMC e respondiam por 80% da *área com urbanização densa*, 72,17% das *áreas de grandes implantações não residenciais* e 75% da área urbanizada como um todo. Em 1991, eles reuniam 80% da população total da RMC. As áreas com urbanização baixa estão mais concentradas em Campinas (região N-NE principalmente), Valinhos e Vinhedo, com características bastante semelhantes nos três municípios, isto é, são principalmente condomínios e loteamentos fechados horizontais, destinados à população de renda média e alta.

Em 1996, a área urbanizada da RMC atingia cerca de 65.200 ha e ocupava 17,9% de seu território. A distribuição das áreas urbanizadas (densa, média, baixa e não residencial) de 1989 mantém-se praticamente a mesma, destaca-se apenas a elevação de 1,3 pontos percentuais na participação da área com urbanização baixa.

Entre os agora oito municípios (incluindo Hortolândia) que formam a grande conurbação metropolitana, o crescimento da mancha urbana veio consolidar a conurbação, já existente, através do adensamento de áreas já urbanizadas e do acréscimo de novas áreas.

O crescimento mais expressivo da área urbanizada ocorreu em Campinas e Hortolândia, sendo as áreas com urbanização baixa as que proporcionalmente mais aumentaram. Em Campinas essas áreas situam-se, em grande parte, na região Sudoeste, além da Rodovia dos Bandeirantes. Nos dois municípios são loteamentos populares ainda pouco ocupados. A expansão urbana nessa região ocorre, em geral, através da incorporação de áreas próximas à divisa com Monte Mor e Hortolândia, já bastante distante do núcleo urbano principal, em detrimento dos vazios urbanos existentes. Em Americana, Santa Bárbara, Nova Odessa, Sumaré, Hortolândia e Valinhos áreas com urbanização média se adensaram.

Nos municípios localizados no norte/ nordeste de Campinas o destaque fica com o surgimento ou a expansão de áreas de grandes implantações não residenciais. No eixo SP-340, sobressai o relevante crescimento das áreas de grandes implantações não residenciais em Jaguariúna, Santo Antonio de Posse e Holambra: elas passam de 7 ha para 132 ha , entre 1989 e 1996.

No eixo SP-340, sobressai o relevante crescimento das áreas de grandes implantações não residenciais em Jaguariúna, Santo Antonio de Posse e Holambra; elas passam de 7 ha para 132 ha, no período. Em Indaiatuba ocorreu um acréscimo de 22% na área urbanizada, devido principalmente às áreas com urbanização média e baixa e em Itatiba ampliam-se áreas de grandes implantações não residenciais.

Em 2000, a área urbanizada da RMC atingia cerca de 72.000 ha, ocupando quase 20% de seu território. O ritmo de crescimento da área urbanizada entre 1996 e 2000 foi um pouco superior ao do período anterior, devido principalmente ao comportamento de Itatiba, Indaiatuba, Valinhos, Vinhedo e Americana. O acréscimo de área com urbanização baixa corresponde a mais da metade (52,3%) desse total, seguido pela área com urbanização média com acréscimo de 23,6%. A participação da área com urbanização densa no total da área urbanizada cai cerca de 5 pontos percentuais, de 55,8% em 1989 para 51% em 2000. As áreas com urbanização baixa aumentam sua participação de 18,5% para 22,9%, enquanto os percentuais das áreas com urbanização média e das áreas de grandes implantações não residenciais se mantêm.

Como se observa, o espraiamento da área urbanizada, nos anos 90 teve características e direções diferentes do processo de periferização dos anos 70. A incorporação de áreas mais afastadas, muitas delas localizadas fora dos perímetros urbanos municipais<sup>14</sup>, viu-se intensificada através de loteamentos e condomínios horizontais de médio e alto padrão construtivo e baixa densidade. Esse padrão de urbanização continua a engendrar o aumento dos custos de implantação da infraestrutura e de sua manutenção, muito embora vários municípios (como Campinas), face à total carência de recursos tenham aprovado leis que obrigam o repasse aos empreendedores de parte dos custos de implantação dos projetos, como sistema viário e saneamento. O impacto ambiental decorrente desse processo pode, entre outros aspectos, comprometer ainda mais as condições dos mananciais de abastecimento de água.

---

<sup>14</sup> Para a discussão sobre a incorporação de áreas rurais ao uso urbano ver Miranda (2002).

## **ANEXO**

**Tabela 3.1 - Receita Municipal Corrente**

	mil reais de 2004									
Municípios da RMC	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
<b>Total do Estado</b>	<b>34.705.519</b>	<b>36.380.734</b>	<b>36.461.730</b>	<b>38.737.369</b>	<b>39.014.891</b>	<b>41.293.707</b>	<b>40.351.966</b>	<b>38.984.210</b>	<b>40.025.164</b>	<b>37.714.492</b>
<b>RMC</b>	<b>2.554.333</b>	<b>2.569.921</b>	<b>2.622.939</b>	<b>2.810.830</b>	<b>2.737.898</b>	<b>3.086.824</b>	<b>3.159.942</b>	<b>2.891.206</b>	<b>3.039.266</b>	<b>3.180.431</b>
<b>Campinas</b>	1.082.921	1.189.906	1.290.392	1.339.699	1.262.305	1.247.697	1.375.325	1.144.044	1.155.116	1.179.623
<b>RMC - Campinas</b>	1.471.411	1.380.015	1.332.547	1.471.131	1.475.593	1.839.126	1.784.617	1.747.163	1.884.150	2.000.808
<b>Grupo 1</b>	887.421	868.526	860.500	970.920	979.231	1.203.341	1.075.311	1.248.630	1.403.191	1.318.548
<b>Grupo 2</b>	583.990	511.489	472.047	500.211	496.362	635.785	709.306	498.533	480.959	682.260
Americana	182.592	161.232	162.818	174.991	171.911	263.326	283.334	206.386	205.399	212.319
Artur Nogueira	24.674	23.840	23.188	28.233	26.369	24.534	28.469	28.428	29.508	30.931
Campinas	1.082.921	1.189.906	1.290.392	1.339.699	1.262.305	1.247.697	1.375.325	1.144.044	1.155.116	1.179.623
Cosmópolis	37.280	38.267	38.626	48.968	45.982	51.492		45.234	46.681	46.784
Engenheiro Coelho	6.575	7.403	7.334	7.538	7.976	8.674	10.417	10.584	9.917	10.297
Holambra	11.761	11.244		16.766	16.840	16.122	16.906	17.169	17.819	17.333
Hortolândia	195.271	142.910	101.334	101.484	105.093	118.059	138.837	140.179	0	191.343
Indaiatuba	125.300	112.628	123.756	147.797	157.405	194.314	204.452	204.594	230.786	219.984
Itatiba	62.659	62.166	67.836	89.092	84.904	90.716		95.463	97.293	97.096
Jaguariúna	30.472	34.042	41.070	43.278	48.343	51.458	72.376	75.276	86.804	92.168
Monte Mor	32.673	36.111				43.896	43.887	3.373	36.890	
Nova Odessa	32.625	32.843	35.061	39.438	39.671	41.307		46.722	48.370	
Paulínia	318.925	297.272	294.255	299.322	280.114	390.263	406.532	446.037	520.220	548.409
Pedreira	31.530	34.402	32.904	35.366	35.476	36.596	34.036	32.770	36.184	36.495
Santa Bárbara d'Oeste	80.552	87.489	86.234	96.616	99.155	102.541	126.656	0	122.202	124.609
Santo Antonio de Posse	10.332	9.818	11.863	14.941	15.170	15.883	16.497	16.856	19.647	
Sumaré	125.575	119.858	121.661	127.120	120.203	151.859	160.478	151.968	153.358	153.989
Valinhos	84.347	90.101	96.755	106.479	118.711	139.605	141.595	132.019	128.664	122.918
Vinhedo	78.268	78.389	87.852	93.703	102.270	98.482	100.144	94.102	94.407	96.132

**Fonte:** Balanços Municipais 1980 a 2001 - Fundação Seade; Secretaria do Tesouro Nacional 2002, 2003 e 2004

**Notas** \* **Grupo 1** - Municípios com menos de 150.000 habitantes em 2000.

\*\* **Grupo 2** - Municípios com mais de 150.000 habitantes em 2000, exceto Campinas

**Tabela 3.2 - Receita Municipal Corrente**

Municípios da RMC	Números Índices									
	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
<b>Total do Estado</b>	<b>100,00</b>	<b>104,83</b>	<b>105,06</b>	<b>111,62</b>	<b>112,42</b>	<b>118,98</b>	<b>116,27</b>	<b>112,33</b>	<b>115,33</b>	<b>108,67</b>
<b>RMC</b>	<b>100,00</b>	<b>100,61</b>	<b>102,69</b>	<b>110,04</b>	<b>107,19</b>	<b>120,85</b>	<b>123,71</b>	<b>113,19</b>	<b>118,98</b>	<b>124,51</b>
<b>Campinas</b>	100,00	109,88	119,16	123,71	116,56	115,22	127,00	105,64	106,67	108,93
<b>RMC - Campinas</b>	100,00	93,79	90,56	99,98	100,28	124,99	121,29	118,74	128,05	135,98
<b>Grupo 1</b>	100,00	97,87	96,97	109,41	110,35	135,60	121,17	140,70	158,12	148,58
<b>Grupo 2</b>	100,00	87,59	80,83	85,65	84,99	108,87	121,46	85,37	82,36	116,83
Americana	100,00	88,30	89,17	95,84	94,15	144,22	155,17	113,03	112,49	116,28
Artur Nogueira	100,00	96,62	93,98	114,42	106,87	99,43	115,38	115,21	119,59	125,36
Campinas	100,00	109,88	119,16	123,71	116,56	115,22	127,00	105,64	106,67	108,93
Cosmópolis	100,00	102,65	103,61	131,35	123,34	138,12	-	121,34	125,22	125,49
Engenheiro Coelho	100,00	112,60	111,55	114,65	121,31	131,92	158,43	160,98	150,84	156,61
Holambra	100,00	95,60	-	142,55	143,18	137,08	143,74	145,98	151,50	147,37
Hortolândia	100,00	73,19	51,89	51,97	53,82	60,46	71,10	71,79	-	97,99
Indaiatuba	100,00	89,89	98,77	117,95	125,62	155,08	163,17	163,28	184,19	175,57
Itatiba	100,00	99,21	108,26	142,18	135,50	144,78	-	152,35	155,27	154,96
Jaguariúna	100,00	111,71	134,78	142,02	158,65	168,87	237,52	247,03	284,87	302,47
Monte Mor	100,00	110,52	-	-	-	134,35	134,32	10,32	112,91	
Nova Odessa	100,00	100,67	107,47	120,88	121,60	126,61	-	143,21	148,26	
Paulínia	100,00	93,21	92,26	93,85	87,83	122,37	127,47	139,86	163,12	171,96
Pedreira	100,00	109,11	104,36	112,17	112,51	116,07	107,95	103,93	114,76	115,75
Santa Barbara d'Oeste	100,00	108,61	107,05	119,94	123,09	127,30	157,24	-	151,71	154,69
Santo Antonio de Posse	100,00	95,03	114,81	144,61	146,83	153,72	159,67	163,15	190,16	
Sumaré	100,00	95,45	96,88	101,23	95,72	120,93	127,79	121,02	122,12	122,63
Valinhos	100,00	106,82	114,71	126,24	140,74	165,51	167,87	156,52	152,54	145,73
Vinhedo	100,00	100,15	112,25	119,72	130,67	125,83	127,95	120,23	120,62	122,83

**Notas** \* Grupo 1 - Municípios com menos de 150.000 habitantes em 2000.

\*\* Grupo 2 - Municípios com mais de 150.000 habitantes em 2000, exceto Campinas

**Tabela 3.3 - Receita Municipal Corrente**

Municípios da RMC	Reais de 2004 percapita									
	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
<b>Total do Estado</b>	<b>1.025</b>	<b>1.056</b>	<b>1.040</b>	<b>1.085</b>	<b>1.073</b>	<b>1.117</b>	<b>1.075</b>	<b>1.023</b>	<b>1.034</b>	<b>959</b>
<b>RMC</b>	<b>1.256</b>	<b>1.232</b>	<b>1.227</b>	<b>1.283</b>	<b>1.220</b>	<b>1.343</b>	<b>1.348</b>	<b>1.209</b>	<b>1.246</b>	<b>1.278</b>
<b>Campinas</b>	1.205	1.305	1.394	1.425	1.323	1.289	1.403	1.153	1.150	1.160
<b>RMC - Campinas</b>	1.296	1.176	1.100	1.176	1.143	1.383	1.309	1.249	1.314	1.360
<b>Grupo 1</b>	1.478	1.400	1.344	1.471	1.440	1.719	1.502	1.706	1.874	1.721
<b>Grupo 2</b>	1.093	925	826	846	813	1.010	1.095	748	702	968
Americana	1.094	948	940	992	958	1.444	1.531	1.099	1.077	1.097
Artur Nogueira	975	889	819	947	841	744	833	802	804	813
Campinas	1.205	1.305	1.394	1.425	1.323	1.289	1.403	1.153	1.150	1.160
Cosmópolis	963	962	946	1.167	1.067	1.164	0	971	976	953
Engenheiro Coelho	789	854	815	808	825	867	1.006	987	894	896
Holambra	1.858	1.729	0	2.449	2.398	2.241	2.291	2.269	2.296	2.178
Hortolândia	1.727	1.185	790	747	731	778	880	855	0	1.081
Indaiatuba	1.042	898	948	1.088	1.115	1.326	1.351	1.309	1.430	1.320
Itatiba	897	863	913	1.164	1.078	1.120	0	1.116	1.107	1.075
Jaguariúna	1.173	1.275	1.501	1.543	1.679	1.742	2.397	2.439	2.751	2.857
Monte Mor	1.077	1.141	0	0	0	1.180	1.140	85	894	
Nova Odessa	870	858	896	984	967	984	0	1.076	1.096	
Paulínia	7.467	6.701	6.389	6.265	5.663	7.628	7.674	8.132	9.161	9.327
Pedreira	1.016	1.081	1.009	1.058	1.035	1.041	948	892	964	951
Santa Barbara d'Oeste	516	551	534	588	593	604	735	0	690	694
Santo Antonio de Posse	668	615	719	877	864	879	889	885	1.006	
Sumaré	763	701	687	693	634	774	799	739	728	714
Valinhos	1.136	1.186	1.246	1.341	1.463	1.686	1.681	1.541	1.476	1.387
Vinhedo	1.989	1.919	2.075	2.136	2.249	2.092	2.055	1.864	1.806	1.776

**Notas** \* Grupo 1 - Municípios com menos de 150.000 habitantes em 2000.

\*\* Grupo 2 - Municípios com mais de 150.000 habitantes em 2000, exceto Campinas

**Tabela 3.4 - ICMS**

mil reais de 2004

Municípios da RMC	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
<b>Total do Estado</b>	<b>13.462.503</b>	<b>13.183.283</b>	<b>12.780.612</b>	<b>12.212.196</b>	<b>11.452.430</b>	<b>11.748.684</b>	<b>11.615.533</b>	<b>13.819.793</b>	<b>15.131.932</b>	<b>15.426.817</b>
<b>RMC</b>	<b>938.173</b>	<b>878.271</b>	<b>808.948</b>	<b>733.195</b>	<b>732.212</b>	<b>800.560</b>	<b>830.026</b>	<b>1.090.991</b>	<b>1.118.576</b>	<b>1.148.930</b>
<b>Campinas</b>	306.485	300.866	298.770	257.951	256.253	268.838	270.939	312.333	301.485	286.876
<b>RMC - Campinas</b>	631.688	577.405	510.178	475.244	475.959	531.722	559.088	778.658	817.091	862.054
<b>Grupo 1</b>	374.568	371.748	340.225	317.923	330.053	383.347	391.248	600.173	664.004	642.212
<b>Grupo 2</b>	257.120	205.656	169.953	157.321	145.906	148.375	167.840	178.485	153.087	219.842
Americana	79.822	68.911	67.456	61.659	56.513	50.512	62.339	73.074	69.279	74.490
Artur Nogueira	8.151	7.440	7.209	6.485	5.714	5.061	5.202	6.235	6.153	6.524
Campinas	306.485	300.866	298.770	257.951	256.253	268.838	270.939	312.333	301.485	286.876
Cosmópolis	13.432	13.505	13.591	11.104	9.573	12.135		12.381	10.763	10.664
Engenheiro Coelho	2.126	2.495	2.074	1.928	2.101	1.906	2.530	3.639	3.193	3.601
Holambra	4.071	4.202		4.704	4.545	4.136	4.420	5.644	5.444	5.157
Hortolândia	113.678	71.939	37.697	32.870	30.625	32.094	38.696	53.734	0	61.533
Indaiatuba	27.191	29.599	34.097	30.021	28.661	31.542	31.947	43.897	43.510	41.313
Itatiba	17.949	22.072	19.948	16.520	16.536	14.974		24.478	25.729	26.475
Jaguariúna	9.412	11.150	15.389	15.514	17.795	22.234	33.675	46.008	55.560	57.346
Monte Mor	15.468	17.623				21.225	21.274	2.027	17.575	
Nova Odessa	12.544	12.254	12.895	12.344	10.839	10.926		15.779	16.201	
Paulínia	197.760	187.869	171.513	157.315	168.244	193.832	225.342	354.625	400.971	418.207
Pedreira	7.385	6.699	6.674	6.078	5.368	6.760	6.969	8.057	7.855	8.140
Santa Bárbara d'Oeste	28.203	28.994	27.838	26.153	24.121	25.982	25.276	0	31.409	32.787
Santo Antonio de Posse	2.192	2.119	2.501	2.782	2.907	3.187	3.250	4.003	3.976	
Sumaré	35.417	35.812	36.963	36.640	34.647	39.787	41.529	51.678	52.399	51.031
Valinhos	34.385	31.614	31.965	30.432	34.073	29.855	34.733	41.560	37.334	35.785
Vinhedo	22.503	23.109	22.370	22.697	23.697	25.574	21.904	31.841	29.740	28.999

**Fonte:** Balanços Municipais 1980 a 2001 - Fundação Seade; Secretaria do Tesouro Nacional 2002, 2003 e 2004

**Notas** \* **Grupo 1** - Municípios com menos de 150.000 habitantes em 2000.

\*\* **Grupo 2** - Municípios com mais de 150.000 habitantes em 2000, exceto Campinas

**Tabela 3.5 - ICMS**

Números Índices

Municípios da RMC	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
<b>Total do Estado</b>	<b>100,00</b>	<b>97,93</b>	<b>94,93</b>	<b>90,71</b>	<b>85,07</b>	<b>87,27</b>	<b>86,28</b>	<b>102,65</b>	<b>112,40</b>	<b>114,59</b>
<b>RMC</b>	<b>100,00</b>	<b>93,61</b>	<b>86,23</b>	<b>78,15</b>	<b>78,05</b>	<b>85,33</b>	<b>88,47</b>	<b>116,29</b>	<b>119,23</b>	<b>122,46</b>
<b>Campinas</b>	100,00	98,17	97,48	84,16	83,61	87,72	88,40	101,91	98,37	93,60
<b>RMC - Campinas</b>	100,00	91,41	80,76	75,23	75,35	84,17	88,51	123,27	129,35	136,47
<b>Grupo 1</b>	100,00	99,25	90,83	84,88	88,12	102,34	104,45	160,23	177,27	171,45
<b>Grupo 2</b>	100,00	79,98	66,10	61,19	56,75	57,71	65,28	69,42	59,54	85,50
Americana	100,00	86,33	84,51	77,25	70,80	63,28	78,10	91,55	86,79	93,32
Artur Nogueira	100,00	91,27	88,44	79,56	70,10	62,09	63,82	76,49	75,48	80,04
Campinas	100,00	98,17	97,48	84,16	83,61	87,72	88,40	101,91	98,37	93,60
Cosmópolis	100,00	100,54	101,19	82,67	71,27	90,35		92,17	80,13	79,39
Engenheiro Coelho	100,00	117,36	97,54	90,68	98,85	89,66	119,03	171,19	150,18	169,40
Holambra	100,00	103,22		115,55	111,64	101,60	108,58	138,63	133,72	126,67
Hortolândia	100,00	63,28	33,16	28,91	26,94	28,23	34,04	47,27	-	54,13
Indaiatuba	100,00	108,86	125,40	110,41	105,41	116,00	117,49	161,44	160,02	151,94
Itatiba	100,00	122,97	111,14	92,04	92,13	83,43		136,38	143,34	147,50
Jaguariúna	100,00	118,46	163,50	164,83	189,07	236,22	357,78	488,82	590,30	609,28
Monte Mor	100,00	113,93				137,22	137,54	13,10	113,62	
Nova Odessa	100,00	97,69	102,79	98,40	86,41	87,10		125,78	129,15	
Paulínia	100,00	95,00	86,73	79,55	85,07	98,01	113,95	179,32	202,76	211,47
Pedreira	100,00	90,71	90,38	82,30	72,69	91,54	94,37	109,09	106,37	110,22
Santa Barbara d'Oeste	100,00	102,80	98,70	92,73	85,53	92,12	89,62	-	111,36	116,25
Santo Antonio de Posse	100,00	96,67	114,12	126,92	132,62	145,41	148,29	182,65	181,43	
Sumaré	100,00	101,11	104,36	103,45	97,83	112,34	117,26	145,91	147,95	144,09
Valinhos	100,00	91,94	92,96	88,50	99,09	86,83	101,01	120,87	108,58	104,07
Vinhedo	100,00	102,70	99,41	100,86	105,31	113,65	97,34	141,50	132,17	128,87

**Notas** \* Grupo 1 - Municípios com menos de 150.000 habitantes em 2000.

\*\* Grupo 2 - Municípios com mais de 150.000 habitantes em 2000, exceto Campinas

**Tabela 3.6 - Receita Tributária**

mil reais de 2004

Municípios da RMC	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
<b>Total do Estado</b>	<b>10.904.151</b>	<b>12.123.144</b>	<b>12.148.457</b>	<b>12.566.444</b>	<b>11.411.528</b>	<b>11.026.497</b>	<b>10.531.367</b>	<b>11.252.358</b>	<b>11.854.118</b>	<b>11.579.939</b>
<b>RMC</b>	<b>589.523</b>	<b>619.499</b>	<b>651.905</b>	<b>704.415</b>	<b>698.082</b>	<b>696.104</b>	<b>687.811</b>	<b>701.523</b>	<b>714.403</b>	<b>818.923</b>
<b>Campinas</b>	350.213	384.294	408.552	424.582	442.262	414.879	430.695	415.713	412.525	471.792
<b>RMC - Campinas</b>	239.310	235.204	243.353	279.834	255.820	281.225	257.116	285.810	301.878	347.132
<b>Grupo 1</b>	163.547	151.881	160.654	187.844	173.366	165.678	145.433	188.592	222.433	210.057
<b>Grupo 2</b>	75.762	83.323	82.699	91.990	82.454	115.548	111.682	97.218	79.444	137.075
Americana	25.533	25.280	26.545	37.443	35.228	59.626	56.826	57.183	39.041	39.729
Artur Nogueira	2.670	2.803	2.616	3.236	2.182	2.133	2.669	3.070	3.329	3.251
Campinas	350.213	384.294	408.552	424.582	442.262	414.879	430.695	415.713	412.525	471.792
Cosmópolis	6.621	6.292	5.867	8.054	5.738	6.194		5.510	6.393	6.772
Engenheiro Coelho	483	510	666	539	368	407	607	621	480	520
Holambra	2.571	1.802		2.114	2.540	2.366	2.617	2.934	3.360	2.856
Hortolândia	13.788	17.389	19.472	17.746	16.701	19.280	19.837	20.142	0	53.720
Indaiatuba	58.397	42.057	40.480	57.877	58.935	40.454	49.936	48.784	55.082	51.841
Itatiba	9.404	11.345	12.251	17.506	12.138	17.555		18.791	20.366	19.879
Jaguariúna	5.758	6.676	6.924	6.939	7.982	6.107	7.818	8.648	7.920	9.656
Monte Mor	3.215	3.052				3.387	3.600	251	4.803	
Nova Odessa	4.761	5.108	4.944	6.687	6.014	5.803		7.731	8.699	
Paulínia	22.076	17.420	30.327	20.630	16.248	17.846	16.177	30.377	43.099	53.000
Pedreira	8.687	8.765	8.289	8.620	7.728	6.692	6.224	6.098	6.424	5.945
Santa Bárbara d'Oeste	14.672	16.853	16.051	15.838	13.471	16.599	15.398	0	17.845	19.202
Santo Antonio de Posse	977	948	1.902	2.577	2.484	2.758	3.460	3.469	6.706	
Sumaré	21.769	23.802	20.632	20.963	17.053	20.042	19.621	19.893	22.558	24.424
Valinhos	17.840	21.057	22.608	26.864	24.117	28.209	27.175	28.983	30.496	29.753
Vinhedo	20.086	24.046	23.780	26.200	26.893	25.765	25.151	23.325	25.276	26.584

**Fonte:** Balanços Municipais 1980 a 2001 - Fundação Seade; Secretaria do Tesouro Nacional 2002, 2003 e 2004

**Notas** \* **Grupo 1** - Municípios com menos de 150.000 habitantes em 2000.

\*\* **Grupo 2** - Municípios com mais de 150.000 habitantes em 2000, exceto Campinas

**Tabela 3.7 - Receita Tributária**

Números Índices

Municípios da RMC	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
<b>Total do Estado</b>	<b>100,00</b>	<b>111,18</b>	<b>111,41</b>	<b>115,24</b>	<b>104,65</b>	<b>101,12</b>	<b>96,58</b>	<b>103,19</b>	<b>108,71</b>	<b>106,20</b>
<b>RMC</b>	<b>100,00</b>	<b>105,08</b>	<b>110,58</b>	<b>119,49</b>	<b>118,41</b>	<b>118,08</b>	<b>116,67</b>	<b>119,00</b>	<b>121,18</b>	<b>138,91</b>
<b>Campinas</b>	100,00	109,73	116,66	121,24	126,28	118,46	122,98	118,70	117,79	134,72
<b>RMC - Campinas</b>	100,00	98,28	101,69	116,93	106,90	117,52	107,44	119,43	126,15	145,06
<b>Grupo 1</b>	100,00	92,87	98,23	114,86	106,00	101,30	88,92	115,31	136,01	128,44
<b>Grupo 2</b>	100,00	109,98	109,16	121,42	108,83	152,51	147,41	128,32	104,86	180,93
Americana	100,00	99,01	103,96	146,64	137,97	233,52	222,56	223,96	152,90	155,60
Artur Nogueira	100,00	105,00	97,99	121,22	81,74	79,88	99,99	115,00	124,70	121,77
Campinas	100,00	109,73	116,66	121,24	126,28	118,46	122,98	118,70	117,79	134,72
Cosmópolis	100,00	95,03	88,61	121,65	86,67	93,56		83,23	96,55	102,29
Engenheiro Coelho	100,00	105,59	137,83	111,42	76,09	84,25	125,57	128,40	99,25	107,62
Holambra	100,00	70,07		82,24	98,80	92,05	101,78	114,14	130,70	111,08
Hortolândia	100,00	126,11	141,22	128,70	121,13	139,83	143,86	146,08	-	389,60
Indaiatuba	100,00	72,02	69,32	99,11	100,92	69,27	85,51	83,54	94,32	88,77
Itatiba	100,00	120,64	130,28	186,15	129,07	186,68		199,81	216,57	211,39
Jaguariúna	100,00	115,92	120,24	120,51	138,61	106,06	135,76	150,19	137,53	167,69
Monte Mor	100,00	94,94				105,36	111,99	7,79	149,40	
Nova Odessa	100,00	107,29	103,84	140,46	126,32	121,88		162,37	182,71	
Paulínia	100,00	78,91	137,38	93,45	73,60	80,84	73,28	137,60	195,23	240,07
Pedreira	100,00	100,90	95,41	99,22	88,96	77,04	71,65	70,20	73,95	68,44
Santa Barbara d'Oeste	100,00	114,86	109,40	107,95	91,82	113,14	104,95	-	121,63	130,88
Santo Antonio de Posse	100,00	97,00	194,68	263,75	254,16	282,22	354,07	354,99	686,29	
Sumaré	100,00	109,34	94,78	96,30	78,34	92,07	90,13	91,38	103,62	112,19
Valinhos	100,00	118,03	126,72	150,58	135,19	158,12	152,32	162,46	170,95	166,78
Vinhedo	100,00	119,71	118,39	130,44	133,88	128,27	125,21	116,12	125,84	132,35

**Notas** \* Grupo 1 - Municípios com menos de 150.000 habitantes em 2000.

\*\* Grupo 2 - Municípios com mais de 150.000 habitantes em 2000, exceto Campinas

**Tabela 3.8 - IPTU**

Municípios da RMC	Números Índices									
	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
<b>Total do Estado</b>	<b>100,00</b>							<b>125,30</b>	<b>131,71</b>	<b>125,65</b>
<b>RMC</b>	<b>100,00</b>	<b>106,36</b>	<b>103,23</b>	<b>119,12</b>	<b>125,99</b>	<b>111,62</b>	<b>112,32</b>	<b>106,41</b>	<b>107,90</b>	<b>118,74</b>
<b>Campinas</b>	100,00	111,99	109,97	113,94	130,73	113,24	121,82	107,31	104,68	122,10
<b>RMC - Campinas</b>	100,00	98,63	93,97	126,25	119,48	109,40	99,26	105,17	112,33	114,11
<b>Grupo 1</b>	100,00	93,18	90,38	123,03	120,82	105,06	93,65	111,43	116,35	109,69
<b>Grupo 2</b>	100,00	109,93	101,41	132,92	116,70	118,40	110,90	92,19	104,00	123,28
Americana	100,00	98,65	97,18	261,30	241,41	222,13	206,28	237,92	243,18	248,80
Artur Nogueira	100,00	147,35	149,28	210,46	204,75	201,62	293,20	307,81	318,57	324,41
Campinas	100,00	111,99	109,97	113,94	130,73	113,24	121,82	107,31	104,68	122,10
Cosmópolis	100,00	83,21	82,42	99,68	94,14	124,34		126,27	119,25	126,27
Engenheiro Coelho	100,00	110,45	102,65	90,47	84,43	67,89	90,97	104,75	66,66	46,58
Holambra	100,00	102,98		131,03	166,70	133,54	195,95	189,08	206,34	180,68
Hortolândia	100,00	113,07	116,52	100,23	88,22	83,36	89,27	91,21	-	77,27
Indaiatuba	100,00	67,07	67,80	93,53	93,50	51,89	74,20	68,78	69,34	71,97
Itatiba	100,00	181,27	159,66	299,55	286,32	268,15		295,93	279,27	259,26
Jaguariúna	100,00	116,01	134,91	120,31	116,88	105,08	107,48	175,75	162,29	161,80
Monte Mor	100,00	103,72				118,39	122,69	8,34	139,28	
Nova Odessa	100,00	108,36	102,34	124,60	114,30	110,79		100,55	104,79	
Paulínia	100,00	75,12	63,40	171,04	212,18	232,18	188,81	149,85	148,90	148,36
Pedreira	100,00	113,58	110,07	113,88	100,69	121,23	115,42	105,14	116,99	113,02
Santa Barbara d'Oeste	100,00	118,43	118,33	135,10	115,65	129,18	122,03	-	125,37	120,60
Santo Antonio de Posse	100,00	104,29	249,42	261,99	200,87	164,36	139,74	156,77	146,43	
Sumaré	100,00	109,38	84,38	78,47	63,65	74,39	63,14	64,23	76,26	81,62
Valinhos	100,00	104,05	107,64	149,72	143,94	148,91	142,91	157,52	179,00	183,96
Vinhedo	100,00	124,29	124,29	138,31	135,18	138,42	149,29	129,01	128,57	135,67

**Notas** \* Grupo 1 - Municípios com menos de 150.000 habitantes em 2000.

\*\* Grupo 2 - Municípios com mais de 150.000 habitantes em 2000, exceto Campinas

**Tabela 3.9 - ISS**

Números Índices

Municípios da RMC	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
<b>Total do Estado</b>	<b>100,00</b>							<b>9,52</b>	<b>107,18</b>	<b>110,51</b>
<b>RMC</b>	<b>100,00</b>	<b>114,12</b>	<b>134,08</b>	<b>136,61</b>	<b>128,51</b>	<b>136,27</b>	<b>134,20</b>	<b>116,02</b>	<b>126,58</b>	<b>159,33</b>
<b>Campinas</b>	100,00	109,21	124,88	132,67	129,29	131,67	131,01	108,87	106,59	124,94
<b>RMC - Campinas</b>	100,00	125,84	156,06	146,03	126,63	147,27	141,83	133,09	174,29	241,44
<b>Grupo 1</b>	100,00	131,10	175,18	162,13	129,21	146,08	135,16	151,11	225,83	213,09
<b>Grupo 2</b>	100,00	119,25	132,11	125,86	123,40	148,75	150,18	110,53	109,73	276,95
Americana	100,00	111,88	119,24	108,03	109,25	109,54	114,72	96,75	122,94	120,93
Artur Nogueira	100,00	73,02	71,03	99,22	80,38	93,52	98,11	151,29	148,92	161,10
Campinas	100,00	109,21	124,88	132,67	129,29	131,67	131,01	108,87	106,59	124,94
Cosmópolis	100,00	110,73	120,49	224,54	100,40	105,85		92,12	115,59	123,52
Engenheiro Coelho	100,00	90,23	51,76	58,11	74,65	113,40	236,42	177,26	159,73	212,61
Holambra	100,00	96,37		169,79	188,22	180,01	205,88	284,67	334,53	310,44
Hortolândia	100,00	152,53	248,11	257,47	289,40	376,73	362,36	320,94	-	1.414,20
Indaiatuba	100,00	124,92	142,10	187,76	171,54	148,57	164,23	173,28	234,84	186,24
Itatiba	100,00	127,96	141,27	142,77		194,25		167,54	287,35	314,91
Jaguariúna	100,00	135,92	173,61	183,48	261,56	192,15	323,58	47,79	214,85	343,92
Monte Mor	100,00	112,21				121,50	135,80	23,41	242,36	
Nova Odessa	100,00	108,17	122,74	170,06	144,60	151,47		363,04	385,30	
Paulínia	100,00	138,14	282,61	157,43	101,57	119,18	112,46	141,90	252,10	330,25
Pedreira	100,00	96,58	102,17	124,88	114,88	111,27	105,89	112,42	99,54	58,38
Santa Barbara d'Oeste	100,00	122,90	103,26	88,01	68,80	117,25	107,92	-	104,92	134,67
Santo Antonio de Posse	100,00	123,47	240,35	693,99	992,43	1.168,97	1.859,01	1.867,76	4.434,61	
Sumaré	100,00	115,36	123,40	127,49	112,13	142,61	152,71	120,53	141,84	144,48
Valinhos	100,00	153,50	157,02	164,26	117,48	177,09	170,03	135,90	140,62	108,82
Vinhedo	100,00	130,41	110,00	122,41	156,19	131,03	136,14	122,01	157,40	178,56

**Notas** \* Grupo 1 - Municípios com menos de 150.000 habitantes em 2000.

\*\* Grupo 2 - Municípios com mais de 150.000 habitantes em 2000, exceto Campinas

## Quadros da Evolução do ISS na RMC

Municípios da RMC	mil reais de 2004		Distrib. Percentual		Números Índices		reais de 2004 percapita		
	1995	2004	1995	2004	1995	2004	1995	2004	2004 / 1995
<b>Total do Estado</b>	<b>4.060.066</b>	<b>4.486.602</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>	<b>100,0</b>	<b>110,5</b>	<b>120</b>	<b>114</b>	<b>(4,9)</b>
<b>RMC</b>	<b>197.124</b>	<b>314.076</b>	<b>4,86</b>	<b>7,00</b>	<b>100,0</b>	<b>159,3</b>	<b>97</b>	<b>126</b>	<b>30,2</b>
<b>Campinas</b>	138.930	173.573	3,42	3,87	100,0	124,9	155	171	10,3
<b>RMC - Campinas</b>	58.194	140.503	1,43	3,13	100,0	241,4	51	96	86,3
<b>Grupo 1</b>	32.358	68.951	0,80	1,54	100,0	213,1	54	90	67,1
<b>Grupo 2</b>	25.835	71.552	0,64	1,59	100,0	277,0	48	101	110,0
Americana	12.700	15.358	0,31	0,34	100,0	120,9	76	79	4,3
Artur Nogueira	448	722	0,01	0,02	100,0	161,1	18	19	7,1
Campinas	138.930	173.573	3,42	3,87	100,0	124,9	155	171	10,3
Cosmópolis	1.717	2.121	0,04	0,05	100,0	123,5	44	43	(2,6)
Engenheiro Coelho	127	270	0,00	0,01	100,0	212,6	15	23	54,2
Holambra	325	1.010	0,01	0,02	100,0	310,4	51	127	146,9
Hortolândia	2.966	41.951	0,07	0,94	100,0	1.414,2	26	237	803,1
Indaiatuba	5.946	11.074	0,15	0,25	100,0	186,2	49	66	34,4
Itatiba	1.658	5.222	0,04	0,12	100,0	314,9	24	58	143,6
Jaguariúna	1.412	4.856	0,03	0,11	100,0	343,9	54	151	177,0
Monte Mor	392		0,01		100,0		13		78,3
Nova Odessa	1.009		0,02		100,0		27		227,5
Paulínia	9.283	30.657	0,23	0,68	100,0	330,2	217	521	139,9
Pedreira	960	560	0,02	0,01	100,0	58,4	31	15	(52,8)
Santa B. d'Oeste	4.570	6.154	0,11	0,14	100,0	134,7	29	34	16,9
Santo A. de Posse	111		0,00		100,0		7		
Sumaré	5.598	8.088	0,14	0,18	100,0	144,5	34	37	10,2
Valinhos	5.104	5.555	0,13	0,12	100,0	108,8	69	63	(8,8)
Vinhedo	3.866	6.904	0,10	0,15	100,0	178,6	98	128	29,8

**Fonte:** Balanços Municipais 1995 a 2001 - Fundação Seade; Secretaria do Tesouro Nacional 2002, 2003 e 2004

**Notas** \* **Grupo 1** - Municípios com menos de 150.000 habitantes em 2000.

\*\* **Grupo 2** - Municípios com mais de 150.000 habitantes em 2000, exceto Campinas

**Tabela 3.11 - Despesas Correntes**

Municípios da RMC	Números Índices									
	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
<b>Total do Estado</b>	<b>100,00</b>	<b>115,86</b>	<b>115,76</b>	<b>124,20</b>	<b>123,86</b>	<b>119,04</b>	<b>119,74</b>	<b>112,60</b>	<b>118,02</b>	<b>109,66</b>
<b>RMC</b>	<b>100,00</b>	<b>119,13</b>	<b>121,91</b>	<b>136,22</b>	<b>125,00</b>	<b>129,08</b>	<b>126,74</b>	<b>114,85</b>	<b>120,71</b>	<b>124,78</b>
<b>Campinas</b>	100,00	132,73	138,18	156,01	136,59	120,68	125,25	113,55	115,89	118,04
<b>RMC - Campinas</b>	100,00	108,07	108,69	120,14	115,58	135,92	127,95	115,91	124,62	130,27
<b>Grupo 1</b>	100,00	109,91	112,16	124,70	123,18	141,55	121,55	133,81	142,56	131,74
<b>Grupo 2</b>	100,00	105,22	103,33	113,09	103,82	127,21	137,85	88,23	96,87	127,98
Americana	100,00	107,02	109,34	129,75	115,10	183,71	190,73	129,62	148,24	147,99
Artur Nogueira	100,00	105,28	111,60	141,84	125,86	113,21	126,25	112,48	115,91	122,72
Campinas	100,00	132,73	138,18	156,01	136,59	120,68	125,25	113,55	115,89	118,04
Cosmópolis	100,00	113,19	123,34	142,92	134,33	106,82	...	115,61	117,16	121,23
Engenheiro Coelho	100,00	114,62	103,26	111,81	115,30	135,01	128,44	115,96	125,61	142,86
Holambra	100,00	118,79	...	155,87	164,27	173,61	161,13	143,26	157,03	151,17
Hortolândia	100,00	106,87	80,38	84,36	74,23	68,16	75,00	68,48	0,00	97,53
Indaiatuba	100,00	99,21	110,47	116,87	118,57	137,44	139,07	126,29	146,10	145,20
Itatiba	100,00	121,64	137,19	175,13	185,88	174,14	...	163,24	168,83	174,72
Jaguariúna	100,00	118,08	149,27	155,16	173,86	195,42	239,27	221,91	254,03	258,86
Monte Mor	100,00	118,34	...	...	...	152,84	149,08	125,86	126,52	...
Nova Odessa	100,00	110,01	123,99	143,54	146,52	160,17	...	142,51	152,42	...
Paulínia	100,00	119,42	120,31	119,46	105,46	131,26	138,81	136,32	140,88	142,58
Pedreira	100,00	112,01	116,10	119,05	113,46	124,90	112,24	102,34	115,24	107,07
Santa Barbara d'Oeste	100,00	109,72	129,22	133,84	132,65	140,37	165,45	...	154,70	156,67
Santo Antonio de Posse	100,00	108,62	108,00	132,28	150,33	167,94	129,64	123,26	136,82	...
Sumaré	100,00	98,00	109,41	116,43	110,04	124,30	135,46	116,50	121,72	124,39
Valinhos	100,00	85,10	97,25	113,86	123,77	138,35	137,23	119,77	116,32	117,96
Vinhedo	100,00	114,19	126,07	149,83	155,72	159,71	153,23	132,19	151,56	152,70

Notas \* Grupo 1 - Municípios com menos de 150.000 habitantes em 2000.

\*\* Grupo 2 - Municípios com mais de 150.000 habitantes em 2000, exceto Campinas

... Dado não disponível

**Tabela 3.12 - Despesas de custeio**

Municípios da RMC	Números Índices									
	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
<b>Total do Estado</b>	<b>100,00</b>	<b>114,25</b>	<b>112,47</b>	<b>114,31</b>	<b>113,09</b>	<b>110,49</b>	<b>108,15</b>	...	...	...
<b>RMC</b>	<b>100,00</b>	<b>115,03</b>	<b>117,40</b>	<b>124,51</b>	<b>114,63</b>	<b>116,68</b>	<b>111,99</b>	...	...	...
<b>Campinas</b>	100,00	125,98	133,28	145,34	130,24	107,03	112,48	...	...	...
<b>RMC - Campinas</b>	100,00	106,87	105,57	109,01	103,02	123,86	111,63	...	...	...
<b>Grupo 1</b>	100,00	108,54	109,23	115,67	111,51	128,17	102,33	...	...	...
<b>Grupo 2</b>	100,00	104,21	99,76	98,43	89,53	117,01	126,39	...	...	...
Americana	100,00	106,71	108,31	112,10	94,84	189,47	194,59	...	...	...
Artur Nogueira	100,00	102,44	111,06	134,24	117,05	113,79	115,74	...	...	...
Campinas	100,00	125,98	133,28	145,34	130,24	107,03	112,48	...	...	...
Cosmópolis	100,00	112,79	123,47	132,92	123,51	107,25	...	...	...	...
Engenheiro Coelho	100,00	114,58	103,00	104,59	100,24	121,44	112,15	...	...	...
Holambra	100,00	121,57	...	145,20	153,90	163,69	151,64	...	...	...
Hortolândia	100,00	107,85	79,74	76,74	68,27	61,04	66,54	...	...	...
Indaiatuba	100,00	87,35	96,81	116,16	115,66	137,20	145,99	...	...	...
Itatiba	100,00	121,78	134,97	159,29	171,89	176,85	...	...	...	...
Jaguariúna	100,00	117,33	147,14	146,23	149,54	171,91	174,77	...	...	...
Monte Mor	100,00	117,01	...	...	...	116,35	114,87	...	...	...
Nova Odessa	100,00	110,24	123,89	131,25	133,68	149,26	...	...	...	...
Paulínia	100,00	119,51	117,37	102,03	87,11	106,57	108,76	...	...	...
Pedreira	100,00	109,90	119,38	116,23	107,40	122,27	101,92	...	...	...
Santa Barbara d'Oeste	100,00	110,32	129,94	120,89	120,76	129,13	152,56	...	...	...
Santo Antonio de Posse	100,00	109,17	107,20	121,22	137,57	153,38	120,48	...	...	...
Sumaré	100,00	92,25	99,64	100,34	93,99	112,47	122,71	...	...	...
Valinhos	100,00	85,66	96,68	115,36	117,39	124,69	99,35	...	...	...
Vinhedo	100,00	114,19	125,49	139,33	143,75	147,22	139,31	...	...	...

Notas \* Grupo 1 - Municípios com menos de 150.000 habitantes em 2000.

\*\* Grupo 2 - Municípios com mais de 150.000 habitantes em 2000, exceto Campinas

... Dado não disponível

**Tabela 3.13 - Despesas com pessoal**

Municípios da RMC	Números Índices									
	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
<b>Total do Estado</b>	<b>100,00</b>	<b>110,27</b>	<b>115,66</b>	<b>121,61</b>	<b>115,76</b>	<b>122,51</b>	<b>118,91</b>	<b>135,45</b>	<b>138,84</b>	<b>127,23</b>
<b>RMC</b>	<b>100,00</b>	<b>117,48</b>	<b>127,08</b>	<b>134,98</b>	<b>120,36</b>	<b>133,38</b>	<b>129,29</b>	<b>141,86</b>	<b>148,06</b>	<b>150,83</b>
<b>Campinas</b>	100,00	118,78	125,71	136,78	116,31	107,38	114,93	136,91	140,99	139,62
<b>RMC - Campinas</b>	100,00	116,31	128,31	133,34	124,02	156,93	142,30	146,34	154,46	160,99
<b>Grupo 1</b>	100,00	120,40	126,68	141,26	130,39	159,03	129,97	161,27	165,36	153,65
<b>Grupo 2</b>	100,00	109,67	130,96	120,51	113,70	153,52	162,26	122,17	136,81	172,86
Americana	100,00	112,25	117,30	113,85	97,91	205,29	212,26	177,64	213,99	217,55
Artur Nogueira	100,00	114,57	112,23	135,17	126,32	122,93	160,33	136,57	133,31	139,75
Campinas	100,00	118,78	125,71	136,78	116,31	107,38	114,93	136,91	140,99	139,62
Cosmópolis	100,00	121,52	128,14	131,20	112,58	159,24	...	126,38	125,97	129,64
Engenheiro Coelho	100,00	112,03	157,82	171,01	171,78	205,04	172,73	173,43	180,63	202,06
Holambra	100,00	121,46	...	174,93	178,57	232,32	174,97	161,30	169,89	168,96
Hortolândia	100,00	100,83	110,85	96,25	90,40	86,69	86,18	81,10	0,00	108,74
Indaiatuba	100,00	91,75	102,10	120,18	116,39	146,94	146,94	155,32	171,79	166,75
Itatiba	100,00	120,87	129,24	170,33	180,12	191,98	...	180,50	179,39	186,60
Jaguariúna	100,00	117,16	139,07	138,61	131,01	188,41	370,43	193,70	203,51	216,00
Monte Mor	100,00	123,03	...	...	...	147,20	144,69	133,01	138,01	...
Nova Odessa	100,00	127,70	161,64	175,09	175,34	190,88	...	167,60	180,24	...
Paulínia	100,00	140,48	140,41	144,21	113,62	144,46	141,08	171,02	171,52	179,72
Pedreira	100,00	130,94	165,19	153,68	139,86	168,74	152,72	161,91	196,09	177,71
Santa Barbara d'Oeste	100,00	135,79	152,42	144,17	142,87	184,02	217,85	...	218,32	207,53
Santo Antonio de Posse	100,00	104,29	133,46	153,40	158,91	170,99	141,18	143,92	158,28	...
Sumaré	100,00	102,33	163,14	148,49	148,13	165,53	173,59	191,10	185,01	187,10
Valinhos	100,00	94,48	126,91	142,89	144,00	155,75	139,85	148,17	139,54	137,80
Vinhedo	100,00	128,70	154,59	183,39	196,73	187,77	185,06	166,94	170,68	169,75

Notas \* Grupo 1 - Municípios com menos de 150.000 habitantes em 2000.

\*\* Grupo 2 - Municípios com mais de 150.000 habitantes em 2000, exceto Campinas

... Dado não disponível

**Tabela 3.14 - Despesas com Investimento**

mil reais de 2004

Municípios da RMC	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
<b>Total do Estado</b>	<b>9.541.994</b>	<b>10.123.097</b>	<b>4.494.336</b>	<b>3.876.736</b>	<b>3.376.781</b>	<b>3.652.430</b>	<b>2.892.612</b>	<b>4.083.234</b>	<b>4.135.222</b>	<b>4.095.721</b>
<b>RMC</b>	<b>674.409</b>	<b>498.685</b>	<b>219.701</b>	<b>262.143</b>	<b>219.038</b>	<b>230.690</b>	<b>210.331</b>	<b>246.359</b>	<b>290.159</b>	<b>356.058</b>
<b>Campinas</b>	140.761	206.597	62.670	121.707	57.546	25.041	29.390	27.067	37.252	52.485
<b>RMC - Campinas</b>	533.647	292.088	157.031	140.436	161.493	205.649	180.942	219.291	252.907	303.573
<b>Grupo 1</b>	347.416	172.064	108.796	86.873	113.408	152.106	139.406	169.325	214.939	234.772
<b>Grupo 2</b>	186.231	120.024	48.236	53.563	48.084	53.543	41.536	49.966	37.968	68.802
Americana	50.980	43.878	16.399	19.786	23.947	22.836	11.957	17.798	14.122	11.268
Artur Nogueira	3.073	2.737	491	2.764	1.347	2.147	929	1.984	1.602	2.887
Campinas	140.761	206.597	62.670	121.707	57.546	25.041	29.390	27.067	37.252	52.485
Cosmópolis	6.097	2.829	1.628	4.212	2.409	2.505	...	4.463	3.923	3.880
Engenheiro Coelho	830	424	765	1.507	960	2.279	2.005	2.517	756	540
Holambra	2.890	1.268	...	2.708	2.603	3.500	1.973	2.722	3.360	1.266
Hortolândia	60.118	31.206	7.912	15.046	11.884	14.703	15.533	20.854	...	39.420
Indaiatuba	24.266	24.116	3.517	20.353	22.571	22.945	30.219	25.938	19.629	28.006
Itatiba	16.460	19.231	10.798	7.976	6.108	8.036	...	8.137	18.164	12.699
Jaguariúna	4.497	3.845	3.702	2.706	2.401	2.829	6.355	9.982	14.426	13.603
Monte Mor	12.262	10.341	...	...	...	7.800	4.170	4.686	4.592	...
Nova Odessa	6.915	7.769	3.108	1.901	2.425	2.120	...	2.621	4.440	...
Paulínia	176.307	66.616	62.025	22.649	42.895	57.619	68.941	77.083	114.119	148.237
Pedreira	9.912	6.598	2.873	3.683	3.628	3.668	2.288	4.064	2.473	3.098
Santa Bárbara d'Oeste	18.590	20.618	19.232	10.516	7.019	7.910	8.361	...	12.028	10.209
Santo Antonio de Posse	1.475	837	778	917	509	358	1.731	3.165	3.423	...
Sumaré	56.543	24.322	4.693	8.215	5.235	8.094	5.684	11.314	11.819	7.905
Valinhos	37.647	13.267	10.410	6.392	7.850	10.017	6.618	10.914	14.795	11.558
Vinhedo	44.786	12.185	8.701	9.105	17.702	26.283	14.177	11.048	9.236	8.997

Fonte: Balanços Municipais 1980 a 2001 - Fundação Seade; Secretaria do Tesouro Nacional 2002, 2003 e 2004

Notas \* Grupo 1 - Municípios com menos de 150.000 habitantes em 2000.

\*\* Grupo 2 - Municípios com mais de 150.000 habitantes em 2000, exceto Campinas

... Dado não disponível

## **CAPÍTULO 4 – A EXPERIÊNCIA DE GESTÃO e FINANCIAMENTO DA REGIÃO METROPOLITANA DE CAMPINAS**

Como visto no capítulo anterior, a Região Metropolitana de Campinas destaca-se pela complexidade funcional da rede urbana. O sistema viário regional, as atividades produtivas implantadas em seu território e a alta mobilidade espacial de sua população, são fatores de integração que dão coerência à dinâmica metropolitana e à integração física e funcional entre os centros urbanos da região. (ver, sobre isso, os resultados da mais recente pesquisa O-D para a RMC, EMTU (2005)).

A maior complexidade urbana, agravada pelos diferenciais no acesso à renda, aos empregos e à infra-estrutura, equipamentos e serviços sociais urbanos atestam a maturidade da Região Metropolitana. Ao mesmo tempo, a formação paulatina da consciência metropolitana, associada à necessidade emergente de gestão comum de algumas funções urbanas exigem que se estabeleçam medidas e ações que busquem a solução de problemas comuns.

A Região Metropolitana de Campinas foi estabelecida em 2000, constituindo seu aparato de gestão os Conselhos Deliberativo e Consultivo, a Agência Metropolitana e o Fundo Metropolitan. O Conselho de Desenvolvimento começou a operar em 2001, a Agemcamp em 2005 e o Fundo teve seu decreto de instalação publicado em Fevereiro/2006. O Conselho Consultivo, instalado em 2002, nunca se reuniu.<sup>1</sup>

A seguir, procura-se sintetizar o trabalho de gestão metropolitana na região de Campinas, no período que vai de 2001 até o final de 2005, baseada no exame das atas das reuniões do Conselho de Desenvolvimento e das Câmaras Temáticas atuantes nesse período, complementada com considerações sobre o trabalho dessas Câmaras Temáticas, da Agemcamp e do Fundo Metropolitan.

### ***O Conselho de Desenvolvimento***

A Região Metropolitana de Campinas – RMC foi criada pela Lei Complementar N° 870, de 19 de junho de 2000, que definiu também seu aparato de gestão. De acordo com essa lei, a RMC é integrada por um conjunto de dezenove Municípios, prevendo-se que sua

---

<sup>1</sup> Este capítulo baseia-se largamente em Relatórios de Pesquisa elaborados pelo NESUR no âmbito de um contrato de pesquisa solicitado pela AGEMCAMP, em particular. Semeghini (2006)

criação deve cumprir o objetivo de integrar a organização, planejamento e a execução das chamadas funções públicas de interesse comum.

O órgão central de gestão da RMC é o Conselho de Desenvolvimento da Região Metropolitana de Campinas - CD, que tem caráter normativo e deliberativo, e é composto por um representante de cada um dos municípios da Região. Também é integrado por representantes do Governo do Estado, naqueles campos funcionais de interesse comum, sendo que a Lei define a forma de designação da representação no Conselho, assegurando a participação paritária do conjunto dos municípios em relação ao Estado<sup>2</sup>.

Além do CD, a estrutura de gestão da RMC é composta também por um Conselho Consultivo - CC, no qual têm assento parlamentares federais e estaduais, com domicílio eleitoral na Região, e representantes das Câmaras Municipais. O CC também é integrado por representantes da sociedade civil e, sendo assim, a lei assimila a preocupação de viabilizar a participação da sociedade nas decisões metropolitanas, prevendo, para isto, um conjunto de mecanismos. Tais mecanismos incluem: apresentação, pelo Legislativo, de propostas representativas de interesses da sociedade civil dos Municípios Metropolitanos; divulgação de planos, programas, projetos e propostas deliberadas no Conselho; acesso a estudos de viabilidade técnica, econômica, financeira e ambiental que dão sustentação aos projetos que o Conselho aprova; solicitação de audiências públicas de esclarecimento; possibilidade de representação por discordância e de comparecimento às reuniões do Conselho para sua sustentação

A lei prevê ainda a instituição de Câmaras Temáticas, ligadas ao exercício das funções públicas de interesse comum, e Câmaras Temáticas Especiais, voltadas para o acompanhamento de programas, projetos ou atividades específicas.

Para integrar a organização e o planejamento regional, tendo por base a cooperação entre os entes metropolitanos e os órgãos estaduais com atuação na Região, bem como a articulação de seus planos, programas e projetos, a lei previa a constituição de uma Autarquia - a Agência Metropolitana de Campinas - AGEMCAMP, órgão responsável pelo planejamento metropolitano, dotada de uma estrutura administrativa própria e também de estruturas técnicas específicas. A AGEMCAMP começou a funcionar apenas em 2004.

A LC 870/2000 faculta a constituição do Fundo de Desenvolvimento da Região Metropolitana de Campinas, que integra o orçamento anual do Estado, sendo constituído por

---

<sup>2</sup> A composição e organização do Conselho obedece regras estabelecidas nos Artigos 9º e 16 da LC 760 e Artigo 154 da Constituição do Estado de São Paulo.

recursos provenientes de fontes diversas. Na RMC, o Fundo de Desenvolvimento começou a operar apenas este ano, 2006.

A seguir, procura-se sintetizar a atuação do Conselho de Desenvolvimento da Região Metropolitana de Campinas.

Compete-lhe, entre outras atribuições, especificar os serviços públicos de interesse comum compreendidos nos campos funcionais definidos pela lei (planejamento e uso do solo; transporte e sistema viário regional; habitação; saneamento básico; meio ambiente; desenvolvimento econômico e atendimento social, que engloba, entre outras, educação, saúde e planejamento integrado de segurança pública); aprovar metas, prioridades e objetivos de interesse regional ; aprovar Plano Territorial Regional e apreciar planos, programas e projetos públicos ou privados que tenham impacto regional.

O CD/RMC começou oficialmente a funcionar no final de 2001. Não existia a Agência, e assim todo o apoio ao trabalho do Conselho foi propiciado pelo governo estadual, através da Secretaria dos Transportes Metropolitanos. A Secretaria providenciou e custeou a sede da RMC, bem como pequena equipe permanente de apoio. Em seu primeiro ano, o CD dedicou-se, sobretudo, às questões organizativas, tendo elaborado, com seus respectivos Regimentos Internos, o Conselho Consultivo, as Câmaras Temáticas subordinadas ao CD, e o projeto de lei criando a AGEMCAMP. No segundo semestre de 2002, inaugurava-se a sede da RMC. A seguir, são apontadas as principais ações conduzidas pelo CD.

Enquanto constituíam-se e começavam a operar as primeiras Câmaras Temáticas, o alarmante aumento da violência levou o CD a priorizar o tema segurança. Os prefeitos reuniram-se com o secretário estadual., cobrando providencias, e passaram a trabalhar ativamente para garantir o poder de policia e o armamento das Guardas Municipais. A Câmara Temática de Segurança Pública, então criada, apresentou seu primeiro relatório, cujas propostas – a principal das quais foi a elaboração de um plano integrado de segurança pública - não tiveram seqüência.

Ao longo de toda a sua trajetória, o CD continuou priorizando o tema. Em sua reunião de Novembro de 2005, aprovou novo relatório da Comissão Temática Não sendo essa, na raiz, uma atribuição municipal, pode-se dizer que o trabalho do CD contribuiu para a superação da fase mais aguda da crise, entre 2001 e 2002. Destacam-se como pontos positivos de seu trabalho nessa área a preservação da ação das Guardas Municipais; os avanços (ainda tímidos) na integração institucional; e a realização exitosa de operações piloto integradas, envolvendo PM, Prefeitura, GM. É inescapável porém a conclusão de que

mais poderia e pode ser feito; a diminuição do nível de violência pressupõe a integração metropolitana, a ação conjunta e a presença da comunidade organizada. Interesses corporativos e político-partidários não deveriam prevalecer.

A segunda área abordada desde o início pelo CD foi a de recursos hídricos, sabidamente crítica na RMC. A reversão parcial da vazão no Sistema Cantareira da Região Metropolitana de São Paulo para a RMC talvez constitua o maior êxito do órgão, até agora. Para isso contribuíram a tenacidade e coesão nos debates com órgãos estaduais, que de início não admitiam mudanças, e o preparo sério, com a oitiva de especialistas e de órgãos técnicos, o que culminou com o Relatório Final para a outorga do sistema Cantareira, que prevê, além do aumento da vazão, compromissos municipais para tratamento de esgotos, compromisso do governo estadual de procurar fontes alternativas para a RMSP e a criação de um “banco de águas” – um estoque do qual é possível utilizar um saldo, quando necessário.

A área de Habitação apresentou uma das mais ativas Câmaras Temáticas no período. Já na primeira reunião do Conselho em 2003, a Câmara adiantou as demandas regionais para o CDHU, órgão estadual que administra os recursos constitucionais vinculados ao setor. Vários Fóruns Regionais foram realizados; procedeu-se ao levantamento da demanda real existente e lançou-se a importante proposta de confecção de cadastro único dos interessados, que possibilitaria negociação conjunta com órgãos como CDHU e CEF. A CT (Câmara Temática) e o Conselho convocaram a CEF, que expôs suas linhas de financiamento; a partir daí, os municípios interessados passaram a pleitear os recursos respaldados pela CT. E aqui, de passagem, é preciso assinalar uma grave limitação do ente metropolitano: ele conduziu os entendimentos com a CEF, mas as negociações tiveram de ser feitas isoladamente pelos municípios.

Ainda, adiantou-se a proposta de criação de um Fundo Metropolitano de Habitação, com o objetivo de reter os recursos municipais de ICMS legalmente destinados a essa área.

Na área de saúde, o CD conduziu os entendimentos com a superintendência do HC/UNICAMP na transição para uma nova sistemática de atendimento, que pressupõe triagem e encaminhamento dos casos menos complexos para outros postos. O debate sobre os problemas na distribuição de remédios ocupou mais de uma reunião do CD. A CT/Saúde teve papel importante, reconhecido pelo secretário estadual, no aumento dos repasses aos hospitais da Unicamp e de Sumaré. No período recente, a criação do SAMU (Serviço de Atendimento Médico de Urgência) metropolitano, de acordo com projeto elaborado pela CT

foi o principal tema de debates na área. Hoje, apenas dois municípios da RMC dispõem desse serviço, Americana e Campinas, o que obviamente tende a sobrecarregá-los, dado que a demanda vem crescendo em função de fatores como violência e acidentes. Seriam criados ao todo cinco estruturas de atendimento no território da RMC, com comando centralizado. O Min. da Saúde forneceria as viaturas e assumiria 47% do custeio, sendo o restante dividido entre Estado e município. No conjunto, os municípios teriam de desembolsar cerca de R\$ 490 mil por mês. Campinas seria responsável por 40% desse total; entretanto, o SAMU municipal com seus custos atuais seria integrado ao novo. Finalmente, a maioria dos prefeitos posicionou-se contra, entendendo ser preferível manter a estrutura atual e buscar mais recursos junto ao SUS para expandir e melhorar o atendimento.

Também o atendimento a menores infratores permanece num impasse quanto às deliberações do CD. O governo estadual propõe construir e operar unidades da FEBEM, mas os municípios teriam de indicar áreas para essas unidades.

Uma Câmara Temática inovadora vem sendo a de Assuntos Fiscais, que reúne os secretários municipais de Finanças e cujo trabalho, desenvolvido em parceria com o NESUR/IE/UNICAMP produziu interessante diagnóstico e proposições, apresentadas no próximo item deste capítulo.

Algumas outras propostas de ações concretas chegaram ao CD oriundas de outras Câmaras Temáticas, a exemplo das de Educação, Cultura, Esportes e Lazer, não tendo ainda sido implementadas. Na área de Meio Ambiente, o tema principal tem sido o da disposição de resíduos sólidos, assunto que está longe ainda de um equacionamento metropolitano satisfatório.

Outra área de trabalho significativa envolveu a Secretaria de Transportes Metropolitanos (STM) e a Empresa Municipal de Transportes Urbanos (EMTU), para a confecção do traçado do Corredor Noroeste e do Sistema Viário Metropolitano (SIVIM). O SIVIM é muito interessante. Ele mapeia as vias de interesse metropolitano que estão dentro dos municípios. Por exemplo, a Avenida Rebouças, em Sumaré, é uma alternativa de ligação intermunicipal, independente da Anhanguera e da Bandeirantes. Então essa avenida serve ao transporte metropolitano. Da mesma forma em Campinas, Sumaré, Hortolândia, Americana, etc. existem vias que servem para ligar um município ao outro e que, embora secundárias, servem ao interesse metropolitano. Isto tem que estar mapeado seja para orientar o planejamento de transporte metropolitano, seja para orientar o planejamento municipal. Quando a Prefeitura autoriza um empreendimento urbano dentro do seu

município, numa dessas vias, o reflexo é imediato porque vão transitar por ali outros veículos que não são necessariamente da frota local.

O Corredor Metropolitano Noroeste é um projeto estratégico a ser instalado na região, cujo objetivo principal é a integração de cinco cidades: Campinas, Sumaré, Hortolândia, Nova Odessa e Americana, além da integração operacional com Monte Mor e Santa Bárbara D'Oeste.

Sua implantação vai estabelecer ligação viária metropolitana entre municípios que concentram cerca de 70% da demanda intermunicipal da região. Além disso, a implantação deste corredor - construção de uma pista exclusiva de ônibus com 37 km de extensão - com a integração dos sistemas de transporte coletivo e bilhetagem eletrônica para uma população de 1,8 milhões de habitantes, propiciará a criação de um novo eixo de desenvolvimento regional, desafogando as principais rodovias e promovendo a reestruturação do sistema de transporte coletivo regional e o desenvolvimento urbano planejado.

Algumas iniciativas pontuais foram levadas a cabo em diversas áreas, destacando-se entre elas a instalação da Camara Temática de Viracopos, para que os municípios participem, junto com a Infraero, da implantação do Plano Diretor de expansão do aeroporto, a identificação e colocação no PPA (Plano Plurianual de Investimentos) das prioridades da RMC, as tratativas para instalar o GRAPOHAB - Grupo de Análise e Aprovação de Projetos Habitacionais, vinculado ao governo do estado e sediado na capital - metropolitano, importante para agilizar empreendimentos urbanísticos, e a decisão (em que pese o disposto na lei federal 9666) de manter a aprovação de novos loteamentos como responsabilidade exclusiva dos municípios, decisão essa que talvez precise ser revista, face à existência da AGEMCAMP<sup>3</sup>

Na atuação do CD, ademais dos resultados descritos, também foi importante seu papel como fórum de debates e troca de experiências.

Desde o início, até 2004, os presidentes convidaram praticamente todos os Secretários Estaduais para explanações sobre a região em cada área. Todas as questões relevantes foram expostas e debatidas, e em vários casos – segurança, recursos hídricos, saúde, transportes metropolitanos, meio ambiente – foram dados passos para uma ação regional mais integrada.

---

<sup>3</sup> Ver Semeghini (2006)

Já em 2005, quando o prefeito de Campinas elegeu-se presidente do Conselho, não houve mais convocação de secretário estadual, passando a ser privilegiada a interlocução com o Governo Federal.

Alguns municípios apresentaram experiências exitosas, a serem examinadas e eventualmente reproduzidas. Foi o caso de Itatiba, com a ocupação dos alunos fora do horário de aulas; de Vinhedo, com o projeto de economia de água; de Sumaré, com o trabalho de integração dos menores infratores; de Jaguariúna, na área habitacional, e de Valinhos com ações integradas estado/município para o combate ao crime, entre outros.

Em 2003, foi preparado o levantamento das áreas de risco da RMC, desenvolvido pela Defesa Civil. Mostrou 232 locais de inundação possíveis, nos 19 municípios, e 87 áreas com possibilidades de deslizamento. Este relatório, para a área de Defesa Civil foi extremamente útil, e mostrava que na RMC poderiam ser adotadas algumas iniciativas comuns, para resolver os problemas desses locais. Entretanto, cada município procurou encaminhar sua própria solução junto ao Estado. Faltou de novo um instrumento de ação conjunta, planejada.

A formulação de planos, gerais e setoriais, e de políticas específicas faz parte das atribuições legais do CD. Nesse sentido, praticamente nada foi feito, o que deve mudar agora, com o trabalho da Agência. Os planos setoriais existentes são oriundos dos órgãos estaduais. E, sem planos aprovados que expressem consensos a respeito da expansão futura da RMC e de suas prioridades, torna-se difícil orientar o trabalho dos demais órgãos metropolitanos, em particular os da AGEMCAMP e das Câmaras Temáticas.

Em síntese, do trabalho do CD nesse período destacam-se inúmeras iniciativas importantes, em diversas áreas. Conta a seu favor o fato de ter conseguido implantar os demais órgãos metropolitanos, exceto integralmente o Fundo de Desenvolvimento, mas aí a responsabilidade é de alguns municípios, que não aprovaram ainda as leis autorizando os repasses. Obviamente, enquanto Campinas e Paulínia não o fizerem, o Fundo estará seriamente prejudicado. Relevante também foram as iniciativas de trazer para exposição e debates praticamente todas as questões de peso na região, bem como a troca de opiniões e a busca de consensos. Em alguns casos, o Conselho teve êxito em negociar com o estado ou com instâncias federais enquanto ente metropolitano. Isso se deu quando ele conseguiu mobilizar o conjunto da RMC, prefeituras, órgãos técnicos e acadêmicos, opinião pública. Foi o que aconteceu com a reversão do Cantareira, na defesa do trabalho das Guardas Municipais (no Congresso Nacional) e na área da Saúde. Em outros casos, por seu menor envolvimento (ou não envolvimento) ou por impedimento legal, embora possa ter tido

participação relevante na formulação, não conseguiu se impor, e os municípios acabaram negociando individualmente, como nas questões de habitação, segurança, defesa civil, transportes. Neste último caso, a implantação do Corredor Noroeste vem sendo negociada separadamente pela EMTU com cada município envolvido, cabendo observar que, se o traçado das vias e a localização de paradas é atribuição municipal, um plano e uma negociação conjunta teriam sido muito mais proveitosos para todos os envolvidos.

No geral, considerando-se o período de mais de quatro anos de funcionamento, fica a indagação: mais poderia ter sido feito pelo Conselho? Examinando-se as atas de suas reuniões mensais, verifica-se que o processo de decisões e de estabelecimento de prioridades é lento, o que se deve sem dúvida à sua própria natureza política. Não há, nas atas mensais, registro de nenhuma votação, embora tal procedimento esteja previsto no Regimento Interno. Obviamente, decisões por unanimidade exigem muito mais tempo. Também não existem mecanismos de cobrança. Tomada a decisão, não há como garantir que seja cumprida; pressionado, o membro do Conselho pode concordar com determinada iniciativa, mas na prática ela não acontece. Esse parece ter sido o caso com o Relatório da Segurança.

Também não é freqüente a presença de muitos prefeitos nas reuniões. Isso só aconteceu em circunstâncias excepcionais. Alguns deles participam com regularidade, mas a maioria manda representantes.

No curto prazo, a existência do Fundo e o trabalho da AGEMCAMP são fatores que podem mudar a qualidade do trabalho do Conselho.

Também nessa direção, parece estar se tornando consenso a necessidade de trazer à tona uma “pauta estratégica” que possa orientar o trabalho dos órgãos metropolitanos, conduzindo também a participação da comunidade.

### ***O Conselho Consultivo***

O Conselho Consultivo é a instância pensada para canalizar a participação da comunidade para os trabalhos da RMC. De acordo com a lei, deve contar com um representante de Senadores, outro de deputados Federais e ainda de deputados Estaduais com domicílio na Região. Cada uma das dezenove Câmaras Municipais deve indicar um representante e um suplente.

As entidades da sociedade civil interessadas em integrar o Conselho devem cadastrar-se junto à AGEMCAMP.

Com essas características, o Conselho Consultivo não chegou a constituir-se de fato, nunca se tendo reunido.

Evidentemente, a par de um trabalho sistemático para poder contar com a participação comunitária na RMC – que contribuiria para, como gostam de dizer os acadêmicos, “aumentar a centralidade da gestão na agenda metropolitana concreta”, ou, em outras palavras, aumentar o interesse dos cidadãos sobre o tema. Além disso, é preciso rever a própria composição do Conselho.

### ***As Câmaras Temáticas***

As primeiras Câmaras Temáticas – cuja função, como foi dito, é de assessoria ao Conselho de Desenvolvimento - foram instaladas já no início do funcionamento deste, obedecendo às prioridades por ele definidas. No total foram criadas 17 Câmaras temáticas até dezembro de 2005. O exame das atas de suas reuniões revela um desempenho desigual, com algumas áreas se destacando e outras muito apagadas. As mais ativas se revelaram imprescindíveis, associando-se a praticamente todas as iniciativas de sucesso do Conselho de Desenvolvimento. As Câmaras Temáticas atuantes em 2005 foram as de: Segurança Pública, Habitação, Meio Ambiente, Planejamento e Uso do Solo, Educação, Saúde, Cultura e Assuntos Fiscais

Quanto ao desempenho das Câmaras Temáticas as atas revelam três grandes debilidades. Primeiro, a tendência a listar todos os problemas existentes em cada área, lista essa em geral derivada da experiência pessoal de seus membros, quando não resultado de “lobby”. Ora, se tudo é prioritário, então não há prioridade alguma. Obviamente, para esta definição impõe-se orientação do Conselho de Desenvolvimento, isto é, impõe-se consenso das questões estratégicas ou ainda daquelas que efetivamente tem um conteúdo metropolitano. É relevante assinalar aqui que o Conselho nunca conseguiu cumprir uma de suas mais importantes atribuições, aliás a primeira colocada na lei, que é a definição das funções públicas de interesse comum para a RMC, escolhidas entre os campos funcionais anteriormente citados.

Segundo, uma questão de método. Para que o Conselho de Desenvolvimento possa decidir sobre uma proposta qualquer, não basta enunciá-la. É preciso dizer quanto custa, seu prazo, quem e como executar. De outra forma, como o Conselho poderia avaliar com segurança as propostas?

Terceiro, um problema de legitimidade: é bastante rara a presença de secretários municipais ou (muito menos) estaduais nas reuniões; normalmente, participam técnicos designados. Como não há a prática de checar em cada reunião se os assuntos tratados no encontro anterior foram ou não submetidos aos responsáveis, o trabalho da CT corre o risco de girar em falso, sem resultados práticos.

Daí, impõe-se rever o funcionamento das Câmaras Temáticas. O CD deveria cobrar dos prefeitos e órgãos estaduais seu compromisso com elas, e um efetivo acompanhamento de seu trabalho. Suas reuniões deveriam realizar-se obrigatoriamente na sede da RMC, com a AGEMCAMP providenciando o devido respaldo técnico. Essas mudanças implicam alterações em seu Regimento Interno

### ***O Fundo Metropolitano***

O mecanismo de financiamento específico previsto para a RMC é o Fundo Metropolitano, previsto na lei de criação da RMC, em 2000, mas efetivado apenas em 2006, como foi dito. Por isso, obviamente, não é possível qualquer avaliação de seu desempenho.

Sua constituição ocupa as atenções do Conselho de Desenvolvimento desde o início. Após muitas consultas, finalmente chegou-se a uma fórmula engenhosa para os aportes municipais: a alíquota de 0,1% será aplicada sobre uma ponderação que leva em conta população e valor do repasse de ICMS no exercício anterior. Dezesseis municípios já aprovaram leis municipais que autorizam os repasses (faltam os dois maiores contribuintes, Campinas e Paulínia, e Engenheiro Coelho).

Para 2006, estão previstas contribuições estaduais de R\$ 2 milhões e municipais de 1,5 milhões. Para que o Fundo possa desempenhar papel relevante na dinâmica da RMC, parece sensato evitar sua pulverização excessiva, com alocação em pequenas intervenções urbanas. O risco disso ocorrer é grande, especialmente se prevalecer a decisão individual de cada prefeito de retirar dele recursos proporcionais aos que foram investidos.

Os recursos do Fundo Metropolitano são claramente insuficientes para financiar intervenções mais estruturais na RMC (lembrar que o Corredor Noroeste estava originalmente orçado em cerca de 100 milhões). Podem, entretanto, se usados com critério, financiar iniciativas de “alavancagem” da economia regional, a exemplo da implantação de bancos de dados, sistemas georeferenciados, integrados com o delineamento de estudos e ações para a atração de investimentos. No próximo capítulo, são sugeridas algumas possíveis alternativas para o financiamento metropolitano.

## **CAPÍTULO 5: A GESTÃO METROPOLITANA NA RMC : APRECIÇÃO CRÍTICA DO APARATO INSTITUCIONAL E POSSÍVEIS ALTERNATIVAS DE FINANCIAMENTO**

Neste capítulo inicialmente procurou-se elaborar uma crítica á experiência do órgão de gestão da RMC. São adiantadas possíveis alternativas ao financiamento metropolitano, baseadas em instrumentos novos que se colocam à primeira vista como possibilidades promissoras, embora seu alcance não tenha ainda sido testado.

### **5.1 Uma Apreciação da Experiência Campineira de Gestão Metropolitana**

Considerando o quadro teórico e experimental de referência (caps. 1 e 2), bem como o processo de constituição e gestão da RMC (caps. 3 e 4) pode-se agora procurar avaliar a trajetória da gestão metropolitana na RM de Campinas, tal como descrita no capítulo anterior.

Em primeiro lugar, a arquitetura do aparato de gestão. Na aparência, reproduziu-se o formato anterior (dos anos 70) das RMS do país; a estrutura de gestão da RMC, mesmo que prevendo a participação paritária dos municípios, baseia-se na existência de um Conselho Deliberativo e de um Conselho Consultivo. Esse formato centralizado de gestão poderia estar desestimulando a cooperação entre os municípios da RMC e entre eles e o Estado. Além disso, tanto a autarquia Agemcamp quanto o fundo metropolitano vincularam-se ao governo estadual.

Tal crítica não procede. Aqui, cabe comentar que a maioria das questões metropolitanas relevantes na RMC são atribuição estadual: segurança, recursos hídricos, transportes, habitação (pelo fato de o Estado deter os recursos), tratamento do menor infrator, administração penitenciária, a maior parte do ensino fundamental, ensinos médio, técnico e superior públicos, meio ambiente, desenvolvimento econômico e ciência e tecnologia. Outras são (ou deveriam ser) compartilhadas: saúde, ensino fundamental, saneamento (onde reside a maior disputa). Cabe estritamente aos municípios a educação infantil, planejamento urbano e uso do solo – que claramente deveria ser compartilhado, uma vez que

dois grandes indutores, transportes intermunicipais e habitação, são competência estadual – e a coleta e disposição de resíduos.

De fato, há na literatura certa confusão entre o caráter de uma associação de municípios e a do órgão metropolitano. Diga-se de passagem, aliás, que o papel do estado não aparece, praticamente, na literatura que examina o tema da gestão metropolitana. No entanto, é ele o responsável pela grande maioria das funções metropolitanas, como vimos. É impensável, completamente, um órgão metropolitano sem sua presença. Daí que, por tanto tempo no estado de São Paulo se tenha passado ao largo da questão da institucionalização e gestão das RMs: elas passaram a ser tratadas por Secretarias do governo estadual. No âmbito do governo do estado, elas foram parar na Secretaria de Transportes Metropolitanos, onde permanecem até hoje. Aliás, essa decisão, tomada na gestão do engenheiro Mario Covas, tem bastante lógica: além de ser o principal estruturador das RMs, os sistemas de transportes nas metrópoles são constitucionalmente competência estadual. Cabe, inclusive, assinalar aqui que a disposição do governo do estado em relação às RMs passou a modificar-se com o crescimento da consciência metropolitana, principalmente, num primeiro momento, na Baixada Santista, expresso na imprensa regional, em encontros e seminários, e na manifestação dos prefeitos e vereadores, o que culminou com a leis estaduais que as instituíram, ao longo dos anos 90.

De modo que não há como escapar: a gestão metropolitana terá que ser compartilhada. Pelo lado estadual, como garantir que os interesses e prioridades metropolitanas sejam atendidos?

O primeiro problema aí é político, e consiste em garantir para a região atendimento satisfatório no confronto com as demais prioridades regionais (o que desde logo recomenda a participação dos deputados estaduais da RMC, de todos os partidos, nos trabalhos metropolitanos).

O segundo problema é que as secretarias e agências setoriais atuam com grande autonomia. Não existe um órgão governamental que coordene suas ações; a Secretaria Estadual de Planejamento seria esse órgão, mas, na prática a coordenação é tênue. Uma característica relatada na literatura sobre a experiência internacional, e presente em todos os níveis de governo, repete-se aqui: a consolidação da burocracia e do corpo técnico setoriais e sua articulação

com os interesses privados daquele setor. Esses interesses setoriais constituem um empecilho à transparência e ao respeito pelas prioridades regionais, sempre que estas não coincidam com aqueles.

Em que pesem esses problemas, não se pode considerar que o formato atual do órgão de gestão metropolitana reproduz o do passado. A presença paritária dos municípios faz toda a diferença. Na relação dos prefeitos com o governo estadual verificaram-se as duas situações descritas por Putnam (1993) ao analisar a experiência regional italiana no trato com seu governo central: “um contra um”, como, por exemplo, com habitação, drenagem e outros; e “todos contra um”, como nos casos de recursos hídricos e segurança (ver cap. 4). Não vejo que outro formato poderia ter o órgão metropolitano, nas condições atuais, a não ser a direção através de um Conselho paritário. Obviamente, isso não avaliza o *modus operandi* do CD/RMC nesses cinco anos de existência. Voltarei a esse ponto adiante.

Também em relação ao Fundo Metropolitano, o fato de estar vinculado à Agemcamp (estadual) não constitui necessariamente um empecilho a seu bom funcionamento. Dado que os órgãos metropolitanos não configuram nível autônomo de governo, qual seria a alternativa? O acesso aos recursos do Fundo depende de decisões do Conselho de Desenvolvimento, e não à Agemcamp. Uma das razões da demora na sua criação legal foi o debate sobre os critérios para definir a parcela de contribuição de cada município, tendo-se afinal acordado uma fórmula bastante engenhosa, como referido no capítulo 4. Os grandes problemas neste caso são primeiro a insuficiência dos recursos que o compõe, tema a que também voltarei na seqüência, e a recalcitrância de alguns municípios, e principalmente do município sede, em não aprovar leis municipais que autorizem os repasses. Essa situação conduz a outro ponto importante apontado na literatura.

Como vimos, a visão “localista” dos prefeitos, de um lado, e a assimetria populacional e financeira, (e, por conseguinte, política) do município sede em relação aos demais, por outro, têm sido considerados na literatura grandes entraves – para Gouveia (2005), os principais – ao funcionamento dos órgãos de gestão metropolitana. Quanto ao primeiro ponto, considero que existem hoje três

poderosos motivos para atenuar a postura excessivamente localista, exceto talvez quanto ao município sede, Campinas, e Paulínia. Primeiro, os prefeitos tendem a ver com muito bons olhos toda e qualquer iniciativa que possa contribuir para livrá-los das aflitivas restrições financeiras e técnicas a que estão submetidos, incluindo-se aí tanto novas parcerias quanto iniciativas de gestão compartilhada e de conjunção de esforços nas tratativas com os outros níveis de governo. Segundo, as experiências de associativismo não são novidade para a maioria, havendo na Região exemplos antigos e bem sucedidos, como é o caso do Consórcio Piracicaba/Jundiaí. Terceiro, a progressiva consolidação da consciência metropolitana, para o que o trabalho do Conselho de Desenvolvimento e das Câmaras Temáticas joga papel estratégico, contribui para forçar o rompimento do isolacionismo.

O segundo ponto, entretanto, constitui sem dúvida um grande problema. Como vimos, a participação de Campinas nos trabalhos dos órgãos metropolitanos nunca esteve à altura de seu peso relativo, o que, aliás, tem sido a regra no que se refere aos municípios sede nas demais RMs, como apontado na literatura. A disposição de participar e trabalhar em conjunto depende da orientação política do executivo municipal; vimos que a orientação do CD/RMC alterou-se radicalmente em 2005, quando seu presidente foi o prefeito de Campinas, deixando-se em segundo plano os entendimentos com o governo estadual e privilegiando-se a relação com o nível federal. Além disso, como citado, não se aprovou até o momento a presença de Campinas no Fundo Metropolitano. Note-se que não se trata aqui de simplesmente responsabilizar a atual administração municipal. Ao contrário, já antes da constituição da RMC, a mesma situação acontecia com o Consórcio acima referido. Em sucessivas administrações manteve-se a tensão nos processos decisórios entre Campinas, que contribuía com quase metade dos recursos, e outros municípios muito menores.

Não há como discordar de autores como Gouveia, quando afirma que a solução para esse problema é a radical descentralização administrativa nos grandes municípios. Na última eleição municipal em São Paulo, a candidata Luisa Erundina avançou nessa direção; sua proposta inovadora, que não estava

centrada na questão metropolitana, mas na necessidade de rever a própria administração do município, previa inclusive eleições diretas para as administrações descentralizadas (ver Gouveia (2005) op. cit.).

Em Campinas, experiência pioneira de descentralização ocorreu entre 1993 e 1996, na gestão do prefeito Magalhães Teixeira. No diagnóstico que a preparou, elaborado entre Outubro e Dezembro de 1992, assinalou-se que um novo modelo de gestão impunha-se, dada a incapacidade da prefeitura de organizar e operar um projeto para a cidade; dada ainda a excessiva centralização, fragmentação na definição de políticas e diretrizes e desvalorização e desmotivação do funcionalismo. Os elementos centrais do novo modelo de gestão passavam a ser a descentralização, a integração das políticas, o estabelecimento de parcerias com a sociedade, a participação popular e a capacitação e participação dos servidores<sup>1</sup>.

A forma de descentralização adotada caracterizou-se por: regionalização das instâncias de poder; descentralização, no estabelecimento de prioridades de prestação de serviços, para o nível local; descentralização do planejamento operacional; idem das atividades e serviços de atendimento local, que passavam para Secretarias de Ação Regional (SARs) a serem criadas. Ao mesmo tempo, centralizavam-se as atividades de planejamento global, previa-se a participação das SARS na formulação de políticas gerais e mantinha-se a operação centralizada dos sistemas de abrangência municipal, como transportes e saneamento.

Criaram-se quatro Secretarias de Ação Regional – Norte, Sul, Leste e Oeste - cada uma com jurisdição sobre áreas contendo de 200 a 250 mil habitantes, tamanho considerado ideal por muitos urbanistas. As chamadas secretarias fim (Saúde, Educação, Promoção Social e outras) foram descentralizadas, responsabilizando-se o Secretário regional por seu trabalho na área. Outras passaram por descentralização parcial (Administração, Recursos Humanos, Finanças), dadas as dificuldades técnicas e administrativas que se antepunham, e em outros casos a descentralização não ocorreu (como em Transportes, Saneamento e Planejamento). Nesse modelo, delegam-se as

---

<sup>1</sup> Ver Prefeitura Municipal de Campinas (1996).

responsabilidades administrativas, cabendo ao Prefeito as decisões estratégicas e o planejamento global. O acompanhamento dos trabalhos, as balizas conceituais e a provisão de condições de execução ficaram com as Secretarias setoriais. No âmbito central, com o objetivo de integrar as ações, criaram-se quatro Conselhos: Social, de Infra-estrutura, de Meios Administrativos e de Gestão, e ainda um Conselho de Governo, presidido pelo Prefeito e integrado por todos os secretários e presidentes dos órgãos de administração indireta. Os quatro SARs participavam de todos os Conselhos.

No âmbito de cada SAR criaram-se três Departamentos de ação integrada: Social (Saúde, Educação, Promoção e Habitação), de Infra-estrutura (absorveu as antigas Administrações Regionais) e de Meios Administrativos.

Para garantir a participação popular, inicialmente organizavam-se reuniões bimensais preparadas por cada SAR, com a presença do Prefeito e de todo o Secretariado, em que debatiam-se prioridades e compunha-se agendas de atendimento. Progressivamente, de maneira intencional, o Prefeito foi deixando de participar, como forma de fortalecer a autoridade do Secretário Regional.

Os Secretários de Ação Regional foram indicados pelo Prefeito. Embora não seja o caso aqui de aprofundar esse debate; acredito que a escolha da melhor opção entre esta e a eleição direta permanece em aberto, havendo bons argumentos de um e de outro lado – sendo possível lembrar a alternativa de um Secretário indicado pelo Prefeito, mas obrigado a prestar contas a um “Parlamento” local eleito diretamente.

A descentralização pioneira durou aqueles quatro anos. Foi integralmente revertida em 1997, não se colocando sequer para debate nas gestões municipais posteriores. Voltou-se ao antigo e ineficiente modelo das administrações regionais, aparelhadas por vereadores e lideranças locais, numa relação com o poder central de cunho marcadamente clientelista.

Que balanço se pode fazer da experiência? Infelizmente, nenhuma pesquisa mais profunda foi até agora encetada. Quem participou diretamente, pôde distinguir algumas das dificuldades principais<sup>2</sup>. Primeiro, uma questão

---

<sup>2</sup> Eu ocupava, na época, a Secretaria Municipal de Planejamento e Meio Ambiente.

cultural. O município tal como se constitui entre nós é um resquício da época colonial, genuinamente português. Há séculos, a população está habituada a procurar o Prefeito ou, em municípios maiores, também os secretários para a solução de todo e qualquer problema. Evidentemente, esse tipo de relação alimenta o mais desbragado clientelismo; para a maioria dos políticos, ou de secretários com ambição política, parece indispensável.

Em geral, é inútil dizer a um solicitante que aquilo que pede é impossível; ele sempre acha que é má vontade, e que uma autoridade pode tudo. Sendo assim, o processo de reconhecimento da autoridade regional em cada parte da cidade é lento, dependendo crucialmente do sucesso em responder às demandas locais.

A segunda séria dificuldade teve a ver com problemas logísticos. Não é tarefa trivial descentralizar estruturas e funcionários numa conjuntura de sérias restrições orçamentárias em que era praticamente impossível ampliar o quadro técnico da prefeitura, que vinha de um prolongado processo de esvaziamento. Além disso, a opção na época foi começar a descentralização imediatamente após a posse, antes, portanto, de se poder concluir a montagem do modelo administrativo.

Embora correta – qualquer demora faria aumentar e cristalizar as resistências – tal opção implicou em que, no primeiro ano os Secretários Regionais trabalhassem em instalações improvisadas e sem orçamento próprio, o que os obrigava a negociar todo o recurso com as respectivas Secretarias setoriais.

Mas com certeza o maior obstáculo foi político, e residiu na resistência quase sempre surda, explícita por vezes, à vontade do prefeito, por parte de secretários e vereadores ciosos de seus “domínios”, e de funcionários que, ao deixar o prédio central, temiam o “exílio” com correspondente perda de status.

Tendo em vista esses obstáculos, não há como não concluir que o prazo de quatro anos foi muito pequeno. Os resultados positivos mais evidentes manifestaram-se, ainda que de forma embrionária, na maior presteza e eficiência no atendimento, sobretudo na área social, na Saúde e na Promoção. Por exemplo,

as estruturas descentralizadas das SARs permitiram o monitoramento eficaz do também pioneiro nacional programa de Garantia de Renda Mínima da Prefeitura de Campinas, na mesma gestão, e que envolvia acompanhar as famílias das quais se exigia que mantivessem as crianças na escola, participassem dos programas materno-infantis da Secretaria de Saúde, entre outros.

Mas creio que a maior perda com a interrupção da experiência reside no fato de que, progressivamente, a população ia reconhecendo as Secretarias de Ação Regional como atores importantes de seu cotidiano. E aqui emerge um aspecto fundamental: o critério na escolha do Secretário. Ali onde os responsáveis envolveram-se fundo com a experiência, os resultados e as limitações manifestaram-se com nitidez. Foi o caso, em particular, da SAR Oeste, a região mais pobre da cidade.

Tal como na proposta paulistana da deputada Erundina<sup>3</sup>, também a experiência de Campinas não estava referida à gestão metropolitana. Mas parece razoável supor que a descentralização, onde administrações locais com grande grau de autonomia seriam responsáveis por aglomerados urbanos de cerca de 200 mil habitantes, facilitaria sobretudo uma convivência mais harmônica com os demais municípios metropolitanos.

Por fim, cabe a constatação: se a descentralização tivesse sido mantida, com as possibilidades de parcerias localizadas com o setor privado e com ONGs, a presença do governo municipal certamente teria inibido muito mais a marginalidade e o tráfico

Voltando à apreciação da atuação dos órgãos metropolitanos na RMC, outra crítica possível, também pontuada na literatura, é a da predominância do viés setorial, em detrimento de um planejamento integrado, com clara definição de prioridades. A crítica é justa, embora, novamente, trate-se de problema comum a todas as RMs brasileiras, e não apenas à RMC, e que decorre, como já assinalado, da impossibilidade prática do órgão metropolitano impor-se aos níveis constitucionalmente reconhecidos de governo, Estado e municípios. Acresce que, desde o surto desenvolvimentista dos anos 50 as agências setoriais (assim como

---

<sup>3</sup> Na campanha eleitoral de 2002 à Prefeitura de São Paulo. Ver Gouveia (2002), op. cit.

as empresas estatais), tanto no âmbito federal quanto no estadual, vieram ganhando peso próprio e autonomia no ambiente governamental, escapando assim de maior fiscalização e transparência e podendo melhor articular os interesses privados setoriais. Não será tarefa fácil, no caso paulista, submeter empresas e autarquias como Metrô, CESP, CPTM ou Secretarias como a de Transportes ou a de Energia e Recursos Hídricos ao crivo de um Conselho Metropolitano. Acredito que esse será um processo de médio prazo, cujo sucesso vai depender de formar-se poderoso movimento de opinião pública regional - como atesta a reversão parcial do Sistema Cantareira, obtida após resistência inicial do governo estadual, como se mencionou anteriormente.

## **5.2. – Novos Instrumentos de Financiamento**

Vimos no capítulo 3 que a Região Metropolitana de Campinas constitui-se numa das mais ricas regiões brasileiras, com um dos maiores potenciais produtivos do país. Vimos também como a marcada heterogeneidade estrutural característica de nosso processo de desenvolvimento fez com que, a par de uma sociedade com inegáveis traços de modernidade, referencia nacional em muitos aspectos, passassem a conviver bolsões de pobreza, altos índices de violência urbana e graves desequilíbrios resultantes de uma urbanização caótica. Em particular, chamou-se a atenção para um mecanismo extremamente perverso e concentrador da renda: a atual estrutura de repartição dos recursos do ICMS entre os municípios. Esta é, sem dúvida, a principal tarefa a enfrentar no que respeita a corrigir os desequilíbrios e a combalida situação financeira atual da maioria dos grandes municípios, e deveria transformar-se em prioridade nos debates e trabalhos da Agemcamp e do CD/RMC.

No que respeita ao financiamento metropolitano, a dotação ao novo Fundo é totalmente insuficiente para as necessárias intervenções estruturais na RMC, como comentado no capítulo 4. Examinam-se a seguir, as possibilidades que se colocam a partir de instrumentos novos como as parcerias público privadas (PPPs) e as disposições do Estatuto das Cidades (ver Marques Neto (2006) e Khair (2002)); no final, é feita referência a critérios para constituição de novos

Fundos Metropolitanos, sugeridos por Khair (2002), Zimmermann (2002) e Rezende e Garson (2006).

### ***Contratos de Parceria Público-Privado.***

O PPP, Parceria Público Privado, teve sua origem na Inglaterra da era Thatcher, no começo dos anos 90, fruto da evolução de um programa governamental de incentivo ao investimento no setor público - o Private Finance Initiative (PFI), entendido na época como a alternativa à necessidade de recursos para investimento.

Diversos outros países, como a Bélgica, Portugal, Alemanha, algumas províncias canadenses, Espanha, Finlândia, Japão, Noruega, Suécia, Holanda e Irlanda, ou já tem contratos de PPP em atividade ou estão em fase avançada de discussão para sua introdução, todos baseando-se no modelo surgido inicialmente na Inglaterra, porém adaptado às características peculiares de cada país. Estima-se que até 2003 as PPPs tenham movimentado US\$ 200 bilhões, globalmente.

A PPP nada mais é do que a delegação, pelo setor público ao setor privado, da responsabilidade pela execução e operação de determinada obra ou serviço. É uma concessão, porém sujeita à obrigação, pelo Poder Público, de pagamento somente pelos resultados efetivamente atingidos e pré-estabelecidos.

As verbas previstas para as PPPs no Brasil eram estimadas, em 2003 em US\$ 5 bilhões a serem disponibilizados pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e de R\$ 12 bilhões oriundos do BNDES. Em que pese tanto o governo federal quanto o estadual terem aprovado suas leis para concretizar PPPs, isso ainda não ocorreu.

Com o intuito de explorar as potencialidades desse instrumento no que se refere à RMC, a Agemcamp, com apoio do NESUR, inclui-o na agenda do I Fórum Metropolitano de Campinas. O que se segue baseia-se largamente em Marques Neto (2006).

O tema das parcerias público privadas ocupou a ordem do dia do debate político e do debate congressional em 2004. Mas a parceria entre o Poder Público e a iniciativa privada é há muito tempo uma relação comum. Como formas de parcerias pode-se incluir uma gama ampla de instrumentos. De outro lado, tipos

específicos de parceria foram introduzidos pela Lei 11.079, lei que se convencionou chamar de Lei de Parcerias Público-Privadas (PPPs). Então, quando se trata de parcerias, é importante ter em mente que outras modalidades são possíveis, sem necessidade de se recorrer aos dois instrumentos de PPP que são objeto da Lei 11.079.

Viabilizar uma PPP exige buscar primeiro a legislação federal, lei 11.079, (e outras, como a lei 8.666 e eventualmente a lei 8.987). É obrigatório ainda que leis e regulamentações sejam editadas no âmbito de cada ente da Federação para poder dar suporte às parcerias que estes entes queiram firmar ( por exemplo, o estado de São Paulo também já aprovou sua lei para as PPPs).. A lei no âmbito do município ou do estado deve disciplinar questões que lhe dizem respeito, especificamente, no âmbito federativo. Por exemplo, quais serão os processos para eleição e identificação dos projetos a serem tocados como parcerias? Quais são os mecanismos de garantia que o estado ou município vai oferecer ao parceiro privado? Qual será o órgão da administração que vai disciplinar o funcionamento e vai fiscalizar a parceria? A terceira e última lei é aquela que diz respeito à parceria específica que se quer viabilizar.

As novidades das Parcerias Público-Privadas estão nos dois regimes que a lei 11.079 introduziu na sistemática geral de contratos administrativos para possibilitar contratos de parceria. Foram criados dois tipos específicos de concessão, a concessão patrocinada e a concessão administrativa para completar o quadro que já continha a concessão de serviço público tradicional, ou concessão comum.

A principal diferença entre elas está na origem da remuneração do parceiro privado. Ou seja, está na fonte pela qual o parceiro privado obterá receitas para custear os seus serviços, remunerar seu investimento, e eventualmente, oferecer uma margem de retorno, uma margem de lucro que atraia este investimento privado.

A concessão comum é basicamente aquela na qual toda a remuneração do particular advém da tarifa paga por aquele que usa os serviços por ele oferecidos. Esta concessão comum segue regida pela Lei 8.987 de 1995. Um segundo tipo, novo, é a concessão patrocinada, que é aquela em que a remuneração do

particular não se dará exclusivamente pelo pagamento que o usuário do serviço ou da utilidade oferecida tiver que pagar para usar deste serviço ou bem. Portanto, a concessão patrocinada é aquela que envolverá uma complementação, um valor adicional ao valor tarifário pago diretamente pelo usuário. Quer dizer, a concessão patrocinada nada mais é do que uma concessão comum com uma complementação tarifária, complementação esta que está previamente autorizada pela lei até o limite de 70%. Complementações superiores, aquelas em que a receita cobrada diretamente do usuário não atinge 30%, poderão ocorrer, mas terão que ser autorizadas por lei específica.

Terceira hipótese de parceria ou de concessão será a concessão administrativa, que configura a maior inovação daquele instrumento legal.. A concessão administrativa é aquela concessão na qual a remuneração do particular não é em nada advinda do usuário do serviço. Mais do que isto, ela sequer precisa identificar um indivíduo, um cidadão como usuário direto deste serviço. A remuneração provirá exclusivamente de fontes públicas ou de fontes não tarifárias

Nas três concessões o pressuposto é que o investimento venha de fonte de responsabilidade exclusiva do parceiro privado, pouco importando se é uma instituição pública de crédito, se é uma instituição privada, se é um ente nacional ou internacional. Quem viabiliza os recursos inicialmente necessários é o privado – isto na concessão comum, na concessão patrocinada e na concessão administrativa. Mas a remuneração dele vai diferir em função da natureza da concessão. Além disso, pode-se identificar uma outra hipótese, uma outra espécie de diferença entre estas três concessões. Na concessão comum e na patrocinada, há sempre o indivíduo como usuário do bem ou serviço concedido. Portanto, nós estamos diante daquilo que se chama teoricamente de serviços divisíveis. Na concessão administrativa o usuário daquele serviço há de ser a administração, direta ou indiretamente.

Dois exemplos de concessão administrativa possíveis, lembradas por Marques Neto: uma, a administração judiciária – um tribunal de justiça de um determinado estado resolve fazer uma PPP para a construção de um complexo forense, envolvendo prédios, envolvendo informatização, envolvendo serviços de arquivos, etc. É claro que não se estará concedendo serviço de prestação jurisdicional, de fazer justiça, que é monopólio estatal. Mas a administração pode

ser usuária; os juízes e a estrutura do judiciário poderão ser usuários diretos de um investimento feito pelo particular que vai se remunerar, digamos, por número de processos ajuizados, ou por qualquer outro critério de remuneração; estes recursos advirão da administração pública.

Outro exemplo clássico de concessão administrativa é a concessão de presídios, que é uma relação de usuária indireta por parte da administração porque para cumprir a execução penal são necessárias instalações, serviços de suporte, hotelaria, etc, que podem ser fornecidos por um particular.

Marques Neto afirma que no contexto de uma Região Metropolitana, é relevante identificar hipóteses de parcerias que envolvam os municípios Aponta três exemplos: parceria para transporte municipal de passageiros ou transporte metropolitano de passageiros; uma PPP para viabilização de ampliação de infraestrutura de saneamento; PPP para serviços e atividades de limpeza urbana.

O serviço de transportes de passageiros intramunicipal ou intermunicipal constitui exemplo típico de serviço público em sentido estrito, facilmente passível de ser concedido. Mas é um serviço público que tradicionalmente foi prestado e organizado com a segregação entre serviço e infra-estrutura. Em metrô não se cogita separar; quem transporta tem que cuidar da infra-estrutura. Não dá para simplesmente alguém operar trem e ninguém cuidar da via permanente, do sistema de alimentação.

No caso do ônibus, levar passageiro de um lugar para o outro pressupõe conservação da via, do pavimento, operação e conservação do terminal de passageiros. A característica atual: serviço público separado de infra-estrutura. Na RMC, está adiantada a preparação de uma PPP para viabilizar o Corredor Noroeste, sob responsabilidade da EMTU (estadual).

Sendo o usuário de transporte público no Brasil de baixa renda, dificilmente a tarifa justa entendida como aquela que remunera o serviço pode ser cobrada. Pior ainda se for acoplada infra-estrutura. Mas existe racionalidade em se acoplar infra-estrutura ao serviço de transporte porque se permite, por exemplo, que o operador dos ônibus tenha interesse em conservar o pavimento de um corredor, ou tenha o interesse de organizar o sistema de terminais de forma a racionalizar as viagens, ou de implantar e operar um bom sistema de informações ao usuário, eletrônico, para permitir que ele tenha mais condições de racionalizar as viagens

de seus veículos economizando combustível. Isto pode ser possível se o transporte municipal for pensado no âmbito de uma concessão patrocinada – entrega-se ao particular a operação das linhas do corredor ou de uma determinada área da cidade e ele terá a incumbência de manter esta estrutura em condições plenas de funcionamento. O valor da passagem oferecido em licitação será parcialmente cobrado do usuário, e o restante será recebido de um fundo custeado com recursos públicos.

Segundo exemplo: ampliação de infra-estrutura de saneamento básico. Um município isoladamente pode não ter esgoto suficiente para atingir um ponto ótimo de investimento. Há uma possibilidade de se consorciar com outros dois ou três municípios e, sem discutir concessão do serviço de água e esgoto, fazer com que um consórcio, por exemplo, dos três serviços autônomos de água e esgoto, ou da companhia de saneamento do município ou de quem quer que seja, viabilize uma PPP para alguém operar a estação de tratamento de esgoto, sem que este particular estabeleça qualquer relação com o usuário final: com o munícipe, com o domicílio, mas recebendo um valor das três companhias, ou do consórcio, por valor do metro cúbico de esgoto tratado – concessão administrativa.

Outro exemplo: a PPP em serviços de coleta de lixo. O Supremo Tribunal Federal já definiu que o serviço de coleta de lixo é um serviço divisível. Como serviço divisível, pode ser cobrado por taxa, ou pode até ser objeto de uma concessão com pagamento de tarifa. Há algumas cidades que fizeram concessão de coletas de resíduos mas o problema operacional de se fazer concessão comum nos serviços de coleta domiciliar é que sai mais caro medir quanto cada um usa do serviço do que coletar o lixo: seria necessário um sistema de aferição casa a casa da quantidade de lixo produzido diariamente. Curitiba tentou, mas o custo dos contêineres com chip era tão elevado que o custo total da coleta de lixo dobrava. Qual a alternativa, tendo em vista, inclusive, que hoje quase todas as cidades de São Paulo estão acossadas também com o tratamento dos resíduos, construção de aterros? Pode-se pensar, ou numa concessão de aterros, no mesmo modelo já descrito para a estação de tratamento de esgoto, pagando-se ao operador do aterro um valor por tonelada de lixo tratado ambientalmente, até com redução se ele reciclar este lixo, ou pode-se pensar na outorga de um pacote de concessão administrativa para um particular coletar o lixo, transportá-lo, tratá-lo

e inclusive prevendo um investimento para aterro. Em suma, a solução parece estar no recebimento de um valor, não do usuário final, mas de um fundo ou do próprio município no modelo de concessão administrativa.

Segundo Marques Neto, tratam-se de exemplos singelos que deveriam ser aprofundados de hipóteses de concessão, ou de PPPs estrito senso, que podem ser cogitadas no âmbito do município. Para concluir, ele lembra que há um entrave verdadeiro na lei 11.079 que está na vedação prevista no seu texto de que municípios ou estados recebam recursos de transferências voluntárias da União caso eles estejam a comprometer mais do que 1% das suas receitas correntes líquidas com despesas em Parcerias Público- Privado. A seu juízo, tal vedação é flagrantemente inconstitucional.

### ***Outras Possíveis Alternativas para o Financiamento Metropolitano***

Alguns trabalhos recentes procuram explorar alternativas de financiamento aos municípios metropolitanos. Tal como as PPPs, são instrumentos novos, os quais, para se tornarem efetivos, exigirão de início grande dedicação da autoridade metropolitana no sentido de aprofundar o debate sobre sua viabilidade e, nesse caso, seu desenho específico para a RMC. Exigirão também, na seqüência, grande empenho político para sua aprovação.

Examinam-se a seguir quatro papers. Primeiro, o de Khair (2002), em que o autor, após diagnóstico das finanças públicas metropolitanas, aponta as novas alternativas contidas no Estatuto da Cidade, propondo também mecanismos financeiros novos para um Fundo Compensatório dirigido aos municípios metropolitanos. Em seguida, o de Zimmermann (2002), onde se coloca também a proposta de um Fundo Metropolitano de combate à pobreza; Em terceiro lugar, o de Rezende e Garson (2006), que reitera a necessidade de alteração dos critérios de repartição das transferências federais e estaduais entre os municípios, avança a possibilidade de constituição de fundos metropolitanos com base nessas mudanças e propõe alterações na sistemática de concessão de empréstimos, públicos e privados, aos municípios. Finalmente, o texto de Fonseca e Brandão (2005) sintetiza os mecanismos de funcionamento dos Fundos regionais e de fomento vigentes para os países da União Européia.

Khair lembra que são três os tipos de financiamento existentes para as demandas públicas metropolitanas: os orçamentários tradicionais; aqueles provenientes do Estatuto da Cidade e os previstos na legislação que cria o Fundo Metropolitano.<sup>4</sup> Neste texto, analisamos no capítulo 3 a trajetória recente das finanças municipais na RMC e concluimos que uma providência estrutural indispensável no caso é a alteração radical nos critérios de repartição e apropriação do ICMS. Examinamos também, em itens anteriores, a constituição e os montantes previstos para o Fundo Metropolitano na RMC, salientando que esses montantes são totalmente insuficientes para as intervenções necessárias de maior vulto e que correm o risco de ser dilapidados em pequenas intervenções urbanas se todas as prefeituras receberem dele proporcionalmente a seu aporte.

No que se refere ao Estatuto da Cidade, o potencial de recursos financeiros passíveis de serem apropriados pelo Poder Público para serem usados em obras, depende das áreas a serem definidas no seu Plano Diretor, para atingir os objetivos da lei, o primeiro instrumento é o IPTU progressivo no tempo, instrumento de caráter extrafiscal e que corresponde a uma punição, para induzir o proprietário do imóvel a dar a destinação socialmente prevista à propriedade, nos termos do Plano Diretor local.

Esse instrumento só poderá ser utilizado pelo Município em caso de descumprimento dos prazos previstos para o parcelamento, a edificação ou a utilização compulsória do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado. Decorridos cinco anos de cobrança do IPTU progressivo sem o cumprimento da obrigação de parcelamento, edificação ou utilização, o Município poderá desapropriar o imóvel, com pagamento em títulos da dívida pública.

Um segundo instrumento passível de gerar recursos é a outorga onerosa do direito de construir, devendo o Plano Diretor fixar áreas nas quais: 1) o direito de construir poderá ser exercido acima do coeficiente de aproveitamento - CA (relação entre a área edificável e a área do terreno), mediante contrapartida a ser prestada pelo beneficiário; e 2) poderá ser permitida alteração de uso do solo, mediante contrapartida a ser prestada pelo beneficiário.

---

<sup>4</sup> Ele não faz referência às PPPs, talvez pelo fato de seu texto ser anterior ao debate recente sobre elas.

Estas contrapartidas devem ser claramente definidas na lei municipal, dando transparência a todo o processo que envolve a transferência dos recursos privados ao Poder Público.

O potencial dos recursos financeiros a serem gerados depende da extensão e tipo das áreas envolvidas, das transformações do uso do solo desejadas e das regras de partilha estabelecidas na lei municipal, pela valorização imobiliária gerada pela elevação do coeficiente de aproveitamento e/ou pela alteração de uso.

Um terceiro instrumento apto a gerar contrapartidas ao setor público são as operações urbanas consorciadas. Elas dependem, para sua viabilização, de lei municipal específica, baseada no Plano Diretor, que delimitará área para aplicação de - conjunto de intervenções e medidas coordenadas pelo Poder Público, com a participação dos proprietários, moradores, usuários permanentes e investidores privados, com o objetivo de alcançar em uma área transformações urbanísticas estruturais, melhorias sociais e a valorização ambiental.

Da lei específica que aprovar a operação urbana consorciada constará a contrapartida a ser exigida dos proprietários, usuários permanentes e investidores privados em função da utilização dos benefícios previstos. Cabe, no entanto, destacar que os recursos obtidos pelo Poder Público serão aplicados exclusivamente na própria operação urbana consorciada, podendo a lei prever a emissão pelo Município de certificados de potencial adicional de construção, que serão alienados em leilão ou utilizados diretamente no pagamento das obras necessárias à própria operação.

Além desses instrumentos, o Estatuto da Cidade introduz a Transferência do Direito de Construir, e os Consórcios Imobiliários. Ele determina ainda que todos os tributos sobre imóveis urbanos, assim como todas as tarifas relativas a serviços públicos urbanos, serão diferenciadas em função do interesse social.

Na seqüência do texto, o autor mostra que, em média, os municípios metropolitanos recebem recursos *per capita* transferidos do Estado e da União inferiores aos demais municípios, sendo que por outro lado as regiões metropolitanas têm em relação aos demais municípios maiores necessidades de investimentos, fruto do maior adensamento populacional com as conseqüências derivadas para o meio ambiente, saneamento básico, habitação urbana,

transporte coletivo, trânsito e por serem pólos aglutinadores de serviços públicos principalmente nas áreas de saúde e educação.

Assim deveriam, no mínimo, ter uma receita por habitante transferida pelos Estados e União equivalente à dos municípios não pertencentes às Regiões Metropolitanas. Em dados de 2000, os municípios das regiões metropolitanas receberam de transferências correntes e de capital por habitante R\$ 321 enquanto os demais municípios R\$ 367, ou seja, R\$ 46 a menos<sup>5</sup>

Considerando a população das RMs, o autor estima que, em 2000, a suplementação para que ocorresse igualdade de tratamento equivaleria R\$ 3,2 bilhões, ou 0,8% da arrecadação tributária total.

Como concretizar esse aporte adicional às RMs? Considerando o nível atual da carga tributária, descarta-se a criação de novos tributos. Mas, para raciocinar, supõe um aumento de 3,5% na arrecadação nos próximos anos, sendo 2,5% pelo crescimento do PIB e 1,0% pela melhoria na arrecadação. Isso representaria no conjunto 14 bilhões de reais suplementares, dos quais 3,2 bilhões seriam destinados às RMS, cabendo 70% do repasse à União e 30% aos estados, pois é essa aproximadamente a participação que detém na arrecadação tributária.

A proposta de Khair é engenhosa, procurando explorar linhas de menor resistência política, aliás como a de Zimmermann, apresentada a seguir. Entretanto, se a redistribuição proposta envolvesse apenas os municípios metropolitanos cuja receita *per capita* de transferências estivesse abaixo da média dos não metropolitanos, como parece justo muito poucos municípios da RMC seriam beneficiados, como se pode verificar no anexo ao cap.3.

Em seu texto de 2002, também Zimmermann procura avançar alternativas ao financiamento metropolitano, agora especificamente para a RMC. Propõe ele a constituição de um Fundo Metropolitano de Combate à Pobreza e Desenvolvimento Habitacional.

Esse Fundo atuaria no combate às concentrações de pobreza nos municípios da RMC. Estas concentrações abrangem áreas urbanas degradadas e/ou de urbanização insuficiente, com situação fundiária irregular ou constituída por cortiços ou por habitações com outros tipos de precariedade. São também

---

<sup>5</sup> Rezende e Garson (2006) apresentam cálculos similares para 2002. Op. cit.,pág 30

áreas nas quais se registram os mais altos índices de violência e os piores níveis dos principais indicadores sociais. Por isso não basta simplesmente a melhoria das habitações, como faz hoje a CDHU; são necessárias ações que garantam a superação das deficiências que degradam as condições de vida de sua população, como em erradicação e urbanização de favelas, saúde e educação, por exemplo.

Para o aporte de recursos, o ponto de partida é a constatação de que muito dificilmente os municípios concordariam com aportes adicionais significativos ao Fundo Metropolitano, dada o aumento progressivo das demandas sociais urbanas, tanto as derivadas do aumento e adensamento das populações municipais quanto os advindos do processo de metropolização. Nota o autor ainda que não faz parte da tradição brasileira que municípios financiem ações de âmbito maior que seu território.

Reconhecendo a impossibilidade prática de criar novos tributos, bem como as dificuldades para redistribuir os existentes, a saída de menor resistência seria o redirecionamento das receitas transferidas voluntariamente para os municípios.

Concretamente, a proposta seria direcionar ao Fundo de Combate à Pobreza, por 15 anos, e independente de outros aportes não obrigatórios, parcela dos 5,6% da arrecadação de ICMS obtida com o adicional de 1% incidente sobre todas as alíquotas normais, dos quais 4,2% ficam com o estado e 1,4% são transferidos aos municípios. Esses recursos hoje, pelo menos no âmbito do estado, são carreados para a CDHU. Cálculos do autor para o exercício fiscal de 1999 mostram que, na época, se 30% do ICMS estadual e municipal assim arrecadado na RMC tivesse sido destinado ao Fundo, este teria contado com 41,2 milhões de reais. No caso municipal, o aporte corresponderia a cerca de 1% das receitas totais da RMC. Se a esse aporte se tivessem somado mais 30% de outras transferências estaduais voluntárias para a região, o Fundo contaria com mais 23,7 milhões.

Inequivocamente, a criação desse Fundo poderia constituir um poderoso instrumento de financiamento do combate à pobreza não apenas na RMC, mas no estado de São Paulo, visto que mecanismos similares poderiam ser estendidos às demais aglomerações urbanas paulistas acoplado às ações da política

habitacional, porém conferindo-lhes maior eficácia, contribuiria, ademais, para a efetivação de uma política de desenvolvimento regional e para a consecução dos objetivos de combate às desigualdades sociais.

Na mesma vertente dos dois anteriores, também Rezende e Garson (2006) esboçam alternativas para o financiamento metropolitano. Sublinhando o anacronismo dos atuais critérios de partilha dos recursos transferidos, sugerem a constituição de um Fundo Metropolitano federal (com base em parcela do FPM), no bojo da próxima etapa do processo de reforma tributária, bem como a inclusão do financiamento metropolitano em novas leis estaduais de partilha do ICMS.

No que se refere ao crédito, sugerem que instituições financeiras passem a analisar linhas de financiamento para habitação, transportes e saneamento de um ponto de vista metropolitano, buscando sua otimização e induzindo a cooperação e integração na oferta de serviços públicos.

Destacam ainda outro ponto importante: a necessidade de passar-se a analisar mecanismos que estabeleçam garantias conjuntas nas operações de crédito aos municípios metropolitanos.

Fonseca e Brandão (2005), tratando de alternativas para o financiamento às regiões deprimidas do estado, resgataram as principais linhas da experiência europeia no trato dessa questão. Entretanto, à diferença dos demais, a principal preocupação aqui, valiosa para a experiência de gestão metropolitana, não é tanto a de como financiar, mas principalmente a de como operar, de forma eficiente e com equidade, os Fundos a serem estabelecidos.

O traço distintivo das ações contempladas na política regional europeia é o princípio da solidariedade financeira que permite transferir para as regiões cujo crescimento econômico é mais lento, parte substancial dos recursos orçamentários da União Europeia. Busca-se dessa forma assegurar a coesão econômica e social intra e inter regional.

Até meados dos anos 80, os chamados “fundos estruturais” - Fundo Europeu de Orientação e Garantia Agrícola – FEOGA; Fundo Social Europeu – FSE, que intervém essencialmente no âmbito da estratégia europeia para o emprego. e Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional – FEDER, que tem a missão de contribuir para ajudar as regiões menos desenvolvidas, as que se encontram em reconversão econômica e as que têm dificuldades estruturais, e o

Instrumento Financeiro de Orientação da Pesca – IFOP, para apoiar as evoluções estruturais do setor da pesca - financiavam projetos desenhados pelos países membros, aportando, em geral, 25% dos recursos necessários a fundo perdido. Embora a CEE procurasse exercer alguma coordenação, as ações nacionais dificilmente se davam de forma integrada na mesma região, conduzindo à dispersão e à utilização pouco eficiente (em termos de seus resultados) dos recursos disponíveis.

A partir de 1986/87, com a entrada de Espanha e Portugal e a aceleração na incorporação de novos membros que levaria à União Européia, os critérios mudaram. Colocou-se enorme ênfase na necessidade de buscar uma maior coesão econômica e social, com ações que contribuíssem mais efetivamente para a correção das desigualdades regionais.

Assim, o volume de recursos destinados aos fundos estruturais foi enormemente ampliado e sua forma de operação foi modificada, adquirindo as feições que têm atualmente. Os projetos, antes esparsos e co-financiados de forma isolada pelos diferentes fundos foram substituídos por programas de intervenção plurianuais. Os recursos dos fundos passaram a ser aplicados de forma concentrada, segundo objetivos claramente definidos para cada período de programação. Os limites do financiamento comunitário passaram a variar de 25% a 75%, dependendo do objetivo e da situação econômica relativa do país que apresenta a demanda de recursos. Os recursos alocados nos fundos foram seguidamente ampliados, atingindo hoje cerca de um terço do orçamento europeu.

Para os efeitos da política regional européia, as áreas que apresentam PIB por habitante inferior a 75% da média da Comunidade são consideradas regiões em atraso e são, portanto, elegíveis para acesso aos recursos dos fundos estruturais dirigidos ao chamado Objetivo 1, de ajudar no resgate de regiões que estejam atrasadas, dotando-as de infra-estrutura ou encorajando a atividade econômica privada.

Uma vez demonstrado que uma dada região enquadra-se incontestavelmente nos atributos das regiões Objetivo 1, ela torna-se elegível para o acesso aos recursos dos fundos estruturais. Entretanto, o efetivo acesso aos financiamentos exige o desenho de ações enfeixadas em programas de desenvolvimento, expressas em Documentos de Programação, que constituem

peça fundamental na execução da política regional da União Européia. Os Estados-Membros apresentam planos de desenvolvimento que contêm um aprofundado e abrangente diagnóstico (descrição específica da situação econômica e social do país por região), uma descrição da estratégia mais adequada para atingir os objetivos de desenvolvimento fixados, indicações sobre a utilização dos recursos e a forma de participação financeira dos fundos estruturais.

Em outras palavras, a busca de um desenvolvimento territorial balanceado tem por base a oferta de amplos recursos públicos, distribuídos entre poucos e bem definidos objetivos estratégicos, com acesso regulado segundo critérios claros de elegibilidade e subordinados à obediência a planos e programas físicos e financeiros.

As ações de política regional são orientadas por cinco princípios: subsidiariedade às ações dos níveis inferiores de governo; concentração, evitando sobreposição e descoordenação; adicionalidade de recursos; e programação e cooperação, entre níveis de governo e entre público e privado

Como pontos da experiência européia descrita pelos autores e extremamente relevantes para a dinâmica da gestão metropolitana, destacam-se o conteúdo das decisões, de caráter nitidamente redistributivo e compensatório e que necessitam de permanente sanção social e política e o aperfeiçoamento da política regional, que foi se aprimorando com erros e acertos, num processo longo e contínuo.

Para concluir, os autores destacam que a Europa avançou muito no enfrentamento do desafio de, a partir de uma infinidade de políticas verticais e setoriais, de programas, fundos, ações de inúmeros órgãos e distintos níveis de governo, orientar sua ação segundo as especificidades de cada região, com crescente articulação entre as intervenções. A natureza simples e automática dos critérios que permitem o acesso das regiões aos fundos públicos facilita a operacionalização da política e evita pressões e a ação de lobbies.

## CONCLUSÕES

Como conclusão, procura-se aqui explorar alternativas possíveis de trabalho para os órgãos metropolitanos da RMC, mantido basicamente o arcabouço atual do aparato de gestão, mas com uma mudança importante nas atribuições e na composição do Conselho Consultivo, acompanhada pela busca dos novos instrumentos de financiamento anteriormente discutidos.

Como se verá a seguir, o pressuposto é que nessas novas condições o atual aparato de gestão pode cumprir importante papel no contexto da RMC. Não se trata, aqui, de defender esse aparato de gestão vis a vis as alternativas teoricamente possíveis; apenas, é preciso dizer que as perspectivas de que se materialize o “município metropolitano”, ou qualquer outro tipo de autoridade metropolitana que se “encaixe” entre estados e municípios são nulas, atualmente. Mesmo a divisão administrativa dos grandes municípios, uma necessidade evidente que contou com uma experiência local pioneira cerca de dez anos atrás, desapareceu do debate político, exceto pela voz isolada da então candidata Erundina.

Por outro lado, em muitos autores transparece a nostalgia dessa autoridade centralizadora e do planejamento globalizante, os grandes planos do passado. Não parece provável que isso prospere no médio prazo, dada a experiência anterior. Pelas razões expostas no item 5.1, também não parece relevante retomar essa discussão.

Ao contrário, a discussão relevante é a de como colocar em prática um novo protagonismo da questão metropolitana, na linha do que foi exposto nos itens anteriores e incorporando uma nova reflexão sobre os fatores que tornam exitosa a trajetória econômica de uma região,.

Como assinalam diversos autores – Brown (1992); Putnam (1993); Amim (1998); Bandeira (2006); Brandão (2006) – o fracasso das políticas macroeconômicas tanto de corte keynesiano quanto liberal em resgatar o desenvolvimento regional sustentado e ampliar a competitividade de regiões menos desenvolvidas, e por outro lado, o sucesso de experiências como as das regiões de Emilia Romagna, Baden Wurtemberg e Catalunha, chamou a atenção para a importância dos determinantes locais e trouxe à tona o que

pode ser considerada uma terceira via no tratamento do tema do desenvolvimento regional.

Assim, enquanto as políticas tradicionais eram padronizadas, centradas na firma, dirigidas pelo governo central de cima para baixo e baseadas em incentivos, contrapõe-se agora uma alternativa que valoriza o potencial endógeno, favorecendo ações de longo prazo, baseadas nas especificidades regionais, na pluralidade de atores sociais e institucionais e em iniciativas cujo ponto de partida é a realidade local.

Essa alternativa para pensar o desenvolvimento regional parece de extrema importância na proposição de possibilidades de atuação para os órgãos metropolitanos, e em particular para a RMC. A seguir, procura-se colocar uma rápida síntese de seus contornos principais.

O primeiro ponto é a constatação de que o comportamento econômico pressupõe sempre cadeias de inter-relações pessoais, e assim, valores como confiança, cooperação e reciprocidade, tem influencia crucial para diferenciar os resultados.

Em decorrência, conceitua-se como boa governança (o conceito de governança é sintetizada por Putnam (1993) no encadeamento demandas sociais – interação política – governo – opção de política – implementação) a preferência por ações políticas desenhadas para fortalecer cadeias associativas ao invés de indivíduos e a valorização da política como forma de envolver uma gama de organizações descentralizadas e autônomas, dado que esse conceito de governança vai muito além de apenas mercado e governo. O papel do estado deve ser o de provedor de recursos, de árbitro entre autoridades descentralizadas, procurando estimular resultados coletivos e, sobretudo, estabelecendo o objetivo estratégico, mais do que querendo ser o planejador central ou o facilitador de mercado. A ação política deve encorajar participação e negociação, estabelecendo procedimentos racionais e recursivos, para assegurar visão estratégica, estimulando a aprendizagem e a capacidade adaptativa.

Amplas reformas institucionais são frequentemente necessárias para superar impedimentos estruturais à renovação econômica relacionados com a dependência do estado e o acanhamento institucional. O desenvolvimento da

região deve mobilizar forças políticas independentes e competências no âmbito local.

A mera busca por autonomia regional não é suficiente. Mais importantes são os atores locais e os processos de tomada de decisões.. O desafio para as regiões é encontrar meios de fortalecer um pluralismo democrático e interativo dirigido tanto ao estado quanto a uma ampla esfera de instituições não governamentais.

Uma constatação relevante é a de que a maioria das regiões prósperas da Europa são também regiões de alto nível de participação política, orgulho cívico, e com alto grau de institucionalidade dos interesses coletivos. São sociedades com vida associativa intensa, onde políticos são contestados, autoridades e líderes são escrutinados, o espaço público é compartilhado e considerado propriedade coletiva e onde é forte a cultura de autonomia e auto governança.

São regiões de capital social (ver conceito em Putnam, op.cit. pág. 177) desenvolvido: setor público eficiente na provisão de serviços; autonomia cívica e iniciativa em todas as áreas da vida social e econômica; uma cultura de confiança e reciprocidade que facilita o associativismo, minimiza as conseqüências dos conflitos e das crises sociais e potencializa a inovação econômica e a criatividade baseadas na competência e confiança sociais.

A discussão anterior implica que uma cultura regional de inclusão e legitimidade sociais encoraja a criatividade econômica, sancionando grupos sociais e indivíduos a realizarem seu potencial. Nesse sentido, ganham centralidade políticas de combate à exclusão social, especialmente em regiões menos desenvolvidas, com alto desemprego, pois é pouco provável que se atinja níveis decentes de emprego apenas através de iniciativas de reforço da competitividade econômica, como por exemplo atração de indústrias, clusters e economias de associação.

Aqui, uma advertência importante, que se aplica em especial ao caso brasileiro: nenhuma política local/regional virtuosa terá êxito em sustentar endogenamente o crescimento na ausência de uma estrutura de sustentação macroeconômica adequada Recessão e/ou políticas restritivas tendem sempre a favorecer regiões (países ) desenvolvidas, pois programas

destinados às regiões pobres que aumentem o gasto e possam ter impacto inflacionário serão descartados.

Importante reforçar este ponto. A grande virtude da formulação acima é destacar fatores como pluralidade, associativismo, solidariedade social, participação conjunta, iniciativa, capacidade de aprendizagem e adaptação como decisivos para o sucesso econômico. Não significa, de modo nenhum, que tais “fatores endógenos” são auto-suficientes, isto é, que conduzirão ao crescimento sustentado independente da trajetória da economia nacional ou da política macroeconômica. Significam, isto sim, que em condições de crescimento, mesmo que moderado, inflação sob controle e taxas de juros idem, regiões com capital social mais desenvolvido tendem a ir muito mais longe. Afinal, ao contrário de um ativo comum, quanto mais se usa o capital social, mais ele cresce ao passo que, se não é usado, ele desaparece.

Retomando agora o tema central, o que dizer então do papel a ser desempenhado pelos órgãos metropolitanos na RMC?

Começando pelo Conselho de Desenvolvimento, obviamente há o risco do órgão tornar-se apenas uma arena para a barganha dos municípios com as Agências Setoriais e Secretarias estaduais, ou ainda de acordos pontuais entre os municípios. Sem um orçamento robusto, e sem espaço institucional, comprimido entre estado e municípios, trata-se de um destino bastante provável. Não é, porém, inexorável.

Penso que é possível, mesmo nas condições atuais, ser mais ambicioso. O objetivo estratégico do Conselho de Desenvolvimento deve ser o de construir a Região Metropolitana de Campinas, conferindo-lhe personalidade própria, investindo naqueles fatores, apontados acima, capazes de alavancar sua competitividade no ambiente contemporâneo e, sobretudo, no principal deles, que é o capital social regional. Como materializar essa trajetória?

Como mostram tanto a experiência européia quanto a própria experiência recente do CD/RMC, o caminho tem que ser o da concertação e busca de consensos, num processo de longo prazo, em que se aprenda com a própria experiência e com aquela derivada de outras experiências de gestão metropolitana e de associativismo municipal.

Até para maior legitimação é preciso que o CD assuma um papel político ativo, negociando em nome da RMC com outros níveis de governo e com a

iniciativa privada, ONGs, e outras entidades. Em particular, cabe reforçar a proposta (Rolnik e Somekh, op. cit.) de constituição de fundos metropolitanos federais e estaduais para financiar as prioridades da região, convocando para isso os prefeitos e deputados com domicílio na região.

Em terceiro lugar, a questão estratégica de preservar, ou ampliar o dinamismo econômico. Para isso o mais importante não são incentivos ou grandes projetos – embora eles sejam necessários, e até de certa forma estratégicos, por seu impacto na opinião pública e na geração de empregos – mas o ambiente metropolitano integral, cuja dimensão mais importante é o capital social. Vale lembrar aqui que estudos recentes atestam as mudanças nos determinantes locacionais das empresas nos últimos anos. Embora fatores tradicionais como grau de preparação da mão de obra ou provisão de infraestrutura continuem pesando, vem crescendo a importância dos determinantes ligados ao conjunto do ambiente regional, como a existência de instituições sólidas, bons indicadores de qualidade de vida, acesso a cultura e lazer, baixo nível de violência, sinergia com outras empresas e universidades. Portanto, a par de concatenar iniciativas conjuntas de “vender” a região nos ambientes empresariais adequados, e outras providências mais específicas, é preciso conscientizar prefeitos e autoridades estaduais dessa nova dinâmica locacional, reforçando nesse processo o combate à guerra fiscal predatória.

O Conselho, através da ação da Agência e das Câmaras Temáticas, tem uma responsabilidade técnica indispensável, numa circunstância em que essa área está muito desfalcada nos municípios. Daí, a importância das Câmaras Temáticas, onde a presença municipal costuma ser majoritária. É fundamental que o órgão metropolitano contrate profissionais qualificados para acompanhar o trabalho das CTs, bem como para assessorar, treinar e capacitar os técnicos municipais; que promova cursos e seminários; que contrate estudos e planos setoriais, e assim por diante. Parece indispensável levar a termo iniciativas atualmente em discussão como a consolidação de Banco de Dados regional, a atualização da base cartográfica metropolitana, e a implantação de sistemas georeferenciados.

Compete ao CD também, através da Agência, providenciar a padronização do trabalho das CTs, bem como exigir dos prefeitos e secretários

municipais, e bem assim das Agências e secretarias estaduais, que acompanhem, obrigatoriamente, o trabalho das CTs.

Nas áreas social e ambiental, um papel importantíssimo do CD seria o de articular os prefeitos e os deputados regionais para garantir recursos dos demais níveis de governo, como já foi dito. Mas são essas as áreas onde fica mais nítido o grau de desenvolvimento do chamado capital social, vale dizer, da interação e solidariedade entre os atores sociais. Como também já comentado, esse é um ativo cujo montante aumenta quanto mais é usado. Portanto, cabe ao CD estimular as múltiplas formas de participação ativa da sociedade no enfrentamento da miséria e das desigualdades. Para isso, inclusive, é relevante explorar experiências nacionais e internacionais, com o concurso de especialistas das próprias prefeituras (trabalho que poderia caber às Câmaras Temáticas) e das universidades.

Essas são algumas das alternativas de trabalho que podem consolidar o papel do Conselho de Desenvolvimento no âmbito metropolitano. Entretanto, para além dessas e de outras possibilidades que podem eventualmente ser lembradas, coloca-se a questão crucial da legitimação do órgão metropolitano. Por exemplo, a imprensa local tem tratado com bastante ceticismo o trabalho do CD/RMC, já que não se concretizaram expectativas de que ele patrocinasse grandes intervenções, na linha tradicional.

Ora, para legitimar-se é indispensável que o CD fomente a consciência metropolitana, o que significa ganhar a opinião pública nas cidades que integram a RM. Para isso o trabalho sistemático com os municípios é importantíssimo. Além disso, papéis também importantes tem a estruturação de um site que torne-se referência e que, além da parte técnica, contenha roteiro cultural, turístico, gastronômico, e outros. Aproximar e integrar as Câmaras Municipais – já foi formado o Parlamento Metropolitano; é preciso integrá-lo efetivamente aos trabalhos do Conselho. Atividades culturais metropolitanas precisam emergir, festivais de música, dança, teatro, folclore. É preciso trabalhar organizadamente com as Universidades e empresas alavancando um dos maiores patrimônios da RMC, que é seu aparato científico e tecnológico.

Um, ou talvez, dois Fóruns Metropolitanos anuais são indispensáveis. Neles, a sociedade civil exigiria, do órgão metropolitano, a prestação de contas de seu trabalho, bem como sancionaria a definição de prioridades regionais.

Esses Fóruns deveriam ser organizados pelo Conselho Consultivo, com apoio do CD e da Agencia.

O Conselho Consultivo não existe na prática, e nunca vai existir se não for drasticamente reformulado. E essa reformulação não pode se restringir a mudanças em sua composição, à qual é geralmente atribuída sua inoperância. Claro que isso tem que ser feito, mas por si só não vai revigorar o Conselho. Ele foi concebido para trazer a sociedade civil para dentro do órgão metropolitano. Ora, a sociedade não virá simplesmente porque ele existe; para isso, existem alternativas muito melhores, como dito acima.

Diz o Regimento Interno do CD/RMC:

Art. 56 - O Conselho Consultivo terá as seguintes atribuições:

I - elaborar e discutir propostas representativas da sociedade civil dos Municípios metropolitanos, as quais, depois de aprovadas, serão encaminhadas ao Conselho de Desenvolvimento, para apreciação e deliberação final, e

II - propor ao Conselho de Desenvolvimento a constituição de Câmaras Temáticas e Câmaras Temáticas Especiais, na forma do Capítulo IX deste Regimento.

Para atrair a sociedade, ademais da maior consciência metropolitana, o que deve mudar são as atribuições do Conselho Consultivo. Além das atuais, porque não conferir a ele a incumbência formal de manifestar-se sobre o trabalho do Conselho de Desenvolvimento e da Agencia? Estes, ou apenas a Agencia, representando o CD, periodicamente (digamos, semestralmente) teriam que apresentar relatórios de atividades. Não se trata de substituir nenhum órgão fiscalizador existente. Seriam manifestações morais e políticas, sem caráter coercitivo. Essa atribuição conferiria concretude ao trabalho do CC, e aí sim se poderia contar com participação mais efetiva da sociedade.

O outro grave problema é o da composição e funcionamento do Conselho Consultivo. Primeiro, como fazê-lo representativo e operacional. O CD precisa redefinir essa composição; a representação dos vereadores, um grande empecilho atual, poderia ser suprimida, pois eles já dispõem de foro específico, o Parlamento Metropolitano.

Muito cuidado é necessário também com o Regimento Interno do CC, que rege seu funcionamento. Duas práticas deletérias devem ser impedidas.

De um lado, o lobby, explícito ou disfarçado. Sob a capa de entidades da sociedade civil, muitas vezes associações empresariais, profissionais ou outras encurralam o poder público e impõe seus interesses particulares. De outro, partidos ou agentes políticos podem procurar aparelhar o Conselho, como se vê hoje em muitas dessas instâncias, usando-o de acordo com seus objetivos.

Um tema sobejamente debatido na literatura e caro ao planejamento tradicional é o da implementação de um Plano Estratégico, ou até mais modestamente, de um Plano de Ação, que incorpore as prioridades regionais e estabeleça os meios de financiamento e execução. Sem negar sua necessidade e importância, parece claro que sua elaboração nos moldes tradicionais não deve ser adotada. Por um lado, porque todas as experiências brasileiras e boa parte das internacionais de efetivar grandes planos elaborados em gabinetes fracassaram, por razões expostas em itens anteriores deste trabalho; por outro, porque o fato de o Conselho de Desenvolvimento não ter até hoje conseguido definir as chamadas funções públicas de interesse comum na RMC atesta a dificuldade de se estabelecer consenso quanto às prioridades regionais.

Assim sendo, e fiel aos procedimentos incremental/adaptativos, propõe-se uma estratégia gradual para chegar, afinal, ao Plano de Ação Um Plano de Ação para a RMC obviamente deverá resultar de uma deliberação do Conselho de Desenvolvimento, e sua elaboração pressupõe todo um processo de discussão com a participação dos demais órgãos metropolitanos, em particular as Câmaras Temáticas, a realização de workshops sobre temas específicos, e a manifestação de especialistas, entre outras possíveis iniciativas, Sua legitimação, se estabeleceria através de manifestações do Conselho Consultivo e dos Fóruns Metropolitanos.

O Plano não deveria repetir modelos do passado: grandes diagnósticos, modelagens estatísticas, etc. deve ser um Plano simples e objetivo, comportando três componentes principais: instrumentos de alavancagem; instrumentos de uso comum; trabalho com as Câmaras Temáticas.

Os instrumentos de alavancagem (já identificados) são propostas de consenso para o conjunto da RMC. Não exigem grandes investimentos. Sua implementação contribuiria muito para potencializar a economia metropolitana. Entre outros, podem ser citados: a regionalização do GRAPROHAB , órgão

estadual de aprovação de projetos urbanísticos, e cuja lentidão constitui sério entrave ao dinamismo econômico na RMC; .da mesma forma, regionalização do exame dos Eia/Rima; atualização, unificação e ampliação dos vários cadastros existentes nas distintas Secretarias municipais. Idem quanto aos Bancos de Dados Progressivamente, procurar unificar alíquotas e procedimentos de arrecadação do ISS, de modo a desestimular a guerra fiscal entre municípios.

Os instrumentos de uso comum: são instrumentos jurídico/financeiros novos, com potencialidades não de todo identificadas, e cujo conhecimento e formas de implementação a AGEMCAMP pode disponibilizar para o conjunto de municípios da RMC. Por exemplo: PPPs, novas modalidades de associativismo entre municípios, constituição de novo Fundo Metropolitano, georreferenciamento, potencialidades do Estatuto da Cidade.

Por ultimo, devem ser incorporadas as prioridades elencadas pelas Câmaras Temáticas, em processo a ser desenvolvido concomitantemente aos outros dois.. Os trabalhos das Câmaras devem observar alguns procedimentos, como a escolha de uma, ou no maximo duas prioridades, preferencialmente com o maior alcance e a menor resistência interna possíveis. Devem ser apontados os custos de construção, implantação e operação, bem como as alternativas de financiamento, a tramitação jurídico/institucional e a responsabilidade gerencial.

O detalhamento metodológico deve caber ao órgão contratado pelo Conselho de Desenvolvimento para apoiar a elaboração do Plano. Por exemplo, seria necessário cruzar e consolidar os diagnósticos e propostas oriundas das CTs.

Uma vez aceitas as linhas gerais do Plano, o Conselho de Desenvolvimento, AGEMCAMP e o órgão de apoio devem definir em conjunto procedimentos e prazos.

Por último, á guisa de considerações finais, cabe reafirmar alguns pontos.. O atual aparato de gestão metropolitana, embora contando com a presença ativa dos municípios, continua distante do formato que a maioria dos especialistas consideraria o mais adequado, sobretudo pela ausência de personalidade própria entre os entes federados, o que lhe confere limitada autonomia administrativa e financeira. Em que pese isso, o Conselho de

Desenvolvimento tem importante papel a cumprir, na implementação da ação conjunta dos municípios metropolitanos e na relação destes com o estado.

Da mesma forma, as Câmaras Temáticas ativas provaram sua utilidade, e a importância que têm como canais para consolidar os projetos de consenso e as prioridades metropolitanas. O Conselho Consultivo precisa ser completamente reformulado, seja em sua constituição, seja (principalmente) em seu objetivo, que deveria passar a ser o de possibilitar o acompanhamento do trabalho de gestão metropolitana pela sociedade civil organizada, para o que inclusive a realização periódica de Fóruns Metropolitanos é indispensável. A Agência Metropolitana (Agemcamp) vem comprovando seu importante papel, seja no apoio às Câmaras Temáticas seja no respaldo técnico e operacional ao trabalho do Conselho de Desenvolvimento.

Do ponto de vista estratégico para a questão metropolitana, foram quatro as principais questões que esta tese levantou. Primeiro, o problema do financiamento, onde se sublinha a iniquidade da situação atual em que prevalecem critérios perversos de distribuição tanto das transferências estaduais quanto das federais entre os municípios, naquilo que certamente constitui um dos principais canais de concentração de recursos. A par de completa revisão desses critérios, por exemplo com uma maior ponderação do critério populacional, propõe-se avançar na exploração das potencialidades de novos instrumentos, como as PPPs e aqueles derivados do Estatuto da Cidade, e na implementação de Fundos Metropolitanos em moldes que vários estudiosos das finanças públicas vem propondo e que foram listados anteriormente.

Segundo, uma questão político-institucional da maior relevância, pouco abordada na literatura pertinente, que é a necessidade de subdivisão administrativa dos maiores municípios, em particular as sedes das Regiões Metropolitanas. A experiência de gestão na RMC corrobora que essa mudança é condição sine qua non para o funcionamento equilibrado do ente metropolitano; nesse sentido, procurou-se resgatar a pioneira experiência de Campinas no começo dos anos 90, a qual visava primordialmente levar a ação pública à totalidade do território municipal, mas que infelizmente não teve continuidade.

Terceiro, sublinhou-se a importância de manter o Conselho de Desenvolvimento como o espaço para, democraticamente, estreitarem-se os laços dos municípios entre si e destes com o governo do estado. Vimos que a estratégica presença deste na Região Metropolitana é pouco explorada na literatura e que cabe ao Conselho impor uma maior coordenação à ação estadual, com o conjunto de municípios servindo de contrapeso ao poderio das agências setoriais.

Quarto, propugna-se aqui por um maior protagonismo dos órgãos de gestão no sentido de desenvolver uma efetiva consciência metropolitana, para o que diversas iniciativas são sugeridas, sendo a mais importante delas a realização de Fóruns Metropolitanos concomitantes ao trabalho de acompanhamento do Conselho Consultivo. As mudanças financeiras, administrativas e políticas propostas nos parágrafos anteriores, embora quase consensuais entre especialistas e perfeitamente factíveis no arcabouço institucional vigente, com certeza não se materializarão sem um forte movimento de opinião pública metropolitana, que leve à ação os políticos da região e do estado, no executivo e no legislativo.

Como consideração final, cabe referir a importância para a vida metropolitana de reconhecer os mecanismos que levaram a experiências exitosas de desenvolvimento regional, entre eles principalmente o fortalecimento dos canais de participação democrática na gestão cotidiana, a ampliação da solidariedade social e a consolidação de instituições eficientes e transparentes de fiscalização e acompanhamento das políticas. Sobrepostos ao dinamismo econômico da RMC, com seu elevado grau de divisão social do trabalho e de provisão de infraestrutura, a presença de tais mecanismos constitui a garantia de um futuro de mais esperança.

## BIBLIOGRAFIA

- AFONSO, José R. R. et al. (2002). Fiscal Federation Brazilian Style Versão revista e atualizada de Municípios, Arrecadação e Administração Tributária: Quebrando Tabus. Rio de Janeiro, BNDES, Dezembro de 1998. Disponível no site [www.joserobertoafonso.ecn.br](http://www.joserobertoafonso.ecn.br)
- AFONSO, José R. R. Brasil, um Caso à Parte (2004) paper apresentado no Seminário Internacional de Política Fiscal, CEPAL, Santiago, Chile, Janeiro
- AMIN Ash.(1988) An Institutional Perspective on Regional Economic Development. Paper presented at the Economic Geography Research Group Seminar "Institutions and Governance", July 3, 1988, Dept. of Geography, UCL, London Disponível no endereço [www.econ-geog.org.uk/pdfs/amin.pdf](http://www.econ-geog.org.uk/pdfs/amin.pdf).
- ARAUJO, Maria F. I. (2001) Impactos da Reestruturação Produtiva Sobre a Região Metropolitana de São Paulo no Final do Século XXI, Tese de Doutorado, Inst. De Economia, Unicamp, Campinas
- ARRETCHE, Marta Tereza da Silva.(1999) Políticas Sociais no Brasil: Descentralização em um Estado Federativo. Revista Brasileira de Ciências Sociais, vol.14, nº40
- \_\_\_\_\_. (2000) Estado Federativo e políticas sociais: determinantes da descentralização. Rio de Janeiro: Revan,. 302 p.
- AZEVEDO, Sérgio de; GUIA, Virgínia R. dos Mares. (2000) Reforma do Estado e federalismo: os desafios da governança metropolitana. In: RIBEIRO, Luiz César de Queiroz (Org.). O futuro das metrópoles: desigualdade e governabilidade. Rio de Janeiro: Revan, Fase,. p. 525-551.
- AZEVEDO, Sérgio & GUIA, Virgínia R. dos Mares (2004). Os Dilemas Institucionais da Gestão Metropolitana no Brasil. In: RIBEIRO, Luiz César Queiroz. Metrôpoles: Entre a Coesão e a Fragmentação, a Cooperação e o Conflito. Editora Fundação Perseu Abramo, São Paulo, FASE, Rio de Janeiro.
- BAENINGER, R. (2001) Região Metropolitana de Campinas: expansão e consolidação do urbano paulista. In: Hogan, D. et alli Migração e ambiente nas Aglomerações Urbanas. Pronex/NEPO-UNICAMP,.
- \_\_\_\_\_. (2002) A População em Movimento in FONSECA, Rinaldo B., DAVANZO. Áurea M. Q. e NEGREIROS, Rovená, orgs. Livro Verde Desafios Para a Gestão da Região Metropolitana de Campinas, Campinas Ed. da Unicamp
- BAGGIO, Luiz Augusto (2006) A Sociedade Civil e a RMC palestra proferida no I Fórum Metropolitano da RMC, Campinas, Dezembro de 2005 In Convenio Agemcamp/NESUR, Relatório 3
- BANDEIRA, Pedro Silveira (2006) Institucionalização de Regiões no Brasil. Revista Ciência e Cultura, vol 58 nº1, Jan/ Março de 2006, São Paulo
- BERNARDO, Rosana Guimarães (2002) Histórico da Ocupação do Solo no Município de Campinas .Dissertação de Mestrado, FAUUSP, São Paulo
- BIASOTO JR, Geraldo (1995) A Questão Fiscal no Contexto da Crise do Pacto de Desenvolvimento Tese de Doutorado, IE/UNICAMP
- \_\_\_\_\_. (2005) Limites e Sustentabilidade da Política Fiscal, Política em Foco, nº 1, Maio /Agosto , Instit. De Economia/Unicamp, Campinas.

- BOISIER, Sérgio (2000) El Desarrollo Territorial a Partir de la Construcción del Capital Sinérgico in Estudos Urbanos e Regionais, revista da ANPUR, nº 2, Março
- BORJA, Jordi. (1990) Políticas y Gobierno en Las Grandes Ciudades en la Década de los Noventa, Ed Sistema, Madrid,.
- BORJA, Jordi; CASTELLS, Manuel .(1997) Local y Global: la gestión de las ciudades en la era de información Madrid, Ed. Taurus.
- BRANDÃO, Carlos A. (2003). A dimensão espacial do subdesenvolvimento: uma agenda para estudos regionais e urbanos. Campinas, IE/Unicamp. (tese de livre-docência).
- \_\_\_\_\_. (2006) Espaço, Escala e Economia Metropolitanas: em busca de referenciais teóricos e analíticos Trabalho apresentado ao IX Seminário Internacional de la Red Iberoamericana de Investigadores sobre Globalización y Territorio, Bahía Blanca, Argentina, 16-19 mayo 2006.
- BROWN L. David. (1992) Development Bridging Organizations and Strategic Management for Social Change, IDR Reports, vol. 10 nº 3 Institute for Development Research, Boston University
- CAIADO, A. S. C. (1992a) Dinâmica socioespacial e a rede urbana paulista, In: São Paulo em Perspectiva, v. 9, n. 3, jul/set., São Paulo, Fundação Seade, p.46-53.
- CAIADO, Aurílio S. C. e SANTOS, Sarah M<sup>a</sup> M. (1992b) Novas Espacialidades na Rede Urbana Paulista. Anais do IX Encontro Nacional da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional. ANPUR.
- CAIADO, A. S. C., SANTOS, S.M.M., PIRES, M.C.S.e MIRANDA, Z.A.I. (2000), Campinas in CANO, W. & BRANDÃO, C. A. (2002) orgs.. Região Metropolitana de Campinas. Campinas, SP: Editora da Unicamp,
- CANO, W. (1977) Raízes da concentração industrial em São Paulo. Rio de Janeiro/São Paulo, Difel.
- \_\_\_\_\_. (1985) Desequilíbrios regionais e concentração industrial no Brasil: 1930-1970. São Paulo, Ed. Global/ Ed. Unicamp,.
- \_\_\_\_\_. (1988 a). (coord.) O processo de interiorização da indústria paulista - 1920 a 1980. São Paulo, Fundação Seade, (Coleção Economia Paulista), 1988.
- \_\_\_\_\_. (1988 b). Questão regional e urbanização no desenvolvimento econômico brasileiro pós 1930. In: Anais do 8º Encontro Nacional de Estudos Populacionais, Olinda, PE
- \_\_\_\_\_. (1992a) (coord.). Metropolização e urbanização: desafios da política urbana. Campinas, Relatório de Pesquisa , Convenio IE/SEP, Fecamp.
- \_\_\_\_\_. (1992b) (coord.) São Paulo no limiar do século XXI. São Paulo: SPG-SP, 1992, 8 vols.
- CANO, Wilson. e SEMEGHINI Ulysses Cidade (1992 c) Urbanização, Crise Social e o Papel das Entidades Regionais em São Paulo, In: Brasília, 8º Encontro Nacional de Estudos Populacionais, Anais, vol.3

- \_\_\_\_\_ (1997) Concentração e desconcentração econômica regional no Brasil: 1970/95. In: Economia e Sociedade, n. 8, jun/set. Campinas, Instituto de Economia / UNICAMP.
- CANO, W. & BRANDÃO, C. A. (2002) orgs.. Região Metropolitana de Campinas. Campinas, SP: Editora da Unicamp,
- CARPINTERO, Antonio Carlos Cabral. (1996) Momento de Ruptura: as Transformações no Centro de Campinas na Década dos Cinquenta. Campinas, UNICAMP, (Coleção Campiniana, 8).
- DAVANZO, Áurea .M. Q. (1992) A Região Metropolitana de Campinas: Dinâmica Sócio-Econômica e as Perspectivas de Gestão Urbana. Campinas. NESUR/IE/Unicamp,.
- DAVIDOVICH, Fany (2004) A “Volta da MetrÓpole” no Brasil: Referencias para a Gestão Territorial in RIBEIRO, Luiz César Q.; LAGO, Luciana C. e SANTOS JR, Orlando A. MetrÓpoles, entre a Coesão e a Fragmentação, a Cooperação e o Conflito Fase/Ed. Fund. Perseu Abramo/Observatório das MetrÓpoles, São Paulo/ Rio de Janeiro
- DENTE, Bruno. (1990) Metropolitan governance revisited, or how to avoid errors of the third type. Governance, in International Journey of Policy and Administration, Oxford, v.3, n.1, janeiro
- EMTU (2003), Relatório , Pesquisa Origem-Destino para a Região Metropolitana de Campinas, Campinas, Empresa Metropolitana de Transportes Urbanos .
- FARIA, Vilmar (1978). O processo de urbanização no Brasil: algumas notas para seu estudo e interpretação. Anais do Encontro Nacional de Estudos Populacionais. Campos de Jordão, 1978, ABEP
- FARIA, Vilmar.(1985) “Desenvolvimento, urbanização e mudanças na estrutura do emprego: a experiência brasileira dos últimos 30 anos”, in M.A. Tavares de Almeida e B. Sorj (orgs.), Sociedade e Política no Brasil pós-64. São Paulo, Brasiliense
- FERNANDES, A.C. ; BRANDÃO, C.A. e CANO, W. (2002) A Região Metropolitana de Campinas. In: Cano, W. & Brandão, C. A. (orgs.). Região Metropolitana de Campinas. Campinas, SP: Editora da Unicamp,
- FERREIRA, João Sette Whitaker (2000) Globalização e Urbanização Subdesenvolvida. Revista São Paulo em Perspectiva, vol14 nº 4, Out/Dez, São Paulo
- FIGUEIREDO, A. e MARQUES, E. (2001) Elementos e diretrizes políticas para uma estrutura de gestão. Texto apresentado no seminário “A Cidade de São Paulo e a Região Metropolitana – Desafios para o Século XXI”, Cebrap, 2001.
- FONSECA, Rinaldo B., DAVANZO. Áurea M. Q. e NEGREIROS, Rovena ,orgs.(2002) Livro Verde Desafios Para a Gestão da Região Metropolitana de Campinas, Campinas Ed. da Unicamp
- FONSECA, Rinaldo B. e BRANDÃO, A. C. (2005) Apoio às Regiões Deprimidas no Estado de São Paulo in SEMEGHINI, Ulysses C. e RIZEK JR., Rubens, orgs, Relatório 2003/2004 do Fórum Legislativo de Desenvolvimento Econômico Sustentado. ALESP, Imprensa Oficial, São Paulo
- GONÇALVES, M. Flora & SEMEGHINI, Ulysses C. (1987) Campinas: segunda metrÓpole paulista? ENCONTRO NACIONAL DA ANPUR - Associação

- Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional, N. Friburgo, RJ,.: Unicamp.IE.Nesur, Papers nº 267.
- GONÇALVES, M. Flora & SEMEGHINI, Ulysses C (2002) Campinas, uma metrópole singular in FONSECA, Rinaldo B., DAVANZO. Áurea M. Q. e NEGREIROS, Rovena, orgs. Livro Verde Desafios Para a Gestão da Região Metropolitana de Campinas, Campinas Ed. da Unicamp
- GONÇALVES, Maria Flora (Org.). O novo Brasil urbano: impasses, dilemas perspectivas. Porto Alegre: Mercado Aberto, 1995. 358 p.
- GONÇALVES, Maria Flora; BRANDÃO, Carlos Antônio; GALVÃO, Antônio Carlos (Orgs.). (2003) Regiões e cidades, cidades nas regiões: o desafio urbano regional. São Paulo: Unesp,. 728 p.
- GOUVÊA, Ronaldo Guimarães (2005) A Questão Metropolitana no Brasil Rio de Janeiro Ed. FGV
- HOGAN, D. et alii (2001) Urbanização e Vulnerabilidade Sócio-ambiental: o caso de Campinas. In: Hogan, D. et alii Migração e ambiente nas Aglomerações Urbanas. Pronex/NEPO-UNICAMP,.
- IE/UNICAMP, (1992) Urbanização e Metropolização no Estado de São Paulo: Desafios da Política Urbana, Relatório de Pesquisa C4, Gestão Metropolitana e de Aglomerados Urbanos: Alternativas Institucionais e Administrativas, mimeo,.
- IPEA / Unicamp.IE.NESUR / IBGE (orgs.). (2001) Caracterização e tendências da rede urbana do Brasil. Campinas, SP: Unicamp.IE,. 2 v. (Coleção Pesquisas,3).
- JACOBS, Jane. (1961) Morte e Vida de Grandes Cidades. Tradução de Carlos S. Mendes Rosa. São Paulo; Martins Fontes,. 1ª edição, 2000
- KHAIR, Amir A (2002) Financiamento para Regiões Metropolitanas in FONSECA, Rinaldo B., DAVANZO. Áurea M. Q. e NEGREIROS, Rovena, orgs. Livro Verde Desafios Para a Gestão da Região Metropolitana de Campinas, Campinas Ed. da Unicamp
- LAPA, José Roberto do Amaral. (1983) A economia cafeeira. Ed. Brasiliense, São Paulo
- LOBO, Thereza e TAVARES Laura (1991) Metropolização – Experiência Internacional. Relatório de Pesquisa, Convenio Fecamp/Cepam, Campinas, IE/Unicamp
- LOPES, Alberto (2002) Por um Ativismo Urbano de Resultados in FONSECA, Rinaldo B., DAVANZO. Áurea M. Q. e NEGREIROS, Rovena, orgs. Livro Verde Desafios Para a Gestão da Região Metropolitana de Campinas, Campinas Ed. da Unicamp
- LOPREATO, F. L. e PAIVA, C. (2002) “Evolução das finanças públicas da RMC: tendências e perspectivas”, In: Cano, W. & Brandão, C. A. (orgs.). Região Metropolitana de Campinas. Campinas, SP: Editora da Unicamp,
- MARICATO, E. (2000) “Urbanismo na periferia do mundo globalizado: metrópoles brasileiras”, São Paulo em Perspectiva, vol. 14, nº 4, pp. 21-33,.
- MARQUES NETO, Floriano de Azevedo (2006) Conceito, Princípios e Contratos de Parceria Público Privado, palestra proferida no I Fórum Metropolitano da RMC, Campinas, Dezembro de 2005 In Convenio Agemcamp/NESUR, Relatório 3.
- MATTOS, Carlos A. de Redes, Nodos e Cidades: Transformação ds MetrÓpole Latino-Americana in RIBEIRO, Luiz César Q.; LAGO, Luciana C. e

- SANTOS JR, Orlando A. Metr6poles, entre a Coes6o e a Fragmenta76o, a Coopera76o e o Conflito Fase/Ed. Fund. Perseu Abramo/Observat6rio das Metr6poles, S6o Paulo/ Rio de Janeiro
- MELO, Jo6o Manuel Cardoso (1975) O Capitalismo Tardio, Tese de Doutorado, Campinas, IE/UNICAMP, Ed. Brasiliense
- MEYER, R. (2000) "Atributos da metr6pole moderna", S6o Paulo em Perspectiva, vol. 14, n64, pp. 3-9,.
- MIRANDA, Zoraide Amarante I. (2002 a). A incorpora76o de 6reas rurais 6s cidades: um Estudo-de-Caso sobre Campinas, S.P. Tese de Doutorado, Instituto de Economia, UNICAMP,.
- \_\_\_\_\_ (2002 b) As Terras Que a Cidade Engoliu in FONSECA, Rinaldo B., DAVANZO. 6urea M. Q. e NEGREIROS, Rovena, orgs. Livro Verde Desafios Para a Gest6o da Regi6o Metropolitana de Campinas, Campinas Ed. da Unicamp
- MOREIRA, Mariana (2006) Funda76o Faria Lima, CEPAM Cons6rcios P6blicos e a Lei Federal 11107/05 palestra proferida no I F6rum Metropolitano da RMC, Campinas, Dezembro de 2005 In Convenio Agemcamp/NESUR, Relat6rio 3
- MOTTA, Diana Meirelles (2004) As Metr6poles e os Desafios da Pol6tica Urbana, in RIBEIRO, Luiz C6sar Q.; LAGO, Luciana C. e SANTOS JR, Orlando A. Metr6poles, entre a Coes6o e a Fragmenta76o, a Coopera76o e o Conflito Fase/Ed. Fund. Perseu Abramo/Observat6rio das Metr6poles, S6o Paulo/ Rio de Janeiro
- MOURA, Rosa, DELGADO, Paulo, DESCHAMPS, Marley e CARDOSO, Nelson Ari (2004) A Realidade das 6reas Metropolitanas e Seus Desafios na Federa76o Brasileira: Diagn6stico Socioecon6mico e da Estrutura de Gest6o Trabalho apresentado no Semin6rio Internacional "Desafio da Gest6o das Regi6es Metropolitanas em Pa6ses Federados", Bras6lia, mimeo
- NATAL, J. L. A.(1990) Transporte, ocupa76o do espa76o e desenvolvimento capitalista no brasil: hist6ria e perspectivas. Campinas, IE/UNICAMP (tese doutoramento).
- NEGREIROS, R. 2001.Gest6o Metropolitana: um desafio que se renova, in Revista Paranaense de Desenvolvimento, no. 100, pp. 79-90, Curitiba, jan./jun
- NEGRI, Barjas; GON7ALVES, M. Flora e CANO, Wilson. (1988). O processo de interioriza76o do desenvolvimento e da urbaniza76o no Estado de S6o Paulo (1920-1980). In: CANO, W. (coord.) A interioriza76o do desenvolvimento econ6mico no Estado de S6o Paulo (1920-1980). S6o Paulo: Funda76o Seade, (Cole76o Economia Paulista, vol. 1, n.1).
- \_\_\_\_\_ e PACHECO, Carlos Am6rico. (1994) Mudan7a tecnol6gica e desenvolvimento regional nos anos 90: a nova dimens6o espacial da ind6stria paulista. Espa76o & Debates, S6o Paulo, XIV (38),.
- \_\_\_\_\_ (1996). Concentra76o e desconcentra76o industrial em S6o Paulo (1880-1990) , Campinas, Ed. UNICAMP.
- OLIVEIRA, Fabr6cio A. (1999) Evolu76o, Determinantes e Din6mica do Gasto Social no Brasil, 1980/1996, IPEA, texto para discuss6o n6 649, junho
- PACHECO, Carlos Am6rico (1996). Desconcentra76o econ6mica e fragmenta76o da economia nacional. In: Economia e Sociedade. Campinas, n. 6, jun-set, p. 113-140..

- \_\_\_\_\_ (1998) "A Fragmentação da Nação", Instituto de Economia, Unicamp, Campinas, 1998., Tese de Doutorado
- \_\_\_\_\_ e CRUZ, Carlos H. B. (2003) Campinas: Vocações Regionais, Campinas, mimeo
- \_\_\_\_\_ (2005) Uma Agenda para a Política de Ciência, Tecnologia e Inovação de São Paulo In SEMEGHINI, Ulysses Cidade e RIZEK JR., Rubens, orgs, Relatório 2003/2004 do Fórum Legislativo de Desenvolvimento Econômico Sustentado. ALESP, Imprensa Oficial, São Paulo
- PINTO, Anibal (1976). Heterogeneidade estrutural e modelo de desenvolvimento recente. In: SERRA, José (coord.). América Latina: ensaios de interpretação econômica. Rio de Janeiro, Paz e Terra.
- PIRES, Maria da Conceição S. e SANTOS, Sara Maria Monteiro (2002) Evolução da Mancha Urbana in FONSECA, Rinaldo B., DAVANZO. Áurea M. Q. e NEGREIROS, Rovena, orgs. Livro Verde Desafios Para a Gestão da Região Metropolitana de Campinas, Campinas Ed. da Unicamp
- PORTAS, Nuno (s. d.) O Projeto Urbano entre o Planejamento e a Arquitetura, mimeo
- \_\_\_\_\_ (1993) Tendências do Urbanismo na Europa In Revista Oculum, FAUPOCCAMP, Campinas, Março
- \_\_\_\_\_ (2005) Os Tempos das Formas, vol I, A Cidade Feita e Refeita, Pedro Bandeira coord. Ed. Brochado, Lisboa
- PRADO Jr, Caio (1969) - Formação do Brasil Contemporâneo. Ed. Brasiliense, 9a ed.
- PREFEITURA MUNICIPAL DE CAMPINAS (1983) Diagnostico de Campinas Secretaria Municipal de Planejamento, Campinas
- \_\_\_\_\_ (1991) Subsídios para a Elaboração do Plano Diretor, Campinas
- \_\_\_\_\_ (1996) Construindo Novos Rumos para a Administração Pública, Campinas
- PUTNAM, Robert D. (1993) Comunidade e Democracia : a experiência da Itália moderna. Editora FGV, 4ª edição, Rio de Janeiro 2005
- REIS, Nestor Goulart (2006) Notas Sobre Urbanização Dispersa e Novas Formas de Tecido Urbano LAP/FAUUSP, São Paulo
- REZENDE, Fernando (1999) Globalização, Federalismo e Tributação, IPEA, PPP nº19, Dez.
- REZENDE, Fernando e OLIVEIRA, Fabrício A. (2003) Descentralização e Federalismo Fiscal no Brasil: Desafios da Reforma Tributária Fundação Konrad Adenauer, Rio de Janeiro
- REZENDE, Fernando e AFONSO, José R. R. (2004) The Brazil Federation: Facts, Challenges and Prospects. New version of working paper nº 149, Stanford University, Aug. 2002. Disponível no site [www.joserobertoafonso.ecn.br](http://www.joserobertoafonso.ecn.br)
- \_\_\_\_\_ e GARSON, Sol (2006) Financing Metropolitan Áreas in Brasil. Revista de Economia Contemporânea Vol.10 nº1, Jan-Mar, Rio de Janeiro, UFRJ
- RIBEIRO, Luiz César Q.; LAGO, Luciana C. e SANTOS JR, Orlando A.(2004) Metrôpoles, entre a Coesão e a Fragmentação, a Cooperação e o

- Conflito Fase/Ed. Fund. Perseu Abramo/Observatório das Metrôpoles, São Paulo/ Rio de Janeiro
- ROLNIK, Raquel e SOMEKH, Nádia (2003). Governar as metrópoles: dilemas da recentralização. In: GONÇALVES, Maria Flora; BRANDÃO, Carlos Antônio; GALVÃO, Antônio Carlos (Orgs.). (2003) Regiões e cidades, cidades nas regiões: o desafio urbano regional. São Paulo: Unesp,. 728 p.
- SEMEGHINI, Ulysses Cidade e PACHECO, Carlos Américo. (1986.) Estudos de caso de urbanização: Campinas e Araraquara. Relatório Parcial da Pesquisa "A interiorização do desenvolvimento econômico no Estado de São Paulo", Convênio Fecamp/Sep. Campinas,
- SEMEGHINI, Ulysses Cidade e ARAUJO, Maria F. I. (1990) Crescimento Recente e Trajetórias Alternativas IE/Unicamp, Relatório de Pesquisa, Campinas
- SEMEGHINI, Ulysses Cidade .(1991) Do café à indústria: uma cidade e seu tempo. Campinas, SP: Editora da Unicamp
- \_\_\_\_\_ e RIZEK JR., Rubens, orgs, (2005) Relatório 2003/2004 do Fórum Legislativo de Desenvolvimento Econômico Sustentado ALESP, Imprensa Oficial, São Paulo
- \_\_\_\_\_ (2006) org. Convenio Agemcamp/NESUR, Relatório 3
- SERRA, José e AFONSO, José R. R. (1999) Federalismo Fiscal à Brasileira : Algumas Reflexões Revista do BNDES, v 6, nº 12, Rio de Janeiro, Dezembro
- SOUZA, Celina. (1990) Gestão local e gestão metropolitana; um falso dilema? Espaço e Debates: Revista de Estudos Regionais e Urbanos, São Paulo: Neru, n. 30, p. 56-60,.
- \_\_\_\_\_ (2004). Regiões Metropolitanas: Trajetória e Influência das Escolhas Institucionais. In: RIBEIRO, Luis Cesar Q. (2004). Metrôpoles: Entre a Coesão e a Fragmentação, a Cooperação e o Conflito. Editora Fundação Perseu Abramo, São Paulo, FASE, Rio de Janeiro.
- \_\_\_\_\_ .(2005) Federalismo, Desenho Constitucional e Instituições Federativas no Brasil Pós 1988. Revista de Sociologia e Política, nº 24, SP, Jun 2005
- ZIMMERMANN, Gustavo e SEMEGHINI, Ulysses.Cidade. (1988) Estudo de casos: Campinas. In: Relatório Final da Pesquisa: Explosão Urbana no Estado de São Paulo - 1970-1985. v.2, IE/UNICAMP, Campinas,.
- ZIMMERMANN, Gustavo (2002) Financiando Ações Supramunicipais in FONSECA, Rinaldo B., DAVANZO. Áurea M. Q. e NEGREIROS, Rovena, orgs. Livro Verde Desafios Para a Gestão da Região Metropolitana de Campinas, Campinas Ed. da Unicamp
- \_\_\_\_\_ (2005) A Transferência de ICMS aos Municípios Paulistas in Relatório 2003/2004 do Fórum Legislativo de Desenvolvimento Econômico Sustentado, Semeghini, Ulysses Cidade e Rizek Jr., Rubens, orgs, Imprensa Oficial, São Paulo
- \_\_\_\_\_ . (2006) Finanças Pública na Região Metropolitana de Campinas Convenio de Pesquisa Agemcamp/Nesur, Relatório 4, Campinas,
- ZVEILBEL, V. e CARDOSO, E. (1996). Gestão Metropolitana: experiências e novas perspectivas. Rio de Janeiro, IBAM.