



# Entre a norma e o fato urbano-metropolitano: possibilidades e limitações das inovações institucionais para a gestão territorial na Região Metropolitana de Campinas-SP

ORLANDO MOREIRA JUNIOR  
*Universidade Estadual de Mato Grosso do Sul – Campo Grande – MS – Brasil*

## Resumo

A ideia central deste trabalho é apresentar as possibilidades para a gestão e o planejamento urbano e regional advindas com as inovações institucionais trazidas pela Constituição de 1988 e pelo Estatuto da Cidade de 2001. Para exemplificar, é utilizado o caso do processo de regionalização, em especial, a criação legal de região metropolitana, tendo como referencial empírico a Região Metropolitana de Campinas-SP. A partir deste caso, é possível identificar os desafios enfrentados na transposição do plano das ideias para o plano da aplicação daquilo que consta nos documentos oficiais. Isto evidencia um descompasso entre a norma e o fato urbano e metropolitano, ampliando os desafios para o estabelecimento de uma governança metropolitana efetiva.

**Palavras-chave:** Região metropolitana. Inovações. Governança.

## **Between the standard and the urban and metropolitan fact: possibilities and limitations of institutional innovations for territorial management in the Metropolitan Region of Campinas-SP**

## Abstract

The central idea of this paper is to present the possibilities for the management and urban and regional planning stemming from the institutional innovations introduced by the 1988 Constitution and the 2001 Statute of the City. As an example we use the case of the regionalization process, in particular the legal creation of the metropolitan area, with the empirical reference of the Metropolitan Region of Campinas-SP. From this case it is possible to identify the challenges faced in the implementation plan of the ideas for the transition from the of the ideas to the implementation of the plan of what appears in official documents. This reflects a mismatch between the standard and the urban and metropolitan fact, increasing the challenges for the establishment of an effective metropolitan governance.

**Keywords:** Metropolitan area. Innovations. Governance.

## 1 Introdução

Após o processo de redemocratização da vida política e social brasileira, questões referentes ao planejamento e desenvolvimento urbano e regional adquiriram novos contornos. Nos últimos 30 anos, a insurgência de novos marcos institucionais e a amplitude e diversidade das novas tendências urbanísticas para o desenvolvimento territorial, tiveram implicações no entendimento e teorização do espaço urbano e do urbanismo contemporâneo.

Nesse cenário que vem sendo desenhado desde então, o marco legal, sobretudo, tem configurado possibilidades de inovações nas práticas de gestão e planejamento territorial. O termo inovação pode remeter a diversas ideias e concepções. No dicionário, a palavra é definida como ato ou efeito de inovar, sendo que inovar significa introduzir novidades em; renovar; inventar; criar. Inovação lembra, muitas vezes, a criação de um produto ou algo que direciona à esfera mercadológica.

Mas, em geral, o motor principal da inovação advém de ideias e pensamentos que são construídos e partilhados, historicamente, transformando-se em algo novo. Portanto, é preciso clarificar a definição de inovação que será explorada para aplicá-la na compreensão de estratégias de desenvolvimento e coesão territorial, bem como nas possibilidades advindas para o planejamento e as políticas territoriais.

A Constituição de 1988 trouxe ações inovadoras, como a inserção inédita da questão urbana: o capítulo 2 é dedicado à política urbana. Ademais, seus princípios buscam privilegiar e promover a democracia participativa. Diante de um contexto histórico-social, a participação popular na gestão pública tornou-se a essência do documento, que, por este caráter, ficou conhecido como “Constituição Cidadã”. A inovação principal encontra-se nos mecanismos criados e que vem representando possibilidades de exercício da democracia direta e participativa, como o orçamento participativo ou a criação dos conselhos municipais, por exemplo. Nesse sentido, o significado de cidadania adquiriu nova dimensão, pois ampliou sua atuação na sociedade que, anteriormente, se restringia à escolha dos governantes.

Por conta disso, para ampliar a participação cidadã na gestão pública e como meio de facilitá-la, a descentralização político-administrativa foi um mecanismo utilizado, no qual estados e municípios ganharam condições para legislar sobre assuntos que versassem sobre os interesses locais.

Visando novos rumos para a política urbana, foi elaborado, em 2001, o Estatuto da Cidade, que regulamenta os artigos 182 e 183 da Constituição Federal vigente e estabelece diretrizes gerais da política urbana, fixando os princípios, objetivos, diretrizes e instrumentos da gestão urbana. Esse é um documento inovador, por representar um novo processo normativo-regulatório que possibilitou a introdução de instrumentos urbanísticos para regular os processos de desenvolvimento e de realização de planos e projetos urbanísticos na produção da cidade, na qual deve-se priorizar o direito “à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infraestrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer” (BRASIL, 2001). Além de

trazer novos elementos para reverter os processos excludentes das cidades, o Estatuto da Cidade estabeleceu normas gerais da política urbana, remetendo ao município sua implementação, de acordo com as características e necessidades próprias de cada cidade, definidos, principalmente, a partir da elaboração dos Planos Diretores de forma democrática e participativa, que é o “instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana” (BRASIL, 2001).

Mais recentemente, a lei 13.089 de 2015 instituiu o Estatuto da Metrópole, importante para o planejamento e gestão diante do cenário de crescimento acentuado do número e tamanho das regiões metropolitanas no país. Embora não contemple a diversidade e complexidade das diferentes configurações espaciais que caracterizam as áreas metropolitanas brasileiras, o Estatuto da Metrópole reforça as estratégias de desenvolvimento regional e de governança para estratégias de planejamento, gestão e execução das funções públicas de interesse comum.

Assim, entende-se a inovação como sinônimo de uma mudança qualitativa, em esferas diversas, que tem desdobramentos na produção e organização do espaço. Diante desta complexidade e multiplicidade de situações, é fundamental avaliar as possibilidades de governança territorial que elas trazem, especialmente quando centradas no ser humano, no entendimento das necessidades das pessoas e na possibilidade de poder co-criar as soluções para os cidadãos.

De tal modo, a proposta deste artigo é apresentar as possibilidades e limitações das inovações institucionais para a gestão territorial numa região metropolitana. Para tanto, as reflexões que seguirão têm por objetivo pensar acerca da compreensão dos processos socioespaciais e políticos que engendram a produção e organização do espaço da Região Metropolitana de Campinas-SP, destacando pontos que possam contribuir com o debate da insurgência de alternativas contemporâneas para o desenvolvimento urbano e regional no Brasil.

## **2 O sistema urbano brasileiro contemporâneo**

A diversidade urbana no país é significativa. A taxa de urbanização brasileira atingiu, em 2010, a marca de 84%. Todavia, a espacialização disso, no território brasileiro, revela uma complexidade maior que os números apresentados. Conforme o Censo de 2010, dos 5.565 municípios existentes, 3.914 registraram população inferior a 20 mil habitantes, e 1.043 possuíam população entre 20 mil e 50 mil, enquanto nos 38 municípios mais populosos (com mais de 500 mil habitantes) viviam cerca de 30% da população. No cenário recente, outro grupo de municípios que vem adquirindo expressividade são as cidades de porte médio (de 100 a 500 mil habitantes).

No cenário contemporâneo, é observada uma tendência a uma formação territorial marcadamente metropolitana. O crescimento acelerado de regiões metropolitanas trazem novas indagações para a esfera pública e para a vida da população residente.

No Brasil, uma Região Metropolitana é, segundo o Instituto

Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE, uma região estabelecida por legislação estadual e constituída por agrupamentos de municípios limítrofes. O objetivo delas é integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum. No país, podem ser identificados dois períodos bem definidos em que ocorreu a criação de regiões metropolitanas.

O primeiro, nos anos 1970, como “parte da política nacional de desenvolvimento urbano, relacionada à expansão da produção industrial e à consolidação das metrópoles como *locus* desse processo” (MOURA et al., 2007). Assim, em 1973, as regiões metropolitanas brasileiras foram legalmente criadas e definidas como um conjunto de municípios contíguos e integrados socioeconomicamente a uma cidade central, com serviços públicos e infraestrutura comum, que deveriam ser reconhecidas pelo IBGE. Inicialmente, foram reconhecidas, formalmente, nove regiões metropolitanas: Belém, Belo Horizonte, Curitiba, Fortaleza, Porto Alegre, Recife, Rio de Janeiro, Salvador e São Paulo.

O segundo período teve início com a Constituição de 1988. Esta delegou aos estados a competência para criar e institucionalizar regiões metropolitanas, a fim de “integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum” (BRASIL, 1988). Portanto, cada unidade federativa passou a ter autonomia para criar suas regiões metropolitanas, sendo a concentração populacional e a conurbação os principais critérios utilizados. Assim, ao final de 2000, já existiam 22 regiões metropolitanas. No censo de 2010, totalizavam 39; e hoje já somam 63 regiões distribuídas por todo território nacional.

A maior questão a respeito disso recai sobre os critérios político-administrativos que vêm superando os critérios geográficos para delimitação desse fenômeno. A heterogeneidade de cenários do contexto metropolitano brasileiro pode ser observada em algumas exemplificações daquilo que está sendo considerado metropolitano no país. De acordo com estudo publicado em 2011, pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - IPEA, a mudança na Constituição de 1988, que atribuiu a competência de criar regiões metropolitanas aos estados, colaborou para intensificar o fenômeno de “metropolização institucional”. Incide num verdadeiro descompasso entre região metropolitana enquanto fenômeno geográfico e como formação espacial institucionalizada.

Isso tem explicações, principalmente, pela ausência de uma normatização específica, em âmbito federal, que oriente e regule a questão. Motivada por interesses estaduais, “a criação de regiões metropolitanas atrela-se à possibilidade de se ter acesso privilegiado a recursos da União, em função da compreensão amplamente difundida que associa regiões metropolitanas ao intenso processo de urbanização” (IPEA, 2011). Isso significa, como aponta a pesquisa, que as regiões metropolitanas são criadas por meio de práticas e motivações que não têm, necessariamente, relação com o processo de formação socioespacial; não estão articuladas a políticas ou estratégias de desenvolvimento territorial; e não estão vinculadas à gestão das funções públicas de interesse comum.

Como resultado, tem-se situações díspares no país. Conta-se um

número expressivo de regiões metropolitanas com população inferior a 500 mil habitantes. Existem, ainda, regiões metropolitanas compostas tanto por apenas dois municípios (como é o caso de Macapá) quanto por regiões com mais de 30 (como são os casos, por exemplo, de São Paulo e Belo Horizonte). Também se criam regiões metropolitanas sem a existência de uma metrópole propriamente dita. Há, ainda, os casos em que predominam municípios com população inferior a 50 mil habitantes (Vale do Aço, Carbonífera, Campinas Grande, Chapecó e Lages).

A formação marcadamente metropolitana revela um cenário complexo, heterogêneo e multifacetado, caracterizado pela incongruência entre uma definição geográfica e uma definição institucional (administrativa) do fenômeno no território nacional. Os interesses políticos ou a falsa ideia de que a criação de uma região metropolitana para gerir determinado território é a melhor saída para resolver os chamados “problemas urbanos” ainda se sobressai, em detrimento de uma concepção socioespacial.

A questão da proporcionalidade entre área territorial, tamanho populacional e número de cidades é significativa para compreender o cenário diferenciado que se estabelece entre os processos de metropolização no país. De maneira geral, isso significa que não há similitude entre as regiões metropolitanas brasileiras e os processos de metropolização. Por conta disso, a leitura de cada região deve ser realizada à luz das ações de governo. Sua criação envolve o reconhecimento institucional desses espaços, especialmente em seu caráter político-administrativo.

Historicamente, a questão político-administrativa já adquiriu relevância significativa, no plano do discurso, para outros processos de regionalizações. Mesorregiões, Microrregiões, Regiões Administrativas e Regiões de Governo, numa leitura territorial, representam mais do que um esforço de compartimentação espacial, de natureza político-administrativa com fins de atender a serviços especiais. Diante disso, qual inovação o processo de metropolização institucional pode trazer para os municípios de determinado cenário regional?

A região metropolitana poderia representar uma forma de governança territorial, uma vez que se trata de “estratégias dos atores coletivos que se engajam para coordenar ações que permitam resolver problemas locais e regionais oriundos da aglomeração, da especialização ou especificação territorial” (PIRES et al., 2011). De acordo com os autores citados, a governança territorial pode ser definida como o processo organizacional-institucional de construção de uma estratégia visando à resolução de problemas. Nessa direção, assume a qualidade de governança política, na medida em que:

(...) se refere às interações entre o Estado e a sociedade e, portanto, sistemas de coligação e de grupos de pressão públicos e privados. (...) tem como objetivo tornar a ação pública mais eficaz e próxima ao bem-estar e interesse do público (...) Assim, fala-se de governança local, gestão urbana, governança territorial e de governança global. (PIRES et al., 2011, p. 30).

Esse é o caráter inovador que as regionalizações poderiam representar. Todavia, a principal crítica aos processos de regionalizações vigentes é que, em geral, o aspecto administrativo-político tem

imperado, em detrimento da gestão integrada e do favorecimento ao desenvolvimento endógeno e exógeno que elas poderiam representar.

As regiões metropolitanas representam, portanto, uma possibilidade de inovação ao integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse em comum. Ao mesmo tempo em que fortalece o pensamento no âmbito regional, a questão do poder local desponta, especialmente naquilo que concerne às melhorias na vida da população dessas localidades. Afinal, em que medida a descentralização da gestão, o papel do poder local e a possibilidade da insurgência de uma governança territorial trazem benefícios socioespaciais efetivos, promovendo o desenvolvimento econômico e social, no contexto urbano e regional?

O Estatuto da Metrôpole representa, nesse sentido, um avanço ao dispor de instrumentos de desenvolvimento integrado e de governanças interfederativa de regiões metropolitanas.

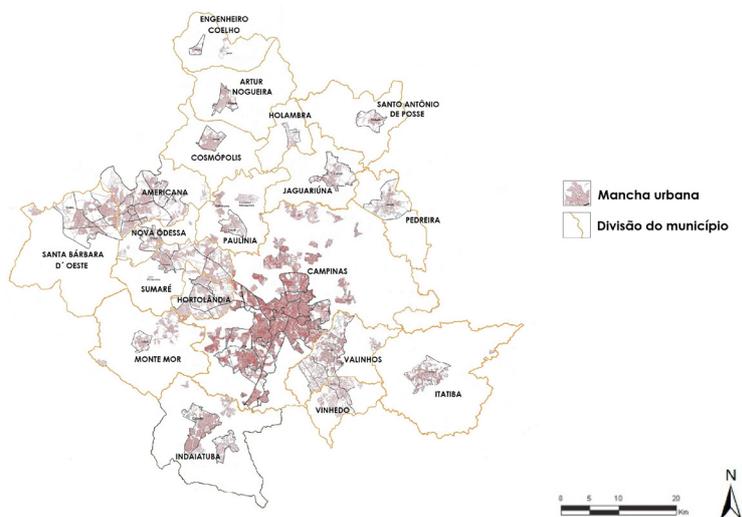
1 O presente trabalho não inclui o Município de Morungaba, com 11.775 habitantes, que passou a compor a Região Metropolitana de Campinas a partir de março de 2014.

### 3 A Região Metropolitana de Campinas

O artigo 153 da Constituição Estadual de 1989 e a Lei Complementar 760/1994 estabeleceram diretrizes para a divisão do território paulista em unidades regionais. Essa lei explica os princípios de integração que devem estar presentes na organização regional do estado. Assim, a Lei complementar de número 870 de 2000, que criou a Região Metropolitana de Campinas, obedeceu à Carta Magna do estado, tendo sido motivada pela formação histórica dos municípios da região e pelo significado que tem para a composição da rede urbana paulista, bem como para a economia do estado.

A Região Metropolitana de Campinas é formada por 19 municípios<sup>1</sup> (figura 1). Corresponde a uma das regiões mais dinâmicas do cenário econômico brasileiro. Décima maior em tamanho populacional, possui uma ampla malha viária que permitiu uma densa ocupação urbana, organizada pela cidade central e outras cidades de diferentes portes.

Figura 1. A Região Metropolitana de Campinas



Fonte: Organizado pelo autor.

As condições históricas de ocupação, bem como as rodovias e o papel que desempenharam para o desenvolvimento econômico, enquanto locais privilegiados de localização industrial, são fatores relacionados às diferentes formas e condições da expansão urbana metropolitana. Sendo que são justamente os processos de urbanização atrelados aos fatores históricos, geográficos e sociais, que contribuíram para a região se tornar uma das áreas, economicamente, mais dinâmicas do país.

Um resumo da situação regional pode ser extraído da exposição de Selingard-Sampaio (2009), quando analisou a distribuição espacial da indústria e constatou que se trata de um núcleo que mais se expande do que retrai, situado entre as posições mais nobres da hierarquia industrial paulista. Isso explica o fato de ter se tornado e ainda ser um centro atrativo: de capital, de pessoas, de pesquisas, de conteúdos sociais, de interesses políticos, etc.. Não por acaso, motivou a criação institucional da região metropolitana.

O quadro econômico e o padrão de urbanização da região, diretamente relacionados à forma de expansão, uso, ocupação e organização espacial da região, compõem uma complexidade que envolve questões e contradições que atingem o nível metropolitano. Desse modo, a Região Metropolitana de Campinas é marcada, de um lado, pelo forte dinamismo econômico e por caracterizar espaço de intensa integração, seja pelos processos espaciais de conurbação, seja pela intensificação dos movimentos pendulares. De outro, possui cidades mais distantes do núcleo metropolitano, marcadas pela descontinuidade espacial e não integradas ao dinamismo econômico regional: trata-se das cidades pequenas localizadas ao norte e nordeste da região.

Assim, diante da realidade brasileira, de modo geral, e da Região Metropolitana de Campinas, em particular, procura-se discorrer sobre questões que envolvem o papel do Estado nas intervenções nos níveis local e regional, especialmente no que concerne aos aspectos que possibilitam a gestão metropolitana.

#### **4 A Região Metropolitana e a gestão compartilhada**

Integrar a organização, planejamento e execução de funções públicas de interesse comum entre os municípios é objetivo principal da institucionalização de uma região metropolitana. A gestão compartilhada visa, principalmente, ao desenvolvimento econômico e social de todas as partes da região, de modo a promover uma maior equidade territorial, buscando, ainda, definir meios compensatórios dos efeitos da polarização.

A região metropolitana, orientada por critérios político-administrativos, com intuito de integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum, aproxima-se da ideia de governança territorial. Esta, conforme Pires et al. (2011), pode ser apreciada a partir de duas perspectivas. A primeira, como instrumental teórico de análise de conceitos e modelos de regulação do território. A segunda, como ferramenta prática para as ações coletivas e formulação de políticas públicas de desenvolvimento local/regional.

Nessa segunda perspectiva, Vitte (2007) aponta as políticas

de desenvolvimento econômico local e seus impactos no território da Região Metropolitana de Campinas. De modo geral, a autora destaca que a região goza de setores e plantas industriais modernas articuladas a grandes e complexas cadeias produtivas, bem como um setor terciário bastante dinâmico e diversificado. No entanto, seu desenvolvimento local deve ser observado a partir da sinergia e inovações produzidas entre as instituições, grupos e indivíduos.

No âmbito organizacional, o papel de algumas formas de cooperação entre instituições merecem destaque. A Fundação Fórum Campinas - FFC, possui 11 instituições afiliadas: a Universidade Estadual de Campinas, Pontifícia Universidade Católica de Campinas, Instituto Biológico, Instituto de Zootecnia, Instituto Tecnológico de Alimentos, Laboratório Nacional de Luz Síncrotron, Embrapa, Centro de Pesquisa Renato Ascher, Instituto Agrônomo de Campinas, Centro de Pesquisa e Desenvolvimento em Telecomunicações e Coordenadoria de Assistência Técnica Integral. De acordo com Vitte (2007), a FFC tem por objetivo facilitar a troca de experiências entre as instituições de pesquisa da região, fomentar a integração dessas entidades e tornar melhor sua atuação conjunta. Ademais, tem por pretensão incentivar a pesquisa e a transferência de tecnologia, a organização dos empreendimentos, bem como atrair novos investimentos para a região e criar oportunidades para os municípios.

A Companhia de Desenvolvimento do Polo de Alta Tecnologia de Campinas - CIATEC “é uma empresa municipal que tem como principais atribuições o planejamento e a execução da política de ciência e tecnologia, de P&D no Polo de Alta Tecnologia (Cf. Correio Popular, 29/09/2003)” (VITTE, op. cit.).

Por fim, a Agência Metropolitana de Campinas - AGEMCAMP, que tem a finalidade de integrar a organização, o planejamento e a execução das funções públicas de interesse comum na região. Ela simboliza a forma de cooperação entre as instituições no contexto regional, estando vinculada à Secretaria de Economia e Planejamento do Estado de São Paulo, tendo por finalidade assegurar a execução de planos, programas e projetos relacionados às funções públicas de interesse comum.

O alcance das chamadas funções públicas de interesses em comum é amplo e diversificado. Envolve questões territoriais (planejamento, mobilidade, transporte, saneamento); ambientais (uso sustentável dos recursos, combate à poluição, gerenciamento de riscos); econômicos (emprego, renda, finanças, atividades); sociais (políticas sociais, segurança, saúde); além de questões institucionais e urbanísticas. Para cada uma, são exigidas legislações específicas para regulamentar programas e ações nos seus respectivos setores de abrangência.

Portanto, é importante identificar a composição dessas Câmaras Temáticas e o alcance que elas têm entre os municípios da região. Para complementar essa análise, vale acrescentar as articulações interinstitucionais das quais os municípios alegaram participar em levantamento efetuado pelo IBGE (BRASIL, 2012). Neste, são indicados os municípios que possuíam articulações interinstitucionais firmadas entre os entes federativos (União, estados, Distrito Federal e municípios), bem como entre estes e a iniciativa privada. A lei n. 11.107 de 2005 dispõe exclusivamente sobre normas gerais para contratação de consórcios

públicos para realização de objetivos de interesse em comum.

As formas de associação levantadas pela pesquisa de informações básicas municipais deveriam conter: consórcios públicos e administrativos<sup>2</sup>; e convênios de parceria com o setor privado e apoio do setor privado ou de comunidades<sup>3</sup>.

Os registros dos dados na tabela 1 mostram a incompletude disso para os municípios em questão. A elaboração da tabela seguiu os seguintes critérios: na definição dos temas foi considerada a definição dada e reconhecida, por lei, pelas Câmaras Temáticas. Assim, as articulações interinstitucionais foram agrupadas a partir delas nos casos em que havia similaridade (EDUCAÇÃO–EDUCAÇÃO; CULTURA–CULTURA; MEIO AMBIENTE–MEIO AMBIENTE; SAÚDE–SAÚDE; HABITAÇÃO–HABITAÇÃO; TRANSPORTE–TRANSPORTE; SANEAMENTO–SANEAMENTO BÁSICO; ATENDIMENTO SOCIAL–ASSISTÊNCIA E DESENVOLVIMENTO SOCIAL; PLANEJAMENTO E USO DO SOLO–DESENVOLVIMENTO URBANO). Nos casos das Câmaras Temáticas de Agricultura; desenvolvimento econômico; transporte e sistema viário regional; e assuntos relativos à segurança pública, bem como das articulações nos setores de emprego e/ou trabalho; e turismo, os temas ficaram isolados, permitindo avaliar sua existência, mas não a comparação nas duas esferas analisadas.

2 De acordo com a definição adotada pelo IBGE (2012), consórcio administrativo é o pacto de mera colaboração (sem personalidade jurídica) ou associação civil, regida pelo direito privado, que poderá ser convertido para consórcio público; e o consórcio público consiste em pessoa jurídica formada exclusivamente por entes federativos, na forma da Lei, para estabelecer relações de cooperação federativa, inclusive a realização de objetivos de interesse comum.

3 De acordo com o IBGE (2012), os convênios de parceria com o setor privado, por não gerar uma pessoa jurídica, é muito mais restrito.

Os convênios são como acordos firmados por entidades públicas de qualquer espécie, ou entre estas e organizações particulares, para realização de objetivos de interesse comum dos partícipes. Já, o apoio do setor privado ou de comunidades trata-se de cooperações associativas, sem nenhum vínculo contratual, entre órgãos da administração e o particular, instrumento este que possibilita a conjugação de esforços em diversas ações em benefício do município.

**Tabela 1.** Composição das Câmaras Temáticas e as articulações interinstitucionais dos municípios da Região Metropolitana de Campinas, por ordem de tamanho populacional

	Agricultura*	Desenvolvimento econômico*	Assuntos relativos a segurança pública*	Transporte e sistema viário regional*	Transporte**	Cultura **	Saúde**	Educação**	Atendimento Social**	Saneamento**	Planejamento e uso do solo**	Meio ambiente**	Habitação**	Emprego e/ou trabalho***	Turismo ***
Campinas					CA (U) APC	CA (U) CPP APC	CA (E/U)	CPP	CPP	CA (U)		CP (I)	CP (I/E/U) CA (U) CPP APC	CA (U)	CA (U)
Sumaré					CP (I)				CP (I) CPP APC	CP (I)		CP (I)			
Americana						CP (I/E/U) CPP	CPP	CPP APC	CPP			CP (I/E/U) CPP APC	APC	CPP	CP (I)
Indaiatuba					CA (E)		CPP	CPP		CP (I) CPP	CA (E/U)	CP (I) APC	CPP		CPP
Hortolândia					CP (E)	CA (U)		CP (I) CPP APC	CA (E/U) CPP APC	CP (E)	CP (I/E/U)	CP (I/E/U)		CP (I) CPP APC	CP (I) CPP
Santa Bárbara D'Oeste						CA (E)		CA (E/U)	CPP APC		CP (I) CA (I/E/U) CPP APC	CP (I)	CPP		CPP
Valinhos						APC	CPP APC	CPP APC	CPP	CPP APC	APC	CP (I) CPP APC	CPP APC	CPP APC	CP (I) APC
Itatiba						CA (I) CPP APC	CPP APC	CPP APC	CPP APC		CP (I)	CPP	CPP APC	APC	CP (I) APC
Paulínia						CP (I) CPP			CP (U)	CP (E)			CP (E/U) CPP CA	CPP APC	
Vinhedo					CP (I)	CPP APC		CPP		CP (I)	CP 91)	CP (I)	CP (E/U) CPP APC	CA (E)	CA (I) CPP

Continuação

Cosmópolis				APC	CPP APC	APC	APC	CA (I)	CA (I)				APC
Nova Odessa			CA 9E	CA (I)	CA (E/U)	CA (E/U) CPP	CA (E)	CA (U)	CA (U)	CP (I) CA (U)		CA (U)	CA (I/E) CA (U)
Monte Mor					CA (E/U)	CP (I)		CP (I/E)				CP (E/U)	
Jaguariúna						CPP		CP (I)	CP (I)	CP (I)			CP (I)
Artur Nogueira				CP (E) CA (E) CPP APC	CP (I)	CP (E/U) CA (E/U)		CP (I/E/U)	CP (U)	CP (I)			CA (E) APC CP (I/E/ Uo CA (I/E/U) APC
Pedreira					CP (I)		CA (E/U) CPP		CP (I)	CP (I)		CP (E) CA (U)	CP (I) CA (U) APC
Santo Antônio de Posse					CP (I) CPP	CP (E)	CP (E/U)			CP (I)			
Engenheiro Coelho								CP (I)		CP (I)			
Holambra			CA (E/U)	CA (E/U)	CA (E/U)	CA (E/U)	CA (E/U)	CA (E/U)	CA (E/U)	CA (E/U)	CA (E/U)	CA (E/U)	CA (E/U)

Fonte: AGEMCAMP / IBGE - Perfil dos Municípios Brasileiros, 2011.

Org.: Orlando Moreira Junior, 2015.

\* tema que compõe Câmara Temática apenas.

\*\* tema que abrange tanto a Câmara Temática quanto articulações interinstitucionais.

\*\*\* tema de articulação interinstitucional apenas.

■ Município que compõe a Câmara Temática

CP - Consórcio Público

CA - Consórcio Administrativo

CPP - Convênio de parceria com setor privado

APC - Apoio do setor privado ou de comunidades

(U) União

(E) Estado

(I) Intermunicipal

Os dados registrados na tabela permitem, inicialmente, uma leitura mais quantitativa do que qualitativa dos mesmos. Do ponto de vista da institucionalização, as articulações existem, porém há a preocupação em relação à eficiência delas em sua implementação.

Esse quadro revela um descompasso entre as articulações intermunicipais e a proposta da deliberação das Câmaras Temáticas que visam a propiciar ações em comum para o desenvolvimento dos municípios da região metropolitana. Observa-se, ainda, que os municípios mais integrados ao processo de metropolização, enquanto fenômeno geográfico, são os que possuem maiores participações nas Câmaras Temáticas.

Importante realçar que no levantamento realizado pelo IBGE, os questionários foram respondidos pelas prefeituras municipais; enquanto as legislações que deliberaram as Câmaras Municipais são de 2002 e 2003. Isso sugere pensar que se, de um lado, do ponto de vista institucional, desde o início da criação da região, as tomadas de decisões que envolvem os interesses em comum não são pensados para todas as localidades, de outro, existe algum desacerto entre o que está legalmente instituído nas legislações específicas de cada Câmara Temática e as formas como as articulações institucionais intermunicipais vêm sendo realizadas.

Se a análise regional mostra um descompasso entre a norma e o fato metropolitano, na escala intraurbana vale apreender como cada município se utiliza das inovações trazidas pelo Estatuto da Cidade para pensar sua política urbana. Assim, as continuidades e descontinuidades institucionais e espaciais devem ser vislumbradas a partir da legislação de cada municipalidade. Diante disso, sob a jurisdição das inovações advindas com o Estatuto da Cidade, que tornou obrigatória a elaboração do Plano Diretor, entre outros, para municípios com população superior a 20 mil habitantes e para integrantes de regiões metropolitanas, torna-se relevante observar o aparato legal que orienta a produção e organização do espaço urbano. No levantamento do perfil dos municípios, o IBGE (BRASIL, 2012) incluiu uma análise das legislações e dos instrumentos de planejamento nos mesmos. Os dados levantados estão organizados na tabela 2.

**Tabela 2.** Os instrumentos de política urbana nos municípios da Região Metropolitana de Campinas

	Plano Diretor	Contempla os instrumentos de planejamento municipal e urbano									
		Lei do perímetro urbano	Lei de Zoneamento ou Uso e Ocupação do Solo	Código de obras	Lei de Transferência do Direito de Construir	Lei de Solo Criado ou Outorga Onerosa do Direito de Construir	Lei de Parcelamento do Solo	Código de Posturas	Lei de Imposto Predial e Territorial Urbano Progressivo	Lei de Direito de Preempção	Estudo de Impacto de Vizinhança
Campinas	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Não	Sim	Não	Não	Não	Não
Sumaré	Sim (em revisão)	Sim	Sim	Sim	Não	Não	Sim	Sim	Não	Não	Sim
Americana	Sim (em revisão)	Sim	Sim	Não	Não	Sim	Sim	Não	Não	Não	Sim
Indaiatuba	Sim	Sim	Sim	Sim	Não	Sim	sim	Não	Não	Não	Sim
Hortolândia	Sim (em revisão)	Sim	Sim	Sim	Não	Não	Sim	Sim	Não	Não	Não
Santa Bárbara D'Oeste	Sim	Sim	Sim	Sim	Não	Não	Sim	Sim	Não	Não	Não
Valinhos	Sim	Sim	Sim	Sim	Não	Sim	Sim	Sim	Sim	Não	Sim
Itatiba	Sim	Sim	Sim	Sim	Não	Não	Sim	sim	Não	Não	Sim
Paulínia	Sim	Sim	Sim	Sim	Não	Não	Sim	Sim	Sim	Não	Sim
Vinhedo	Sim (em revisão)	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim
Cosmópolis	Sim	Sim	Sim	Sim	Não	Não	Sim	Sim	Não	Não	Não
Nova Odessa	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim
Monte Mor	Sim	Não	Sim	Sim	Não	Não	Sim	Sim	Não	Não	Não
Jaguariúna	Sim	Sim	Sim	Sim	Não	Não	Sim	Sim	Não	Não	Não
Artur Nogueira	Sim	Sim	Sim	Sim	Não	Não	Sim	Sim	Não	Não	Não
Pedreira	Sim	Sim	Não	Sim	Não	Não	Não	Sim	Não	Não	Não
Santo Antônio de Posse	Sim	Sim	Sim	Sim	Não	Não	Sim	Sim	Não	Não	Não
Engenheiro Coelho	Não	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Holambra	Sim (em revisão)	Sim	Sim	Sim	Não	Sim	Sim	Sim	Não	Não	Sim

Fonte: IBGE, Perfil dos Municípios Brasileiros - Gestão Pública, 2012. Organizado pelo autor.

O primeiro ponto que merece atenção é o fato de Engenheiro Coelho não possuir Plano Diretor até a data do levantamento. Na tabela, está explicitado que nem todos os instrumentos de política urbana previstos pelo Estatuto da Cidade são contemplados nos planos que norteiam os princípios que regulam a produção do espaço urbano dos municípios da região. Um exemplo é a lei de imposto predial e territorial urbano progressivo, importante para estabelecer normas de ordem pública e interesse social, priorizando a função social da propriedade.

No tocante ao Plano Diretor, instrumento básico para o planejamento urbano, merece um parêntese o fato de possuir cada vez mais um caráter de repetitividade ao invés de inovações. Isso se deve ao fato das prefeituras terem que cumprir a legislação federal, dando ao documento um significado mais de executor de burocracias do que de instrumento para a implantação da política de desenvolvimento municipal. Por esse motivo, em muitos casos, não se encontra uma identidade entre a cidade e o plano, o respeito por sua história e suas especificidades. De modo geral e diferenciado, os pontos dos planos que envolvem o processo de metropolização abrangem, principalmente, gestão compartilhada, transporte e saneamento.

Muitas incongruências são encontradas nos planos. Isso muitas vezes advém da concepção assumida pelo urbanismo de mercado, que tem fundamentado o planejamento, carregado de intenções funcionalistas e de significados ideológicos. De tal modo, como meio de mitigar isso, a gestão urbana participativa emergiu, não somente como uma forma de governança territorial, mas, sobretudo, como uma inovação do exercício do planejamento participativo, que “desenvolve a consciência cidadã e fortalece a democracia” (ORTIGOZA, 2009).

Nesse aspecto, o Conselho Municipal de Política Urbana, também chamado de Conselho das Cidades, é a expressão do fortalecimento das bases democráticas estabelecidas pela Constituição de 1988 e reafirmadas pelo Estatuto da Cidade. É papel desse colegiado avaliar as questões relativas à aplicação do Plano Diretor e monitorar a implementação da legislação urbanística, bem como debater propostas para pensar melhorias para a qualidade de vida das cidades. Vale, portanto, identificar a existência dos mesmos, bem como sua efetividade no tocante à tomada de decisões.

Tabela 3. Existência ou não do Conselho Municipal de Política Urbana, segundo o ano de criação, seu caráter e a realização de reunião nos últimos 12 meses, em 2012

	Conselho municipal de política urbana	Ano de criação	Caráter do conselho	O conselho realizou reunião nos últimos 12 meses*
Campinas	Sim	1991	Consultivo/Fiscalizador	Sim
Sumaré	Não	-	-	-
Americana	Não	-	-	-
Indaiatuba	Não	-	-	-
Hortolândia	Sim	2009	Consultivo/Deliberativo/ Fiscalizador	Sim
Santa Bárbara D'Oeste	Sim	2010	Consultivo/Normativo	Sim
Valinhos	Sim	2004	Consultivo/Deliberativo/ Normativo/Fiscalizador	Sim
Itatiba	Sim	1998	Consultivo	Não
Paulínia	Não	-	-	-
Vinhedo	Sim	2007	Consultivo/Deliberativo/ Normativo/Fiscalizador	Sim
Cosmópolis	Não	-	-	-
Nova Odessa	Sim	2006	Consultivo/Deliberativo	Sim
Monte Mor	Não	-	-	-
Jaguariúna	Sim	2006	Consultivo/Deliberativo	Não
Artur Nogueira	Não	-	-	-
Pedreira	Não	-	-	-
Santo Antônio de Posse	Sim	2006	Consultivo	Sim
Engenheiro Coelho	Não	-	-	-
Holambra	Sim	1999	Consultivo/Fiscalizador	Sim

Fonte: IBGE, Perfil dos Municípios Brasileiros - Gestão Pública, 2012.

Nota: \* tendo por base a data da pesquisa efetuada pelo IBGE.

Org.: Orlando Moreira Junior, 2015.

O caráter dos conselhos também merece destaque, pois eles podem ser determinantes na tomada de decisão. A gestão participativa é um instrumento de política urbana que tem destaque no Estatuto da Cidade, estando presente nos planos diretores municipais, mas que, no entanto, na prática apresenta contradições. Ademais, a existência do conselho não garante a efetiva participação da sociedade na gestão urbana. Os casos de Itatiba e Jaguariúna são exemplos. Apesar de existir um conselho, não houve registro de reuniões nos 12 meses que antecederam o ano da pesquisa. Sem reunião, não existe debate e, tampouco, participação efetiva na gestão urbana. O que parece é que muitas vezes normas, planos, conselhos, entre outras formas institucionais, são criados para cumprir requisitos burocráticos ou administrativos, sem ter preocupação com seu significado de fato.

Nisso recai o debate sobre o poder local que ganhou nova relevância com a Constituição de 1988. Ela conferiu maior autonomia e funções para as instâncias municipais e estaduais. Com as mudanças no plano institucional, passou a caber, principalmente aos municípios, a responsabilidade de assumir a política e a gestão dos serviços sociais, bem como promover o desenvolvimento local. Juntamente, houve favorecimento da democracia, pois houve ainda garantias de maior participação popular nas decisões de governo, especialmente nas áreas de políticas sociais.

Isso se verifica em outros setores também, nos quais fica evidenciada a preocupação em atender às exigências advindas da esfera federal, o que leva a concluir que o Estado tem promovido uma espécie de descentralização centralizadora<sup>4</sup>. O que passou a ser notável no país foi uma centralização das metas, diretrizes e instrumentos gerais das políticas na esfera federal, ao mesmo tempo em que, constitucionalmente, aumentou as responsabilidades dos estados e municípios na implantação e gerenciamento de políticas sociais. Isso pode ser verificado, por exemplo, no Estatuto da Cidade, na Política Nacional de Resíduos Sólidos, nos Parâmetros Curriculares Nacionais para o ensino fundamental e médio, entre outros.

### **Considerações finais: entre possibilidades e limitações**

Apesar de, no país, uma região metropolitana ser instituída por lei, deve-se admitir que, enquanto fato concreto do processo de urbanização, uma região metropolitana não se cria. Os processos e fenômenos que engendram a produção do espaço, por si, consolidam sua formação. Isso significa que ela não pode ser criada, apenas reconhecida enquanto fenômeno geográfico. Sua institucionalização objetiva a realização de políticas públicas destinadas à melhoria da qualidade de vida, englobando todos os municípios que a compõe.

O caso de Campinas mostra que a metropolização institucional não garante que ocorram articulações em prol de melhorias nos diversos setores que envolvem a governança territorial. Atualmente, existem outras possibilidades de articulações, como os casos das experiências do Comitê de Bacias Hidrográficas e dos consórcios municipais. Estes são exemplos de políticas participativas e decisórias que podem ser firmadas entre municípios, nas mais diversas escalas territoriais.

O marco normativo e regulatório tem apresentado aos gestores públicos uma série de possibilidades de instrumentos para gerir e planejar seus espaços urbanos de forma mais sustentável, social e ambientalmente, como também de procurar mecanismos que pudessem dar conta de solucionar problemas que afetam mais de um município, a partir de ações políticas regionalizadas. Isso significa que surgiram possibilidades de alianças e parcerias para realizar ações de interesse em comum.

4 Este termo foi cunhado por Sposito (1999), quando analisou as características da política da educação brasileira na elaboração dos Parâmetros Curriculares Nacionais para o ensino de Geografia. Todavia, por acreditar que ele retrata o caráter das mudanças ocorridas a partir da Constituição de 1988, será utilizado aqui para pensar outras propostas políticas.

Entretanto, diversas limitações estão sendo verificadas na transposição do plano das ideias para a prática. O novo paradigma do planejamento urbano ainda enfrenta desafios e incertezas em sua implementação, sentidos tanto no cumprimento dos seus princípios norteadores que advém, por exemplo, do Estatuto da Cidade e da Agenda 21 quanto na efetiva participação da população nas tomadas de decisão e no desenvolvimento de estratégias de governança territorial.

Pensar a descentralização e a governança metropolitana ante esse contexto requer uma reflexão acerca da heterogeneidade das cidades que a compõem. Para cada município fica a complexidade de ter de cumprir as diretrizes oferecidas e impostas pelo poder federal. A criação de região metropolitana passa a compor mais uma das várias formas de governança (administrativa), evidenciada pelas diversas formas de regionalização, mas que, contraditoriamente, não geram inovações nos planos e projetos territoriais.

Nesse sentido, o Estatuto da MetrÓpole, sancionado em 2015, pode representar um avanço na integração de ações entre municípios que formam uma região metropolitana. Embora possa aparentar ser mais um arranjo institucional, esta lei inova ao trazer a tentativa de preencher uma lacuna a respeito do desenvolvimento urbano em regiões metropolitanas, privilegiando a gestão compartilhada. É preciso aguardar como a governança se efetivará de fato e quais avanços ela representará, na prática, para o futuro das diversas regiões metropolitanas no país.

## Referências

BRASIL. IBGE. **Perfil dos municípios brasileiros**, Brasília, 2012.

BRASIL. Lei nº. 13089 de 12 de Janeiro de 2015. Institui o Estatuto da MetrÓpole e dá outras providências. Brasília, Câmara dos Deputados.

BRASIL. Lei nº. 11107 de 06 de Abril de 2005. Dispõe sobre normas geria de contratação de consórcios públicos e dá outras providências. Brasília, Câmara dos Deputados.

BRASIL. Lei nº. 10257 de 10 de Julho de 2001. Estatuto da Cidade. Regulamenta os artigos 182 e 183 da Constituição Federal. Brasília, Câmara dos Deputados.

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

IPEA. **Desafios contemporâneos na gestão das regiões metropolitanas**. Comunicado 116, Brasília, IPEA, 2011.

MOURA, R.; DELGADO, P. R.; DESCHAMPS, M. V.; BRANCO, M. L. C. O metropolitano no urbano brasileiro: identificação e fronteiras.

In: RIBEIRO, L. C. Q.; SANTOS JUNIOR, O. A. (Org.). **As metrópoles e a questão social brasileira**, Rio de Janeiro, Revan/Observatório das metrópoles, p. 127-156, 2007.

ORTIGOZA, S. A. G. Desenvolvimento sócio-espacial e dinâmica urbana. In: BIZELLI, J. L.; FERREIRA, D. A. O. (org.) **Governança pública e novos arranjos de gesta**, Piracicaba, Jacintha Editora, p. 140-168, 2009.

PIRES, E. L. S.; FUINI, L. L.; MANCINI, R. F.; PICCOLI NETO, D. **Governança territorial: conceito, fatos e modalidades**, Rio Claro, UNESP-IGCE; Programa de pós-graduação em Geografia, 2011.

SELINGARDI-SAMPAIO, S. **Indústria e território em São Paulo: a estruturação do multicomplexo territorial industrial paulista**, Campinas: ALÍNEA, 2009

SPOSITO, M. E. B 1999. Parâmetros curriculares nacionais para o ensino de Geografia: pontos e contrapontos para uma análise. In: CARLOS, A. F. A.; OLIVEIRA, A. U. (org.) **Reformas no mundo da educação: parâmetros curriculares e Geografia**, São Paulo, Contexto, p. 19-35.

VITTE, C. C. S. 2007. Experiências de políticas de desenvolvimento econômico local nos municípios da Região Metropolitana de Campinas (SP) e os impactos no território. *Scripta Nova. Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales*. Barcelona: Universidad de Barcelona, v. XI, n. 245 <<http://www.ub.es/geocrit/sn/sn-24550.htm>> [ISSN: 1138-9788] [acesso em 01 de novembro de 2014]

**Orlando Moreira Junior**. Doutor em Geografia. Professor da Universidade Estadual de Mato Grosso do Sul. Av. 11 de Dezembro, 1425 - Vila Camisão – Jardim-MS, CEP: 79240-000. Contato: orlandomoreirajr@uems.br

Submetido em: 23/04/2015

Aprovado em: 21/11/2016