

DESIGUALDADES ECONÔMICAS INTRA-REGIONAIS: ESTUDO DE CASO DA REGIÃO METROPOLITANA DE CAMPINAS

ECONOMIC INEQUALITY INTRA-REGIONAL: A CASE STUDY OF CAMPINAS METROPOLITAN REGION

Felipe Chiarello de Souza Pinto¹

Daniel Francisco Nagao Menezes²

Resumo

A pretensão do artigo é discutir a existência de desigualdades dentro das Regiões Metropolitanas no Brasil a partir de um estudo de caso da Região Metropolitana de Campinas. A Constituição Federal traz como critério para a formação das Regiões Metropolitanas a existência de conurbações territoriais que criam uma identidade socioeconômica entre as cidades envolvidas que justifiquem a criação de um novo ente administração. Ao analisar os dados estatísticos das 19 cidades que compõe a Região Metropolitana de Campinas referentes à Arrecadação, População, Taxa de Analfabetismo, Renda per capita, IDHM, Mortalidade Infantil e, Despesas com Proteção do Meio Ambiente. O resultado do artigo é que não há um padrão de conduta entre os municípios pesquisados levando a manutenção de desigualdades dentre de uma mesma Região Metropolitana.

Palavras Chave: Regiões Metropolitanas; Desigualdades; Administração Pública.

Abstract

The intention of the article is to discuss the existence of inequalities within metropolitan areas in Brazil from a case study of the metropolitan region of Campinas. The Federal

¹ Possui mestrado em Direito pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (2000) e doutorado em Direito pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (2006), Foi membro do Conselho Técnico Científico, do Conselho Superior e do Comitê da Área do Direito da CAPES-MEC. Atualmente é Professor da Faculdade de Direito da Universidade Presbiteriana Mackenzie, Professor do Programa de Mestrado e Doutorado em Direito Político e Econômico da Universidade Presbiteriana Mackenzie, Membro do Comitê Científico da Revista da ANPG; Ciência, Tecnologia e Políticas Educacionais, periódico científico institucional editado pela Associação Nacional de Pós-Graduandos e Membro do Conselho Editorial da Revista da Procuradoria-Geral do Banco Central, Parecerista na Área do Direito da CAPES-MEC.

² Possui graduação em Direito pela Pontifícia Universidade Católica de Campinas (2002), especializações em Direito Constitucional e Direito Processual Civil ambos pela PUC-Campinas, Especialização em Didática e Prática Pedagógica no Ensino Superior pelo Centro Universitário Padre Anchieta, Mestrado e Doutorado em Direito Político e Econômico pela Universidade Presbiteriana Mackenzie. Professor da Universidade Presbiteriana Mackenzie, *campus* Campinas onde é Coordenador de Atividades Complementares e Estágio e, professor na FACAMP.

Constitution meant as a criterion for the formation of metropolitan areas the existence of territorial conurbations that create a socioeconomic identity between the cities involved to justify the creation of a new entity administration. By analyzing the statistical data of the 19 cities that make up the Metropolitan Region of Campinas regarding Fundraising, Population, Illiteracy Rate, Per Capita Income, IDHM, Infant Mortality, and Cost of Environmental Protection. The result of the article is that there is a pattern of conduct between the municipalities surveyed leading to maintenance of inequalities among the same metropolitan area.

Key words: Metropolitan Regions; Inequalities; Public Administration.

1. Introdução

A ocupação territorial brasileira está intimamente ligada à sua história econômica sendo, a ocupação, realizada em função da atividade econômica. De um início costeiro, vinculado ao extrativismo do pau brasil, passando pela monocultura da cana, evoluindo para as bandeiras em busca de metais preciosos e, a interiorização com a sua descoberta, inclusive com a mudança da capital para o Rio de Janeiro, são etapas desta histórica geoeconômica do Brasil.

Diante desta história trabalhos neste paper com a premissa não houve no Brasil qualquer espécie de planejamento para o desenvolvimento urbano e rural e ocupação do território sendo a ocupação realizada (desordenadamente) em função da expansão econômica.

Tal expansão econômica, em termos de ocupação territorial criou em determinadas regiões do país, conurbações que juridicamente são denominadas Regiões Metropolitanas e possuem tratamento constitucional desde a Constituição Federal de 1967.

A pretensão das Regiões Metropolitanas é melhor administrar as áreas conubardas, especialmente os serviços públicos, partindo do pressuposto que há uma identidade socioeconômica dentre da Região Metropolitana. O objetivo do artigo é tentar demonstrar o inverso da afirmação acima a partir da análise de dados de cada uma das cidades que compõe a Região Metropolitana de Campinas, considerada a mais próspera do Brasil.

2. As Regiões Metropolitanas no Brasil

O tratamento jurídico das regiões, no Brasil, está presente no Direito Constitucional positivo brasileiro, de forma mais acentuada, desde a Constituição Federal de 1946.

Seu surgimento está relacionado com a criação dos órgãos de planejamento regionais – Norte, Nordeste, Amazônia, etc. Esse novo processo de redemocratização e a aprovação da Constituição de 1946 reavivaram as propostas de concretização de um federalismo cooperativo, atribuindo destaque à política pública de planejamento e desenvolvimento com a redução de desigualdades regionais e integração nacional, a partir da criação de órgãos como a SUDENE (Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste - Lei n. 3.692, de 15 de dezembro de 1959), e de vultosos investimentos estatais no setor industrial.

A Constituição Federal de 1967, regular com maiores detalhes, as Regiões Metropolitanas, buscando com isso resolver o problema urbanístico dos grandes centros que começa a se configurar na década de 60.

A atual Constituição Federal, a de 1988, trata das regiões em dois momentos quais sejam: as Regiões Metropolitanas, previstas no art. 25³, § 3º e as Regiões Administrativas previstas no art. 43⁴, ambos da Constituição Federal.

³ Art. 25. Os Estados organizam-se e regem-se pelas Constituições e leis que adotarem, observados os princípios desta Constituição.

§ 3º - Os Estados poderão, mediante lei complementar, instituir regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, constituídas por agrupamentos de municípios limítrofes, para integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum.

⁴ Art. 43. Para efeitos administrativos, a União poderá articular sua ação em um mesmo complexo geoeconômico e social, visando a seu desenvolvimento e à redução das desigualdades regionais.

§ 1º - Lei complementar disporá sobre:

I - as condições para integração de regiões em desenvolvimento;

II - a composição dos organismos regionais que executarão, na forma da lei, os planos regionais, integrantes dos planos nacionais de desenvolvimento econômico e social, aprovados juntamente com estes.

§ 2º - Os incentivos regionais compreenderão, além de outros, na forma da lei:

I - igualdade de tarifas, fretes, seguros e outros itens de custos e preços de responsabilidade do Poder Público;

II - juros favorecidos para financiamento de atividades prioritárias;

III - isenções, reduções ou diferimento temporário de tributos federais devidos por pessoas físicas ou jurídicas;

IV - prioridade para o aproveitamento econômico e social dos rios e das massas de água represadas ou represáveis nas regiões de baixa renda, sujeitas a secas periódicas.

§ 3º - Nas áreas a que se refere o § 2º, IV, a União incentivará a recuperação de terras áridas e cooperará com os pequenos e médios proprietários rurais para o estabelecimento, em suas glebas, de fontes de água e de pequena irrigação.

As Regiões Metropolitanas – cuja criação é de Lei Complementar dos Estados - surgem face às características urbanas de determinadas regiões dentro de um Estado específico da nação. A finalidade é a melhor organização territorial e racionalização do desenvolvimento econômico e prestação de serviços públicos pelos Municípios abrangidos na Região Metropolitana.

Manoel Gonçalves FERREIRA FILHO (2009, p. 77) entende que a criação desses aglomerados municipais "decorre da impossibilidade de se resolverem certos problemas próprios às metrópoles, no âmbito restrito e exclusivo de um dos Municípios que a conurbação recobre".

Tem-se então, a possibilidade de criação pelos Estados, de Regiões Metropolitanas compostas por municípios limítrofes com a intenção de racionalizar a prestação e planejamento dos serviços públicos por estes municípios envolvidos. Deparamo-nos, então, com um novo ente federativo, porém, somente com competências administrativas, as quais, não estão previstas na Constituição.

As Regiões Metropolitanas são criadas por lei do Estado e, tem natureza administrativa, isto é, criam dentro destas regiões regras administrativas para gestão de serviços públicos ou, planejamento econômico integrado entre as cidades envolvidas. A Região Administrativa não tem autonomia política nem autonomia financeira, ficando dependente da lei complementar do Estado que a vem criar.

Para Ernani CONTIPELLI (2012, p. 127):

“Assim, dentro do modelo federativo, o atendimento das demandas coletivas constitui verdadeiro poder-dever constitucional atribuído às entidades estatais para o alcance do bem-estar social, encontrando-se devidamente repartidas entre o poder central e subcentrais, por meio da atribuição de competências, o que reconduz à questão que envolve a concretização de ações pelo Poder Público e, por consequência, sua atividade financeira, centrada na capacidade fiscal das entidades políticas, ou seja, no tema relativo à obtenção de recursos financeiros nos diversos níveis de poder (central ou subcentrais) para fazer frente às despesas efetuadas com a realização de atividades de cunho prestacional que lhe são impostas pela coletividade.”

Nesse contexto, a entidade central responsabiliza-se pela harmonização e coordenação do vínculo federativo em termos globais, isto é, expressa seu poder em âmbito nacional para atender e pacificar os interesses comuns das diversas entidades subcentrais, mantendo a unidade da federação e respeitando os limites estipulados para preservação das diversidades existentes ; enquanto que as entidades subcentrais, detentoras de esferas de competências político-administrativas constitucionalmente delimitadas, direcionam seus esforços na realização de atividades destinadas ao atendimento dos interesses regionais, que o singularizam em relação aos interesses das demais entidades subcentrais e aos de abrangência geral, na medida em que oriundos das vontades parciais, das peculiaridades de cada localidade, o que traduz, novamente, a idéia jurídica de autonomia compreendida como poder de agir assegurado às entidades subcentrais, dentro de certos limites constitucionais, com o fim de atender a interesses próprios, ou seja, para responder às particularidades de seu território.”

Diferentemente do Município, que, como vista anteriormente, ao ser elevado ao patamar de entidade federativa na Constituição vigente, possui todos os atributos de autonomia política, podendo se valer de competências próprias e atuar na solução de seus interesses locais. Acontece, porém, que o problema está justamente na ineficiência de certas políticas públicas municipais tutelarem efetivamente os interesses de sua coletividade, por exigência de solidariedade e coordenação com outros Municípios, o que implica na necessidade de que parcela desses poderes autônomos serem transferidos para as Regiões, sem contudo, se tornarem um novo ente político como ocorre na Itália.

“A região metropolitana não se constitui em ente intra-estatal, situado entre o Estado e o Município, na medida em que não há espaço para uma nova entidade política na atual organização constitucional brasileira, de tal sorte que a região será apenas uma área de serviços especiais, de natureza meramente administrativa. Assim, a administração da região metropolitana poderá ser feita segundo suas próprias escolhas e conveniências, por meio da Administração direta, atribuída a órgão do Estado ou de representantes do Estado e Municípios envolvidos, ou da Administração indireta, pela criação de pessoas jurídicas distintas da pessoa do Estado e dos Municípios, para esse fim.” (TEIXEIRA, 2009, p. 72)

Porém, não há previsão legal para transferência de poderes – exceto alguns paliativos como os Consórcios Públicos e Parcerias – o que inviabiliza operacionalmente a construção de Políticas Públicas regionais e também, qualquer forma de planejamento.

O processo de criação das Regiões Metropolitanas também não favorece a integração. A sua criação não decorre de movimentação popular, mas sim de ato legislativo de competência de deputado estadual ou governador de estado que propõe a criação da lei complementar estadual que dá vida à Região Metropolitana. Não existe qualquer fator de identificação psicossocial entre os habitantes da Região Metropolitana que seja requisito para a formação do ente político.

3. A Região Metropolitana de Campinas

A Região Metropolitana de Campinas é uma Unidade Regional do Estado de São Paulo, constituída pela Lei Complementar Estadual nº 870, de 19 de Junho de 2000, participando os seguintes municípios: Americana, Arthur Nogueira, Campinas, Cosmópolis, Engenheiro Coelho, Holambra, Hortolândia, Indaiatuba, Itatiba, Jaguariúna, Monte Mor, Nova Odessa, Paulínia, Pedreira, Santa Bárbara d'Oeste, Santo Antônio de Posse, Sumaré, Valinhos e Vinhedo – 19 ao todo.

Possui uma área de 3673 Km² e uma população de 2.620.909 habitantes (dados de 2009). A RMC possui produção industrial diversificada, principalmente em setores dinâmicos e de alto *input* científico/tecnológico, sendo sede de indústria de alta tecnologia. Apresenta ainda, uma estrutura agrícola e agroindustrial bastante significativa, desempenhando atividades terciárias com uma especialização expressiva.

Destaca-se, ainda, a presença, na região, de centros inovadores no campo das pesquisas científica e tecnológica, com a importante presença de centros universitários de renome nacional e internacional o que permite a existência de mão de obra altamente qualificada.

O Produto Interno Bruto (PIB), em 2009, foi de R\$ 85,9 bilhões, gerando uma renda “per capita” de R\$30.941,19. A região apresenta-se em uma posição de destaque, se comparar com a renda “per capita” do Estado de São Paulo que é de R\$26.202,22 e do Brasil que é de R\$16.414,00. (Fonte: IBGE 2009)

A tabela abaixo conforta dois índices: a) A participação do Município no total da arrecadação estadual de ICMS e; b) o total de receitas municipais.

Tabela 1 – Finanças Municipais

Fonte dos Dados: Agencamp		2011
Americana	Finanças Públicas Municipais - Índice de Participação dos Municípios no ICMS (Em %)	0,57007830
	Finanças Públicas Municipais - Total da Receita Municipal (Em reais de 2013)	658.293.102
Artur Nogueira	Finanças Públicas Municipais - Índice de Participação dos Municípios no ICMS (Em %)	0,05373097
	Finanças Públicas Municipais - Total da Receita Municipal (Em reais de 2013)	96.242.578
Campinas	Finanças Públicas Municipais - Índice de Participação dos Municípios no ICMS (Em %)	2,60929889
	Finanças Públicas Municipais - Total da Receita Municipal (Em reais de 2013)	3.381.625.648
Cosmópolis	Finanças Públicas Municipais - Índice de Participação dos Municípios no ICMS (Em %)	0,08806623
	Finanças Públicas Municipais - Total da Receita Municipal (Em reais de 2013)	118.609.073
Engenheiro Coelho	Finanças Públicas Municipais - Índice de Participação dos Municípios no ICMS (Em %)	0,03940770
	Finanças Públicas Municipais - Total da Receita Municipal (Em reais de 2013)	38.440.293
Holambra	Finanças Públicas Municipais - Índice de Participação dos Municípios no ICMS (Em %)	0,04546723
	Finanças Públicas Municipais - Total da Receita Municipal (Em reais de 2013)	44.394.805
Hortolândia	Finanças Públicas Municipais - Índice de Participação dos Municípios no ICMS (Em %)	0,62554840
	Finanças Públicas Municipais - Total da Receita Municipal (Em reais de 2013)	541.329.770
Indaiatuba	Finanças Públicas Municipais - Índice de Participação dos Municípios no ICMS (Em %)	0,55744150
	Finanças Públicas Municipais - Total da Receita Municipal (Em reais de 2013)	687.757.867
Itatiba	Finanças Públicas Municipais - Índice de Participação dos Municípios no ICMS (Em %)	0,23934813
	Finanças Públicas Municipais - Total da Receita Municipal (Em reais de 2013)	246.694.814
Jaguariúna	Finanças Públicas Municipais - Índice de Participação dos Municípios no ICMS (Em %)	0,46490587
	Finanças Públicas Municipais - Total da Receita Municipal (Em reais de 2013)	211.533.666
Monte Mor	Finanças Públicas Municipais - Índice de Participação dos Municípios no ICMS (Em %)	0,17928954
	Finanças Públicas Municipais - Total da Receita Municipal (Em reais de 2013)	138.261.635
Nova Odessa	Finanças Públicas Municipais - Índice de Participação dos Municípios no ICMS (Em %)	0,16056020
	Finanças Públicas Municipais - Total da Receita Municipal (Em reais de 2013)	128.913.457
Paulínia	Finanças Públicas Municipais - Índice de Participação dos Municípios no ICMS (Em %)	2,74279274

Fonte dos Dados: Agencamp		2011
	Finanças Públicas Municipais - Total da Receita Municipal (Em reais de 2013)	1.047.868.618
Pedreira	Finanças Públicas Municipais - Índice de Participação dos Municípios no ICMS (Em %)	0,07884729
	Finanças Públicas Municipais - Total da Receita Municipal (Em reais de 2013)	101.259.321
Santa Bárbara d'Oeste	Finanças Públicas Municipais - Índice de Participação dos Municípios no ICMS (Em %)	0,32003022
	Finanças Públicas Municipais - Total da Receita Municipal (Em reais de 2013)	350.573.360
Santo Antonio de Posse	Finanças Públicas Municipais - Índice de Participação dos Municípios no ICMS (Em %)	0,03653161
	Finanças Públicas Municipais - Total da Receita Municipal (Em reais de 2013)	63.145.652
Sumaré	Finanças Públicas Municipais - Índice de Participação dos Municípios no ICMS (Em %)	0,68669283
	Finanças Públicas Municipais - Total da Receita Municipal (Em reais de 2013)	509.292.972
Valinhos	Finanças Públicas Municipais - Índice de Participação dos Municípios no ICMS (Em %)	0,31005228
	Finanças Públicas Municipais - Total da Receita Municipal (Em reais de 2013)	341.730.570
Vinhedo	Finanças Públicas Municipais - Índice de Participação dos Municípios no ICMS (Em %)	0,54662525
	Finanças Públicas Municipais - Total da Receita Municipal (Em reais de 2013)	317.851.359

Em termos de participação na arrecadação geral de ICMS temos o ápice com Paulínia que aponta o índice de 2,74279274% – índice maior que Campinas, a principal cidade da RMC – e, a participação mais baixa é do município de Santo Antonio de Posse com 0,03653161%. A maior receita municipal de Campinas com R\$ 3.381.625.648,00 e a menor com R\$ 38.440.293,00 é de Engenheiro Coelho.

Contudo, a relação entre arrecadação e população não é proporcional.

Tabela 2 - População

Fonte dos Dados: Agemcamp		2011
Campinas	População e Estatísticas Vitais - População	1.090.000
Engenheiro Coelho	População e Estatísticas Vitais - População	16.165
Paulínia	População e Estatísticas Vitais - População	84.310
Santo Antonio de Posse	População e Estatísticas Vitais - População	20.857

A relação entre a participação de Paulínia e Santo Antonio de Posse é de 75,07998525112909 no tocante à participação no total de arrecadação de ICMS, porém, a relação no tocante à população é de 4,042287960876444. Per capita, Paulínia apresenta uma

arrecadação de R\$ 3,253223508480607e-5 e Santo Antonio de Posse tem uma participação per capita de R\$ 1,75152754470921e-6.

Já no tocante à arrecadação municipal per capita, Campinas possui uma relação de R\$ 3.102,40 arrecado por habitante enquanto em Engenheiro Coelho são arrecadados R\$ 2.377,99 por habitante.

Estas comparações “per capita” por si só já demonstram a disparidade de poder econômico entre os municípios, muitas vezes vizinhos, reflete na diferenciação na qualidade e também quantidade das políticas públicas.

Também há disparidade em outros índices levantados junto à Agencamp (Agência Metropolitana de Campinas) autarquia estadual responsável pela “administração” da RMC. Foram elencadas algumas variáveis como Taxa de Analfabetismo; Renda per Capita; Índice de Desenvolvimento Humano Municipal; Despesas Municipais em Saúde e Taxa de Mortalidade Infantil.

Tabela 3 – Analfabetismo X Renda X IDHM X Mortalidade

Fonte dos Dados: Agencamp		2010
Americana	Educação - Taxa de Analfabetismo da População de 15 Anos e Mais (Em %)	2,75
	Renda e Rendimento - Renda per Capita (Em reais correntes)	996,71
	Condições de Vida - Índice de Desenvolvimento Humano Municipal – IDHM	0,811
	Finanças Públicas Municipais - Total de Despesas Municipais – Saúde (Em reais de 2013)	136.059.599
	População e Estatísticas Vitais - Taxa de Mortalidade Infantil (Por mil nascidos vivos)	11,15
Artur Nogueira	Educação - Taxa de Analfabetismo da População de 15 Anos e Mais (Em %)	5,55
	Renda e Rendimento - Renda per Capita (Em reais correntes)	661,52
	Condições de Vida - Índice de Desenvolvimento Humano Municipal – IDHM	0,749
	Finanças Públicas Municipais - Total de Despesas Municipais – Saúde (Em reais de 2013)	18.946.233
	População e Estatísticas Vitais - Taxa de Mortalidade Infantil (Por mil nascidos vivos)	6,64
Campinas	Educação - Taxa de Analfabetismo da População de 15 Anos e Mais (Em %)	3,26
	Renda e Rendimento - Renda per Capita (Em reais correntes)	1.135,29
	Condições de Vida - Índice de Desenvolvimento Humano Municipal – IDHM	0,805
	Finanças Públicas Municipais - Total de Despesas Municipais – Saúde (Em reais de 2013)	817.363.032
	População e Estatísticas Vitais - Taxa de Mortalidade Infantil (Por mil nascidos vivos)	10,34
Cosmópolis	Educação - Taxa de Analfabetismo da População de 15 Anos e Mais (Em %)	4,83
	Renda e Rendimento - Renda per Capita (Em reais correntes)	703,59
	Condições de Vida - Índice de Desenvolvimento Humano Municipal – IDHM	0,769
	Finanças Públicas Municipais - Total de Despesas Municipais – Saúde (Em reais de 2013)	22.720.033
	População e Estatísticas Vitais - Taxa de Mortalidade Infantil (Por mil nascidos vivos)	12,82

Fonte dos Dados: Agencamp		2010
	vivos)	
Engenheiro Coelho	Educação - Taxa de Analfabetismo da População de 15 Anos e Mais (Em %)	8,78
	Renda e Rendimento - Renda per Capita (Em reais correntes)	616,17
	Condições de Vida - Índice de Desenvolvimento Humano Municipal – IDHM	0,732
	Finanças Públicas Municipais - Total de Despesas Municipais – Saúde (Em reais de 2013)	8.841.496
	População e Estatísticas Vitais - Taxa de Mortalidade Infantil (Por mil nascidos vivos)	7,84
Holambra	Educação - Taxa de Analfabetismo da População de 15 Anos e Mais (Em %)	5,42
	Renda e Rendimento - Renda per Capita (Em reais correntes)	1.014,47
	Condições de Vida - Índice de Desenvolvimento Humano Municipal – IDHM	0,793
	Finanças Públicas Municipais - Total de Despesas Municipais – Saúde (Em reais de 2013)	8.977.771
	População e Estatísticas Vitais - Taxa de Mortalidade Infantil (Por mil nascidos vivos)	10,00
Hortolândia	Educação - Taxa de Analfabetismo da População de 15 Anos e Mais (Em %)	4,63
	Renda e Rendimento - Renda per Capita (Em reais correntes)	552,57
	Condições de Vida - Índice de Desenvolvimento Humano Municipal – IDHM	0,756
	Finanças Públicas Municipais - Total de Despesas Municipais – Saúde (Em reais de 2013)	133.911.399
	População e Estatísticas Vitais - Taxa de Mortalidade Infantil (Por mil nascidos vivos)	8,85
Indaiatuba	Educação - Taxa de Analfabetismo da População de 15 Anos e Mais (Em %)	3,38
	Renda e Rendimento - Renda per Capita (Em reais correntes)	931,09
	Condições de Vida - Índice de Desenvolvimento Humano Municipal – IDHM	0,788
	Finanças Públicas Municipais - Total de Despesas Municipais – Saúde (Em reais de 2013)	120.121.012
	População e Estatísticas Vitais - Taxa de Mortalidade Infantil (Por mil nascidos vivos)	10,47
Itatiba	Educação - Taxa de Analfabetismo da População de 15 Anos e Mais (Em %)	3,87
	Renda e Rendimento - Renda per Capita (Em reais correntes)	884,00
	Condições de Vida - Índice de Desenvolvimento Humano Municipal – IDHM	0,778
	Finanças Públicas Municipais - Total de Despesas Municipais – Saúde (Em reais de 2013)	48.088.315
	População e Estatísticas Vitais - Taxa de Mortalidade Infantil (Por mil nascidos vivos)	11,90
Jaguariúna	Educação - Taxa de Analfabetismo da População de 15 Anos e Mais (Em %)	4,33
	Renda e Rendimento - Renda per Capita (Em reais correntes)	854,67
	Condições de Vida - Índice de Desenvolvimento Humano Municipal – IDHM	0,784
	Finanças Públicas Municipais - Total de Despesas Municipais – Saúde (Em reais de 2013)	55.263.526
	População e Estatísticas Vitais - Taxa de Mortalidade Infantil (Por mil nascidos vivos)	8,97
Monte Mor	Educação - Taxa de Analfabetismo da População de 15 Anos e Mais (Em %)	7,06
	Renda e Rendimento - Renda per Capita (Em reais correntes)	548,32
	Condições de Vida - Índice de Desenvolvimento Humano Municipal – IDHM	0,733
	Finanças Públicas Municipais - Total de Despesas Municipais – Saúde (Em reais de 2013)	30.210.817
	População e Estatísticas Vitais - Taxa de Mortalidade Infantil (Por mil nascidos vivos)	15,23
Nova Odessa	Educação - Taxa de Analfabetismo da População de 15 Anos e Mais (Em %)	3,61
	Renda e Rendimento - Renda per Capita (Em reais correntes)	733,41
	Condições de Vida - Índice de Desenvolvimento Humano Municipal – IDHM	0,791
	Finanças Públicas Municipais - Total de Despesas Municipais – Saúde (Em reais de 2013)	30.216.071
	População e Estatísticas Vitais - Taxa de Mortalidade Infantil (Por mil nascidos vivos)	7,95
Paulínia	Educação - Taxa de Analfabetismo da População de 15 Anos e Mais (Em %)	3,47
	Renda e Rendimento - Renda per Capita (Em reais correntes)	974,57
	Condições de Vida - Índice de Desenvolvimento Humano Municipal – IDHM	0,795
	Finanças Públicas Municipais - Total de Despesas Municipais – Saúde (Em reais de 2013)	183.767.853
	População e Estatísticas Vitais - Taxa de Mortalidade Infantil (Por mil nascidos vivos)	7,46

Fonte dos Dados: Agencamp		2010
	vivos)	
Pedreira	Educação - Taxa de Analfabetismo da População de 15 Anos e Mais (Em %)	4,68
	Renda e Rendimento - Renda per Capita (Em reais correntes)	687,97
	Condições de Vida - Índice de Desenvolvimento Humano Municipal – IDHM	0,769
	Finanças Públicas Municipais - Total de Despesas Municipais – Saúde (Em reais de 2013)	19.269.803
	População e Estatísticas Vitais - Taxa de Mortalidade Infantil (Por mil nascidos vivos)	13,38
Santa Bárbara d'Oeste	Educação - Taxa de Analfabetismo da População de 15 Anos e Mais (Em %)	3,68
	Renda e Rendimento - Renda per Capita (Em reais correntes)	730,23
	Condições de Vida - Índice de Desenvolvimento Humano Municipal – IDHM	0,781
	Finanças Públicas Municipais - Total de Despesas Municipais – Saúde (Em reais de 2013)	39.124.958
	População e Estatísticas Vitais - Taxa de Mortalidade Infantil (Por mil nascidos vivos)	10,73
Santo Antonio de Posse	Educação - Taxa de Analfabetismo da População de 15 Anos e Mais (Em %)	7,82
	Renda e Rendimento - Renda per Capita (Em reais correntes)	588,32
	Condições de Vida - Índice de Desenvolvimento Humano Municipal – IDHM	0,702
	Finanças Públicas Municipais - Total de Despesas Municipais – Saúde (Em reais de 2013)	12.468.459
	População e Estatísticas Vitais - Taxa de Mortalidade Infantil (Por mil nascidos vivos)	7,19
Sumaré	Educação - Taxa de Analfabetismo da População de 15 Anos e Mais (Em %)	4,87
	Renda e Rendimento - Renda per Capita (Em reais correntes)	668,49
	Condições de Vida - Índice de Desenvolvimento Humano Municipal – IDHM	0,762
	Finanças Públicas Municipais - Total de Despesas Municipais – Saúde (Em reais de 2013)	137.542.876
	População e Estatísticas Vitais - Taxa de Mortalidade Infantil (Por mil nascidos vivos)	10,25
Valinhos	Educação - Taxa de Analfabetismo da População de 15 Anos e Mais (Em %)	3,13
	Renda e Rendimento - Renda per Capita (Em reais correntes)	1.247,87
	Condições de Vida - Índice de Desenvolvimento Humano Municipal – IDHM	0,819
	Finanças Públicas Municipais - Total de Despesas Municipais – Saúde (Em reais de 2013)	62.416.187
	População e Estatísticas Vitais - Taxa de Mortalidade Infantil (Por mil nascidos vivos)	10,72
Vinhedo	Educação - Taxa de Analfabetismo da População de 15 Anos e Mais (Em %)	3,37
	Renda e Rendimento - Renda per Capita (Em reais correntes)	1.308,22
	Condições de Vida - Índice de Desenvolvimento Humano Municipal – IDHM	0,817
	Finanças Públicas Municipais - Total de Despesas Municipais – Saúde (Em reais de 2013)	55.258.993
	População e Estatísticas Vitais - Taxa de Mortalidade Infantil (Por mil nascidos vivos)	10,00

O cruzamento das variáveis levantadas leva a resultados curiosos, como por exemplo, no município de Paulínia no qual as altas arrecadações e os grandes gastos em saúde não acompanham proporcionalmente em um baixo índice de mortalidade infantil. Da mesma forma o município não apresenta os melhores índices de alfabetização – 3,45% de analfabetos contra 2,75% de Americana; 3,26% de Campinas; 3,37% de Vinhedo e; 3,13% de Valinhos.

Os dados obtidos na autarquia estadual – e fornecidos por cada um dos municípios e pelo Governo do Estado de São Paulo – demonstram em linhas gerais que há uma disparidade econômica entre os municípios que compõe a mesma Região Metropolitana. Em outras

palavras, municípios que pela lei deveriam possuir alguma semelhança por formarem o mesmo espaço geográfico.

Transportando a questão para o campo jurídico, encontramos o atual Pacto Federativo brasileiro, construído com a Constituição Federal de 1988 a qual estruturou o Pacto sobre três tipos de entes federados – União, Estados e Municípios. Para os conglomerados urbanos, o constituinte previu a criação de Regiões Metropolitanas⁵, criadas por lei estadual. Contudo tais Regiões Metropolitanas na prática são ineficazes já que não há previsão de competências privativas ou comuns para tais regiões que, por sua vez, não são entes federados, se encontrando, assim, na dependência da concretização de políticas públicas pragmáticas e pontuais, as quais não se aprofundam na solução de seus verdadeiros problemas.

Comprovação das afirmações acima é a disparidade de gastos em proteção ao meio ambiente no ano de 2011:

Tabela 4 – Despesas Meio Ambiente

		2011
Americana	Meio Ambiente - Total de Despesas Municipais – Gestão Ambiental	1.094.847
Artur Nogueira	Meio Ambiente - Total de Despesas Municipais – Gestão Ambiental	-
Campinas	Meio Ambiente - Total de Despesas Municipais – Gestão Ambiental	875.383
Cosmópolis	Meio Ambiente - Total de Despesas Municipais – Gestão Ambiental	2.083.474
Engenheiro Coelho	Meio Ambiente - Total de Despesas Municipais – Gestão Ambiental	892.525
Holambra	Meio Ambiente - Total de Despesas Municipais – Gestão Ambiental	71.684
Hortolândia	Meio Ambiente - Total de Despesas Municipais – Gestão Ambiental	3.322.890
Indaiatuba	Meio Ambiente - Total de Despesas Municipais – Gestão Ambiental	251.896
Itatiba	Meio Ambiente - Total de Despesas Municipais – Gestão Ambiental	10.737.501
Jaguariúna	Meio Ambiente - Total de Despesas Municipais – Gestão Ambiental	10.719.688
Monte Mor	Meio Ambiente - Total de Despesas Municipais – Gestão Ambiental	-
Nova Odessa	Meio Ambiente - Total de Despesas Municipais – Gestão Ambiental	-
Paulínia	Meio Ambiente - Total de Despesas Municipais – Gestão Ambiental	702.890
Pedreira	Meio Ambiente - Total de Despesas Municipais – Gestão Ambiental	3.584.723
Santa Bárbara d'Oeste	Meio Ambiente - Total de Despesas Municipais – Gestão Ambiental	91.182
Santo Antonio de Posse	Meio Ambiente - Total de Despesas Municipais – Gestão Ambiental	306
Sumaré	Meio Ambiente - Total de Despesas Municipais – Gestão Ambiental	1.375.431
Valinhos	Meio Ambiente - Total de Despesas Municipais – Gestão Ambiental	-
Vinhedo	Meio Ambiente - Total de Despesas Municipais – Gestão Ambiental	1.078.707

⁵ “podem ser conceituadas, em sentido amplo, como o conjunto territorial intensamente urbanizado, com marcante densidade demográfica, que constituiu um pólo de atividade econômica, apresentando uma estrutura própria definida por funções privadas e fluxos peculiares, formando, em razão disso, uma mesma comunidade sócio-econômica em que as necessidades específicas somente podem ser, de modo satisfatório, atendidas através de funções governamentais coordenadas e planejadamente exercitadas” (GRAU, 1983. p. 10)

Nada justifica que os municípios de Vinhedo ou ainda Cosmópolis invistam mais em Meio Ambiente do que Campinas. Não há nenhum problema ambiental (como ocorre em Paulínia) que justifique os gastos. As arrecadações e populações de Vinhedo e Cosmópolis são em muito inferiores à Campinas.

Estes dados demonstram que, mesmo em questões nas quais os problemas são coletivos, difusos para usar a terminologia jurídica correta, não há um planejamento (enfrentamento) coletivo de um problema comum.

No caso das Regiões Metropolitanas, estamos diante de um quadro de “*concretização desconstitucionalizante*” (NEVES, 2005, p. 158) no qual, na aplicação da Constituição seus objetivos são negados na concretização – aplicação – do texto constitucional.

Isto é, na implementação das Regiões Metropolitanas, o objetivo da Constituição Federal de integrar os municípios participantes da região, melhorando o planejamento e a execução de políticas públicas é negado.

Os dados apresentados demonstra que as diferenças intra regionais que a Constituição Federal de 1988 pretendia através da facilitação da criação de Regiões Metropolitanas, não foram eliminadas.

Dentro das regiões metropolitanas, especialmente na Região Metropolitana de Campinas analisada neste estudo, fica demonstrado que não há correlação entre arrecadação, população e qualidade de vida (entendida aqui como qualidade dos serviços públicos).

O cruzamento de informações resulta na inexistência de um padrão de comportamento dos dados entre os municípios da Região Metropolitana de Campinas. Exemplificando: A relação entre arrecadação de um município e a taxa de analfabetismo tem varias enormes entre os municípios, resultando que as políticas educacionais continuam municipalizadas, inexistindo diálogo entre os municípios para formulação de políticas públicas conjuntas as quais, resultariam em uma maior padronização dos dados.

Isto decorre tanto da falta de organização de cada um dos municípios, mas também, da impossibilidade jurídica da criação de um espaço efetivo de planejamento regional. Se de um lado a Constituição Federal permite e facilita a criação de Regiões Metropolitanas por leis complementares estaduais, por outro lado, esvazia ao delimitar as competências de cada ente federado e, não prever competência para as regiões metropolitanas existentes.

Exceção à regra é o Estado de Minas Gerais que possui legislação (Lei Complementar 88/06) que organiza o funcionamento das suas regiões metropolitanas e ameniza os problemas.

A lei mineira cria requisitos para a criação de Regiões Metropolitanas (art. 3º) tais como grau de conturbação; atividades econômicas e; deficiência nos serviços públicos. Traz ainda as metas (objetivos) das Regiões Metropolitanas (art. 4º) – redução das desigualdades; reconhecimento de identidade metropolitana -; subsidiariedade entre os municípios e; poder regulamentar metropolitano. Do ponto de vista democrático (art. 8º), são criadas as Assembleias Metropolitanas cuja missão é definir as macrodiretrizes do planejamento da região e, vetar resoluções dos Conselhos Administrativos.

4. Considerações Finais

A pretensão do constituinte 87/88 em seu movimento de descentralização era criar um ente administrativo (não político) descentralizado capaz de melhor gerenciar os serviços públicos de municípios que compõem um território limítrofe e urbanizado, buscando como meta não só potencializar e os serviços públicos, mas igualar as pequenas diferenças entre os municípios.

Observamos também que de outro lado, a Constituição Federal ao transformar a Região Metropolitana em ente político, esvazia suas competências, as quais permanecem nas mãos da União, Estados e Municípios, deixando as Regiões Metropolitanas dependendo de soluções paliativas como os Consórcios Públicos (Lei 11.107/05) ou, o exemplo da lei complementar mineira que cria fóruns de discussão e gestão regionais.

O que a doutrina, seja do Direito Econômico ou do Direito Administrativo, pouco observa é natureza econômica das regiões metropolitanas.

Uma região metropolitana, assim como foi todo o processo de expansão territorial brasileiro, ocorre em função da atividade econômica. Assim, como ensina Clementina de AMBROSIS (2001, p. 165) sobre as Regiões Metropolitanas:

“pressupõe uma realidade social e econômica cujo centro dinâmico é a metrópole, pólo de atração (e/ou de dominação) de um grande espaço de produção e consumo, e cuja manifestação é a intensa urbanização que dá origem a múltiplas funções de interesse comum aos municípios limítrofes que a contém”

As regiões metropolitanas se desenvolveram a partir de um pólo de desenvolvimento econômico – cidade principal, Campinas, no caso deste estudo. A partir da instalação deste pólo há a irradiação dos efeitos (benéficos e maléficos) para as áreas mais próximas, criando uma identidade econômica, concentrando os meios econômicos pelos quais se irradia o crescimento da região.

Para Gilberto Bercovici (2003, p. 65): *“o pólo de desenvolvimento modifica seu ambiente geográfico imediato e, se é poderoso, toda a estrutura da economia nacional que o integra”*.

Esta é a tônica da Região Metropolitana de Campinas. Todas as atividades econômicas giram ao redor da cidade de Campinas. Mesmo antes da formação da região metropolitana, no ano de 2000, já havia a relação de dependência das cidades vizinhas em relação à agricultura, sendo o município, desde o século XIX, o centro comercial para a venda e exportação de café das cidades do interior do Estado de São Paulo.

A riqueza econômica da região e, conseqüentemente a vida social, orbita a sede da metrópole e, as econômicas acabam por se tornar complementares, isto é, dependentes umas das outras.

Desta feita, a senha para se compreender o grau de diferenças sociais e econômicas entre os municípios está em compreender a dinâmica econômica de cada um dos municípios e, compreender como ocorre a relação entre estas economias locais.

No caso do município de Campinas, esta possui, até mesmo em decorrência da riqueza gerada pelo comércio do café e, a infraestrutura instalada para seu comércio e exportação, uma industrialização proeminente, permitindo a existência de instituições públicas burocráticas que levaram a ser um polo que, além de industrializado, possuía bons serviços públicos, em especial na área de saúde e educação.

A existência de capital disponível, infra-estrutura, industrialização e, instituições pública, tornou Campinas o pólo de irradiação das decisões econômicas para a sua região, passando as cidades ao redor dependerem e interagirem economicamente com Campinas, passando, especialmente com o fim dos espaços físicos, cidades vizinhas como Hortolândia, Paulínia, Valinhos a se tornarem a sede de empresas, local de dormitório e, cinturão verde da sede da metrópole.

Porém, as relações de troca entre as cidades, repete no âmbito regional, a Teoria do Subdesenvolvimento da CEPAL, a qual, afirma que as decisões econômicas de um determinado espaço geográfico é tomado no centro desenvolvido e, a periferia (cidades ao redor de Campinas) adaptam suas economias às necessidades da cidade sede.

Enquanto a economia não for regionalizada, não haverá a possibilidade de diminuição das desigualdades intra regionais, mantendo-se o descumprimento da Constituição Federal.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AMBROSIS, Clementina de. **Regiões Metropolitanas, Aglomerações Urbanas e Microrregiões.** In MOREIRA, Mariana (org.). *Estatuto da Cidade*. São Paulo: CEPAM, 2001, págs. 163-174.

BERCOVICI, Gilberto. **Desigualdades Regionais, Estado e Constituição.** São Paulo: Max Limonad, 2003.

CONTIPELLI, Ernani. **Solidariedade e desenvolvimento socioeconômico nos estados descentralizados.** In Revista Direito Mackenzie. n. 6 v. 1, São Paulo, págs. 125-143.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Curso de Direito Constitucional**. 35ª ed. São Paulo: Saraiva, 2009.

GRAU, Eros Roberto. **Direito Urbano – Regiões Metropolitanas, Solo Criado, Zoneamento e Controle Ambiental, Projeto de Lei de Desenvolvimento Urbano**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1983.

NEVES, Marcelo. **Constitucionalização Simbólica e Desconstitucionalização Fática: Mudança Simbólica da Constituição e Permanência das Estruturas Reais de Poder**. *in Revista Trimestral de Direito Público*. n. 12, São Paulo: Malheiros, 1995, págs. 156-167.

TEIXEIRA, Ana Carolina Wanderly. **Região Metropolitana – Instituição e Gestão Contemporânea**. 2ª ed. Belo Horizonte: Fórum, 2009.