

MUNICÍPIO, CIDADE, METRÓPOLE E MEGACIDADE:

Há diferenças entre estes e também em relação a Estados-Membros e União?

Por Rui Tavares Maluf*

SUMÁRIO

Apresentação

Introdução

Município

Cidade

Cidade e Município

Metrópole

Metrópole e Região Metropolitana

Megacidade e Cidade Global

E a Covid-19 com tudo isso?

Últimas palavras

Bibliografia e fontes de informação

Anexos

Apresentação

O documento ora disponibilizado integra conjunto de escritos deste autor especialmente desenvolvidos para seus alunos do curso de Sociologia e Política da Fundação Escola de Sociologia e Política de São Paulo (FESP), tendo agora atualizado, os quais foram originalmente destinados à disciplina de Formação e Desenvolvimento Político do Brasil, a qual já não consta mais da grade curricular da instituição. O propósito deste, e dos outros já divulgados, é de duas ordens; primeiramente e de forma clara (espero) o de oferecer apoio aos conteúdos previstos e abordados com base no plano de ensino, os quais, por sua vez, procuram estar articulados à bibliografia constante do mesmo; e, secundamente o propósito específico do presente documento é o de aprofundar a compreensão da política em um país federativo no qual o município conta com uma história muito clara, bem como na importância do mesmo para o desenvolvimento social e econômico do País. A despeito do público-alvo se constituir de seus alunos, o autor coloca o artigo à disposição pública solicitando, no entanto, citação da fonte em caso de utilização para trabalhos acadêmicos ou outros escritos.

Introdução

É quase intuitivo a qualquer pessoa medianamente informada que parte da resposta à pergunta formulada no subtítulo do presente artigo será afirmativa, isto é, *sim*. Município, cidade, metrópole e megacidade se referem a assuntos locais, mais imediatos à vida das pessoas, portanto comuns, enquanto a de estados-membros e união se reportam a instâncias mais afastadas da vida cotidiana embora suas existências também tenham impacto muito real sobre a vida da sociedade. Talvez a mesma resposta afirmativa possa ser ligeiramente qualificada destacando-se que município, estados-membros e união tais como previstos na Constituição do Brasil conformam os três níveis de governo existentes em nossa república federativa.

Em termos gerais a resposta acima pode estar correta, mas há diferenças importantes entre as quatro que compõe o título deste artigo e recomendam esclarecimento caso se queira emprega-las de forma a tanto contribuir na compreensão de argumentações consistentes para as ciências sociais quanto se queira mobilizar tais conceitos na definição de objetos de investigação para o mesmo campo científico. Admito, de plano, que haverá maior ou menor pertinência em diferenciá-los tanto em decorrência do objeto a ser conhecido quanto da área das ciências sociais a ser mobilizada.

Município

Município é uma clara figura constitucional e político-administrativa no Brasil, bem como já expresso no primeiro parágrafo se traduzindo em um dos três níveis de governo

e o que designa o poder local oficial¹. A origem desta instituição remonta, para nós brasileiros, ao início da colonização e suas transformações dizem respeito mais à implantação das ideias da autonomia de organização do que ao significado. Portanto, o município é para nós no Brasil mais antigo do que os estados membros e, compreensivelmente, que a união e a federação, estas últimas se constituindo em instituições “recentes”, pois originadas com a proclamação da República.

Assim sendo, a partir dos primeiros anos da colonização, tal como se observava em Portugal, o município comportava o território sobre o qual tinha jurisdição, a câmara municipal composta por vereadores, isto é, representantes dos moradores de próprio município e estes contavam com um mandato temporal fixo ao cabo do qual eram substituídos em sua maioria. À época, a câmara municipal governava por meio da figura do procurador do conselho² da câmara municipal, ele próprio um membro.

Das mudanças ocorridas na organização do poder municipal, umas foram mais outras menos significativas³. Por exemplo, depois de extinto o cargo do procurador, no século XVIII, houve o de intendente e só depois a criação do cargo de prefeito. No entanto, se os vereadores desde sempre foram eleitos pelos munícipes, o cargo de prefeito só passou a ser escolhido pelo voto popular a partir da Constituição de 1946 e, mesmo assim, excluindo-se em princípio os prefeitos das capitais estaduais, estâncias hidrominerais, os quais deveriam ser nomeados pelo governador com autorização das assembleias legislativas, e os das áreas consideradas de segurança nacional, que seriam designados pelo presidente da República⁴. A partir do momento em que o prefeito tornou-se elegível tal como os vereadores, esta instituição ganhou, possivelmente, ainda mais projeção perante aos cidadãos (ainda que isto não tenha resultado de forma equivalente em melhor desempenho da administração pública local). Por outro lado, aprofundou o caráter presidencialista do sistema político no âmbito municipal⁵. Junto com a elegibilidade do prefeito e, a partir de 1988, com a promulgação da nova constituição os municípios passaram a dispor da autonomia para elaborar suas leis orgânicas⁶, isto é, constituições locais a fim de definir tudo que é de seus peculiares interesses, embora tenham de se ater a tal denominação.

Indubitavelmente é com a constituição atualmente vigente que o município obteve o maior grau de autonomia político-administrativa e financeira da história, seja pelo que já se apresentou no parágrafo anterior, mas igualmente pela clareza do que lhe

¹ - Acrescento oficial para não confundir com termo usado inúmeras vezes em estudos sociológicos e outros para se referir à força de grupos econômicos que se expressam na localidade (em um ou mais municípios) e submetem o governo a seus interesses, subvertendo o princípio da representação, pois as autoridades se tornam representantes destes grupos e não dos munícipes.

² - O procurador do conselho da Câmara era ele próprio um vereador. Portanto, a câmara municipal teria uma pequena semelhança com o parlamentarismo uma vez que o chefe do executivo era também edil, outro nome dado ao vereador. Ainda que apresentando variações, o prefeito (em São Paulo e muitos municípios denominado intendente até o final do século XIX) continuou sendo escolhido dentre os vereadores no início da República.

³ - Registre-se, todavia, que se o município é basicamente o mesmo desde sempre, a extensão territorial dos mesmos foi sempre bem variável entre si e bem mais do que a existente entre os estados da federação.

⁴ - Tal como previsto pelos parágrafos 1º e 2º do artigo 28 da constituição. A Constituição de 1967 repetiria tal princípio, como se observava pelas letras “a” e “b” do parágrafo 1º do artigo 16.

⁵ - Conceitualmente os poderes executivo e legislativo do município se constituem no subsistema político.

⁶ - Até então, e durante a república, as leis orgânicas municipais eram legisladas por cada estado no âmbito das assembleias legislativas por projeto enviado pelos executivos estaduais, ainda que alguns estados concedessem autonomia aos municípios para que estes o fizessem. A partir da promulgação da Constituição de 1967 colocou-se um fim a esta autonomia.

foi assegurado em termos de criação das receitas próprias, como imposto predial e territorial urbano (IPTU), imposto sobre serviços (ISS), taxas e emolumentos em geral, bem como participação garantida em percentuais previstos no texto da carta magna, seja na repartição de tributos em outros tributos estaduais e federais⁷. Contudo, a autonomia formal não significou necessariamente autonomia efetiva pelas razões que espero ficarão claras no decorrer deste texto.

Chamo a atenção para algo contraditório produzido pelo município enquanto o ente da federação mais próximo da população com a cidade, o qual, espero, ficará mais claro ao leitor na exposição dos tópicos subsequentes e em outro trabalho a ser apresentado. Para municípios que se encontram em uma cidade muito grande como São Paulo, seja a capital paulista ou alguns dos circunvizinhos, torna-se difícil admitir a ideia de “*mais próximo da população*” devido à complexidade existente. Pois se a cidade é a parte do município onde vivem a maior parte das pessoas, e, portanto a realidade de contato com seu cotidiano (diferentemente dos estados e da união), não deixa de ser discutível que a própria cidade quando vier a se transformar em algo muito maior mantenha a propalada noção de “*proximidade*”. Sempre que o termo “*mais próximo do cidadão*” foi empregado subentendia-se a relação pessoal; cara a cara.

Cidade

Por ser um fenômeno em parte espontâneo, cidade é uma realidade mais antiga e universal do que município, independentemente do idioma no qual aparece⁸. Constitui-se em evolução de agrupamentos humanos em formas mais cooperativas as quais passaram para o que se convencionou chamar de vila⁹. Mas cidade é compreendida como o oposto ao universo rural. Na cidade, as pessoas vivem em proximidade física nitidamente exigindo organização mínima em comum para o funcionamento de diferentes atividades tanto ligadas à sobrevivência física (material) quanto à vida cultural e de recreação, as quais em sua maioria foram gestadas no próprio viver citadino. A cidade, portanto, demanda vários serviços públicos, tais como vias públicas, iluminação, serviço de água e esgoto, como ser a sede de um governo ao menos para si mesmo e, ainda, agregue-se o fato de que historicamente a cidade é uma designação para a sede de um poder político mais vasto do que os limites urbanos da própria cidade (sede de um município, capital de um governo regional e, ainda capital nacional¹⁰).

⁷ - Por exemplo, 50% do produto da arrecadação da união sobre imposto territorial rural (ITR), 50% do produto da arrecadação do estado sobre o imposto sobre a propriedade de veículos automotores (IPVA), entre outros, todos descritos na seção VI, Da Repartição das Receitas Tributárias (artigos 157 a 162).

⁸ - Civitas em latim, *city* em inglês, *cittá* em italiano, *ville* em francês (curioso, mas não confundir com *vila* que em francês é *villa*).

⁹ - A vila pode ser entendida como o embrião da cidade, mas sua sobrevivência ainda está quase integralmente voltada para a atividade rural. Saliente-se, ainda, que nem sempre no Brasil ou outros países a passagem de vila para cidade é perceptível a não ser enquanto decisão político-administrativa. Outras vezes uma vila cresce um pouco e se liga à cidade do município sendo conhecida formalmente pela denominação de *bairro*. E não parece ser mera coincidência que muitos bairros em grandes cidades são chamados de vila, seja por que no passado o foram e/ou porque sua população tenha vindo de alguma vila mais longínqua dando início a algum povoado.

¹⁰ - Como também de entidades internacionais e supranacionais.

Diferentemente do rural, a cidade não produz alimentos para a reprodução de sua própria existência, quando muito o faz marginalmente¹¹.

Mas se as pessoas vivem em proximidade física na cidade, haverá outra característica a ser observada; número de relações e contatos muito maior de cada pessoa com outras transcendendo o grupo familiar e de amizades, porém se constituindo de diferentes naturezas e com tendência a produzir relacionamento impessoal. Mas a impessoalidade, conquanto tenha uma característica negativa, como já foi apontado em estudos de sociologia urbana, é também importante para a coordenação de atividades complexas que precisam de objetividade e, por que não admitir, também para escapar a preconceitos existentes em pequenos grupos sociais.

É possível afirmar que a cidade evoluiu praticamente de forma espontânea na maioria dos casos e a construção intencional e planejada, exceção à regra, decorreu da imposição de cidades que funcionavam como sedes de governos nacionais ou subnacionais as quais passaram a gerar efeitos urbanísticos, sociais e políticos considerados indesejáveis. Ou do desejo de governantes em aprimorar seu funcionamento, gerando racionalidade em vários aspectos que se tornam conflitivos, como também propiciar embelezamento e, ainda, manifestações de poder.

Contudo, embora a cidade seja claramente diferente de município as constituições e/ou legislações eventualmente propiciaram ambiguidade e, portanto, mal entendidos. A constituição do império promulgada em 1824, e primeira do País independente, gerava tal ambiguidade. Nesta afirma-se o seguinte:

“Art. 167. Em todas as Cidades, e Villas ora existentes, e nas mais, que para o futuro se crearem haverá Camaras, ás quaes compete o Governo economico, e municipal das mesmas Cidades, e Villas”

Parece fora de dúvida que o artigo acima raramente se traduziu em realidade. Pois as vilas, primeiramente, só vieram a se emancipar de outros municípios quando reuniram condições políticas, econômicas e sociais para isto. Ademais, quase invariavelmente quando determinada cidade se emancipou do município ao qual estava ligado, passou a dispor também de área rural. Porém, o mal entendido tem alguma razão de ser uma vez que dificilmente alguém identificará a existência de um município em um país com vasto território e população se o mesmo não contar com uma cidade.

Na primeira constituição da República, a de 1891, o termo só aparece como informação para identificar onde se deu a assinatura da carta magna do País pelos constituintes, a saber: *“Sala de sessões do Congresso Nacional Constituinte na cidade do Rio de Janeiro”*. Ou seja, está fora do corpo da constituição, de seus artigos. No texto da constituição de 1934, o termo cidade aparece três (3) vezes e conjuntamente ao termo *“campo”* a fim de tratar de relações de trabalho. Não há qualquer menção a cidade nas cartas de 1937, 1946, e 1967.

¹¹ - É bem interessante constatar que em tempos mais recentes tem havido como que uma “redescoberta” dos produtores das poucas áreas agrícolas existentes na capital paulista, ou mesmo nos municípios do entorno, e, mais ainda, do abastecimento tanto de restaurantes como de consumidores em geral.

A palavra cidade reaparece na atual constituição, a de 1988, em cinco (5) menções. A primeira destas surge no *inciso XIII do artigo 29* que integra o capítulo I que dispõe sobre os municípios e participação cidadã e reza o seguinte: “*iniciativa popular de projetos de lei de interesse específico do Município, da cidade ou de bairros, através da manifestação, de pelo menos cinco por cento do eleitorado*”. Outras três (3) referências se encontram no capítulo II da *política urbana* e a quinta citação nada mais é do que o complemento de identificação sobre a manutenção do colégio Pedro I, localizado na “*cidade de Petrópolis*”, a ser mantido na órbita federal.

Cidade e Município

Percebe-se agora que os termos *cidade* e *município* não significam a mesma coisa a despeito de se encontrarem intimamente ligados. Em um país com a vastidão territorial do Brasil, mesmo na atualidade há inúmeros municípios dentre os 5.570 existentes nos quais praticamente inexitem cidades, sendo formados por uma ou algumas vilas esparsas, e, independente de sua extensão territorial. Por outro lado há na atualidade em consequência da grande urbanização e industrialização para certas localidades (especialmente São Paulo), certos municípios que se constituem estritamente da cidade, isto é, o limite jurisdicional da cidade coincide com o do município e, há casos, também, como apresentarei em tópico à frente, no qual a cidade extravasa o limite do município. É fato, porém, que muitos municípios possuem superfície territorial muito pequena facilitando que a cidade praticamente coincida com seus limites. Mas o que vai se tornando mais comum ao se observar o país em seu todo é a existência concomitante no município de *cidade*, *vilas*¹² e *campo*.

Para tornar a diferenciação mais consistente a diferença entre município e cidade observe os seguintes exemplos. O município de Altamira no estado do Pará na região Norte - o maior do Brasil em extensão territorial - dispõe de uma área de 159.533,33 km² que o faz maior, por exemplo, do que Bangladesh, um país no sul da Ásia que tem 148.460 km². A população estimada de Altamira é de 114.594 e a de Bangladesh de 166.368.149. Ou seja, Bangladesh, embora menor territorialmente, possui população 1.451,8 vezes maior que o município paraense. Comparando a densidade demográfica de ambos, ou seja, o indicador de número de habitantes por quilômetro quadrado, tem-se que o país asiático conta 1.121 habitantes por quilômetro quadrado enquanto Altamira somente 1,39¹³. Embora “somente” para Altamira, isto não é pouco comparando a si própria à época do censo de 2010 quando este indicador era de somente 0,62. Mas há ironias nestes dados se os mesmos fossem utilizados sem qualquer informação objetiva sobre cidades. Observe: a população urbana de

¹² - Em alguns casos tratada como equivalente a povoação, povoado, em outras destas distinguindo-se.

¹³ - Os dados de território e populacionais são extraídos de três diferentes produtos gerados e/ou disponibilizados pelo IBGE, a saber: 1) *Cidades*; 2) *Atlas Territorial do Brasil*; e, 3) *Países*. No entanto, a informação de densidade demográfica é de responsabilidade deste autor uma vez que a informação fornecida pelo instituto é do ano de 2010 e optou-se pela do ano de 2019, igualmente fornecida pelo IBGE. A população de Bangladesh, no entanto, é de 2018 uma vez que o produto países é alimentado pelas estatísticas internacionais fornecidas por cada país ao Programa de Desenvolvimento Urbano das Nações Unidas (PNUD).

Bangladesh é de 36% no total da população, isto é, minoria, mesmo que grande parte da população se esprema no território modesto do país.

Voltando-me agora para o menor município brasileiro em território este é o de Águas de São Pedro no interior do estado de São Paulo com apenas 3,61 km² e também diminuta população (mas não a menor do País), com 3.541, mas apresentando densidade demográfica bem maior que Altamira; 958,72 habitantes por km².

Tabela 01				
<i>Indicadores Físico e Populacionais de três municípios brasileiros e de um país asiático</i>				
CATEGORIA/ INDICADOR	NOME	EXTENSÃO TERRITORIAL (Km ²)	POPULAÇÃO	DENSIDADE DEMOGRÁFICA (hab/km ²)
Município	Altamira (PA)	159.533,33	000.114.594	0.001,39
	Águas de São Pedro (SP)	000.003,61	000.003.451	0.958,72
	São Paulo (SP)	001.521,11	012.252.023	8.054,66
	Médias (1), (2)	001.528,31	000.037.728	0.023,89
País	Bangladesh	148.460,00	166.368.149	1.121,00
Observações: (1) média da população municipal brasileira das estimativas de 2019 e de extensão territorial dos municípios brasileiros (IBGE); (2) – A média das densidades demográficas de deu pela somatória das extensões territoriais dos municípios dividida pela somatória dos das populações municipais. É possível que haja ligeira diferença com os dados agregados do território do Brasil com os municípios.				

Metrópole

O termo metrópole é a contração de dois (2) termos de origem greco-romana para dizer *cidade grande*. Historicamente, metrópole tem seu uso corrente voltado para designar tanto a capital de um país que é maior (ou mais importante do que as demais cidades do mesmo país) quanto para definir a relação política de dominação e subordinação entre a capital deste país com suas colônias. Assim, Lisboa e Londres eram as metrópoles das colônias portuguesas e britânicas no Brasil, África, América do Norte, entre outros, respectivamente. Com o passar do tempo o termo metrópole adquire sentido voltado para expressar a combinação de cidade grande, geralmente a capital de um país, de uma província, etc, que é tanto o exemplo para maiores possibilidades de desenvolvimento econômico e social quanto de hábitos de vida mais desenvolvidos (também chamados civilizados, ou de urbanizados). Em geral, o perfil urbanístico das metrópoles é marcado por ações continuadas e com diretrizes por parte do governo diretamente responsável, conta com significativa verticalização a despeito de ocorrer contrastes entre metrópoles europeias, norte-americanas, sul-americanas e de outros lugares, bem como pelo efeito de *conurbação*, qual seja, a cidade maior se ligar às vizinhas e geralmente menores suprimindo total ou quase integralmente as divisas físico-naturais. E quanto ao perfil econômico tende a ser quase invariavelmente de relevância para a geração de riqueza.

A metrópole é local de relevância no sistema político nacional, seja capital regional ou do país, a qual sofrerá variação a depender da existência do número de governos locais dentro de seus limites. Tenha-se presente que o município de São Paulo

sozinho conta com uma metrópole em seu território de 1.521,11 km² e com população de 12.252.023 milhões de habitantes. Como se detecta na tabela disponível no tópico anterior, a extensão da superfície paulistana é praticamente igual à média das superfícies de todos os municípios brasileiros. Trata-se de um tamanho físico considerável, mas há oito (8) maiores no próprio estado¹⁴ a despeito de sua população se constituir na maior do País. E tudo aumenta ao se somar os municípios vizinhos que passaram a formar parte da mesma cidade. Esta realidade torna a capital paulista um poder político com repercussões e influência na vida nacional. Mas, provavelmente, esta importância se reduziria caso a capital paulista fosse dividida em três (3) ou quatro (4) municípios, mantidas as demais condições da constituição política vigente.

Metrópole e Região Metropolitana

No decorrer da década de 1960 parecia claro a muitos governantes e estudiosos que várias metrópoles, principalmente a de São Paulo, haviam crescido demasiadamente acarretando vários problemas para o funcionamento dos governos dos municípios que formavam a mesma grande cidade e, ainda, com os seus governos estaduais. Os recursos financeiros eram insuficientes e mal focados para tratar das questões comuns fossem estas estratégicas, como também de coordenação para os municípios que integravam a mesma metrópole.

Uma vez que o Brasil vivia sob a égide do regime autoritário militar fato este que significava em termos administrativos centralização e concentração de poderes no governo federal, o caminho encontrado para os defensores da elaboração de instrumentos efetivos que pudessem enfrentar este desafio se deu via governo federal mediante a criação de Regiões Metropolitanas em junho de 1973, durante o governo do presidente Médici, sancionando a Lei Complementar n. 14/73 instituindo oito (8) regiões metropolitanas no País¹⁵, mas sem incluir o Rio de Janeiro. Desse modo, a Região Metropolitana de São Paulo se originou com 37 municípios, incluindo a capital, e, no ano seguinte, 1974, a Lei Complementar 94 do Estado de São Paulo, adequou a legislação federal. Na atualidade, já sob outra realidade constitucional e legislativa, chega a 39. Este diploma previu ainda a criação de conselhos deliberativos e consultivos

Dois (2) anos após ter sido sancionada, a lei foi modificada pela Lei Complementar n. 27, já sob o governo do presidente Geisel, deixando mais clara a competência da figura dos governadores estaduais¹⁶ tanto na presidência do conselho quanto na nomeação dos seus membros (*vide reprodução das leis nos anexos*).

¹⁴ - Os oito (8) municípios paulistas com territórios maiores que o da capital, em ordem crescente, são os seguintes: Teodoro Sampaio (1.555,8 km²); Barretos (1.566,16 km²); Rancharia (1.587,50 km²); Capão Bonito (1.640,23 km²); Eldorado (1.654,26 km²); Itapetininga (1.789,35 km²); Itapeva (1.826,26 km²); e, Iguape (1.978,80 km²). Nenhum destes integrantes da Região Metropolitana de São Paulo (RMSP) e, alguns, até distantes da capital.

¹⁵ - As oito (8) regiões metropolitanas contempladas neste diploma legal foram São Paulo (SP), Belo Horizonte (MG), Porto Alegre (RS), Recife (PE), Salvador (BA), Curitiba (PR), Belém (PA) e Fortaleza (CE).

¹⁶ - Lei complementar n. 27 de 3 de novembro de 1975.

Quando da transição do regime autoritário para o democrático, a Constituição Federal de 1988 previu com nitidez a atribuição de criar regiões metropolitanas, bem como outras figuras metropolitanas e urbanas passavam a ser dos estados federados. Acompanhe o texto específico do artigo 25 o qual integra o capítulo III tratando do assunto:

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.

Mesmo considerando as condições políticas adversas durante o regime autoritário, não deixou de ser importante a criação da figura das regiões metropolitanas. A Região Metropolitana de São Paulo (RMSP), a despeito das várias dificuldades, parece ter sido a que teve algum êxito produzindo um acervo que de certa forma serviria à nova realidade a partir de 1988. Há que se considerar, contudo, que de 1973 até o momento em que o presente documento é redigido, a complexidade da RMSP aumentou de forma bem significativa não apenas pela incorporação de dois novos municípios, mas pelo aumento populacional e a distribuição desequilibrada das atividades econômicas mais dinâmicas e geradoras de empregos, entre outros.

A Constituição do Estado de São Paulo, promulgada exatamente um ano depois da federal (5 de outubro de 1989), assegurou de forma nítida a manutenção e legislação sobre regiões metropolitanas¹⁷, bem como das figuras das aglomerações urbanas e microrregiões. E, além disso, por meio do artigo 205, assegurou a possibilidade de *consórcios* entre municípios¹⁸ para encaminharem soluções para problemas ambientais comuns, especialmente na área de recursos hídricos e demais recursos naturais.

Mesmo com mudanças relevantes verificadas em quase meio século, a região metropolitana jamais se tornou mais um nível de governo, pois a própria Constituição reza que estes são os municípios, estados e união, o que já indica tensões políticas expressivas com desdobramentos judiciais e administrativos. Nem chegou a se constituir em uma autoridade metropolitana (mesmo que fosse autoridade delegada pelo governo do estado). Portanto, o funcionamento da região metropolitana exige mesmo grande trabalho de coordenação política, o qual depende de boa vontade política de atores políticos que se filiam a ideias, interesses, e agremiações políticas diversas em municípios com diferentes capacidades de ação. E tais capacidades, por seu turno, estão muito vinculadas à base econômica dos municípios e conseqüente arrecadação de receita própria.

¹⁷ - Desse modo a RMSP não ficou mais como única no estado. A partir de 1995, com a promulgação da lei complementar estadual número 815 de 30 de julho criava-se a região metropolitana da Baixada Santista, bem como conselhos e autarquias que se fizessem necessárias. Outras seguiriam nos anos seguintes.

¹⁸ - Não exclusivamente voltados para os das regiões metropolitanas, mas todos os municípios estaduais. No entanto, os problemas comuns tendem a ocorrer entre municípios das áreas assim definidas.

Tabela 02					
<i>Indicadores diversos de nove (9) municípios da Região Metropolitana de São Paulo (RMSP)</i>					
Município e RMSP	População (2019)	Extensão Territorial (km ²)	Densidade Demográfica (hab/km ²)	Distância da Capital (em km)	PIB per capita (ano de 2015 em R\$)
Arujá	89.824	96,17	934,01	45	56.399
Franco da Rocha	154.489	132,78	1.163,50	47	18.352
Guararema	29.798	270,82	110,03	79	53.469
Guarulhos	1.379.182	318,68	4.237,80	16	38.691
Itapevi	237.700	82,66	2.875,64	40	44.788
Osasco	698.418	64,95	10.753,16	22	94.389
São Caetano	161.127	15,33	10.510,57	14	83.342
São Paulo	12.252.023	1.521,11	8.054,66	-	53.733
Taboão da Serra	289.664	20,39	14.206,18	30	27.570
RMSP(39 municípios)	21.391.624	7.946,97	2.691,79		39.556

Estará errado quem pressupor que a maior riqueza bruta gerada pela capital se traduza em outros indicadores. O PIB *per capita* apresentado na *tabela 02* acima (coluna à direita) revela tal equívoco. De nove (9) dos 39 municípios que a *tabela a capital* ficou atrás de Arujá, Osasco e São Caetano. Com o uso somente deste indicador é possível, sem que se disponha de dados de receita própria bruta e per capita, considerar, igualmente, as diferenças nas possibilidades de ação destes governos e o que estes podem visualizar em termos de articulação na RMSP. Por sua vez, os dados relativos à densidade demográfica apontam para a enorme distorções na relação entre população e extensão territorial. O município de Taboão da Serra é o de maior número de habitantes por quilômetro quadrado sendo que possuía em 2015 o segundo pior PIB dentre os nove (9) apresentados¹⁹.

Megacidade

Em termos literais, megacidade equivale ao termo metrópole, pois a primeira como a segunda se forma de duas (2) palavras, sendo que na primeira o prefixo também já faz parte da língua portuguesa e o sufixo já é da língua portuguesa. Portanto, também significa *grande cidade*. Todavia, o que aqui interessa é menos o aspecto semântico, mas o sentido adquirido para especialistas de diferentes áreas que se ocuparam do assunto e, em menor medida, para os agentes públicos atuando em nível nacional e mundial no âmbito de uma organização como a Organização das Nações Unidas (ONU) e uma de suas agências já mencionadas; o PNUD. O conceito de megacidade não está livre de ambiguidade no entendimento deste autor, embora ao menos ofereça a ideia de que a megacidade se trata de uma metrópole superlativa mais em seus pontos negativos que positivos.

No final da década de 90 do século XX, o renomado sociólogo espanhol Manuel Castells²⁰ publicou a obra *Sociedade em Rede* na qual contribui para a popularização do

¹⁹ - Fora desta tabela, Francisco Morato era em 2015 o município da RMSP com o mais baixo PIB; de apenas R\$ 7.797.

²⁰ - A referida obra do autor publicada originalmente em língua inglesa como *The Network Society* é o primeiro volume de trilogia que se ocupa do tema *A Era da Informação, Economia, Sociedade e Cultura*, tendo sido publicada no Brasil pela editora Paz e Terra.

tema. Vale acompanhar trecho do que o referido pesquisador e intelectual afirma nas linhas abaixo.

“Megacidades são aglomerações enormes de seres humanos, todas elas (...) com mais de 10 milhões de pessoas (...) e quatro projetadas para passar 20 milhões em 2010. Mas o tamanho não é sua qualidade definidora. São os nós da economia global e concentram tudo isto: as funções superiores direcionais, produtivas e administrativas de todo o planeta; o controle da mídia, a verdadeira política do poder; e a capacidade simbólica de criar e difundir mensagens. Elas tem nome; a maioria deles estranhos à matriz cultural europeia/norte-americana ainda dominante: Tóquio, São Paulo, Nova York, Cidade do México, Xangai, Bombaim, Los Angeles, Buenos Aires, Seul, Pequim, Rio de Janeiro, Calcutá, Osaka”.

Quando Castells concluía sua obra, a ONU definia como megacidades as 13 reproduzidas no trecho acima. Na atualidade elas superam 20, porém projeções de órgãos oficiais para o futuro próximo indicam que algumas poderão deixar o grupo. Mais à frente, três (3) outros trechos abaixo reproduzidos dão o tom sobre este fenômeno.

“As megacidades não podem ser vistas apenas em termos de tamanho, mas como uma função de seu poder gravitacional em direção as principais regiões do mundo (...) As megacidades articulam a economia global, ligam as redes informacionais e concentram o poder mundial. Mas também são depositárias de todos esses segmentos da população que lutam para sobreviver, bem como daqueles grupos que querem mostrar sua situação de abandono, para que não morram em áreas negligenciadas por redes de comunicação (...) o que é mais significativo às megacidades é que elas estão conectadas externamente às redes globais e a segmentos de seus países, embora internamente desconectadas das populações locais responsáveis por funções desnecessárias ou pela ruptura social”.

Desse modo, a megacidade é bem mais do que a *conurbação* entre municípios vizinhos que formam a metrópole e se situando um pouco mais afastadas sob a polarização de uma central (geralmente capital). Além do que dizem os trechos de Castells aqui reproduzidos, a megacidade inclui elevada pressão sobre a infra-estrutura urbana e, sobretudo, os recursos naturais. Mas, por outro lado, podem gerar movimentos e experiências culturais únicos.

Megacidade e cidade global

Procurei mostrar nos parágrafos e tópicos anteriores que a distinção entre cidade e metrópole, mas especialmente entre metrópole e megacidade talvez ainda esteja em aberto quanto à força conceitual. Em certos momentos da descrição se assemelham à mesma coisa em outras a coisas realmente distintas. Parece não ser tão diferente entre megacidade e cidade global, este último basicamente trabalhado e disseminado por

Sassen²¹ no decorrer da década de 80 do século XX, mas com a ajuda de Castells para sua “*popularização*”. O alívio, talvez, se dê na medida em que o autor lida com seu objeto por um segmento ou campo disciplinar; o da economia e muito propriamente na interconexão entre redes de informação e mercado financeiro. No decorrer dos anos, porém, em novos trabalhos, já se nota que a autora precisou lidar com dimensões políticas e sociais e transformações que levaram a metrópoles ou megacidades de países em desenvolvimento (ou emergentes) a ingressarem neste circuito. São Paulo foi se tornando cidade global, ainda que de forma um tanto errática, mediante a conjunção de estabilidade da moeda no Brasil a partir do Plano Real, e o crescente papel da Bolsa de Valores de São Paulo (ex-Bovespa, atual B-3), agregado ao grande volume de negócios internacionais realizados em São Paulo.

E a Covid-19 com tudo isso?

Como o presente documento foi produzido no curso da pandemia da covid-19 quando as autoridades da capital paulista e do governo do estado de São Paulo já se viam obrigados a adotar a quarentena, ou isolamento social, os municípios e suas cidades, foram desafiados a tomar medidas jamais imaginadas, ou ao menos projetadas por suas equipes. E, nesse sentido, as metrópoles e megacidades receberam o impacto mais frontal uma vez que apresentam densidades demográficas altas ou muito altas, propiciando aglomerações que facilitam a transmissão do vírus.

Vale recuperar minimamente o caminho traçado pela covid-19 no Brasil (ao menos enquanto reconhecimento oficial). Chegou pelo aeroporto internacional de Guarulhos, com a entrada de um executivo brasileiro com idade de 61 anos (morador no município de São Paulo), proveniente do norte da Itália, onde o novo coronavírus já começava a produzir grande número de vítimas sem que os governos nacionais e subnacionais tivessem tomado medidas efetivas e coordenadas para enfrenta-lo. O recém-chegado que havia se reunido com quase 40 familiares dias mais tarde em residência na região metropolitana, em pouco tempo manifestou sintomas leves e foi atendido no hospital Albert Einstein onde o teste para Covid-19 deu positivo²². Para sorte deste paciente, ele pode permanecer em casa até ser considerado livre da infecção e ter alta médica. Enquanto ele era tratado, vários novos casos foram confirmados no próprio hospital que tinha capacidade para realizá-los produzindo várias internações.

Neste meio tempo, vários testes começaram a ser realizados em entidades privadas dando positivo e casos graves começaram a ocorrer embora por vários dias o mapa revelasse que se tratavam de contágios contraídos em viagens à Itália ou China. Não havia sido necessário se passarem muitos dias mais para se constatar que o contágio passava a ser *comunitário*, isto é, quando já não se consegue estabelecer a cadeia de contaminação. No dia 17 de março, o covid-19 fez sua primeira vítima fatal

²¹ - Bem mais atual desta autora para efeito de divulgação é a entrevista por ela concedida para *Fronteiras do Pensamento*, a qual se encontra disponível no seguinte endereço: <https://youtu.be/jlPq2eugt94>

²² - No dia 25 de fevereiro, uma terça-feira.

no hospital Sancta Maggiore, na capital paulista, atingindo um homem de 62²³ anos portador de quadro de hipertensão, menos de um mês depois do primeiro teste positivo. Se em primeiro momento havia até mesmo da parte de médicos a ideia de que a epidemia estaria localizada em estratos de alta renda que realizavam frequentes viagens internacionais de negócios ou de lazer, idosos e com patologias pré-existentes, não foi necessário mais de uma semana para o contágio se verificar em outros grupos descendo a pirâmide social e ocupacional.

Tendo, agora, se passado pouco mais de um (1) ano do início da pandemia, os desdobramentos se fazem ainda mais severos, a despeito de já existir e estar sendo aplicada a vacina preventiva. No boletim epidemiológico da Secretaria de Estado da Saúde de São Paulo, do dia 5 de abril de 2021, o município de São Paulo apresentava nada menos que 635.582 casos confirmados da doença e 22.844 óbitos (isto é 56,7% do total da RMSP, ou 29,6% do total do estado de São Paulo). Até o final de abril de 2020, no dia 30, o número de óbitos era de “apenas” 1.522.

Reitero que a relação do covid-19 com o tema aqui tratado é muito estreita, pois maximiza os desafios para a coordenação de esforços não só dos estados federados com o governo federal (no caso especialmente o Ministério da Saúde), mas igualmente e muito mais entre o governo do Estado de São Paulo e a RMSP uma vez que a disseminação do vírus se “popularizou”, isto é, atingiu camadas mais vastas da população situadas em geografia bem diversa desta enorme área e ameaça e agride muito mais aos setores mais vulneráveis da população que vivem em condições precárias de infraestrutura pública e mesmo habitacional.

Últimas palavras

Digo últimas palavras para concluir este texto, mas são últimas palavras por ora, se é que seja possível jogar com as palavras, pois o tema exige exposição de dados e reflexão muito mais profundos do que aqui me propus. No entanto, a proposta nuclear do presente texto é mostrar, lembrar e relembrar que a figura político e constitucional do município é distinta dos demais termos e conceitos aqui operados conquanto uns e outros sejam intrinsecamente ligados. Por exemplo, dois destes, região metropolitana e estado-membro, são mais do que conceitos político e político-administrativos, mas realidades jurídicas. Outros, como cidade, metrópole e megacidade são realidades econômicas, urbanas, urbanísticas, e sociais, bem assim para as ciências sociais, mas não diretamente revestidas de juridicidade. Neste sentido, creio, ter conseguido fazer demonstração satisfatória. E tudo isso tem a ver estreitamente com o campo de investigação da política sem que necessariamente tenha se produzido um acervo intelectual e/ou de pensamento político nos campos da sociologia política e da ciência política. Suponho que o resíduo, ou fragmentos de ideias políticas que se encontram deste tema sejam os subprodutos de pensamentos vindos da arquitetura e urbanismo, da economia e, em menor medida, da sociologia urbana. Espero, assim, continuar a

²³ - No dia em que ocorreu a primeira morte, 164 casos já haviam sido confirmados no estado de São Paulo e um total de 291 no Brasil com testes positivos em 16 estados e no Distrito Federal.

contribuir para a ampliação destas investigações e para a mais adequada inserção na ciência política e na sociologia política, mas reconheço que há muito trabalho pela frente. Ânimo não me falta.

Bibliografia e fontes de informação

- CASTELLS, Manuel. *A Sociedade em Rede*. Editora Paz e Terra. 2ª edição. São Paulo. 1999;
- Constituição do Estado de São Paulo, versão original de 5 de outubro de 1989;
- Constituição Federal, versões original (www.processoedecisao.com.br/PD-FESP.htm) e atualizada (www2.camara.gov.br) ;
- FRONTEIRAS DO PENSAMENTO. *Saskia Sassen*. Entrevista exclusiva e disponibilizada em 17 de agosto de 2015 no endereço: <https://youtu.be/jlPq2eugt94> ;
- IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Produtos disponíveis em: <https://www.ibge.gov.br> ;
- Lei complementar n. 14 de 8 de junho de 1973. Acessada em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/Lcp14.htm
- Lei complementar n. 27 de 3 de novembro de 1975. Acessada em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/Lcp27.htm
- Lei complementar n. 94 (Estado de São Paulo), de 29 de maio de 1974.
- EMPLASA (empresa extinta a partir da Lei 17.056/19). www.emplasa.sp.gov.br ;
- O ESTADO DE SÃO PAULO. *Brasil confirma 1º caso do novo coronavírus em paciente de 61 anos em São Paulo*. Por Mateus Vargas e Felipe Frazão. 25 de fevereiro de 2020 às 20hs38ms.
- O ESTADO DE SÃO PAULO. *Brasil registra primeira morte pelo novo coronavírus em SP; País tem 290 casos confirmados*. Por Bruno Ribeiro e Fabiana Cambricoli. 17 de março de 2020 às 11hs17ms.
- Prefeitura de Altamira. Endereço eletrônico: <http://www.altamira.pa.gov.br> ;
- Profissão Repórter. TV Globo. Jornalista Caco Barcellos. Veiculado em 14 de novembro de 2019. Colocado à disposição por em: <https://youtu.be/JFwg84bGgzU>;
- Revista Veja São Paulo. *O Mapa dos produtos agrícolas paulistanos*. Por Arnaldo Lorençato (colunista).10 de março de 2021;
- SASSEN, Saskia. *As cidades na economia global*. Studio Nobel. São Paulo. 1998.
- SECRETARIA DE SAÚDE DO ESTADO DE SÃO PAULO. *Boletim da situação epidemiológica*. 05.04.2021.

Anexos

**Presidência da República
Casa Civil
Subchefia para Assuntos Jurídicos**

LEI COMPLEMENTAR Nº 14, DE 8 DE JUNHO DE 1973

Estabelece as regiões metropolitanas de São Paulo, Belo Horizonte, Porto Alegre, Recife, Salvador, Curitiba, Belém e Fortaleza.

O PRESIDENTE DA REPÚBLICA: Faço saber que o Congresso Nacional decreta e eu sanciono a seguinte Lei Complementar:

Art. 1º - Ficam estabelecidas, na forma do art. 164 da Constituição, as regiões metropolitanas de São Paulo, Belo Horizonte, Porto Alegre, Recife, Salvador, Curitiba, Belém e Fortaleza.

§ 1º - A região metropolitana de São Paulo constitui-se dos Municípios de:

São Paulo, Arujá, Barueri, Biritiba-Mirim, Caieiras, Cajamar, Carapicuíba, Cotia, Diadema, Embu, Embu-Guaçu, Ferraz de Vasconcelos, Francisco Morato, Franco da Rocha, Guararema, Guarulhos, Itapeverica da Serra, Itapevi, Itaquaquecetuba, Jandira, Juquitiba, Mairiporã, Mauá, Mogi das Cruzes, Osasco, Pirapora do Bom Jesus, Poá, Ribeirão Pires, Rio Grande da Serra, Salesópolis, Santa Isabel, Santana de Parnaíba, Santo André, São Bernardo do Campo, São Caetano do Sul, Suzano e Taboão da Serra.

§ 2º - A região metropolitana de Belo Horizonte constitui-se dos Municípios de:

Belo Horizonte, Betim, Caeté, Contagem, Ibirité, Lagoa Santa, Nova Lima, Pedro Leopoldo, Raposos, Ribeirão das Neves, Rio Acima, Sabará, Santa Luzia e Vespasiano.

§ 3º - A região metropolitana de Porto Alegre constitui-se dos Municípios de:

Porto Alegre, Alvorada, Cachoeirinha, Campo Bom, Canoas, Estância Velha, Esteio, Gravataí, Guaíba, Novo Hamburgo, São Leopoldo, Sapiranga, Sapucaia do Sul e Viamão.

§ 4º - A região metropolitana de Recife constitui-se dos Municípios de:

Recife, Cabo, Igarassu, Itamaracá, Jaboatão, Moreno, Olinda, Paulista e São Lourenço da Mata.

§ 5º - A região metropolitana de Salvador constitui-se dos Municípios de Salvador, Camaçari, Candeias, Itaparica, Lauro de Freitas, São Francisco do Conde, Simões Filho e Vera Cruz.

§ 6º A região metropolitana de Curitiba constitui-se dos Municípios de:

Curitiba, Almirante Tamandaré, Araucária, Bocaiúva do Sul, Campo Largo, Colombo, Contenda, Piraquara, São José dos Pinhais, Rio Branco do Sul, Campina Grande do Sul, Quatro Barras, Mandirituba e Balsa Nova.

§ 7º A região metropolitana de Belém constitui-se dos Municípios de:

Belém e Ananindeua.

~~§ 8º A região metropolitana de Fortaleza constitui-se dos Municípios de:~~

~~Fortaleza, Caucaia, Maranguape, Pacatuba e Aquiraz.~~

§ 8º A região metropolitana de Fortaleza constitui-se dos municípios de: Fortaleza, Caucaia, Maranguape, Maracanaú, Pacatuba e Aquiraz. (Redação dada pela Lei Complementar nº 52, de 1986).

§ 9º - O valor do salário mínimo nos Municípios integrantes de uma região metropolitana será igual ao vigente na Capital do respectivo Estado.

~~Art. 2º - Haverá em cada região metropolitana um Conselho Deliberativo e um Conselho Consultivo, criados por lei estadual.~~

~~§ 1º - O Conselho Deliberativo constituir-se-á de 5 (cinco) membros de reconhecida capacidade técnica ou administrativa, nomeados pelo Governador do Estado, sendo um deles dentre os nomes que figurem em lista tríplice feita pelo Prefeito da Capital e outro mediante indicação dos demais Municípios integrantes da região metropolitana.~~

Art. 2º - Haverá em cada Região Metropolitana um Conselho Deliberativo, presidido pelo Governador do Estado, e um Conselho Consultivo, criados por lei estadual. (Redação dada pela Lei Complementar nº 27, de 1973).

§ 1º - O Conselho Deliberativo contará em sua composição, além do Presidente, com 5 (cinco) membros de reconhecida capacidade técnica ou administrativa, um dos quais será o Secretário-Geral do Conselho, todos nomeados pelo Governador do Estado, sendo um deles dentre os nomes que figurem em lista tríplice organizada pelo Prefeito da Capital e outro mediante indicação dos demais Municípios integrante da Região Metropolitana. (Redação dada pela Lei Complementar nº 27, de 1973).

§ 2º - O Conselho Consultivo compor-se-á de um representante de cada Município integrante da região metropolitana sob a direção do Presidente do Conselho Deliberativo.

§ 3º - Incumbe ao Estado prover, a expensas próprias, as despesas de manutenção do Conselho Deliberativo e do Conselho Consultivo.

Art. 3º - compete ao Conselho Deliberativo:

I - promover a elaboração do Plano de Desenvolvimento integrado da região metropolitana e a programação dos serviços comuns;

II - coordenar a execução de programas e projetos de interesse da região metropolitana, objetivando-lhes, sempre que possível, a unificação quanto aos serviços comuns;

Parágrafo único - A unificação da execução dos serviços comuns efetuar-se-á quer pela concessão do serviço a entidade estadual, que pela constituição de empresa de âmbito metropolitano, quer mediante outros processos que, através de convênio, venham a ser estabelecidos.

Art. 4º - Compete ao Conselho Consultivo:

I - opinar, por solicitação do Conselho Deliberativo, sobre questões de interesse da região metropolitana;

II - sugerir ao Conselho Deliberativo a elaboração de planos regionais e a adoção de providências relativas à execução dos serviços comuns.

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

I - planejamento integrado do desenvolvimento econômico e social;

II - saneamento básico, notadamente abastecimento de água e rede de esgotos e serviço de limpeza pública;

III - uso do solo metropolitano;

IV - transportes e sistema viário,

V - produção e distribuição de gás combustível canalizado;

VI - aproveitamento dos recursos hídricos e controle da poluição ambiental, na forma que dispuser a lei federal;

VII - outros serviços incluídos na área de competência do Conselho Deliberativo por lei federal.

Art. 6º - Os Municípios da região metropolitana, que participarem da execução do planejamento integrado e dos serviços comuns, terão preferência na obtenção de recursos federais e estaduais, inclusive sob a forma de financiamentos, bem como de garantias para empréstimos.

Parágrafo único - É facultado ao Poder Executivo federal, incluir, entre as diretrizes e prioridades a que alude o art. 25, § 1º, alínea a da Constituição, a participação dos Municípios na execução do planejamento integrado e dos serviços comuns da região metropolitana.

Art. 7º - Esta Lei Complementar entra em vigor na data de sua publicação.

Brasília, 8 de junho de 1973; 152º da Independência e 85º da República.

EMÍLIO G. MÉDICI
Alfredo Buzaid
Antônio Delfim Netto
João Paulo dos Reis Velloso
José Costa Cavalcanti

Este texto não substitui o publicado no DOU de 11.6.1973

*

Presidência da República
Casa Civil
Subchefia para Assuntos Jurídicos

LEI COMPLEMENTAR Nº 27, DE 3 DE NOVEMBRO DE 1975

Altera a redação do art. 2º da Lei Complementar nº 14, de 8 de junho de 1973, que estabelece Regiões Metropolitanas.

O PRESIDENTE DA REPÚBLICA: Faço saber que o Congresso Nacional decreta e eu sanciono a seguinte Lei Complementar:

Art. 1º - O art. 2º, caput, e seu § 1º da Lei Complementar nº 14, de 8 de junho de 1973, passam a vigorar com a seguinte redação:

"Art. 2º - Haverá em cada Região Metropolitana um Conselho Deliberativo, presidido pelo Governador do Estado, e um Conselho Consultivo, criados por lei estadual.

§ 1º - O Conselho Deliberativo contará em sua composição, além do Presidente, com 5 (cinco) membros de reconhecida capacidade técnica ou administrativa, um dos quais será o Secretário-Geral do Conselho, todos nomeados pelo Governador do Estado, sendo um deles dentre os nomes que figurem em lista tríplice organizada pelo Prefeito da Capital e outro mediante indicação dos demais Municípios integrante da Região Metropolitana."

Art. 2º - Esta Lei Complementar entrará em vigor na data de sua publicação, revogadas as disposições em contrário.

Brasília, 3 de novembro de 1975; 154º da Independência e 87º da República.

ERNESTO GEISEL

Armando Falcão

João Paulo dos Reis Velloso

Maurício Rangel Reis.

Este texto não substitui o publicado no DOU de 4.11.1975

*