

Universidade do Vale do Paraíba – UNIVAP
Instituto de Pesquisa & Desenvolvimento
Doutorado em Planejamento Urbano e Regional

PALÁDIA DE OLIVEIRA ROMEIRO DA SILVA

**PERSPECTIVAS DO PLANEJAMENTO NA REGIÃO METROPOLITANA DO VALE
DO PARAÍBA E LITORAL NORTE EM FACE DO ATUAL PARADIGMA DA
GESTÃO PLENA**

São José dos Campos
2022

PALÁDIA DE OLIVEIRA ROMEIRO DA SILVA

**PERSPECTIVAS DO PLANEJAMENTO NA REGIÃO METROPOLITANA DO VALE
DO PARAÍBA E LITORAL NORTE EM FACE DO ATUAL PARADIGMA DA
GESTÃO PLENA**

Tese de doutorado no Programa de Pós-graduação em Planejamento Urbano e Regional da Universidade do Vale do Paraíba, como complementação dos créditos necessários para obtenção do grau de Doutora em Planejamento Urbano e Regional.

Orientadora: Dra. Fabiana Felix do Amaral e Silva

Linha de Pesquisa: Planejamento, políticas públicas e estruturação do espaço urbano.

São José dos Campos
2022

TERMO DE AUTORIZAÇÃO DE DIVULGAÇÃO DA OBRA

Ficha catalográfica

Silva, Paládia de Oliveira Romeiro da
Perspectivas do Planejamento na Região Metropolitana do Vale
do Paraíba e Litoral Norte em face do atual paradigma da gestão
plena / Paládia de Oliveira Romeiro da Silva; orientadora,
Fabiana Felix do Amaral e Silva. - São José dos Campos, SP, 2022.
1 CD-ROM, 209 p.

Tese (Doutorado) - Universidade do Vale do Paraíba, São José
dos Campos. Programa de Pós-Graduação em Planejamento Urbano e
Regional.

Inclui referências

1. Planejamento Urbano e Regional. 2. Planejamento
metropolitano. 3. Estrutura de planejamento. 4. Estatuto da
metrópole. 5. Gestão plena. I. Silva, Fabiana Felix do Amaral e,
orient. II. Universidade do Vale do Paraíba. Programa de
Pós-Graduação em Planejamento Urbano e Regional. III. Título.

Eu, Paládia de Oliveira Romeiro da Silva, autor(a) da obra acima referenciada:

Autorizo a divulgação total ou parcial da obra impressa, digital ou fixada em
outro tipo de mídia, bem como, a sua reprodução total ou parcial, devendo o
usuário da reprodução atribuir os créditos ao autor da obra, citando a fonte.

Declaro, para todos os fins e efeitos de direito, que o Trabalho foi elaborado
respeitando os princípios da moral e da ética e não violou qualquer direito de
propriedade intelectual sob pena de responder civil, criminal, ética e
profissionalmente por meus atos.

São José dos Campos, 16 de Dezembro de 2022.



Autor(a) da Obra

Data da defesa: 09 / setembro / 2022

PALÁDIA DE OLIVEIRA ROMEIRO DA SILVA

“PERSPECTIVAS DO PLANEJAMENTO METROPOLITANO NA REGIÃO METROPOLITANA DO VALE DO PARAÍBA E LITORAL NORTE EM FACE DO ATUAL PARADIGMA DA GESTÃO PLENA.”

Tese aprovada como requisito parcial à obtenção do grau de Doutor, do Programa de Pós-Graduação em Planejamento Urbano e Regional, do Instituto de Pesquisa e Desenvolvimento da Universidade do Vale do Paraíba - Univap, pela seguinte banca examinadora:

Prof.ª Dr.ª Fabiana Felix do Amaral e Silva	<i>Fabiana Felix A. e Silva</i>
Prof.ª Dr.ª Cilene Gomes	<i>Cilene Gomes</i>
Prof.ª Dr.ª Lidiane Maria Maciel	<i>Lidiane Maria Maciel</i>
Prof. Dr. Paulo Romano Reschilian	<i>Paulo Romano Reschilian</i>
Prof.ª Dr.ª Silvana Maria Zioni	<i>Silvana Maria Zioni</i>

Prof.ª Dr.ª Lúcia Vieira

Diretora do IP&D – Univap

São José dos Campos, 09 de setembro 2022.

DEDICATÓRIA

Às minhas avós, Aracy e Raquel, ambas falecidas, e a todas as mulheres da minha família, do passado, presente e futuro.

AGRADECIMENTOS

Ao constante estímulo e suporte de minha mãe, Cleusa, e meu pai, Francisco, que, com serviços de amor, tais como fazer almoço, cuidar da minha filha, limpar minha casa, ser meu motorista e outros, apoiaram-me até o objetivo de cursar e concluir um programa de doutorado.

Ao meu esposo e companheiro, Wagner, quem mais de perto suportou o dia a dia de uma doutoranda, sem deixar que eu me esquecesse que sou amada.

À minha filha, Flora, com a qual meus dias tem mais sorrisos.

Às pessoas da minha família, irmãos, cunhadas, cunhados, sobrinhos, sobrinhas, tios, tias, primos, avô, sogra e sogro, que sempre se mostraram orgulhosos da trajetória acadêmica que estou trilhando e me transmitiram confiança. Especialmente aos que cuidaram da minha filha para que eu pudesse me dedicar aos estudos, permitindo-me ter uma paz importantíssima. Em particular, à tia Regina.

Às amigas da vida toda, Amanda e Marina, pela solidez em meio a relações tão fluidas.

Aos amigos e colegas dos ambientes de trabalho, que foram e são muitos, felizmente. Dentre eles, cito a querida Ana Cláudia, sempre uma inspiração, e a querida Neia, cujas palavras sempre me fizeram bem.

Às instituições em que trabalhei, primeiramente, à Faculdade de Ciências Humanas de Cruzeiro FACIC, pelo apoio financeiro nos primeiros meses do programa; ao Centro Universitário Teresa D'ávila UNIFATEA e à Faculdade de Roseira FARO, dos quais precisei ter momentos de afastamento.

Aos companheiros de movimentos ambientalistas, principalmente aos do Conselho de Meio Ambiente de Lorena COMMAM, cujas vivências foram uma inspiração para pesquisar as instâncias participativas.

Aos ex-professores do Centro Unisal, Lino Rampazzo, que manifestou seu contentamento com meu ingresso no programa e, conjuntamente com a professora Daisy Rafaela, elaboraram cartas de recomendação para o ingresso no doutorado.

À Universidade do Vale do Paraíba UNIVAP, pela manutenção dos programas de pós-graduação *stricto sensu* e de uma estrutura competente em prol do corpo discente.

Ao Instituto de Pesquisa e Desenvolvimento IP&D da UNIVAP, nas pessoas do ex-diretor e atual Pró-reitor Dr. Leandro Raniero e da atual diretora Dra. Lúcia Vieira.

Às funcionárias da Secretaria deste Instituto, Nanci e Miriam, extremamente competentes, atenciosas e prestativas.

À Biblioteca da UNIVAP, em nome da bibliotecária Rúbia Gravito, pelos excelentes serviços prestados aos alunos. Acrescento agradecimento especial à bibliotecária Cintia Fabiola Mota, pelo extraordinário acolhimento e pela constante dedicação com que me atendeu durante anos. Em nome desta, agradeço também aos funcionários da instituição.

Ao Programa de Pós-Graduação em Planejamento Urbano e Regional (PPGPLUR), por uma trajetória de resiliência e resistência. À coordenação deste programa, destacando a coordenadora Dra. Adriane Aparecida Moreira de Souza, tão dedicada às questões dos discentes do programa e tão disponível a atender aos alunos com assertividade e eficiência.

Aos professores do programa que conduziram disciplinas por mim cursadas, doutoras e doutores, Cilene Gomes, Fabiana Felix do Amaral e Silva, Lidiane Maria Maciel, Maria Angélica Toniolo, Maria Aparecida Chaves Ribeiro Papali, Mario Valério Filho, Paulo Romano Reschilian, Pedro Ribeiro Moreira Neto, Rodolfo Moreda Mendes, Sandra Maria Fonseca da Costa, Valéria Regina Zanetti e Viviana Mendes Lima; também, aos professores convidados, na pessoa do Dr. Paulo Barja.

Aos meus orientadores, professor Dr. Paulo Romano Reschilian que me acompanhou e apoiou com dedicação e paciência pela maior parte do tempo de desenvolvimento da pesquisa, dando-me a segurança de que poderia progredir na agenda de pesquisa da região metropolitana. À professora Dra. Fabiana Felix do Amaral e Silva, por abraçar a orientação nos meses finais, os momentos mais críticos, acolhendo-me quanto às dificuldades da pesquisa e quanto aos desequilíbrios na saúde, levando-me pelas mãos até a conclusão do processo. As pessoas dos orientadores foram essenciais para superar as dificuldades nas quais me encontrei.

Às professoras do programa que participaram das bancas de pré-qualificação e/ou qualificação, Dra. Lidiane Maciel e Dra. Cilene Gomes, docentes tão queridas, por compartilharem o conhecimento em favor da evolução da pesquisa por mim desenvolvida. Agradeço-lhes, ainda, pela disponibilidade em participar da banca de defesa.

À Dra. Zoraide Amarante Itapura de Miranda, pelas valiosas contribuições ao trabalho e pela participação na banca de qualificação.

À Dra. Silvana Maria Zioni, por aceitar ser membro da banca de defesa.

Ao apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior - Brasil (CAPES), pelo financiamento da pesquisa via bolsa de estudo (Código de Financiamento 001), a qual foi um suporte valioso para a vida de pesquisadora.

Às pessoas que se envolveram no trabalho de campo, sobretudo na coleta de dados por entrevistas, indicando-me contatos de possíveis entrevistados e intermediando essas relações pessoais e institucionais. Aos próprios entrevistados que doaram seu tempo e conhecimento em prol do conhecimento científico. Às instituições que concederam cartas de anuência para as coletas de dados.

Às ex-alunas Bruna e Maria, que me auxiliaram com as transcrições das entrevistas.

À professora Maria Eloá Meirelles Araújo, pela dedicação na revisão do texto da tese.

Às amigas e aos amigos parceiros do programa de doutorado, com os quais as dores e alegrias da trajetória de doutorando puderam ser compartilhadas. Aline, Cláudia, Maria Helena, Tatiana, Clayton, Eduardo, Gláucio e Lincoln, todos da turma que conviveu às terças, quintas e sextas-feiras de 2018 e 2019.

Aos amigos que fizeram dos momentos de viagem pela Rodovia Presidente Dutra uma extensão da convivência, Bianca e Gláucio, ainda presentes e parceiros.

Àquela amiga mais próxima do programa, com a qual, simultaneamente, tive momentos de consolo e estímulo, Tatiana Panza, por conseguirmos superar tão próximas esta etapa. Ao lado de quem agradeço à parceira Graziana Donata.

Aos profissionais da saúde que me atenderam nos momentos de precisão, na pessoa da carinhosa terapeuta Inês Bianchi.

À vida.

RESUMO

O objetivo geral da pesquisa é analisar comparativamente o paradigma da gestão plena desenhado pelo Estatuto da Metrópole, Lei Federal nº 13.089/2015, e as instâncias e os mecanismos de planejamento e a gestão metropolitanos implantados na Região Metropolitana do Vale do Paraíba e Litoral Norte (RMVPLN) para identificar não só os descompassos entre eles, como também relacioná-los à política regional e metropolitana do atual governo do estado de São Paulo. Dessa forma, são objetivos secundários: (i) compreender o processo de institucionalização da RMVPLN e identificar os motivos determinantes da criação da unidade regional em 2012 para avaliar se há relação com a proliferação de novas regiões metropolitanas no Brasil no início dos anos 2010; (ii) analisar o cumprimento das demandas do Estatuto da Metrópole quanto à gestão plena via análise da estrutura institucional e normativa da RMVPLN para avaliar o grau de compatibilidade ao marco legal; (iii) relacionar a política da "nova regionalização" do estado de São Paulo com a implementação da governança interfederativa na RMVPLN para identificar inter-relações atuais. A perspectiva da pesquisa está mais atrelada ao espaço metropolitano que à localização geográfica da região, na referência miltoniana de espaço como totalidade, considerando o espaço político. O fenômeno que se analisa é a política regional metropolitana do estado de São Paulo voltada à implementação da RMVPLN - criada pela Lei Complementar Estadual nº 1.166, de 9 de janeiro de 2012 - em contraponto às diretrizes do Estatuto da Metrópole. A categoria de região metropolitana foi avaliada sob as diferentes dimensões da institucionalidade e da espacialidade. Como institucionalidade, tem-se a prática de formalização de regiões metropolitanas descolada do fenômeno dinâmico e territorial metropolitano como espacialidade. Tal dualidade tem relevância para o estudo das regiões metropolitanas por todo o Brasil, dado um aumento quantitativo significativo na criação de regiões metropolitanas a partir dos anos 2000 com um pico de crescimento por volta de 2010. Este movimento de metropolização é caracterizado como institucional (carecedor, em parte, do fenômeno na dimensão socioespacial) motivado pelo agenciamento da escala metropolitana, principalmente, por políticas de origem federal. No caso em análise, a motivação para a instituição da RM se diferencia, visando a atender aos interesses de uma política governamental estadual de evidenciar um território preferido para o desenvolvimento econômico, a Macrometrópole paulista, como parte do contexto do estado neoliberal e como parte da gestão regional cujos poderes estão sob domínio do estado federado em detrimento dos municípios. Quanto aos procedimentos metodológicos, a pesquisa é qualitativa quanto à abordagem do problema, exploratória quanto aos objetivos, descritiva segundo as formas de estudo. No aspecto das etapas operacionais da pesquisa, os procedimentos técnicos empregados são as pesquisas bibliográfica e documental e a pesquisa de campo com a coleta de dados primários por meio de observação participante e entrevistas individuais semiestruturadas e de questionário com amostragem do tipo bola de neve, além do uso de dados secundários. Os dados coletados foram submetidos à técnica de análise compreensiva, e a legislação interpretada via métodos lógico-sistemático e histórico.

Palavras-chave: planejamento metropolitano; estrutura de planejamento; estatuto da metrópole; gestão plena; Região Metropolitana do Vale do Paraíba e Litoral Norte.

PERSPECTIVES OF THE PLANNING IN THE METROPOLITAN REGION OF VALE DO PARAÍBA E LITORAL NORTE IN FACE OF THE CURRENT PARADIGM OF FULL MANAGEMENT

ABSTRACT

The main goal of this study is to present a comparative analysis between full-fledged urban governance model provided for by Federal Law NO 13,089 of 2015, also referred to as Statute of the Metropolis, and the *Vale do Paraíba e Litoral Norte* Metropolitan Region (RMVPLN) governance model, in order to identify not only the divergences between them but also compare with São Paulo city governance policy. As a secondary objectives it aims to (i) identify the compelling reason to create the RMVPLN back in 2012 and to assess if there is a relationship with the proliferation of new metropolitan regions created in Brazil in the early 2010s; (ii) to analyze the fulfillment of the demands of the law (Metropolis Statute) in RMVPLN in the face of the actions promoted in the state of São Paulo with emphasis on the administrative reform of 2019/2020; (iii) identify the existence of a metropolitan and/or regional planning policy in the state of São Paulo to evaluate its application to RMVPLN; (iv) relate the "new regionalization" policy of the state of São Paulo with the implementation of RMVPLN to identify current interrelationships. The research perspective is more tied to the metropolitan space than to the geographical location of the region, in the Miltonian reference to space as totality, considering political space. The phenomenon that is analyzed is the metropolitan regional policy of the state of São Paulo aimed at the implementation of the RMVPLN - created by State Complementary Law NO 1,166, of January 9, 2012 - in counterpoint to the guidelines of the Statute of Metropolis. The category of metropolitan region was evaluated under the different dimensions of institutionality and spatiality. As institutionality we have the practice of formalization of metropolitan regions detached from the dynamic and territorial metropolitan phenomenon as spatiality. Such duality has relevance for the study of metropolitan regions throughout Brazil, given a significant quantitative increase in the creation of metropolitan regions as of the 2000s with a growth peak around 2010. This movement of metropolization is characterized as institutional (lacking, in parts, that of the phenomenon in its socio-spatial dimension) motivated by the agency of the metropolitan scale, mainly, by policies of federal origin. In the case under analysis, the motivation for the institution of the MR differs, aiming to meet the interests of a state government policy to highlight a preferred territory for economic development, the Macrometrópole of São Paulo, as part of the context of the neoliberal state and as part of regional management whose powers are under the domain of the federal state to the detriment of the municipality. As to the methodological procedures, the research is qualitative as to the approach to the problem, exploratory as to the objectives, descriptive as to the forms of study. As for the operational stages of the research, the technical procedures employed will be bibliographic and documentary research and field research with the collection of primary data through participant observation and semi-structured individual interviews and questionnaires with snowball sampling, in addition to the use of secondary data. The data were submitted to the comprehensive analysis technique, and the legislation was interpreted via logical-systematic and historical methods.

Keywords: metropolitan planning; planning structure; statute of metropolis; full management; *Vale do Paraíba e Litoral Norte* Metropolitan Region.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Municípios da RMVPLN e suas sub-regiões.	29
Figura 2- Gestão Plena segundo Estatuto da Metrópole.	90
Figura 3 - Estrutura da Região Metropolitana do Vale do Paraíba e Litoral Norte. .	105
Figura 4 - Estrutura de governança das RMs e AUs segundo Estatuto da Metrópole.	106
Figura 5- Valor dos subsídios da União e do FGTS (2009 a 2014)	128
Figura 6 - Unidades contratadas pelo PMCMV na faixa 1 (2009 a 2014).....	129
Figura 7 - Unidades contratadas pelo PMCMV nas faixas 2 e 3 (2009 a 2014).....	129
Figura 8- Áreas de abrangência de dois estudos regionais da década de 1970.....	136
Figura 9 - Evolução da Divisão Hidrográfica do Estado de São Paulo (1928 e 1994)	138
Figura 10- Municípios com cobertura de TV regionalizada da Rede Vanguarda em 2022	139
Figura 11- Mapa da Nova Regionalização do Estado de São Paulo com hierarquização do REGIC	180
Figura 12- Mapa da Nova Regionalização do Estado de São Paulo 2022	181

LISTA DE QUADROS

Quadro 1- Audiências Públicas do PDUI da RMVPLN em 2022.....	38
Quadro 2 – Alterações da redação do inciso VII do art. 2º do Estatuto da Metrópole que define o conceito de região metropolitana.	85
Quadro 3- Legislação aplicável à RMVPLN em níveis nacional, estadual e regional	122
Quadro 4- Quantidade de reuniões ordinárias do Conselho de Desenvolvimento da RMVPLN por ano (2012-2022)	149
Quadro 5 - Gestão Plena: exigências do Estatuto da Metrópole e seus correspondentes quanto à RMVPLN	171

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1– Quantidade de regiões metropolitanas institucionalizadas no período 1973-2022 com as regiões metropolitanas institucionalizadas sem metrópole, por ano, segundo definição do Estatuto da Metrópole.	62
Gráfico 2– Quantidade de Regiões metropolitanas institucionalizadas de acordo com a hierarquia dos centros urbanos das regiões metropolitanas classificados pelo REGIC (IBGE, 2020), por estados federados.	65

LISTA DE SIGLAS

AGEMVALE	Agência Metropolitana do Vale do Paraíba e Litoral Norte
AgRg-Agl	Agravo Regimental no Agravo de Instrumento
ADI	Ação Direta de Inconstitucionalidade
ALESP	Assembleia Legislativa do estado de São Paulo
AMVALE	Associação de Municípios do Vale do Paraíba e Litoral Norte
AU	Aglomeração urbana
BNH	Banco Nacional de Habitação
CAPES	Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior - Brasil
CDT	Coordenadoria de Documentação e Informações Técnicas
CEEIVAP	Comitê Executivo de Estudos Integrados da Bacia Hidrográfica do Rio Paraíba do Sul
CEP	Comissão de Ética em Pesquisa
CEPAL	Comissão Econômica para a América Latina
CF	Constituição Federal
CODIVAP	Consórcio de Desenvolvimento Integrado do Vale do Paraíba
DF	Distrito Federal
EMPLASA	Empresa Paulista de Planejamento Metropolitano SA
EM	Estatuto da MetrÓpole
Fipe	Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas
Fpic	Função Pública de Interesse Comum
Gegran	Grupo Executivo da Grande São Paulo
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
INPE	Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
LC	Lei Complementar
LCE	Lei Complementar Estadual
MMP	MacrometrÓpole Paulista
MP	Medida Provisória

MR	Microrregião
ONU	Organização das Nações Unidas
PAM	Plano de Ação da Macrometrópole Paulista
PDUI	Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado
PERH	Plano Estadual de Recursos Hídricos
PETI	Programa de Erradicação do Trabalho Infantil
PL	Projeto de Lei
PLC	Projeto de Lei Complementar
PND	Plano Nacional de Desenvolvimento
PSDB	Partido da Social Democracia Brasileira
PT	Partido dos Trabalhadores
RE	Recurso Extraordinário
RIDE	Região Integrada de Desenvolvimento
RM	Região metropolitana
RMVPLN	Região Metropolitana do Vale do Paraíba e Litoral Norte
SDR	Secretaria de Desenvolvimento Regional do estado de São Paulo
SEADE	Fundação Sistema Estadual de Análise de Dados
SP	São Paulo (estado federado)
STF	Supremo Tribunal Federal
TCLE	Termo de Consentimento Livre e Esclarecido
UGRHIs	Unidades de Gerenciamento de Recursos Hídricos
UNIVAP	Universidade do Vale do Paraíba

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	20
1.1 CONTEXTO E PROBLEMATIZAÇÃO	20
1.2 OBJETIVOS GERAL E ESPECÍFICOS	27
1.3 OBJETO DE ESTUDO, RECORTE TERRITORIAL E TEMPORAL, PROBLEMA DE PESQUISA E HIPÓTESES	28
1.4 RELEVÂNCIAS SOCIAL E ACADÊMICA	30
1.5 ESTRUTURA DA TESE	33
2 PERCURSO METODOLÓGICO E ASPECTOS ÉTICOS DA PESQUISA	35
2.1 CLASSIFICAÇÕES METODOLÓGICAS DA PESQUISA	35
2.2 TÉCNICAS E PROCEDIMENTOS PARA COLETA DE DADOS PRIMÁRIOS E SECUNDÁRIOS	36
2.2.1 <i>Observação participante</i>	37
2.2.2 <i>Entrevistas e questionários</i>	39
2.3 ANÁLISE DE DADOS	44
3 A QUESTÃO DA INSTITUIÇÃO DE REGIÕES METROPOLITANAS NO BRASIL	48
3.1 URBANIZAÇÃO E METROPOLIZAÇÃO BRASILEIRAS	49
3.2 INSTITUCIONALIDADE E ESPACIALIDADE NA CRIAÇÃO DE REGIÕES METROPOLITANAS BRASILEIRAS	53
3.3 RESULTADOS DA HIERARQUIZAÇÃO DOS NÚCLEOS URBANOS DAS REGIÕES METROPOLITANAS NO BRASIL	58
3.4 REGIÃO METROPOLITANA COMO ESTRATÉGIA DE CAPTAÇÃO DE RECURSOS NA POLÍTICA NACIONAL NEODESENVOLVIMENTISTA	67
4 A DIMENSÃO JURÍDICO-INSTITUCIONAL DAS REGIÕES METROPOLITANAS E O PARADIGMA DA GESTÃO PLENA	78
4.1 CONCEITOS DE METRÓPOLE E REGIÃO METROPOLITANA À LUZ DO ESTATUTO DA METRÓPOLE	81
4.2 GESTÃO PLENA DA REGIÃO METROPOLITANA SEGUNDO O ESTATUTO DA METRÓPOLE	90
4.2.1 <i>Formalização e Delimitação Mediante Lei Complementar Estadual</i>	91
4.2.2 <i>Governança Interfederativa</i>	96
4.2.3 <i>Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado</i>	113
4.3 CONSIDERAÇÕES SOBRE A DIMENSÃO NORMATIVA	118
5 A REGIÃO METROPOLITANA DO VALE DO PARAÍBA E LITORAL NORTE (RMVPLN): ASPECTOS INSTITUCIONAIS E O PARADIGMA DA GESTÃO PLENA	121
5.1 A INSTITUCIONALIZAÇÃO DA RMVPLN	123
5.1.1 <i>Os movimentos e as motivações da proposta de uma RM</i>	124
5.1.2 <i>Os limites territoriais da RM</i>	133
5.1.3 <i>O processo legislativo junto à ALESP</i>	140
5.1.4 <i>A fase pós formalização legal</i>	145
5.2 A RMVPLN FRENTE ÀS DIRETRIZES DO ESTATUTO DA METRÓPOLE	151
5.3 O PROCESSO DE ELABORAÇÃO DO PDUI DA RMVPLN NO BOJO DA NOVA POLÍTICA DE REGIONALIZAÇÃO DO ESTADO DE SÃO PAULO	172
5.3.1 <i>A Nova Regionalização do estado de São Paulo:</i>	178
6 CONSIDERAÇÕES FINAIS	186
REFERÊNCIAS	193

APRESENTAÇÃO

A presente tese nasce do desejo de a pesquisadora aprofundar, no nível da pós-graduação *stricto sensu*, o estudo acerca da participação institucionalizada em instâncias junto à administração pública, comumente chamada de gestão democrática.

Com formação em bacharelado em Direito e Mestrado em Direito realizados no Centro UNISAL de Lorena-SP, a pesquisadora teve a oportunidade de desenvolver a dissertação sobre a participação social por meio de conselhos participativos, em especial nos Conselhos Municipais de Meio Ambiente. Nesta oportunidade, percebeu como a participação em conselhos gestores é uma agenda de pesquisa consideravelmente avançada no Brasil, mas, que ainda, apresenta possibilidades de ampla exploração.

Moradora do Vale do Paraíba paulista, a pesquisadora foi atraída pela mobilização da sociedade civil em escala regional a partir da formalização da Região Metropolitana do Vale do Paraíba e Litoral Norte (RMVPLN) em 2012, ocasião em que estava envolvida em alianças de movimentos sociais ambientalistas de diversos municípios da região do Vale do Paraíba em razão da possível implantação de empreendimentos de significativo impacto ambiental, como termelétricas e mineração de areia em áreas de várzea.

Além disso, como representante da sociedade civil em colegiados participativos, a exemplo do Conselho Municipal de Meio Ambiente de Lorena e de Câmaras técnicas do Comitê de Bacia Hidrográfica do Rio Paraíba do Sul, a pesquisadora interessou-se pela possibilidade de arenas participativas em escala regional, como supunha acontecer nos colegiados na estrutura de governança da Região Metropolitana do Vale do Paraíba e Litoral Norte.

Assim, ao tomar conhecimento do Programa de Pós-Graduação em Planejamento Urbano e Regional da Universidade do Vale do Paraíba (UNIVAP), a pesquisadora sentiu-se estimulada a realizar a pesquisa sobre a participação no âmbito da governança metropolitana da RMVPLN.

De fato, no início do desenvolvimento do projeto, em 2018, percebeu-se a incipiência da participação e do grau inicial de implantação das estruturas e da gestão plena na RMVPLN. Simultaneamente, o governo do estado de São Paulo, cujo chefe

do Executivo havia iniciado seu mandato em 2019, passou a promover reformulações na política metropolitana e regional do estado, chamando a atenção para a extinção da Empresa Paulista de Planejamento Metropolitano SA (EMPLASA), empresa pública de planejamento metropolitano do estado, e da própria pasta de planejamento e gestão. No momento da coleta de dados por entrevistas, o foco do trabalho estava nas causas e implicações da extinção da EMLPLASA. Entretanto, a relevância da conjuntura da política regional-metropolitana com o projeto de "Nova Regionalização" justificou e exigiu, uma vez mais, ajustes no projeto de pesquisa, propiciando uma ampliação do objeto da pesquisa para a forma como se apresenta nesta tese.

A multidisciplinaridade da área do Planejamento Urbano e Regional possibilitou que uma pesquisadora, até então, adstrita à área do Direito, pudesse dar os primeiros passos e caminhar pelos estudos regionais e urbanos. Certamente, as disciplinas do programa e a condução dos professores e orientadores contribuíram para que essa inserção fosse viável e frutífera.

As bancas de pré-qualificação e qualificação contaram com a generosa participação de professores que emprestaram sua visão e contribuíram para que realinhamentos fossem feitos.

Como um desafio na coleta de dados, o trabalho com entrevistas foi uma experiência inédita para a pesquisadora. Já nesta etapa do desenvolvimento da pesquisa, a pandemia de Covid-19 exigia o distanciamento social, e o primeiro ciclo das entrevistas foi realizado *on line*, pela internet ou via telefone.

Claramente, o impacto socioeconômico da pandemia de Covid-19 foi e ainda é amplo. A esfera política e da gestão pública foi afetada e os processos analisados pela pesquisadora também sofreram implicações, conforme incorporado ao trabalho.

Já no último semestre do prazo previsto para o término da pesquisa, impôs-se a mudança do orientador por motivos alheios à vontade dos envolvidos, mas por imposição de cunho institucional. Felizmente, a co-orientadora assumiu a orientação com maestria, criando condições para a conclusão do trabalho.

Importante registrar, justamente para conhecimento de outros pesquisadores que porventura possam acessar a presente tese, que a pesquisadora foi afetada por um fenômeno bastante comum, mas pouco divulgado no meio acadêmico, denominado *adoecimento na pós-graduação*. Essa condição afetou o rendimento da pesquisadora, contudo, o trabalho foi entregue.

Consignando um suporte essencial para o desenvolvimento da pesquisa, o presente trabalho foi realizado com apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior - Brasil (CAPES) - Código de Financiamento 001. A bolsa de estudos de origem pública permitiu a dedicação da pesquisadora, por isso, neste ensejo, é relevante manifestar a oposição à diminuição dos recursos destinados à pesquisa no país e a consequente escassez de bolsas de estudo na pós-graduação, cujas consequências são o aumento do atraso no desenvolvimento humano e científico.

1 INTRODUÇÃO

Organizou-se a introdução de forma a, inicialmente, contextualizar os desafios institucionais e de governança das regiões metropolitanas no Brasil, no estado de São Paulo e na específica Região Metropolitana do Vale do Paraíba e Litoral Norte (RMVPLN). Em seguida, os elementos norteadores da pesquisa são expostos: objetivos geral e específicos, objeto de estudo, recorte territorial e temporal, problema de pesquisa, hipóteses e justificativas social e científica. Ao final da introdução, apresenta-se a estrutura do trabalho dividida em seções.

1.1 CONTEXTO E PROBLEMATIZAÇÃO

Para o debate proposto, levantaram-se algumas premissas estabelecidas no contexto da questão urbana brasileira, tais como, o alto grau de urbanização das concentrações populacionais, as tendências da regionalização e da metropolização, a centralidade do papel do estado no direcionamento e na condução das políticas públicas e do planejamento regional e a significativa influência das propostas neoliberais na atuação estatal. Além disso, a condição de país do sul global na periferia do capitalismo com acentuada desigualdade econômico-social é sempre de relevância para as análises, máxime nas ciências sociais aplicadas, porque as exclusões decorrentes dessa condição se apresentam do nível macro ao micro, inclusive na esfera pública.

No século XX, a urbanização associada à industrialização no Brasil promoveu um progressivo aumento de determinadas cidades, ou grupos de cidades, que, conjuntamente, compuseram extensas áreas urbanizadas compostas por um agrupamento de núcleos, gerando aglomerações. Tais aglomerações urbanas dão origem às áreas metropolitanas, que, assim, são conceitualmente consideradas pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) a partir da década de 1960 não só pela relação econômico-social integrada entre municípios vizinhos e um núcleo metropolitano, bem como pela conexão destes com o território em âmbito regional e nacional (IPEA, 2001).

O governo militar (1964-1985) avocou para si, centralizando sob domínio federal, o gerenciamento das políticas urbanas, instrumentalizando órgãos técnicos e recursos para tal fim, tendo em vista que os acentuados crescimentos urbano e

metropolitano transformavam os centros urbanos em territórios densificados com potencial de desenvolvimento capitalista, espaços de dinamismo econômico e de riqueza, ao mesmo tempo em que eram epicentro dos problemas de um crescimento urbano periférico (MOURA, 2009). Nesse cenário, a política metropolitana era uma resposta aos desafios da expansão da urbanização e da metropolização, enquanto a política de regionalização nacional se propunha a atender ao anseio de ampla modernização atrelada à ocupação territorial por atividades econômicas (LENCIONI, 2017).

Sob o regime da Constituição Federal de 1967, o grupo das 9 primeiras regiões metropolitanas (RMs) brasileiras foi criado em 1973/1974 no bojo da política nacional para desenvolvimento regional pela descentralização industrial, adotando-se a proposta de indústria motriz (BRASIL, 1967).

Neste momento, o processo de concepção, instituição e execução da política metropolitana estava centralizado no governo federal e nas mãos da tecnoburocracia, visto que eram os órgãos e instituições federais que ditavam as diretrizes de planejamento territorial, reforçando a crença no diagnóstico científico e na técnica, que dominavam o discurso, mas afastavam o planejamento da gestão, pois a execução e os resultados não necessariamente correspondiam ao planejado (RESCHILIAN, 2010).

Sob o paradigma tecnocrático e centralizado de planejamento, toda a estrutura financiada pela União para a modernização dos destacados centros urbanos resultou em projetos relacionados à urbanização, tais como saneamento básico, transporte, tráfego urbano e financiamento de habitação. Eram políticas setoriais mas não reformistas, cujas limitações as impediram de atingir ampla e eficazmente as diferentes camadas da problemática urbana (RIBEIRO; SANTOS JÚNIOR; RODRIGUES, 2015).

A proposta estatal conferia às regiões a condição de unidade de planejamento, sobre as quais se estruturaria a organização e se coordenariam as ações de realização dos serviços de interesse comuns metropolitanos (MOURA, 2009). O aparato federal para executar a supracitada política incluía tanto órgãos para estudo e planificação como empresas públicas dotadas de recursos financeiros públicos à disposição, como o Banco Nacional de Habitação (BNH). A segunda metade dos anos 1970 foi marcada pela execução do II Plano Nacional de Desenvolvimento (II PND) e

plena atividade das entidades metropolitanas, segundo Ribeiro, Santos Junior e Rodrigues (2015).

O governo militar fomentou o desenvolvimento capitalista nas nove RMs até o início dos anos 1980, década marcada por uma recessão econômica global, momento em que não só uma crise fiscal se abateu sobre o país, como o próprio regime militar foi perdendo sua sustentação e entrou em crise política, mingando a ação fomentadora do governo central sobre as RMs, ocasionando a interrupção de pesquisas e a debilidade ou perecimento das estruturas de gestão das unidades metropolitanas, como explicitam Ribeiro, Santos Junior e Rodrigues (2015) e Moura (2009).

Como início das mudanças no regime jurídico-administrativo das RMs, acolhendo a Constituinte a bandeira municipalista e o Movimento da Reforma Urbana, a Constituição Federal (CF) de 1988 reformulou desde a estrutura federativa, agora tripartite, e atenuou o acúmulo de poderes na esfera da União. Nesse afluxo, a CF atribuiu a competência aos estados federados para a criação de arranjos regionais urbanos, sendo eles de três tipos: a região metropolitana (RM), a aglomeração urbana (AU) e a microrregião (MR), as quais são constituídas em municípios limítrofes, permitindo-lhes organização, planejamento e execução das funções públicas de interesse comum, consoante texto do art. 25, § 3^a (BRASIL, 1988).

O autoritarismo que outrora foi da União era, então, assumido pelos estados, como os criadores (por lei complementar estadual) e condutores da política e da gestão metropolitanas nos anos que se sucederam à CF de 1988, dando-se a continuidade da política de cima para baixo e a manutenção da passividade dos municípios (HOSHINO; MOURA, 2019, p. 377), os quais nem sequer podem exigir ou vetar a criação de uma RM, exceto pela possibilidade de pressão sobre os parlamentares da Assembleia Legislativa.

Aos estados brasileiros foi possível a criação de uma política própria para as unidades regionais, seja para as nove regiões metropolitanas já existentes até aquele momento, seja para a formação de novos arranjos.

Houve, porém, um período de letargia em termos de criação de novas regiões metropolitanas, uma vez que, em 1995, ocorreu o advento de uma região metropolitana por ato de estado federado, após 21 anos de hiato, contados das primeiras RMs. Outras poucas RMs foram formalizadas até o fim dos anos 1990, entretanto, a partir dos anos 2000, houve uma mudança no cenário, pois os estados

prodigamente passaram a promulgar leis criando regiões metropolitanas, fazendo isso em abundância.

Ao menos no plano das leis, a proliferação da institucionalização das regiões metropolitanas é um fato, acompanhado do alerta acerca da falta de critérios nacionais unificados e obrigatórios para que houvesse coerência entre a RM da lei e o espaço metropolizado a ela correspondente. A ausência ou insuficiência de critérios fidedignos dos estados tornou comum as chamadas regiões metropolitanas de papel ou meramente instituídas. Tal condição tornou-se preocupante, dadas a fragmentação e a fragilidade da gestão da unidade política e territorial conforme se comprova com os trabalhos de Costa (2015) e Firkowski (2012; 2013).

Sintetizando o quadro das RMs brasileiras que é aprofundado neste trabalho na seção 3, vê-se que, das 9 regiões metropolitanas em 1990, chegou-se a 82¹ regiões metropolitanas no Brasil atualmente (IPEA, 2022), que coexistem com os outros arranjos regionais.

As perspectivas sobre a metropolização se dividem em processos distintos que podem até acontecer (e ser estudados) separadamente em termos de região metropolitana como institucionalidade e como espacialidade (COSTA, 2013a; FIRKOWSKI, 2012; 2013). Como espacialidade, a metropolização representa a dinâmica urbana, o processo socioespacial que consagra o fato metropolitano como preponderante a determinar as relações em determinado território. A metropolização como institucionalidade corresponde à definição político-institucional, nasce de um desenho de região definido por uma lei, que não necessariamente está atrelado à caracterização do fenômeno urbano-metropolitano, mas subordinado à vontade política da instância estadual de poder (FIRKOWSKI, 2012).

Ao modo de “metropolização” como institucionalidade, consagrou-se a instituição de regiões metropolitanas pelos estados federados de forma descolada e descomprometida para com a dinâmica territorial.

O discurso estatal justificador das instituições de regiões metropolitanas no século XXI se baseia em argumentos de roupagem *a priori* aceitável, quais sejam, a promoção de uma gestão compartilhada para problemas regionais comuns e a

¹ O IBGE considera a existência de 81 regiões metropolitanas no total, pois não computa ainda uma região metropolitana criada em 2022, pois emite relatórios com base em dados anuais (IBGE, 2022). Por seu turno, o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) inclui a citada RM na contagem em razão de existir lei estadual criadora (IPEA, 2022).

integração regional e intermunicipal quanto às políticas de interesse metropolitano. Defende-se aqui a regionalização, consubstanciada na metropolização, como uma evolução em direção ao desenvolvimento regional, advogando-se ainda “que o aparato jurídico-institucional proposto dará sustentação e configurará o modelo de gestão e planejamento pretendido para alcançar tal objetivo” (RESCHILIAN, 2012, p. 11).

Os arranjos territoriais promovidos pelos estados no sentido da regionalização não se mostram como fonte de soluções aos problemas apresentados, entretanto se mostram mais com resultado de uma lógica do modelo de desenvolvimento que se filia à geografia do capital mundial (LENCIONI, 2017; RESCHILIAN, 2012).

As metrópoles são os lugares centrais das questões econômicas e sociais nas sociedades modernas, já que algumas políticas públicas (como os transportes, serviços de saúde ou a moradia) reclamam a abordagem territorial metropolitana e o tratamento da problemática só faz sentido em escala regional. Ressalta-se que, porém, se não são território político, não são também capazes de responder às questões que se lhe colocam no presente nem de se projetar para o futuro, ou seja, falta o essencial para sua governabilidade (LEFÈVRE, 2009). Enfim, a ausência do lugar político em escala metropolitana também inviabiliza a existência do planejamento participativo.

O paradoxo metropolitano é identificado por Klink (2014) em duas faces: a primeira é a discrepância entre a importância nacional das metrópoles quanto às questões econômicas e de amplitude nacional e o menoscabo na formação do arcabouço institucional para planejamento e gestão metropolitana; a segunda se refere ao agenciamento da escala metropolitana a partir dos anos 2000 no campo da regulação e do dinamismo econômico que não veio acompanhado de significativo aprimoramento na governança metropolitana, sem investimentos de qualquer dos atores envolvidos. Ambas as faces confirmam o esvaziamento da escala metropolitana, sobre a qual agentes públicos e privados comportam-se em dissonância, pois “a escala metropolitana transformou-se em arena privilegiada de embates em torno de projetos contraditórios de reforma urbano-social e do direito à cidade, da competitividade urbano-regional e da modernização ecológica gerencial” (KLINK, 2014, p. 122).

O tão aguardado marco nacional para as regiões metropolitanas veio em janeiro de 2015, na forma da Lei Federal nº 13.089, denominada de Estatuto da

Metrópole (EM). Por meio de exigências normativas que estipularam requisitos para a criação de unidades regionais, especialmente Regiões Metropolitanas e Aglomerações Urbanas, o Estatuto buscou não somente barrar novas RMs que não configurassem metrópoles, como também estipular, em detalhes, uma estrutura de governança interfederativa com elementos formais e materiais que, em conjunto, performam a gestão plena idealizada na lei (BRASIL, 2015).

A governança metropolitana é uma governança territorial (FERRÃO, 2015), complexificada no aspecto político-administrativo por incidir sobre espaços multiníveis, cuja geometria das formas de governança está atrelada à rigidez dos papéis (competências) de cada nível da federação. Nesse aspecto, fica prejudicada por sucessivos entraves, seja pelo localismo, seja pela falta de confiança e diálogo entre prefeitos e governadores.

Ao se tratar de uma região metropolitana formalmente instituída, como a Região Metropolitana do Vale do Paraíba e Litoral Norte (RMVPLN), existem desafios de governança que são compartilhados pelas regiões metropolitanas no mundo todo, como exposto por Lefèvre (2009), sendo um deles a dificuldade das metrópoles em se fixarem como instância política.

Lefèvre (2009) expôs o que chamou de fracassos mundiais de criação de instituições políticas metropolitanas, relatando experiências pela Europa e outros continentes. Aponta como três os agentes protagonistas de oposição ao poder metropolitano. São eles os estados, as coletividades locais (grupos já organizados e instituídos) e a sociedade civil (população e atores econômicos). O estado contribui para o fracasso por meio das tradicionais forças políticas municipais/locais, estaduais/regionais e/ou nacionais, as quais competem e se sentem ameaçadas pelo surgimento de um novo lugar político regional/metropolitano, relutando em construir uma base político-administrativo-financeira às metrópoles (essas entendidas na dimensão de regiões metropolitanas institucionalizadas). Por parte da sociedade civil, há certa apatia, como a falta de mobilização dos meios econômicos na escala metropolitana.

As coletividades locais, como coletivos já detentores de algum poder de influência sociopolítica municipal, contentadas com seu foco restrito de atuação limitado aos próprios territórios, não têm interesse em se articular com outras escalas, não se engajam em processos que fortaleceriam o nível metropolitano. Nesse ponto, Lefèvre (2009) descreve como a democracia, em âmbito, local pode deslegitimar uma

instância de democracia metropolitana, na medida em que a própria democracia direta em nível local foi fomentada por meio de instrumentos de participação direta, porém, não foi construído nem incentivado o transbordamento da esfera local, cultivando uma escala de ação estanque, contudo,

as “elites do crescimento” estão estruturadas localmente, seus ativos estão nas cidades por elas dominadas politicamente, interessadas na manutenção da competição que degrada economicamente os municípios pela alocação de recursos públicos em incentivos para as empresas se instalarem nas municipalidades (FARIA, 2011, p. 229).

Revela-se, portanto, uma inadequação da organização institucional metropolitana como território funcional das atividades humanas, pois o sistema político-administrativo parece mal elaborado e inadaptado. Adverte-se, entretanto, que, para perder a opacidade política, a região metropolitana não requer se tornar uma entidade política ou mais um nível da federação (LEFÈVRE, 2009, p. 304), pois é preciso cooperação.

Destacando-se nesse fenômeno da metropolização do Brasil, o estado de São Paulo, outrora caracterizado por Reschilian (2012) como um “estado metropolitano”, atualmente pode ser designado como “estado regionalizado” por seu projeto de “nova regionalização” de todo território paulista em unidades territoriais urbanas.

São Paulo comporta a Macrometrópole paulista, conformação regional prioritária para o governo do Estado até 2019, que à época, englobava as regiões metropolitanas de São Paulo, da Baixada Santista, de Campinas, do Vale do Paraíba e Litoral Norte, de Sorocaba, as antigas Aglomerações Urbanas de Jundiaí e de Piracicaba (hoje em outra modalidade regional). O estado formalizou ainda a Região Metropolitana de Ribeirão Preto em 2016 e a Aglomeração Urbana de Franca em 2018 (EMPLASA, 2019), âmbito do antigo sistema metropolitano.

Com o projeto atual e em andamento de regionalizar todo o território do estado, a quantidade de unidades territoriais urbanas tem previsão de aumento iminente. Em 2021 foram transformadas em regiões metropolitanas as Aglomerações Urbanas de Jundiaí e de Piracicaba e foi criada a nova RM de São José do Rio Preto (IPEA, 2022). Ao todo São Paulo oficializou nove regiões metropolitanas e uma aglomeração urbana até dezembro de 2021.

Integra o objeto de estudo deste trabalho a Região Metropolitana do Vale do Paraíba e Litoral Norte (RMVPLN), formalmente instituída em 2012, mas que ainda carece de instrumentos básicos de planejamento regional, como o instrumento

fundamental do Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado (PDUI) e de recursos no Fundo Metropolitano para execução das funções públicas de interesse comum.

Logo no momento de nascimento da primeira região metropolitana paulista, a da Grande São Paulo, para planejá-la, em 1974, o estado criou a Empresa Paulista de Planejamento Metropolitano SA (EMPLASA). Desde então, a EMLPLASA foi responsável pelo planejamento regional e metropolitano, fornecendo apoio técnico a todas as regiões metropolitanas e aglomerações urbanas bandeirantes, tornando-se entidade de referência em sua expertise, porém, de forma surpreendente, em 2019, a EMLPLASA foi extinta no primeiro ato do atual mandato governamental do estado de São Paulo, no bojo da reforma administrativa estadual.

Assim, uma vez mais, o estado reformulou sua agenda no planejamento territorial para colocar em prática uma nova política de planejamento e desenvolvimento de cunho territorial, o projeto da Nova Regionalização Paulista e de elaboração dos PDUIs das RMs de forma veloz e simultânea.

Assim, toda a dinâmica de mudanças no planejamento metropolitano do estado de São Paulo tem a atenção da pesquisadora neste trabalho, com o foco naquelas que impactam diretamente a Região Metropolitana do Vale do Paraíba e Litoral Norte, sob o prisma do espaço político e seus atores.

1.2 OBJETIVOS GERAL E ESPECÍFICOS

O objetivo geral da pesquisa é analisar comparativamente o paradigma da gestão plena desenhado pelo Estatuto da Metr pole, Lei Federal n  13.089/2015, e as instâncias e os mecanismos de planejamento e a gestão metropolitanos implantados na Região Metropolitana do Vale do Paraíba e Litoral Norte (RMVPLN) para identificar não são os descompassos entre eles, como também relacioná-los   política regional e metropolitana do atual governo do estado de São Paulo.

Com o fim de atingir o objetivo geral, têm-se os seguintes objetivos secundários:

- a) compreender o processo de institucionaliza o da RMVPLN e identificar os motivos determinantes da cria o da unidade regional em 2012 para avaliar se há rela o com a prolifera o de novas regiões metropolitanas no Brasil no início dos anos 2010;

- b) analisar o cumprimento das demandas do Estatuto da Metrópole quanto à gestão plena via análise da estrutura institucional e normativa da RMVPLN para avaliar o grau de compatibilidade ao marco legal.
- c) relacionar a política da "nova regionalização" do estado de São Paulo com a implementação da governança interfederativa na RMVPLN para identificar inter-relações atuais.

1.3 OBJETO DE ESTUDO, RECORTE TERRITORIAL E TEMPORAL, PROBLEMA DE PESQUISA E HIPÓTESES

Desenvolveu-se a pesquisa na Região Metropolitana do Vale do Paraíba e Litoral Norte (RMVPLN), estado de São Paulo, Brasil.

A RMVPLN abrange 39 municípios paulistas, os quais foram divididos em cinco sub-regiões, a saber,

- sub-Região 1: Caçapava, Igaratá, Jacareí, Jambeiro, Monteiro Lobato, Paraibuna, Santa Branca e São José dos Campos;
- sub-Região 2: Campos do Jordão, Lagoinha, Natividade da Serra, Pindamonhangaba, Redenção da Serra, Santo Antônio do Pinhal, São Bento do Sapucaí, São Luiz do Paraitinga, Taubaté e Tremembé;
- sub-Região 3: Aparecida, Cachoeira Paulista, Canas, Cunha, Guaratinguetá, Lorena, Piquete, Potim e Roseira;
- Sub-Região 4: Arapeí, Areias, Bananal, Cruzeiro, Lavrinhas, Queluz, São José do Barreiro e Silveiras;
- sub-Região 5: Caraguatatuba, Ilhabela, São Sebastião e Ubatuba.

Subdivisão visualizada por meio da figura que segue:

Figura 1 - Municípios da RMVPLN e suas sub-regiões.



Fonte: Emplasa (2017).

Uma característica marcante da RMVPLN é sua posição territorial entre as duas regiões metropolitanas mais pujantes do país: São Paulo e Rio de Janeiro, localização bastante estratégica sob variadas perspectivas, principalmente, a econômica. Sua população era de 2,5 milhões de habitantes, de acordo com estimativa do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) para 2017, correspondendo à geração de 5,2% do Produto Interno Bruto (PIB) paulista em 2014 (EMPLASA, 2017).

A perspectiva da pesquisa, entretanto, está mais atrelada ao espaço metropolitano que à localização geográfica da região, na referência miltoniana de espaço como totalidade, com ênfase no espaço político. Como o espaço político não está adstrito aos limites territoriais definidos pelas escalas de ação da gestão pública (ARRAIS, 2008), pode-se dizer que o campo de estudo é a Região Metropolitana do Vale do Paraíba e Litoral Norte (RMVPLN), com a abordagem sobre o planejamento estatal.

A RMVPLN, como institucionalidade, é a dimensão espacial de uma política de formalização de regiões metropolitanas descolada do fenômeno metropolitano como espacialidade. Isso será abordado adiante, pois é uma dualidade que acontece em regiões metropolitanas por todo o Brasil. No caso em análise, essa institucionalidade

atendeu aos interesses de uma política governamental de evidenciar um território preferido para o desenvolvimento econômico.

O objeto de pesquisa é a análise da política regional metropolitana do estado de São Paulo voltada prioridade da implementação da Região Metropolitana do Vale do Paraíba e Litoral Norte (RMVPLN) em contraponto às diretrizes do Estatuto da Metrópole.

O período delimitado para a análise se inicia no processo de elaboração da lei complementar estadual criadora da RMVPLN (LCE nº 1.166, de 9 de janeiro de 2012) indo até a atualidade, com ênfase na atual fase de implementação da RMVPLN. Em algumas partes do trabalho, porém, para fins de contextualização, foi montado um retrospecto histórico com referências a acontecimentos relevantes que se deram em tempos anteriores, como o período de valorização do planejamento regional/metropolitano estatal no Brasil com a criação das primeiras regiões metropolitanas em 1973 (SÃO PAULO, 2012a).

A linha argumentativa é a da desconstrução e fragilização do planejamento público como parte do contexto do estado neoliberal e como parte da gestão regional cujos poderes estão sob domínio do estado federado em detrimento do município.

A pergunta que norteia a pesquisa é: quais as implicações para a Região Metropolitana do Vale do Paraíba e Litoral Norte (RMVPLN) com a política metropolitana adotada pela administração pública paulista atual?

Para se responder a referida pergunta da pesquisa acima, aventam-se as seguintes hipóteses:

- a) a política metropolitana adotada pela atual administração pública de São Paulo implica desconsiderar parcialmente as diretrizes do Estatuto da Metrópole para a gestão plena.
- b) uma segunda hipótese para a problemática levantada é a de que tal política implica prevalência dos interesses estaduais sobre os municipais, dada a falta de engajamento dos municípios em atuar na governança metropolitana.

1.4 RELEVÂNCIAS SOCIAL E ACADÊMICA

Aqui se procura justificar a pesquisa em sua relevância científica e social, visto que o tema deste trabalho científico implica o aprofundamento da compreensão do progresso institucional das regiões metropolitanas, da Região Metropolitana do Vale

do Paraíba e Litoral Norte em especial, estimulado pelo marco regulatório de 2015 e pela política de regionalização da atual gestão do estado de São Paulo.

Todos os movimentos, citados ao longo desta seção, na administração pública quanto aos planejamentos metropolitano e regional no estado de São Paulo são analisados pela pesquisadora no desenvolvimento da pesquisa, uma vez que, ao se falar no conceito de "administração pública", englobam-se tópicos como sua forma de se organizar e estruturar, o aparato de pessoas e recursos. Além destes tópicos, a dinâmica das ações também integra o conceito, inclusive as articulações interfederativas.

A regionalização da gestão no local de estudo se impôs na medida em que se concretizou a criação da Região Metropolitana do Vale do Paraíba e Litoral Norte. Englobando 39 municípios do estado de São Paulo e integrando a Macrometrópole Paulista, a unidade regional deve trabalhar com as demandas e problemas cotidianos locais e regionais sem negligenciar o necessário planejamento urbano e regional.

Num entrelaçamento de questões, que perpassam pelo cumprimento dos direitos e obrigações nas relações dos atores envolvidos nesse território, de modo amplo, a governança interfederativa deve compatibilizar as competências dos entes federados com os direitos inerentes ao chamado direito à cidade e ao planejamento urbano, que é fundamental e conjuga a gestão democrática da cidade, o exercício da cidadania e as funções sociais da cidade e da propriedade urbana.

De modo mais específico e pautado na legislação federal que regula diretamente as regiões metropolitanas, a Lei nº 13.089/2015, chamada de Estatuto da Metrôpole (EM), as unidades regionais devem adotar e implementar a gestão plena (formalização e delimitação mediante lei complementar estadual (LCE); estrutura de governança interfederativa própria; plano de desenvolvimento urbano integrado, aprovado mediante lei estadual) sem esquecer a relevância das funções públicas de interesse comum, políticas públicas que afetam diretamente o cotidiano da ampla população (BRASIL, 2015).

A relevância social do tema se coloca na medida em que a população habitante da RMVPLN é expressiva, as questões do urbano são urgentes e os problemas regionais merecem um enfrentamento regional/interfederativo, contudo, o estado negligencia o dever de prover a gestão plena que atenda às demandas da lei (Estatuto da Metrôpole) (BRASIL, 2015).

Além disso, a reviravolta nas políticas regional e metropolitana estadual, a nova

regionalização, precedida pela reforma administrativa do estado, são bruscas mudanças de rumo do governo, as quais aconteceram em curto espaço de tempo, entre 2019-2022, fatos esses que proporcionam à pesquisadora ter a oportunidade de registrar e analisar os acontecimentos sob o enfoque multidisciplinar do planejamento regional.

A RMVPLN está em fase embrionária de implementação, porém, cabe ressaltar que houve, por anos, nítida vagariedade na construção de instrumentos básicos e obrigatórios no planejamento metropolitano, como a elaboração participativa e responsável do Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado (PDUI). A pesquisa joga luz sobre esse problema em um momento em que agentes políticos se movimentam para a aprovação de um PDUI que se anuncia para aprovação no mês da defesa desta tese.

A relevância científica consiste no fato de o estudo profundo do planejamento metropolitano na RMVPLN levantar interesse do Planejamento Regional e Urbano, que abrange áreas com instituições acadêmicas de significância na região, inclusive da instituição envolvida nesta pesquisa, a UNIVAP, e seus pesquisadores desde a graduação até os programas de mestrado e doutorado, aprimorando a *expertise* do grupo sobre a região em que está inserido. Com este trabalho de pesquisa, o fenômeno investigado fica mais compreendido e interpretado, ao menos pela ótica da pesquisadora, contribuindo para o conhecimento científico como um todo.

Considerando que os benefícios da pesquisa incluem as contribuições atuais ou potenciais para o ser humano, para a comunidade na qual está inserida e para a sociedade, consoante art. 2º da Resolução nº 510/2016 do Conselho Nacional de Saúde, o presente trabalho ressalta os impactos das decisões políticas no planejamento metropolitano e disserta sobre como a desconstrução de estruturas públicas de planejamento pode impactar a concretização da implementação da Região Metropolitana do Vale do Paraíba e Litoral Norte (RMVPLN) (BRASIL, 2016).

Os resultados obtidos com este estudo possibilitam gerar conhecimentos e outros ganhos, tais como o aprofundamento sobre particularidades do planejamento regional da instância metropolitana, objeto deste estudo, e uma visão crítica do público quanto à necessidade de controle social sobre a ação do poder público.

Além do mais, como o processo de reestruturação da nova regionalização do estado de São Paulo está em franca implantação e é um processo que dá sinais de

continuidade, outros pesquisadores podem apoiar-se no presente trabalho para subsidiar novas investigações.

1.5 ESTRUTURA DA TESE

A estrutura desta pesquisa contempla, primeiramente, a introdução que apresenta os elementos norteadores da pesquisa: os objetivos, o objeto, o problema, a hipótese, uma breve indicação do local de estudo, a problemática com o contexto da pesquisa e a justificativa da relevância da pesquisa.

Na segunda seção "Percurso metodológico e aspectos éticos da pesquisa", são expostos a metodologia da pesquisa, as técnicas e os procedimentos para coleta de dados primários e secundários e o método de análise de dados. Considerando que a pesquisa foi aprovada pela Comissão de Ética em Pesquisa (CEP) da Universidade do Vale do Paraíba (UNIVAP), essa seção contempla especial detalhamento dos aspectos metodológicos e éticos da coleta de dados envolvendo seres humanos.

A terceira seção nomeada "A questão da instituição de regiões metropolitanas no Brasil" objetiva expor a problemática da criação de regiões metropolitanas sem a congruente estrutura de implementação da gestão nessas unidades e como a política nacional neodesenvolvimentista contribuiu para um aumento considerável de formalização de regiões metropolitanas por todo o Brasil a partir dos anos 2000. Diante disso, a leitura dos dados reforça a dicotomia entre as dimensões de espacialidade e de formalidade das regiões metropolitanas oficiais brasileiras.

A seção 4 intitulada "A dimensão jurídico-institucional das regiões metropolitanas e o paradigma da gestão plena" dedica-se a expor o conjunto normativo de âmbito nacional que incide sobre as regiões metropolitanas, conjunto este formado por dispositivos da Constituição Federal, do Estatuto da Cidade e do Estatuto da Metrópole. Faz-se uma análise interpretativa dos principais conceitos definidos no Estatuto da Metrópole com um aprofundamento sobre os elementos do paradigma da gestão plena, que inclui a governança metropolitana com suas instâncias e mecanismos.

A seção 5, última seção, nomeada "Região Metropolitana do Vale do Paraíba e Litoral Norte (RMVPLN): aspectos institucionais e o paradigma da gestão plena", dedica-se à institucionalização desse arranjo regional considerando os processos políticos e institucionais desde a formalização, via abordagem histórica, passando

pela estruturação das instâncias de governança metropolitana até os registros de sua operação. Neste capítulo, pelo método comparativo, são confrontadas as exigências estabelecidas pelo Estatuto da Metrópole desde 2015 e o nível de implantação do desenho nacional de gestão plena na RMVPLN. Arremata-se o capítulo com os resultados das coletas de dados que indicam como a extinção da EMPLASA, a nova política regional e a proposta de PDUI impactaram a implementação da governança metropolitana na específica região abordada neste trabalho de pesquisa.

Por fim, apresentam-se as considerações finais, buscando-se confrontar a pergunta de pesquisa com a hipótese por meio da linha argumentativa e expondo-se as contribuições teóricas e práticas da pesquisa.

2 PERCURSO METODOLÓGICO E ASPECTOS ÉTICOS DA PESQUISA

Este trabalho monográfico foi desenvolvido segundo a metodologia a seguir exposta, eleita para o fim de alcançar os objetivos da pesquisa pelo uso de métodos e técnicas compatíveis e eficazes, os quais possibilitaram a elaboração da resposta ao problema norteador.

Em suma, a pesquisa foi qualitativa quanto à abordagem do problema, exploratória quanto aos objetivos e descritiva segundo as formas de estudo. Nos procedimentos técnicos, empregaram-se as pesquisas bibliográfica e documental e a pesquisa de campo com a coleta de dados primários por meio de entrevistas individuais semiestruturadas com amostragem do tipo bola de neve, havendo também o uso de dados secundários. Como o campo de estudo é a Região Metropolitana do Vale do Paraíba e Litoral Norte (RMVPLN), com a abordagem sobre o espaço político do planejamento estatal e as burocracias governamentais, a população envolvida foram pessoas que atuaram ou atuam no planejamento regional estatal em âmbito metropolitano com conhecimento sobre os processos de implementação da Região Metropolitana do Vale do Paraíba e Litoral Norte (RMVPLN). Foram empregadas, também, as técnicas da observação e da observação participante na coleta de dados. A análise dos dados, especialmente aqueles coletados por entrevistas/questionários e observação participante, foi realizada via técnica de análise compreensiva. Por sua vez, a legislação foi analisada pelos métodos interpretativos lógico-sistemático e histórico.

Para a execução de pesquisa envolvendo seres humanos, a presente pesquisa foi aprovada pela Comissão de Ética em Pesquisa (CEP) da UNIVAP por meio do parecer consubstanciado número 4.650.305, emitido em de 14 de abril de 2021. A todo momento, a investigação foi pautada pelo respeito à ética em pesquisa científica, consoante detalhamento exposto adiante.

2.1 CLASSIFICAÇÕES METODOLÓGICAS DA PESQUISA

Quanto à abordagem do problema, a pesquisa é qualitativa, pois está dedicada ao aprofundamento da compreensão de um objeto, seja um grupo social, uma organização, as relações em um espaço etc. O método qualitativo esmera-se em aspectos da realidade que não podem ser quantificados, centrando-se na

compreensão e explicação da dinâmica das relações sociais (SILVEIRA, CÓRDOVA, 2009, p. 31-32).

Quanto aos objetivos, a investigação é de caráter exploratório, o qual visa a alcançar maior familiaridade com o problema, envolvendo levantamento bibliográfico, entrevistas e estudos de casos (SILVEIRA; CÓRDOVA, 2009, p. 35). Um estudo exploratório consiste em registrar fatos reais sem que o pesquisador utilize meios técnicos especiais ou precise fazer perguntas diretas. Em suma, proporciona um maior conhecimento do tema abordado.

Como a pesquisadora não interferiu no objeto de pesquisa, a forma de estudo foi descritiva, pois os fenômenos estudados o foram quanto à sua natureza, suas características, suas causas, suas relações e conexões com outros fenômenos (BARROS; LEHFELD, 2007).

Dentre os processos do método científico, o objeto da investigação se alinha ao método racional dedutivo. Parte-se de premissas autoevidentes (princípios verdadeiros) a fim de alcançar uma conclusão particular, de alcance limitado, por meio da argumentação, explicitando-se verdades particulares contidas em verdades universais (RAMPAZZO, 2013). Nesta investigação, o ponto de partida foi teórico com a particularidade buscada junto ao objeto, em campo.

2.2 TÉCNICAS E PROCEDIMENTOS PARA COLETA DE DADOS PRIMÁRIOS E SECUNDÁRIOS

O uso de dados secundários aconteceu a partir de variadas fontes, como documentos e publicações bibliográficas.

Primando sempre pela credibilidade e confiabilidade das fontes, a pesquisa bibliográfica partiu do inicial levantamento bibliográfico e pela seleção criteriosa do material. As fontes bibliográficas gozam de grande importância para a construção da tese, pois forneceram o aporte teórico necessário ao entendimento e à interpretação do fenômeno objeto de investigação. Teses, dissertações, artigos científicos e livros são exemplos de fontes secundárias bibliográficas consultadas.

Dados secundários de acesso ao público provenientes de bases de dados institucionais também foram acessados, de origem governamental ou privada, principalmente os disponíveis na rede mundial de computadores, tais como os fornecidos por Instituto Brasileiro de Geografia (IBGE), Fórum Nacional de Entidades

Metropolitanas (FNEM), Empresa Paulista de Planejamento Metropolitano SA (EMPLASA), Agência Metropolitana do Vale do Paraíba e Litoral Norte (AGEMVALE), Secretaria de Desenvolvimento Regional (SDR) e outros órgãos ou organizações do estado de São Paulo, dos poderes públicos federal e municipal, dentre outros. Estes estão relacionados com áreas diversas do conhecimento, dada a transdisciplinaridade do Planejamento Urbano e Regional como campo de estudo.

A pesquisa documental foi feita pela consulta de legislação, documentos emitidos por órgãos e instituições de planejamento e documentos relacionados à Região Metropolitana do Vale do Paraíba e Litoral Norte (RMVPLN), como atas de reuniões, audiovisuais de reuniões. Os documentos foram utilizados com o objetivo de relato histórico dos planejamentos urbano e regional e, também, para consignar práticas atuais neste campo tão dinâmico. Além disso, registros jornalísticos, entrevistas e material audiovisual ligados ao objeto estão entre os documentos acessados. O acesso aos documentos aconteceu franqueado pela rede mundial de computadores, em publicações de acesso aberto.

A técnica da observação direta foi aplicada não apenas na coleta de dados por documentos, como também na presença da pesquisadora nas audiências públicas sobre o PDUI da RMVPLN, nas entrevistas com participantes e na aplicação dos questionários. De modo amplo, a observação permeia variados métodos, pois "observar é aplicar atentamente os sentidos a um objeto, para dele adquirir um conhecimento claro e exato" (RAMPAZZO, 2013, p. 35).

No caso de questionário, foi utilizada a técnica da observação indireta sobre as respostas fornecidas de modo escrito.

2.2.1 Observação participante

Os registros da observação participante aconteceram com a presença da pesquisadora em 4 (quatro) audiências públicas do processo de elaboração do PDUI da RMVPLN, ocorrendo todas elas em dias consecutivos da mesma semana, de segunda-feira a quinta-feira.

O processo, visivelmente encabeçado pelo governo estadual, por meio da Secretaria de Desenvolvimento Regional, contou com uma audiência pública no município sede das cinco sub-regiões da RMVPLN. As reuniões foram divulgadas na

página principal do sítio oficial da SDR na Internet e realizaram-se nas datas e locais expostos no quadro que segue:

Quadro 1- Audiências Públicas do PDUI da RMVPLN em 2022.

Data dia da semana e horário	Sub-região n. município sede	Local da Audiência	municípios Englobados
31/01/2022 segunda-feira às 14h	4 Cruzeiro	Senai / Rua São Tomás, 1 – Jardim São José, Cruzeiro	Arapeí, Areias, Bananal, Cruzeiro, Lavrinhas, Queluz, São José do Barreiro e Silveiras
01/02/2022 terça-feira às 14h	3 Guaratinguetá	Secretaria de Turismo / Espaço Multiuso / Rua Visconde do Rio Branco, 115 – Centro, Guaratinguetá	Aparecida, Cachoeira Paulista, Canas, Cunha, Guaratinguetá, Lorena, Piquete, Potim e Roseira
02/02/2022 quarta-feira às 14h	2 Taubaté	Centro de Formação de Professores da Secretaria Municipal de Educação / Auditório Rua Emílio Winther, 108 – Centro, Taubaté	Campos do Jordão, Lagoinha, Natividade da Serra, Pindamonhangaba, Santo Antônio do Pinhal, São Bento do Sapucaí, São Luiz do Paraitinga, Taubaté, Tremembé e Redenção da Serra
03/02/2022 quinta-feira às 9h	1 São José dos Campos	Centro de Formação do Educador – CEFE / Auditório G; Av. Olivo Gomes, 250 – Santana, São José dos Campos	Caçapava, Igaratá, Jacareí, Jambuí, Monteiro Lobato, Paraibuna, Santa Branca e São José dos Campos
04/02/2022 sexta-feira às 9h	5 Caraguatatuba	Fundação Educacional e Cultural de Caraguatatuba – Fundacc / Auditório Maristela de Oliveira / Rua Santa Cruz, 396 – Centro, Caraguatatuba	Caraguatatuba, Ilhabela, São Sebastião e Ubatuba

Fonte: elaborado pela autora com base em São Paulo; SDR (SÃO PAULO; SDR, 2022a, p. 2-3).

A pesquisadora esteve presente nas quatro audiências públicas iniciais, porém, como todas as audiências públicas tiveram formato híbrido, ou seja, acontecendo de forma presencial e remota, simultaneamente, transmitidas como audiovisual ao vivo de forma aberta ao público na rede mundial de computadores via canal do *Youtube* da SDR e já tendo a pesquisadora participado de quatro audiências seguidas, esta percebeu que os dados coletados já se repetiam e não vislumbrava novidades que justificassem seu deslocamento à quinta audiência, optando por acompanhar o último evento de forma remota.

Já no arremate da pesquisa, a pesquisadora aproveitou uma oportunidade de retorno ao campo por ocasião do anúncio de uma reunião extraordinária do Conselho de Desenvolvimento da RMVPLN conjunta com 1a. reunião ordinária do Conselho de Prefeitos da Associação de Municípios do Vale do Paraíba e Litoral Norte (AMVALE), na qual haveria a deliberação a respeito do PDUI da RMVPLN. Em que pese a reunião do Conselho da RMVPLN ter sido cancelada na véspera, a pesquisadora esteve presente à reunião da AMVALE e coletou dados por meio da observação e da realização de duas entrevistas.

Assim, os registros foram realizados pela pesquisadora por meio de anotações escritas, da gravação dos áudios das reuniões, de fotografias e vídeos feitos por aparelho celular, já que as audiências públicas eram abertas ao público. Ao mesmo tempo, a pesquisadora também acompanhou as manifestações e interações simultâneas que ocorriam na modalidade remota via canal da plataforma *Youtube*. Tais registros são melhor explorados na seção de análise de dados.

2.2.2 Entrevistas e questionários

A coleta de dados se deu, dentre outras formas, por meio de entrevistas semiestruturadas e pela aplicação de questionário à população que atendeu aos critérios de inclusão e aceitou participar, sendo que a amostragem seguiu o método em bola de neve.

As entrevistas tiveram o áudio registrado e os dados considerados mais significativos foram transcritos e citados na análise.

Das onze entrevistas realizadas, seis foram de forma presencial, com a entrevistadora e o participante no mesmo ambiente físico. Por sua vez, três foram realizadas por videoconferência e duas por ligação telefônica. As entrevistas presenciais aconteceram por ocasião das audiências públicas do PDUI da RMVPLN e da 1a. reunião do Conselho de Prefeitos da AMVALE, por congregarem sujeitos altamente implicados na governança metropolitana.

Por preferência de dois participantes, os quais recusaram a entrevista na forma oral (presencial ou remota), como alternativa e por opção dos participantes, as perguntas foram enviadas por escrito aos mesmos, via *e-mail* e *WhatsApp* (aplicativo de troca de mensagens), sendo as respostas devolvidas por escrito. Assim, foi

utilizado o instrumento questionário com perguntas abertas, permitindo a mesma liberdade na emissão das respostas, tal qual a entrevista.

A forma preferencial de coleta de dados foi a entrevista, sendo o questionário uma forma subsidiária, aplicado apenas aos participantes que não aceitaram realizar a entrevista, seguindo os mesmos critérios de inclusão.

A população envolvida na pesquisa foi a de pessoas que atuam ou atuaram no planejamento regional estatal metropolitano, com ênfase de atuação envolvendo a Região Metropolitana do Vale do Paraíba e Litoral Norte (RMVPLN).

Em tal população, encontram-se, principalmente, pessoas com trabalhos vinculados ao Poder Executivo em âmbito estadual e regional. Há ainda pessoas com atuação na região devido aos mandatos nos Poderes Legislativo e Executivo, estadual e municipal, o que os vinculou ao órgão colegiado, o Conselho de Desenvolvimento da RMVPLN. Além disso, profissionais vinculados à extinta Empresa Paulista de Planejamento Metropolitano SA (EMPLASA), à Agência Metropolitana do Vale do Paraíba e Litoral Norte (AGEMVALE), à Fundação FIPE, à Secretaria de Desenvolvimento Regional do estado de São Paulo e a outras instâncias/órgãos, que, anteriormente, tenham colaborado com o planejamento regional, como o Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais (INPE).

Os participantes selecionados são pessoas que ocupam ou ocuparam cargos ou funções públicas com participação ativa e significativa no planejamento metropolitano no estado de São Paulo, de natureza política, administrativa ou técnica. Trata-se de um grupo de pessoas que integraram ou integram a burocracia estatal ou mandatos eletivos.

Adotaram-se os seguintes critérios de inclusão dos participantes:

- exercer ou ter exercido uma função ou ocupar ou ter ocupado um cargo em instância de planejamento regional metropolitano no estado de São Paulo (em nível de municípios ou estado);
- ter conhecimento sobre o planejamento, a governança e a implementação da Região Metropolitana do Vale do Paraíba e Litoral Norte.
- o nível de cargo pode ser desde o mais elevado (presidência, direção, secretariado) até o intermediário, como os de analista ou técnico-administrativo, ou cargos eletivos como prefeito, vereador e deputado estadual;
- ambos os sexos;
- maiores de 18 anos;

- em pleno gozo de suas capacidades intelectuais.

Os critérios de exclusão desta pesquisa se aplicam às pessoas que estivessem em locais de difícil ou impossível acesso para a pesquisadora, inviabilizando a realização da entrevista (presencial ou remota) e a aplicação do questionário e, também, às pessoas que estivessem em vulnerabilidade (tenha reduzida capacidade de tomar decisões e opor resistência na situação da pesquisa, em decorrência de fatores individuais, psicológicos, econômicos, culturais, sociais ou políticos, consoante art. 2, XXVI, da Resolução 510/2016 do CNS) (BRASIL, 2016).

Dadas as características que restringem a população, com pequena quantidade de indivíduos que fazem ou fizeram parte de um mesmo círculo de relacionamento profissional, justifica-se o uso do método de bola de neve e da coleta de dados por meio de entrevista individual ou aplicação de questionário.

A amostra praticada foi de 13 participantes, uma vez que os critérios de inclusão foram bem seletivos e não existia uma quantidade grande de pessoas acessíveis dentro do perfil acima exposto. Por certo, o método qualitativo de exploração do objeto adotado na presente investigação não se preocupa com representatividade numérica da amostra.

Há ainda, entre os participantes, uma trajetória profissional única dentro das estruturas governamentais de planejamento, com nomeação de cargos que acabam por ser temporários em razão das mudanças cíclicas nos mandatos políticos. Por isso, a amostra não foi probabilística.

A amostragem foi acessada pelo método bola de neve, em que há a indicação de potenciais participantes a partir de pessoas sementes dentro de sua rede de relacionamento. A amostragem de bola de neve é compatível e adequada para pesquisas com fins exploratórios, no intento de melhor compreensão do objeto (VINUTO, 2014, p. 205). Essas características apontam favoravelmente para a adoção do método:

Se a preocupação da pesquisa estiver relacionada a uma população relativamente pequena de pessoas, que possivelmente estejam em constante contato umas com as outras, a amostragem em bola de neve pode ser uma forma eficaz para construir uma base de amostragem exaustiva (VINUTO, 2014, p. 204).

Acerca do procedimento para o acesso aos participantes, os contatos com as instituições foram inicialmente feitos por telefone e, em seguida, formalizados por e-mail, para a indicação de participantes em potencial e posterior agendamento de

entrevista. Com base nas informações iniciais sobre os ocupantes de cargos nas organizações contactadas, houve a indicação dos participantes que atendiam aos critérios de inclusão. Esta seleção de participantes também foi subsidiada por pesquisas via rede mundial de computadores em sítios oficiais dos órgãos e organizações, visando a identificar e qualificar os participantes em potencial. Além disso, houve o contato com três informantes-chaves ou sementes selecionadas, a partir dos quais houve a indicação de outros participantes que integram a rede pessoal daqueles.

Todos os participantes foram abordados pessoalmente para as entrevistas individuais. Inicialmente, no primeiro bloco de entrevistas, o contato foi via telefone ou e-mail. Após os contatos iniciais, realizou-se o agendamento pessoal e individual da entrevista, presencialmente ou pelo uso de tecnologia que permita a entrevista remota, como plataformas para reuniões *online* com imagem e som. No segundo e terceiro blocos de entrevistas, cuja prática se aproximou mais da proposta de entrevista compreensiva de Kaufmann (2013), o contato inicial foi presencial, em eventos ligados à construção do PDUI da RMVPLN e à AMVALE.

O primeiro recrutamento ocorreu no mês de junho de 2021, havendo o primeiro bloco de entrevistas de cinco participantes e de aplicação de dois questionários. O segundo bloco de entrevistas ocorreu em janeiro e fevereiro de 2022, por ocasião das audiências públicas do PDUI da RMVPLN, com mais quatro participantes entrevistados. O terceiro bloco de entrevistas aconteceu em julho de 2022 na 1ª reunião do Conselho de Prefeitos da AMVALE. Ao todo, foram 11 entrevistas e 2 questionários.

Ponderando que a esfera metropolitana é interfederativa, envolvendo diretamente um estado federado (São Paulo) e 39 (trinta e nove) municípios, a pesquisadora definiu origens diferentes de vinculação dos participantes a serem recrutados, a saber: i) em âmbito estadual executivo (uma secretaria, uma autarquia, uma empresa pública extinta); ii) em âmbito estadual legislativo (assembleia legislativa); iii) em âmbito municipal executivo (prefeitos com relevante função na assembleia máxima da RMVPLN, o Conselho de Desenvolvimento); iv) em âmbito regional com função técnica INPE/MAVALE.

Após a realização do primeiro bloco de entrevistas com base na estrutura acima desenhada, o governo do estado de São Paulo colocou em prática os trâmites para implementar os projetos da Nova Regionalização e elaboração dos PDUIs das RMs.

Nesse bojo, a Fipe foi contratada pelo governo estadual para elaboração dos PDUIs, conseqüentemente, foram acrescentados como participantes pessoas vinculadas ao: v) âmbito técnico (Fipe).

Assim, o campo e a conjuntura da nova política pública exigiram a reformulação da arquitetura da pesquisa, com o repensar do problema, das hipóteses e dos sujeitos participantes. A execução de uma pesquisa sobre um objeto de atualidade temporal impôs essa dinâmica à pesquisadora, corroborando com a experiência de Kaufmann (2013) na proposta de entrevista compreensiva.

Dessa malha de órgãos e organizações, com cobertura sobre os locais e espaços nos quais as relações metropolitanas acontecem, foram selecionados os participantes. Assim, considera-se que há diversidade e amplitude satisfatórias, de modo a garantir a suficiência na coleta de dados.

Como adverte Vinuto (2014), era de se esperar que a coleta de dados resultasse no acesso a argumentos semelhantes, dado o perfil homogêneo dos participantes, limitando a variabilidade de narrativas possíveis, contudo, os olhares diversos sobre o fenômeno serão buscados na literatura.

Houve a atenção da pesquisadora também quanto à representatividade do objeto, o que afeta a amostragem praticada. Outro fator que pode trazer variações à amostragem é o critério de saturação, quando atingido um grau de informações e dados considerados satisfatórios pela pesquisadora (ponto de saturação).

O ponto de saturação foi considerado atingido pela pesquisadora ao ter coletado dados de participantes de todas as esferas diretamente envolvidas na governança da RMVPLN (estadual, municipal e "regional metropolitana"), fossem elas do legislativo, executivo e de diferentes órgãos ou instituições (EMPLASA, AGEMVALE, Conselho de Desenvolvimento da RMVPLN, Fundação FIPE e INPE). A cobertura da amostragem abrangeu atores sociais relevantes dentro de cada esfera, considerando a particularidade do local de estudo. Acredita-se que a ampliação da amostragem não se justificaria pela relação custo-benefício quanto aos possíveis novos dados que seriam coletados, já que não se vislumbrava obter dados de maior relevância para o conhecimento do objeto de pesquisa, motivo pelo qual a coleta foi encerrada.

Entendendo ser a ética em pesquisa uma conquista humana não só construída histórica, social e culturalmente, mas também imprescindível ao desenvolvimento humanístico da ciência, manteve-se o acatamento às melhores práticas com relação

aos aspectos éticos da pesquisa, dada a imprescindibilidade do respeito pela dignidade humana e da especial proteção devida aos participantes das pesquisas científicas envolvendo seres humanos.

De modo mais concreto, desde a abordagem ao entrevistado até a realização da entrevista, promoveu-se uma conversação de natureza respeitosa e amistosa, atendendo-se ao processo de consentimento livre e esclarecido do participante. Inicialmente, o participante foi informado, com clareza, sobre seus direitos, sobre os termos do Termo de Consentimento Livre e Esclarecido (TCLE).

Apesar da impossibilidade de uma neutralidade da entrevistadora, esta esteve atenta a minimizar os vieses na entrevista, seja pelas formas de elaboração do roteiro, de abordagem, ou de comunicação. O participante teve liberdade para se expressar da forma como desejou, ou mesmo de se calar. A possibilidade de desistência e retirada de sua participação poderia acontecer a qualquer momento do desenvolvimento do trabalho, porém, não foram registradas desistências, interrupções ou arrependimento de participação.

Quanto aos riscos a que estiveram sujeitos os participantes, tanto na modalidade de entrevista quanto na de questionário, foram considerados mínimos. Riscos em relação aos quais a pesquisadora tomou medidas de evitação. O risco presente em toda pesquisa que envolve seres humanos é o de quebra de sigilo do anonimato, e, para evitá-lo, adotou-se todas as medidas de precaução para preservar o sigilo e o anonimato dos participantes. Houve porém, a gravação da voz dos entrevistados para fins de registro de suas respostas e posterior degravação por escrito. Toda gravação foi autorizada pelo participante. Na publicação de resultados, todas as referências aos dados coletados foram feitas de forma a preservar o anonimato dos participantes, ocultando seus nomes e outros dados pessoais que possam levar a público a sua identificação.

Neste trabalho, as referências aos participantes são feitas por números que não representam exatamente a quantidade ou a ordem dos entrevistados.

2.3 ANÁLISE DE DADOS

Os dados coletados, por meio das entrevistas, das respostas aos questionários, da coleta documental e da observação participante foram essenciais para o rearranjo e o redirecionamento da pesquisa, por isso, sua análise foi um desafio.

Na busca por nomear o método utilizado para a análise, cogitou-se a consagrada análise de conteúdo, a qual, no Brasil, tem como autora de referência Laurence Bardin (2011), propondo um conjunto de instrumentos dinâmicos e adaptáveis ao ponto de serem aplicáveis a discursos em suas apresentações diversas.

Num segundo momento, buscou-se um alinhamento à análise do discurso, pois a técnica possibilitaria a interpretação das respostas dos participantes relacionando estruturas semânticas ou linguísticas a outras estruturas, geralmente mais amplas e sob a lente de conceitos ou teorias. Mais que o aprofundamento do significado do discurso das pessoas, busca-se o como esta significação é construída, pois discurso é tido como a forma material da ideologia a qual se filia o entrevistado. Consoante síntese de Rocha e Deusdara (2005, p. 321) a análise do discurso, quanto ao objeto de pesquisa, propicia ao investigador "analisar em que perspectivas a relação social de poder no plano discursivo se constrói".

Entretanto, a dinâmica na qual se deu o trabalho e sua reformulação ao longo do tempo suscita a compatibilidade metodológica para com a entrevista compreensiva, abordagem metodológica utilizada e descrita pelo sociólogo francês Jean-Claude Kaufmann (KAUFMANN, 2013).

Em comum com os métodos anteriormente citados, a entrevista compreensiva toma o discurso oral como unidade de análise, mas, diferencia-se por propor uma análise compreensiva da fala e o artesanato intelectual realizado pelo pesquisador com a personalização da teoria a partir do campo.

De fato, foi do campo, seja da observação participante, seja das entrevistas, é que veio o amadurecimento da pergunta e das hipóteses, direcionando a pesquisadora na produção do conhecimento.

Do diálogo da pesquisadora com os dados coletados é que o percurso da pesquisa encontrou seus principais e renovados pontos teóricos e conceituais. De forma específica, a arquitetura do plano foi revista ao se perceber que a extinção da EMLASA não era o objeto da pesquisa, mas era parte de um processo que se tornou o fenômeno investigado. Assim, valorizando o que emergia do campo, reformulou-se o problema e as hipóteses, permitindo a desconstrução e a reconstrução na trajetória.

Além disso, quanto às entrevistas, buscou-se a aproximação com o processo compreensivo de Kaufmann (2013), evitando, a pesquisadora, colocar-se numa posição hierarquicamente superior à do entrevistado e executar as entrevistas

mecanicamente, com o fim de torná-las um momento de interação, de troca, de conversa, de condução plástica das questões e de valorização do entrevistado, ouvindo-o com empatia e estimulando-o a expressar um saber precioso. Nas palavras de Ferreira (2014):

A entrevista compreensiva trata-se de uma técnica qualitativa de recolha de dados que articula formas tradicionais de entrevista semidiretiva com técnicas de entrevista de natureza mais etnográfica, na tentativa de evitar quer o dirigismo do modelo de questionário aberto, quer o *laissez-faire* da entrevista não diretiva (FERREIRA, 2014, p. 981).

Integra o método a escuta sensível do entrevistado, de característica empática, uma escuta consciente do olhar de quem fala. Tal proposta fundamentou a compreensão do significado dos discursos no contexto do papel desempenhado pelo participante no espaço político metropolitano, da sua desvinculação ou vinculação político-partidária/institucional.

No presente trabalho, o material selecionado se encontrava na forma escrita, dada a transcrição das falas dos entrevistados e dos discursos das audiências públicas. A partir daí, a construção das categorias se deu *a posteriori*, partindo do sentido do texto, interpretando-o sob a lente dos contextos político e histórico.

Na análise dos dados narrativos, dos produtos do campo empírico, a pesquisadora não dedicou-se prioritariamente à classificação dos dados, mas sim à uma aproximação do objeto via compreensão da lógica de produção do sentido do que foi dito (KAUFMANN, 2013, p. 103).

Por isso, não havia qualquer utilidade a análise quantitativa ou mesmo uma categorização ou uma classificação de palavras-chave que levasse em conta elementos de repetição conceitual/paradigmática nos discursos, tal como utilizado no método de Bardin (2011).

É uma interpretação que se propõe a buscar o conteúdo latente do discurso, aquilo que está no nível abaixo da superfície, já que o sentido pode estar além do imediatamente expresso, aproximando-se da análise discursiva.

Por seu turno, partindo de um outro tipo de material com o qual se trabalhou, a análise da legislação seguiu métodos próprios. As leis cujos dispositivos foram estudados de forma detalhada foram o Estatuto da Metrópole, Lei Federal nº 13.089/2015 e a Lei Complementar nº 1.166/2012 do estado de São Paulo, que cria e dá as diretrizes para a implantação da RMVPLN. Inicialmente, cada lei foi abordada isoladamente, o Estatuto da Metrópole na quarta seção, com análise interpretativa na

qual prevalece o método lógico-sistemático, pois considera todo o sistema legislativo no qual se insere o estatuto, abrangendo sua relação com a Constituição Federal e o Estatuto da Cidade, além de relacionar os dispositivos internos do Estatuto da Metrópole entre si. Sobre a lei estadual criadora da RMVPLN, aprofundou-se na seção 5, com um estudo histórico de seu trâmite institucional e de seu conteúdo. Nesta mesma seção, pelo método comparativo, são contrapostas às exigências de gestão plena estabelecidas pelo Estatuto da Metrópole a gestão ou governança institucional da RMVPLN.

Assim, a análise de dados foi realizada pela pesquisadora sobre diferentes formatos, combinando técnicas interdisciplinares que possibilitaram a máxima exploração do conteúdo de forma confiável e significativa para o trabalho.

3 A QUESTÃO DA INSTITUIÇÃO DE REGIÕES METROPOLITANAS NO BRASIL

O objetivo deste capítulo é apresentar as peculiaridades da questão metropolitana no Brasil desde o período da instituição das primeiras regiões metropolitanas na década de 1970 até a atualidade. Para isso, expõem-se, com brevidade, características da urbanização brasileira relevantes para a temática.

A problemática central é a histórica prática de agenciamento da escala metropolitana que impulsionou a criação formal (por mero ato legislativo) de numerosas regiões metropolitanas por parte dos estados a partir de 1995, sem que tal ato político-administrativo contemplasse um território já atingido pelo fato metropolitano.

Fala-se na dualidade da institucionalidade *versus* a espacialidade da metropolização. Disjunção que se acentuou no período recente dos anos de 2002 a 2016, provocando e atraindo a atenção da academia (COSTA, 2013b; 2016; HOSHINO; MOURA, 2019; LENCIONI, 2017; MENCIO; ZIONI, 2017; FIRKOWSKI, 2012, dentre outros) para com esse aparente desarranjo, qual seja, o de regiões metropolitanas sem metrópole e sem conseqüente governança metropolitana.

A mera formalização, porém, não se fez acompanhar do processo de metropolização dos espaços correspondentes, por isso, na busca por entender quais dessas regiões apresentam as características da metropolização, buscou-se um entendimento sobre o que seria a metrópole. Como em 12 de janeiro de 2015 foi publicada a Lei Federal nº 13.089 (BRASIL, 2015), denominada Estatuto da Metrópole (EM), que oficializou um parâmetro nacional do que se considera metrópole, região metropolitana e área metropolitana (conceitos aprofundados na seção 4), partiu-se da definição oficial de metrópole do EM para um diagnóstico das metrópoles brasileiras consoante classificação do estudo Regiões de Influência das Cidades (REGIC), realizado pelo IBGE.

Ao final, chega-se à conclusão da forte influência da política neodesenvolvimentista federal na criação de RMs pelos estados, em detrimento de outros arranjos regionais que seriam mais condizentes com o estágio de integração e relação da área.

3.1 URBANIZAÇÃO E METROPOLIZAÇÃO BRASILEIRAS

Os fenômenos da urbanização e do crescimento demográfico se deram de maneira acelerada no Brasil durante o século XX. Até então, o Brasil viveu séculos como país agrário, com cidades, ou vilas isoladas, sem caracterizar redes urbanas, ainda que precárias. Oliveira (1982) relata o padrão histórico brasileiro de uma economia baseada na monocultura de exportação e mantida pelo trabalho escravo com a existência de uma rede urbana pobre, mas centrada em poucas e grandes cidades (de acordo com os padrões de cada época). Cidades, porém, que não eram o espaço central da produção ou do trabalho, mas sim o ponto de ligação da economia brasileira com a circulação internacional de mercadorias.

No fim do século XIX, todavia, a urbanização passou a se intensificar e observou-se, de acordo ainda com Oliveira (1982), um processo de urbanização sem industrialização, em especial, nas capitais do nordeste e no Rio de Janeiro, resultante da inserção da economia agroexportadora na etapa de expansão da economia mundial após os processos de independência colonial e abolição da escravidão. Posteriormente, com um processo de industrialização tardia induzida pela expansão do capitalismo para além dos países centrais, intensificou-se a urbanização acelerada, principalmente nos estados do sudeste brasileiro. Nas palavras de Santos (2005, p. 6), urbanizaram-se a sociedade e o território.

No primeiro recenseamento realizado em 1897, dos 9.930.478 habitantes brasileiros, 5,9% eram urbanos; em 1900, os urbanos cresceram para 9,4% da população; na nova virada de século, no ano 2000, já eram 81,4% e, em 2010, os urbanos chegaram a 84,4%, segundo dados do Censo de 2010 (IBGE, 2011).

Até a Segunda Guerra Mundial, o processo de urbanização e a população urbana se circunscriviam, sobretudo, a capitais. Até os anos de 1940-1950, em grande parte dos estados brasileiros, as funções administrativas governamentais tiveram papel preponderante quanto às questões econômicas e sociais, ainda num país agrário. Houve, todavia, uma rápida mudança ocorrida na segunda metade dos anos 1900, quando os agentes econômicos adquiriram força preponderante e passaram a ditar a marcha da transformação urbana, econômica, social e cultural (SANTOS, 2005).

Com um olhar geral, os números revelam uma brusca transformação do perfil rural-urbano em uma dezena de décadas, sendo que a virada para a maioria urbana

aconteceu na década de 1970. Num breve período de 40 anos (entre 1940 e 1980), a taxa de urbanização partiu de 26,35% e chegou a 68,86%, à medida que, simultaneamente, a população brasileira total triplicou e a urbana aumentou sete vezes (SANTOS, 2005).

A urbanização estimulada pelo processo de industrialização por substituição a importações, incentivado pelo estado após a crise de 1929, fomentou a industrialização nacional, ainda que tardia e voltada ao consumo interno, processo este que se estendeu até o fim dos anos 1970 (MATTEI; SANTOS JÚNIOR, 2009). É digno de nota aqui citar o preponderante papel do Estado brasileiro para a superação do capitalismo concorrencial pelo monopolista em meados do século XX (OLIVEIRA, 1982).

A promoção do mercado interno e as crescentes exportações possibilitaram um período de sucesso econômico, o “milagre econômico” brasileiro, de 1968 até 1979, (MATTEI; SANTOS JÚNIOR, 2009). Sob um governo militar centralizador e sob o impulso do milagre econômico dos anos 1970, o propósito de desenvolvimento urbano-industrial foi acatado como ideal a ser perseguido, influenciando em novas narrativas políticas.

A relação industrialização-urbanização há de ser destacada, já que, no espaço-tempo trabalhado, a falta de perspectiva no campo com a expulsão dos trabalhadores rurais e a atratividade da indústria na cidade foram fatores primordiais do movimento. A nova feição industrial da cidade fez dela o lugar do capital, mas também o lugar da pobreza. A riqueza de algumas atividades convivia com a degradação das condições de vida da população, sem que isso fosse contraditório (SANTOS, 2005).

O capital se apropriou do urbano e fez dele seu *locus*, uma organização espacial que lhe proporcionou toda a base territorial (condições socioespaciais) e o dinamismo para sua face industrial, encontrando ainda, na morfologia urbana de crescimento espraiado, a receptividade para a especulação e os empreendimentos imobiliários. A acumulação do capital se fez plena nesse espaço, ao mesmo passo da incorporação da lógica da produção e do consumo. Os efeitos nocivos da urbanização capitalista com o apoio estatal são também expostos por Harvey (2014).

O choque da crise do petróleo de 1979 gerou a alta dos juros internacionais, causando um novo colapso da economia em escala mundial (MATTEI; SANTOS JÚNIOR, 2009). Instalou-se, então, a crise fiscal e da dívida externa no país,

motivando o país à tomada de várias medidas econômicas de impacto para tentar se reerguer da recessão na década de 1980.

Para a política urbana e os processos de metropolização, os anos 1980 foram um divisor temporal importante, assim como explicitam Gomes, Andrade e Santos (2019, p. 6) "as condições socioespaciais foram politicamente estabelecidas para os processos de globalização econômica e tecnológica, ocasionando redefinição dos sistemas urbano-regionais, visível em diversas escalas".

As políticas econômicas de ajuste estrutural neoliberais baseadas no Consenso de Washington (1989) foram seguidas por vários países, afirma Ferreira (2000). O apelo em prol da substituição da presença do estado nessas economias pelos agentes privados gerou o processo de privatização ou desestatização do patrimônio estatal por meio de vendas ou concessões.

A partir de então, desde a década de 1990, uma nova conjuntura se apresentou, não só no Brasil, mas na América Latina e no mundo. No Brasil, a adoção de um amplo projeto neoliberal para a nação envolveu, no que toca às RMs, o processo político de redemocratização e certa liberdade e poder destinados aos estados para a criação de novas regiões metropolitanas. A globalização reorientou, também, as formas de intervenção no território, os atores, as políticas de desenvolvimentos regional e urbano. Nesse momento, a estrutura de instituições governamentais de suporte às regiões metropolitanas são desmontadas ou sofrem redução de seus recursos.

Nessa trama, o paradigma de desenvolvimento econômico foi o da nova globalização, da mobilidade mundial do capital excedente sem fronteiras e barreiras, gerador de lucro aos países centrais sob a promessa de desenvolvimento via crescimento econômico aos periféricos. Outra crise, a partir da ruptura da "bolha especulativa" imobiliária da Tailândia em 1997, entretanto, afetou gravemente o mercado financeiro mundial. O impacto negativo atingiu desavisadamente os países subdesenvolvidos, já que poucos foram beneficiados pela "modernização" com alto grau de exclusão das populações envolvidas (FERREIRA, 2000).

O novo planejamento que se apresentou foi o Planejamento Estratégico, preconizador da competitividade urbana como modo de sobrevivência das cidades globalizadas aptas a se conectarem à rede internacional de negócios. Então, passou-se a ter a cidade gerida como uma empresa, de forma que se vendiam e buscavam mais vantagens competitivas para atrair investimentos e sedes de grandes empresas

multinacionais (VAINER, 2000; FERREIRA, 2000).

A mobilidade global do capital estimulou com que espaço nas cidades e regiões fosse disponibilizado às empresas numa urbanização corporativa, que não era objetivamente para as pessoas, isto é, os lugares se conformaram para propiciar o lucro, cumprindo exigências mercadológicas, e foram pressionados a serem os melhores nisso, pois competiam com outras localidades para onde as empresas facilmente podiam se deslocar. As lógicas do mercado, da competitividade, da produção e do consumo, expandiram-se, e um dos resultados foi a guerra dos lugares.

Esse espaço urbano organizado para servir às grandes empresas hegemônicas sofreu os efeitos deletérios disso decorrentes, “tornando-se fragmentado, incoerente, anárquico para todos os demais atores”, conclui Santos (2005, p. 258). Na urbanização neoliberal, a escala global dita a padronagem da produção do espaço, o “território que se torna ao mesmo tempo mais homogêneo, em larga escala, e mais fraturado, na escala fina” (MOURA, 2009, p. 83).

Esse avanço da divisão técnica e territorial do trabalho sobre espaços, especialmente oportunizados pelos avanços da tecnologia da comunicação e da informação e de transportes, constrói arranjos urbano-regionais de relação entre esses espaços, dos quais as regiões metropolitanas são uma espécie. A respeito dessas possibilidades de arranjos, Moura (2009, p. 28) disserta:

São, portanto, espacialidades que não apenas transcendem a noção da cidade enquanto “ponto”, ou forma física composta pelo espaço construído, para a cidade enquanto “área”, materializada nas aglomerações urbanas contínuas ou descontínuas, como passam destas para unidades ainda mais complexas, que assumem a perspectiva de “região”. Ocorre, então, uma conjugação entre urbano e regional, resultando em uma configuração híbrida, complexa e multiescalar. Ou seja, as espacialidades com tais características absorvem em um mesmo recorte desde as escalas da ordem territorial de processos, como a local, do fato aglomerado, regional, nacional e global; as resultantes de categorias institucionais ou político-administrativas, como o município, a Região Metropolitana ou aglomeração urbana, a mesorregião, a Unidade da Federação e o país; até aquelas oriundas dos processos históricos da produção do espaço.

Monte-Mór (1994, p. 170), trabalhando o conceito de *zona urbana* de Lefebvre², fala em *urbanização extensiva na periferia industrial*, esclarecendo que a cidade industrial sofre um simultâneo processo de “implosão” (sobre si mesma) e “explosão” (sobre o entorno). Já a zona urbana é um transbordamento da metrópole sobre

² LEFEBVRE, H. *The survival of capitalism: reproduction of the relations of production*. London: Allison & Busby. 1976.

regiões circunvizinhas e abrange a cidade industrial e as áreas mais distantes, sendo o espaço regional afetado e conformado à organização espacial do capitalismo industrial. O tecido urbano é seqüela da *explosão* da cidade preexistente, que chega ao regional imediato até aos espaços longínquos, para propiciar a produção nos moldes da cidade. Além disso, a cidade se mantém como o *core*, a concentração do poder, o núcleo resultante da sua *implosão*. A exemplificação da zona urbana de Lefebvre é a área metropolitana.

O resultado espacial foi a configuração das aglomerações urbanas e metropolitanas, numa extensão dos centros principais em áreas contínuas de ocupação, agregando municípios vizinhos em um mesmo complexo de relações (VILLAÇA, 1998).

No pós-fordismo, o novo modo de produção valorizava mais o patrimônio intangível, imaterial, do que o patrimônio material, fixo, patrimônios estes dominantes no período industrial. O patamar tecnológico, que dinamizava os transportes e a comunicação, facilitava os fluxos. Já na metrópole contemporânea, observa Lencioni (2017) essas redes territoriais são mais densas e complexas, como adiante se abordará.

3.2 INSTITUCIONALIDADE E ESPACIALIDADE NA CRIAÇÃO DE REGIÕES METROPOLITANAS BRASILEIRAS

Em termos de normatização jurídica, a instituição de regiões metropolitanas encontrou previsão na Constituição Federal de 1967, em seu Art. 157, § 10, disciplinando o estabelecimento de RMs pela União, por meio de lei complementar, de modo que elas seriam “constituídas por Municípios que, independentemente de sua vinculação administrativa, integrem a mesma comunidade sócio-econômica, visando à realização de serviços de interesse comum” (BRASIL, 1967).

Foi um regramento conciso, estabelecendo a competência da União para a criação formal das regiões metropolitanas e algumas premissas básicas, sendo estas a “comunidade socioeconômica” e os “serviços de interesse comum”. Havia mais preocupação em normatizar a atuação do Estado do que em compreender o fenômeno metropolitano, pois as premissas colocadas não foram trabalhadas e especificadas com o fim de iniciar a construção de condições e critérios mais claros para a identificação do fenômeno metropolitano e das regiões metropolitanas.

Em 1969, instituiu-se o Grupo de Áreas Metropolitanas, para conceituar fundamentadamente os termos metrópole, área metropolitana e região metropolitana, para os quais foram empregados critérios demográficos, estruturais e de integração. No âmbito deste grupo, no bojo do IBGE, foram elaborados dois importantes estudos: o já citado REGIC e os Arranjos Populacionais e Concentrações Urbanas do Brasil (IBGE, 2008). Os elementos caracterizadores da metropolização foram, compreensivamente, aqueles de cunho material, que exprimiam a urbanização industrial do modelo fordista.

A tarefa dada pela Constituição foi incorporada ao I Plano Nacional de Desenvolvimento (I PND – 1972/1974). Neste período, foram criadas pelo governo federal as precursoras nove regiões metropolitanas brasileiras, as oito primeiras via Lei Complementar Federal de 1973 (nº 14/1973). São elas: São Paulo, Belo Horizonte, Porto Alegre, Recife, Salvador, Curitiba, Belém e Fortaleza; pouco depois, em 1974, foi criada a região metropolitana do Rio de Janeiro pela Lei Complementar nº 20/1974.

Desde este primeiro momento, uma omissão burocraticamente relevante quanto à instituição de regiões metropolitanas é cometida: a falta de definição oficial do elemento conformador da RM. Outrora, a CF/1967 denominou este elemento como "comunidade sócioeconômica" (BRASIL, 1967). As leis posteriores que deveriam regulamentar (e definir, detalhar) o tema, simplesmente não o fizeram. A Lei Complementar nº 14/1973 sequer cita a expressão constitucional "comunidade sócio-econômica", e seu texto, além de criar as RMs, limita-se a detalhar os interesses comuns e o que, atualmente, denomina-se governança metropolitana interfederativa envolvendo estados e municípios (BRASIL, 1973).

Assim, pode-se questionar se as nove RMs seriam regiões metropolizadas de modo a integrar a mesma comunidade socioeconômica? Há divergência nas posições de quem responde a questão, pois, de um lado, argumenta-se que a definição de tais arranjos regionais foi influenciada por critérios de natureza política, principalmente pelo prestígio regional (PERES *et al.*, 2018; FIRKOWSKI, 2012) e, por outro lado, (MOURA, 2009), defende-se que foram outros os critérios, mais técnicos, pois, em 1970, São Paulo e Rio de Janeiro já concentravam 15,6% e 13,2%, respectivamente, da população urbana brasileira e formavam amplas aglomerações urbanas, enquanto as demais áreas formavam um conjunto também densamente urbanizado e aglomerado, porém, com menor porte e, perfazendo, juntas, um total de 16,7% da população urbana.

Como início das mudanças no regime das RMs, acolhendo a constituinte a bandeira municipalista e o movimento da reforma urbana, a Constituição Federal (CF) de 1988 não só reformulou desde a estrutura federativa, agora tripartite, como também atenuou o acúmulo de poderes na esfera da União. Nesse afluxo, tal CF atribuiu a competência aos estados federados para a criação de arranjos institucionais urbanos, sendo eles de três tipos: a região metropolitana (RM), a aglomeração urbana (AU) e a microrregião (MR). Elas são constituídas em municípios limítrofes, permitindo-lhes organização, planejamento e execução das funções públicas de interesse comum, consoante texto do art. 25, § 3^a (BRASIL, 1988), ou seja, isso significa uma unidade política interfederativa de base territorial.

Houve, porém, um período de adormecimento em termos de criação de novas regiões metropolitanas, uma vez que, em 1995, foi instituída uma região metropolitana por ato de estado federado, após 21 anos de hiato. Outras poucas RMs foram formalizadas até o final dos anos 1990.

A partir dos anos 2000, entretanto, os estados prodigamente passaram a promulgar leis criando-se regiões metropolitanas. Das 9 regiões metropolitanas em 1990, chegou-se a 76 regiões metropolitanas no Brasil atualmente (IPEA, 2022), que coexistem com os outros arranjos regionais.

Ao menos no plano legislativo, a abundância na institucionalização das regiões metropolitanas foi logo constatada, acompanhada do alerta acerca da falta de critérios nacionais unificados e obrigatórios para que houvesse coerência entre a metrópole da lei e o espaço a ela correspondente. A ausência ou insuficiência da adoção de critérios mais precisos pelos estados tornou comum a criação das chamadas regiões metropolitanas de papel ou meramente instituídas. O movimento causou preocupação em razão da fragmentação e fragilidade na gestão dessas RMs, que não apresentavam características metropolitanas em seus processos territoriais, nem a organização político-institucional para exercer as funções que delas se esperam (COSTA, 2015; FIRKOWSKI, 2012; 2013).

Por meio de projeto junto à Rede IPEA, que estudou os arranjos institucionais das 15 principais regiões metropolitanas do país, Costa (2015) expõe que há predomínio dos “arranjos não consolidados e com fraca articulação institucional”, sem aproximação com o considerado ideal. Para o autor, os resultados sugerem uma crise da gestão metropolitana:

Há diversos indícios de mero formalismo (fundos e conselhos legalmente constituídos e que não operam) e de baixa efetividade (poucos instrumentos e recursos para a gestão metropolitana), além da fraca articulação interinstitucional, o que denota a fraqueza da pauta metropolitana e as limitações de sua governança e da cooperação entre os entes federativos inseridos nos espaços metropolitanos (COSTA, 2015, p. 130).

Com base no mesmo estudo, a quantidade de arranjos regionais urbanos no Brasil não chegaria a 22 em 2010, se fossem utilizados os critérios da década de 1970, explicita ainda Costa (2013b, p. 324).

Pesquisa do Observatório das Metrôpoles de 2004 objetivando classificar e identificar a natureza metropolitana nessas unidades constatou-se que as RMs, em diferentes estados, “configuram unidades regionais bastante distintas, nem sempre tendo uma metrópole como cidade central e compondo-se de um universo de municípios com diferentes níveis de integração à dinâmica da aglomeração” (MOURA, 2009, p. 97).

Ambos os trabalhos, o do Observatório das Metrôpoles e o do IPEA, desvelam a discrepância entre o que foi institucionalizado como RM e os limites e relações da aglomeração urbana que deveria ser metropolitana.

Foi identificada ainda a falta de integração e de identidade metropolitana entre os municípios, além da passividade das municipalidades frente ao comando do estado na delimitação das regiões metropolitanas, o que é exposto pelos rearranjos praticados pelas leis estaduais, que transferem municípios de uma RM para outra e/ou excluem e incluem municípios de RMs como um mero ato burocrático. Esta prática ocorreu em Alagoas (SANTOS FILHO, 2018³), em Roraima, na RM de Natal⁴ (PINTO *et al.*, 2019), RM de Goiânia (MENESES; SCHVARSBERG, 2019), em Santa Catarina

³ Alguns municípios redefiniram sua região metropolitana original, passando a fazer parte de outras, é o caso de Tanque D’arca que anteriormente também fazia parte da RM do Agreste passando a ser integrante da RM do Vale do Paraíba em 2011. A mesma situação ocorreu com os municípios de Palmeira dos Índios, Igaci, Belém e Estrela de Alagoas que pertenciam à RM do Agreste e passaram a compor a RM de Palmeira dos Índios em 2012. Em 2013 o município de Atalaia deixa de fazer parte da RM do Vale do Paraíba passando a fazer parte da RM de Maceió. Caso semelhante ocorreu com o município de Murici que não mais integra a RM da Zona da Mata, passando a fazer parte da RM de Maceió em 2014 (SANTOS FILHO, 2018, p. 73).

⁴RM de Natal é de 1997, mas foram feitas 5 inclusões de municípios após criação, mas a integração dos mesmos na dinâmica territorial é muito baixa, como a de Ilmo Marinho (incluído em 2015) e baixa, como a de Vera Cruz (2009), Monte Alegre (2005), Maxaranguape (2013) Arês (2015) e Nísia Floresta (2002). Combinado a outras 5 unidades com grau médio de integração e apenas 1 com grau alto e 1 muito alto, conforme elaborado por Pinto *et al.* (2019) com a metodologia do Observatório das Metrôpoles.

(MORAES; GUARDA; ZACCHI, 2018), esclarecendo-se aqui que não houve prejuízos de outros casos aqui não relatados.

O caso de Santa Catarina é sempre reportado como exemplo de manipulação político-administrativa e desvinculação entre os níveis político-institucional e socioespacial, pois o fato urbano e os requisitos da própria lei estadual são ignorados pelos poderes legislativo e executivo estaduais. Chama a atenção o episódio de extinção de todas as RMs então existentes no estado em 2007, para posterior recriação por lei de “novas” RMs em 2010 (MORAES; GUARDA; ZACCHI, 2018).

As perspectivas sobre a metropolização se dividem em processos distintos que podem até acontecer separadamente: a região metropolitana como institucionalidade e como espacialidade (COSTA, 2013a; FIRKOWSKI, 2012; 2013). Como espacialidade, a metropolização representa a dinâmica urbana, representa o processo socioespacial que consagra o fato metropolitano como preponderante a determinar as relações no território. A metropolização como institucionalidade corresponde à definição político-institucional e nasce de um desenho de região definido por uma lei, que não necessariamente está atrelado à caracterização do fenômeno urbano-metropolitano, mas subordinado à vontade política da instância estadual de poder (FIRKOWSKI, 2012).

Ao modo de “metropolização” como institucionalidade, consagrou-se a instituição de regiões metropolitanas pelos estados federados de forma descolada da dinâmica territorial.

Aqui reside a questão a ser investigada: o que teria motivado este quadro? Questão esta a ser explicitada a seguir.

Embora existam outros tipos de arranjos regionais menos “exigentes” administrativamente que uma região metropolitana, este formato se mostrou eleito como o preferido para um aparente planejamento regional, ficando claro ser mais uma opção política que um “reconhecimento” do processo espacial.

A regionalização tem servido para transferir os problemas de um ente para outro. As escalas dos poderes políticos instituídos na federação (município, estados e união) são cômodas de serem repetidas, porque nelas o poder está delimitado e tem jurisdição definida. Então, se a governança interfederativa não acontece na região metropolitana e a ação fica só nas mãos dos estados, basicamente, está-se reproduzindo a lógica das instâncias estadual ou municipal, sendo isso facilitado pela falta de metropolização territorial (SILVA; ETGES, 2019).

Quando o fenômeno socioespacial metropolitano conquista o território, a escala de vida das pessoas já não é predominantemente local, mas metropolitana, vide movimentos pendulares e relações de comércio, reforçados pela integração dos serviços ligados às funções públicas de interesse comum. A região metropolitana estritamente formal não tem esta multiescalaridade, até porque, confirmam ainda Silva e Etges (2019), a escala existe quando construída, vivida, reproduzida por atores sociais.

Oposto a essa ideia, o histórico brasileiro recente rememora práticas de cima para baixo, reproduzindo a geometria do poder a serviço de um processo político fragmentador, carecendo da atuação de atores regionais, contrapõe Arrais (2008).

A dificuldade da ação em escala regional, que se desprende da cômoda defesa dos interesses locais, estaduais e federais, contribui para a sedimentação da cultura de governança interfederativa metropolitana que não se observa claramente nas diversas RMs do país.

Conclui-se que, quando a discrepância entre as dimensões é tão grande, provoca-se um olhar mais atento sobre a ocorrência, e, por isso, a seguir, as diferenças são trabalhadas quantitativamente.

3.3 RESULTADOS DA HIERARQUIZAÇÃO DOS NÚCLEOS URBANOS DAS REGIÕES METROPOLITANAS NO BRASIL

Dentre os esforços estatais para trabalhar esta relação entre as cidades para classificação hierárquica dos centros e da rede urbana brasileira, destaca-se o estudo Regiões de Influência das Cidades (REGIC), realizado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), lançado em sua primeira edição em 1987, com base de dados relativos a 1978. O estudo, que foi sendo atualizado até a última versão de 2018, publicada em 2020, conjuga redes de relações espaciais (redes geográficas), hierarquias dos centros urbanos destacados nas redes e suas correspondentes áreas de influência ou de atuação (IBGE, 2020).

Tal estudo tem, como embasamento teórico, a teoria dos lugares centrais de Walter Christaller, de 1933, referência mundial quanto à hierarquia urbana, para quem a localidade central é todo núcleo de povoamento, pois dispõe de funções centrais que são as de distribuição de bens e serviços para a população externa ao núcleo, e a extensão territorial de sua centralidade define sua área de mercado ou região de

influência, como encontra-se em IBGE (2008).

Assim sendo, a relevância dos bens e serviços ofertados (funções centrais, funções urbanas) pela localidade define sua centralidade, ou seja, quanto maior a quantidade e importância das funções, maior é também tanto sua centralidade e sua área de influência em relação à região como também a quantidade de pessoas abrangidas. Justamente na diferenciação entre os níveis de centralidade, reside o critério para a hierarquia entre as localidades centrais, visto que, quanto mais alto o nível hierárquico da localidade, conseqüentemente, sua área de influência é também maior e abrange a área de influência da(s) localidade(s) hierarquicamente inferiores, pois oferece funções urbanas de que esta não dispõe (IBGE, 2008; IPEA; IBGE; UNICAMP, 2001).

Com tal fundamento, o projeto REGIC selecionou os municípios brasileiros considerados detentores de “centralidade mínima” para construir a hierarquia por todo território nacional, e a classificação traçou as áreas de influência e a articulação das redes no território. A hierarquização considerou “a classificação dos centros de gestão do território, a intensidade de relacionamentos e a dimensão da região de influência de cada centro, bem como as diferenciações regionais” (IBGE, 2008, p. 10).

Como resultado do REGIC, as cidades são escalonadas em cinco grandes níveis, do mais alto para o mais baixo, sendo eles: metrópole; capital regional; centro sub-regional; centro de zona e centro local. Há ainda as subdivisões da classe das metrópoles: grande metrópole nacional, metrópole nacional e metrópole (IBGE, 2020).

Oportuno descrever como o REGIC abordou o resultado quanto à classe das metrópoles, merecendo tal posição apenas 15 centros urbanos com projeção nacional, pois “a região de influência dessas centralidades é ampla e cobre toda a extensão territorial do País, com áreas de sobreposição em determinados contatos” (IBGE, 2020, p. 11), expressando a “onipresença da metrópole” dita por Santos (2005).

As 15 metrópoles foram reordenadas em três subníveis conforme a extensão territorial e a intensidade das relações: a) grande metrópole nacional: São Paulo, o maior conjunto urbano do país; b) metrópole nacional: Rio de Janeiro e Brasília; e c) metrópole: Manaus, Belém, Fortaleza, Recife, Salvador, Belo Horizonte, Curitiba, Goiânia, Porto Alegre, Florianópolis, Vitória e Campinas, sendo estas 3 últimas novas metrópoles em relação ao REGIC 2007 (IBGE, 2020).

Percebe-se que, à exceção de Campinas, as 15 metrópoles são capitais de

estados, mas nem todas as capitais são consideradas metrópole. São Paulo desponta como a maior metrópole com maior projeção sobre o território.

Neste trabalho, com embasamento na definição “oficial” ou governamental de metrópole, levantou-se a hierarquia dos centros urbanos de cada uma das 82 RM instituídas no país como uma forma de verificar as RMs com metrópole (que são apenas 14 atualmente, pois Brasília⁵ é metrópole, mas não integra RM) e as RMs sem metrópole. A partir disso, torna-se visível o surgimento concentrado das RMs sem metrópole num período bem recente. Buscou-se, assim, avaliar se as relações entre tal ação dos estados (criação sem critérios fundamentados de RMs) acompanham a lógica do planejamento estratégico, do neodesenvolvimentismo e da urbanização capitalista.

Frise-se que a metamorfose da metrópole que saiu do contexto do capitalismo industrial para o financeiro/flexível não é suficientemente captada pela hierarquia urbana de outrora – incluindo o REGIC – já que esta deu lugar ao sistema urbano de cidades em rede, pois as metrópoles se abrem ao espaço mundializado por infinitas e complexas redes de relacionamento, sem barreiras geográficas, com canais que se bifurcam e se recombinaem em vários pontos, fugindo à hierarquia urbana tradicional em formato piramidal, cuja base é o local (LENCIONI, 2017), pois “o regional, o nacional e o internacional se apresentam no capitalismo contemporâneo de uma outra forma, revista pela globalização.” (LENCIONI, 2017, p. 87), de modo que, hoje, a hierarquia é definida na forma de inserção global da cidade (ARRAIS, 2008).

Continuar a usar o paradigma topográfico para a hierarquização urbana torna-se incompleto, pois limita-se a avaliar a dinâmica dos processos espaciais baseados na distância entre lugares cuja conexão segue a rede material de infraestrutura e circulação. Lencioni (2017) defende o acréscimo da lógica topológica, que considera os fluxos imateriais (informacionais e comunicacionais), mais condizentes com a metropolização contemporânea. A lógica topológica modifica a escala de distância, do espaço-tempo, pois transcende “à escala que leva em conta a dimensão da superfície do terreno e incorpora na análise a dimensão da escala que toma em consideração os fluxos imateriais.” (LENCIONI, 2017, p. 105).

⁵ Por pertencer ao Distrito Federal, pode integrar um tipo de unidade regional baseada no fenômeno urbano que é a Região Integrada de Desenvolvimento (RIDE). Sendo de competência federal, a Lei Complementar nº 94/1998 instituiu a RIDE do Distrito Federal e Entorno.

Consciente da crítica de Lencioni à hierarquia urbana nos moldes realizados pelo IBGE, permanece a opção pelo uso do REGIC para a definição das metrópoles neste trabalho, em razão de ser abrangente a ponto de hierarquizar todos os centros urbanos brasileiros e ser a hierarquia oficial adotada pelo Estatuto da Metrópole ao definir o que considera ser a metrópole via texto do art. 2º, inciso V:

espaço urbano com continuidade territorial que, em razão de sua população e relevância política e socioeconômica, tem influência nacional ou sobre uma região que configure, no mínimo, a área de influência de uma capital regional, conforme os critérios adotados pela Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE (BRASIL, 2015).

A letra da lei expressamente aciona uma categoria da hierarquização própria do REGIC, a *capital regional*, com indicação de conformidade com *os critérios adotados pelo IBGE*. Por isso, para a presente análise, considerou-se metrópole o município sede de região metropolitana que seja classificado no REGIC, no mínimo, como uma capital regional, seguindo as orientações do art. 2º, inciso V do Estatuto da Metrópole.

No levantamento realizado para a presente pesquisa com base nos dados obtidos em IPEA (2022), complementados por dados disponíveis no sítio do IBGE (2022), obteve-se o número de 82 RMs formalizadas no Brasil.

Considerando que o REGIC 2018 classificou apenas 15 centros urbanos como metrópole, e um deles, Brasília, está impedido de constituir região metropolitana, já se constata que das 82 RMs, 68 delas não têm, em seu centro urbano, a intensidade da metrópole. Com base ainda no REGIC 2018, do total de RMs, 51 delas são dotadas de cidades centrais que se enquadrariam na metrópole oficial do Estatuto da Metrópole, ou seja, espaços urbanos com a área de influência de, pelo menos, uma capital regional (art. 2º, V). Assim, a parcela expressiva de 37% (trinta e sete por cento) das regiões metropolitanas brasileiras são destituídas da caracterização metropolitana oficial, número que reforça a tese da metropolização meramente institucional.

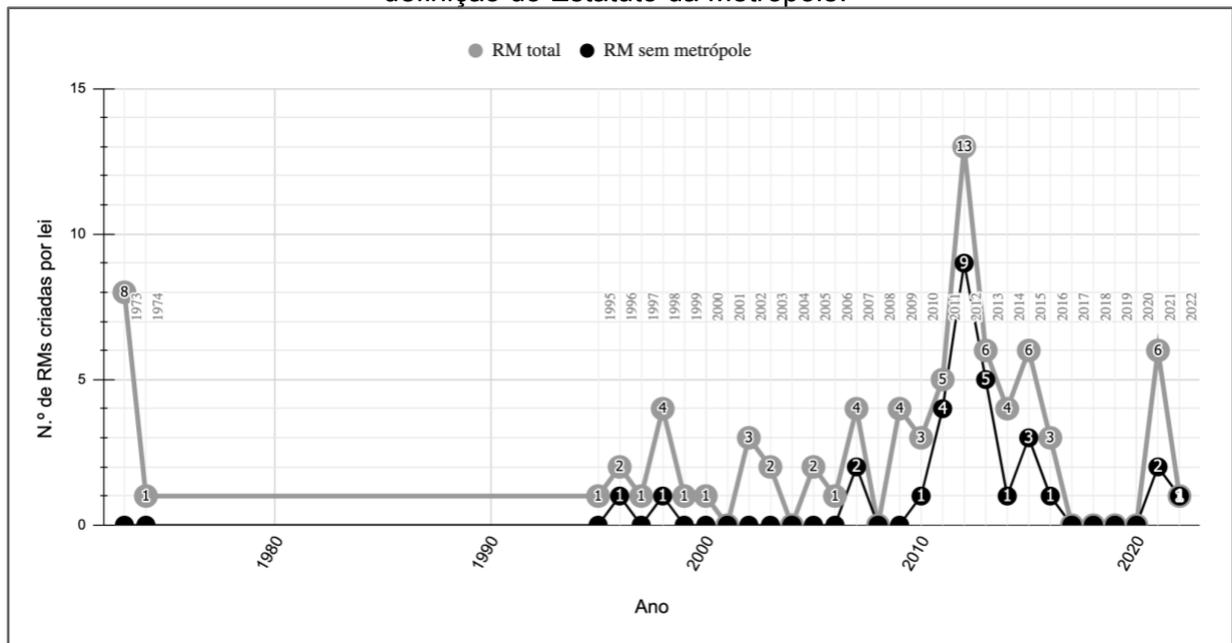
Cabe observar que os indicadores/critérios adotados no REGIC e no Estatuto da Metrópole possuem divergências no que se refere às condições que identificam cidades terem ou não caráter metropolitano.

A ocorrência das RMs sem metrópole ao tomar referências do REGIC, deve-se ao fato da instituição de regiões metropolitanas pós-CF 1988, de uma geração nascida da (re)-emergência do arranjo metropolitano após duas décadas de hibernação.

Sendo assim, ainda que se leve em conta os parâmetros do Estatuto da Metr pole, essa cria o de RMs sem uma “metrópole”   expressiva.

O gráfico 1 abaixo busca expressar a dualidade institucionalidade/espacialidade ao longo do tempo, considerando o ano de institui o da RM:

Gráfico 1– Quantidade de regiões metropolitanas institucionalizadas no período 1973-2022 com as regiões metropolitanas institucionalizadas sem metrópole, por ano, segundo defini o do Estatuto da Metr pole.



Fonte: IPEA, 2022; IBGE, 2020. Elaborado pela autora.

Observam-se, então, a gradativa institucionaliza o de RMs a partir de 1995 e a correspondente cria o de RMs sem a existência da categoria “metrópole” cujo maior crescimento se deu entre o período 2007-2015, refluindo em 2016 até 2020. Passados mais de 20 anos da institucionaliza o das primeiras regiões metropolitanas (1973/74) e sob a atribui o dos estados federados após 1988,   retomada, em 1995, a cria o de regiões metropolitanas sem que houvesse 2 anos ou mais sem uma institucionaliza o até 2016.

As 9 Regiões Metropolitanas criadas na década de 1970 e qualificadas nos parâmetros do REGIC se deram a partir da existência de uma metrópole, porém, na retomada dos anos 1990, a partir de 1996, foram formalizadas regiões metropolitanas sem metrópole, cuja quantidade aumentou consideravelmente em 2011, 2012, 2013 e 2015, mas acompanhando o crescimento da institui o de regiões metropolitanas

de modo geral. O ano de 2012 representou o ponto mais alto, com 13 novas RMs, das quais 10 não configuram uma metrópole. Destas, 4 advêm do estado da Paraíba e outras 4 do estado de Alagoas, estado aquele com a maior quantidade de RM sem metrópole, como se evidencia no gráfico 2.

Mesmo após 2015, ano em que o Estatuto da Metrópole trouxe a exigência de adoção da metrópole oficialmente considerada como elemento essencial da RM, no ano de 2016, foi instituída a RM Alto Vale do Itajaí pelo estado do Maranhão. Na ocasião, houve ação contra o Estatuto da Metrópole, uma vez que o texto do inciso VII do art. 2º ainda não havia sido alterado e estabelecia a região metropolitana como “aglomeração urbana que configura uma metrópole” (BRASIL, 2015). Veja análise a respeito na seção 4.

Cabe lembrar que, em 2015, as 3 RMs não metropolitanas delimitadas foram feitas pelo estado do Paraná, que, no intuito de evitar as novas imposições do EM, publicou a lei criadora exatamente na mesma data da publicação do Estatuto da Metrópole (HOSHINO; MOURA, 2019, p. 376).

Os anos de 2017, 2018, 2019 e 2020 não apresentam registros de novas RMs, assim percebendo-se que há um período de arrefecimento do ímpeto criador desses arranjos. Analisando fatores conjunturais do período os quais podem ter gerado esse fenômeno, aponta-se a edição do Estatuto da Metrópole, que fixou exigências para as RMs de todo o Brasil. Além disso, esse período marca uma alteração na política neodesenvolvimentista em âmbito nacional, com eleições presidenciais e troca de atores no poder com o *impeachment* da Presidenta Dilma Rousseff. Essa influência direta da União em relação ao aumento da formalização das RMs nos anos 2010 é tratada no item imediatamente seguinte.

Cabe ainda comentar que as criações de unidades metropolitanas voltam a acontecer em 2021, em número de 6 novas RMs, a respeito das quais cabe uma avaliação individualizada, já que se defende que as RMs de 2021 não representam uma retomada da onda dos anos 2010. Dentre as tais 6 RMs, 3 delas foram pelo estado de Santa Catarina e 3 pelo estado de São Paulo, cada estado com seu diferente contexto.

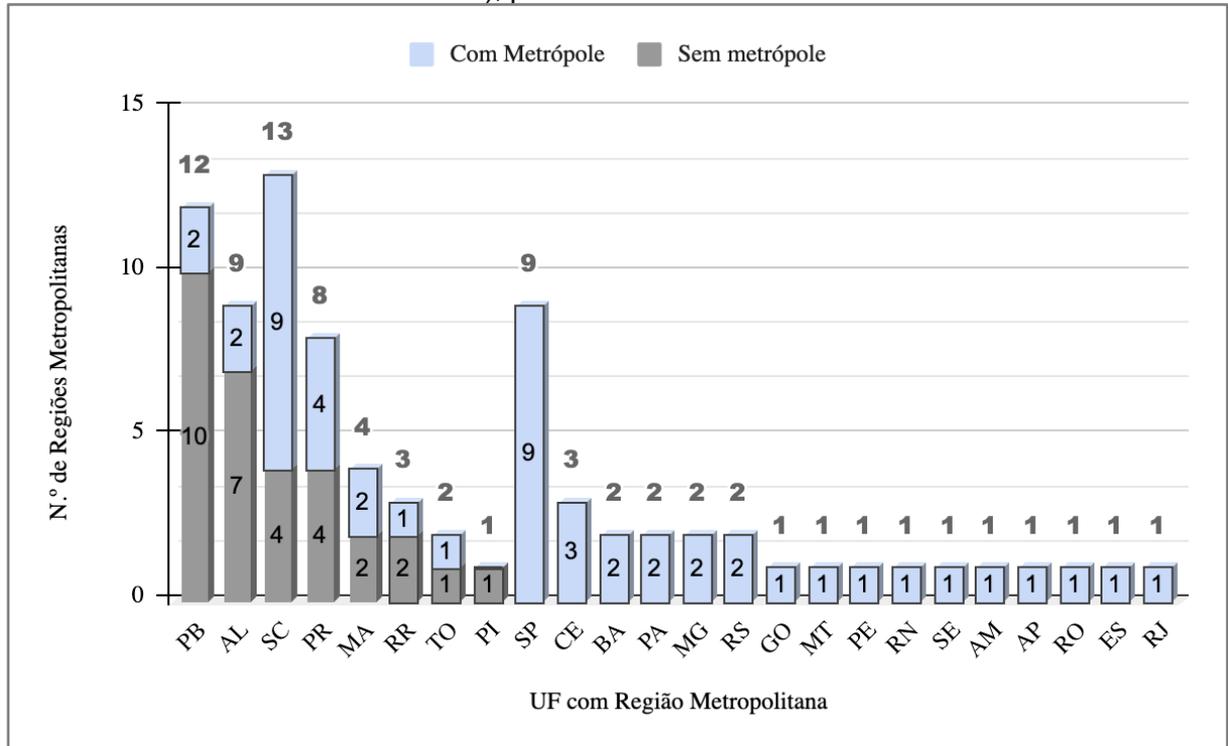
Santa Catarina, por meio de uma única lei complementar, LCE nº 788/2021, criou as RMs de Joinville, Jaraguá do Sul e Planalto Norte, a partir da extinção de uma anterior RM, a RM Norte/Nordeste Catarinense, então regida pela LCE nº 162/1998 (SANTA CATARINA, 2021). Considerando que todos os municípios integrantes

dessas 3 RMs e suas respectivas áreas de expansão estavam na RM extinta (IPEA, 2022), trata-se de uma reestruturação regional. Cabe, contudo, observar que as sedes de duas das novas RMs catarinenses não configuram metrópole segundo os critérios aqui seguidos. Como resultado dessa reformulação, Santa Catarina passou a ser o estado do Brasil com o maior número de RMs, 13 no total, como é demonstrado no gráfico 2, adiante.

No caso de São Paulo há, sim, a criação de 3 novas RMs, a de Jundiaí, a de São José do Rio Preto e a de Piracicaba, todas com a hierarquia de capitais regionais pelo REGIC. Como consequência disso, houve a extinção das Aglomerações Urbanas de Piracicaba e de Jundiaí, ou seja, as anteriores unidades territoriais urbanas da categoria aglomeração urbana foram transformadas na modalidade região metropolitana. Essas alterações nos arranjos regionais no estado de São Paulo fazem parte de uma política regional de ampla abrangência, denominada "Nova Regionalização", tratada na seção 5.

A única nova RM até o primeiro semestre de 2022 é a RM de Parnaíba, no Piauí, que coloca este estado no mapa das RMs, pois sua capital, Teresina, não é parte de uma RM porque já compõe um outro arranjo regional interfederativo, a Região Administrativa Integrada de Desenvolvimento (RIDE) do Polo Grande Teresina, instituída em 2001.

Gráfico 2– Quantidade de Regiões metropolitanas institucionalizadas de acordo com a hierarquia dos centros urbanos das regiões metropolitanas classificados pelo REGIC (IBGE, 2020), por estados federados.



Fonte: IPEA, 2022; IBGE, 2020. Elaborado pela autora.

As 82 regiões metropolitanas formais brasileiras foram divididas por estados, sendo que cada barra do gráfico 2 horizontalmente retrata um estado da federação. A altura da barra exprime a quantidade de regiões metropolitanas de cada um dos estados, de modo que, quanto maior verticalmente a barra, maior a quantidade de RMs naquele estado.

São 51 as RMs cujas sedes são centros urbanos enquadrados como metrÓpoles ou capitais regionais e 31 centros que não configuram metrÓpole pelo Estatuto da MetrÓpole, pois suas sedes pertencem a outros nÍveis (centro sub-regional, centro de zona ou centro local). Pelo gráfico, nota-se que os estados com mais RMs formalizadas são justamente os que têm mais RMs sem uma metrÓpole, com exceção de São Paulo, cujo alto grau de urbanização do território confere-lhe uma rede urbana mais estabelecida.

Santa Catarina, com 13 RMs, é a primeira colocada em quantidade total de unidades regionais metropolitanas institucionalizadas no país. Sendo um caso *sui generis*, em que 100% do território estadual está dividido em regiões metropolitanas, como uma nÍtida forma de regionalização estadual sem correspondência com a

dinâmica metropolitana no espaço, pois 4 dessas unidades não conformam metrópole.

O estado da Paraíba se destaca como o mais “metropolitano” protocolarmente, pois, mesmo com 12 regiões metropolitanas, isso não significa que seja o estado em que o fenômeno urbano metropolitano se exprima mais intensamente; ao contrário, é o estado com maior quantidade de regiões metropolitanas “de papel”, pois 10 de suas unidades regionais não incluem centros urbanos hierarquizados como metrópole ou capital regional.

O terceiro posto em quantidade de regiões metropolitanas é Alagoas. De suas 9 RMs, as únicas com metrópole são as duas que foram criadas primeiro, nos anos de 1998 (RM de Maceió) e 2009 (RM do Agreste), todas as outras 7 regiões metropolitanas criadas no período de profusão de institucionalização, anos de 2011, 2012 e 2013, não abrangem cidades que constituam metrópole. É o caso particular de Atalaia, meramente um centro local da RM Vale do Paraíba, sem qualquer dinâmica de integração. O caso de Alagoas foi estudado por Santos Filho (2018), que atrelou o episódio de elevado aumento recente das regiões metropolitanas alagoanas a uma prática de regionalização para favorecimento de determinados grupos políticos locais com as finalidades de: busca por investimentos oriundos do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) e do Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV); e prioridade no recebimento de outros recursos federais, a exemplo do aumento do valor a ser recebido pela comunidade atendida pelo PETI (Programa de Erradicação ao Trabalho Infantil), dentre outros motivos.

O Paraná é um estado que também abriga igualmente 4 RMs sem metrópole e 4 com metrópole. Maranhão e Roraima apresentam duas regiões metropolitanas sem metrópole cada, enquanto Tocantins apresenta 1 RM sem metrópole. Os demais estados não citados albergam 1, 2 ou 3 regiões metropolitanas, mas todas com centro urbano enquadrado como metrópole se considerarmos as diretrizes do Estatuto da Metrópole.

Pode-se considerar que, para uma análise sobre regiões metropolitanas, tomam-se também outros critérios como população residente, PIB etc., dentre outros critérios, que expressariam a desigualdade entre as regiões metropolitanas, mas que existem além delas, dadas as características de diversidade e desigualdade que são típicas do extenso território do Brasil (BRANDÃO, 2013). Os dados aqui expostos ilustraram apenas um ensaio de interpretação de pontos da política institucional

brasileira quanto às regiões metropolitanas.

Permanecem as questões que mobilizaram esta seção, contudo, o que alavancou o surgimento de tantos arranjos na forma de regiões metropolitanas? Por que foi essa a escala urbano-regional eleita dentre tantas outras? Justamente o próximo item dedica-se a essas questões.

3.4 REGIÃO METROPOLITANA COMO ESTRATÉGIA DE CAPTAÇÃO DE RECURSOS NA POLÍTICA NACIONAL NEODESENVOLVIMENTISTA

Os tempos de prosperidade vividos a partir dos anos 2000, período de crescimento econômico e de investimento público em infraestrutura, proporcionaram ações impactantes nos territórios metropolitanos e dinamizadores do mercado imobiliário nacional. Simultaneamente, houve a retomada da construção/reconstrução de políticas públicas nacionais e a evolução do arcabouço jurídico institucional condutor do desenvolvimento urbano-regional, como nas áreas de tratamento de resíduos sólidos, saneamento básico, mobilidade urbana e, depois de anos de trâmite, com o próprio Estatuto da Metrópole (FRANZONI; HOSHINO, 2015), sem esquecer do Estatuto da Cidade de 2001. Verificam-se ações condizentes com a política neodesenvolvimentista assumida, pois:

o modelo brasileiro pós 2003 de políticas econômicas e sociais combina um padrão neodesenvolvimentista de política econômica, reaparelhamento do Estado e assunção de políticas sociais historicamente pouco representativas, com a indução de resultados – sem ignorar o receituário neoliberal de desburocratização, combate à pobreza, flexibilização das relações trabalhistas, interferência de agentes privados e *accountability* (FRANZONI; HOSHINO, 2015, p. 125-126).

No pós 2000, a ação dos estados foi de institucionalização de RMs, mas a União, pela via de grandes projetos de infraestrutura, abriu interfaces diretas de articulação com os municípios, segundo Klink (2014).

A União, assumindo sua competência de elaboração de diretrizes gerais para o desenvolvimento urbano, chegou a formular o documento base para a Política Nacional de Ordenamento Territorial (PNOT) em 2006, o qual suscitava a promoção da integração das múltiplas escalas (municipal, microrregional, mesorregional, estadual, macrorregional e continental), com reforço à gestão integrada das regiões metropolitanas mediante dotação orçamentária específica (MENCIO; ZIONI, 2017, p.12).

Por meio de políticas nacionais e estaduais, é adotado o agenciamento da escala metropolitana como vetor de investimentos e atrativo de recursos financeiros na produção do espaço. O recorte metropolitano é reavivado como patamar de governança urbana pelas escolhas políticas, já que, historicamente, a construção dessa escala acontece consoante a política de desenvolvimento econômico e os alinhamentos conjunturais predominantes (FRANZONI; HOSHINO, 2015).

Desde 1973 a promessa federal de recursos seduz e induz a política de regionalização na configuração de regiões metropolitanas em detrimento de outros tipos de arranjos. Mesmo o Estatuto da Metrópole gerou tal expectativa durante sua tramitação, como se observa em Lencioni (2017, p. 210) : “no momento está em pauta o Estatuto da Metrópole, que tem como objetivo garantir fundos que possibilitem financiar as regiões metropolitanas”, entretanto, foram vetadas as partes do então projeto de lei as quais regulavam o Fundo Nacional de Desenvolvimento Urbano Integrado, embora o “apoio” da União ainda esteja previsto na lei de modo pouco detalhado.

O agenciamento da escala metropolitana, que acentua a centralidade e a fluidez de alguns espaços metropolitanos por sua proeminência em magnetizar grandes projetos urbanos e infraestruturais, promove a destinação desigual dos recursos, especialmente os advindos da política urbana do governo federal, a exemplo do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC)⁶ e do Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV)⁷, o que é visto com criticidade por Costa (2016) e Franzoni e

⁶ Lançado em 2007 pelo governo federal, o PAC é um amplo programa de investimentos em infraestrutura com o propósito de promoção do desenvolvimento econômico, potencializando os investimentos públicos e buscando promover um ambiente favorável aos investimentos privados. O Programa contou com duas fases: PAC1 (2007-2010) e PAC2 (2011-2014). Foi organizado em eixos de investimento, que continham modalidades específicas, as quais, por sua vez, eram compostas por Programas e Ações.

Embora voltado para o desenvolvimento econômico, o PAC inclui em seu bojo um conjunto de investimentos voltados ao desenvolvimento social e urbano. Nesse sentido, já no PAC1, foi criada a Modalidade Urbanização de Assentamentos Precários (PAC-UAP), pertencente ao Eixo denominado Infraestrutura Social e Urbana. No PAC2, a mesma modalidade passou a fazer parte do Eixo Minha Casa Minha Vida. Segundo o 11º Balanço do PAC2, publicado em 2014, o total de investimentos contratados para o PAC-UAP estaria na ordem de R\$ 33 bilhões (CARDOSO; DENALDI, 2018, p. 1). Até junho de 2018, o PAC realizou R\$ 603 bilhões em empreendimentos (BRASIL, 2019b).

⁷ O Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV) é uma política pública habitacional de abrangência nacional e de grande escala iniciada em 2009, envolve o financiamento concedido a famílias de baixa renda – inicialmente a população com rendimento familiar de 0 a 10 salários mínimos – com subsídios do estado ou facilidades para compras de imóveis no mercado, bem como incentivos ao segmento da construção civil.

Foram contratadas mais de 5,5 milhões de unidades habitacionais, das quais 73,6% foram entregues até janeiro de 2019, alcançando o valor de R\$ 463,7 bilhões em contratações (BRASIL, 2019c). A

Hoshino (2015). Assim, contribui-se, inclusive, para o avanço da metropolização institucional “como reflexo das próprias políticas federais que privilegiaram essa escala territorial nas políticas públicas”, corrobora Costa (2016, p. 189).

Nesse sentido, o discurso da ministra do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG), Miriam Belchior, em 2012, reitera que o PAC foi “o passo mais importante do governo federal no apoio às regiões metropolitanas”. A matéria disponível no sítio oficial do ministério demonstra o investimento federal nas RMs:

Considerado o maior programa de investimento em infraestrutura do país desde a década de 70, o PAC, segundo Miriam Belchior, privilegia explicitamente as regiões metropolitanas, assim como prioriza grandes intervenções estruturantes com recorte territorial metropolitano. No PAC 1, do total de R\$ 59 bilhões selecionados para habitação e saneamento, R\$ 34,7 bilhões (59%) foram destinados às regiões metropolitanas; no PAC2, R\$ 29,6 bilhões, equivalente a 60,3 % do recurso já disponibilizado. No total (PAC1 e PAC2), considerando todas as seleções já realizadas até agora, as Regiões Metropolitanas foram contempladas com R\$ 64,3 bilhões, equivalente a 60% de todo o recurso disponibilizado (BRASIL, 2012).

É com extrema clareza que as palavras da ministra assumem a primazia da escala metropolitana para este programa nacional: “como se vê, o Governo Federal continua apostando na reestruturação das regiões metropolitanas, pois é lá que se concentra a maior parte dos problemas e da população brasileira” (BRASIL, 2012).

Associado ao PAC, o PMCMV conquistou notória relevância junto ao mercado imobiliário, além de altíssimas abrangências, extensão e capilaridade altíssimas. Mesmo com a redução dos investimentos e das metas em andamento, os contratos abarcados pelo PMCMV chegam a representar dois terços das unidades habitacionais produzidas e vendidas no país (COMISSÃO DA INDÚSTRIA IMOBILIÁRIA, 2019).

As regras do referido programa indicam as áreas e populações prioritárias, com nítida eleição de regiões metropolitanas. Por exemplo, para aquisição e alienação de imóveis por meio da transferência de recursos ao Fundo de Arrendamento Residencial

amplitude do programa é representada pelo Grau de Cobertura (GC) geral de 96,1% dos municípios brasileiros, atingindo a 100% em alguns estados (MOREIRA *et al.*, 2017, p. 61). Os subsídios ao programa alcançaram a monta de R\$ 113 bilhões de 2009 a 2018, mas tiveram brusca queda anual de 2016 em diante em razão da crise econômica que acarreta perda de arrecadação e desequilíbrio fiscal sobre o orçamento da União (BRASIL, 2019, p. 9). Desde a Exposição de Motivos interministerial para justificar a urgência e a relevância na edição da Medida Provisória instituidora do PMCMV em 2009, coloca-se de modo explícito que o programa é parte das ações governamentais “para combater o déficit habitacional e a crise econômico-financeira global” pela manutenção do nível de atividade econômica, retomando o crescimento econômico e a geração de emprego e renda (BRASIL, 2009). Destaca Rolnik *et al.* (2015) que o programa conseguiu evitar a iminente quebra do setor imobiliário.

- FAR a área de atuação se restringe a capitais estaduais e respectivas regiões metropolitanas, a algumas regiões metropolitanas específicas, ao Distrito Federal e aos municípios com população igual ou superior a 50 mil habitantes. Além disso, os valores máximos de aquisição das unidades são maiores nas capitais e suas regiões metropolitanas, sendo um pouco menor em municípios com mais de 50 mil habitantes, e menor ainda em municípios com população entre 20 e 50 mil habitantes (BRASIL, 2011, anexo), ou seja, o programa elegeu beneficiar financeiramente com mais intensidade os espaços de urbanização concentrada ou metropolitanos.

No recente período de maior proliferação de RMs, detecta-se a vinculação da criação de regiões metropolitanas à possibilidade de acesso prioritário a recursos federais e/ou incentivos do PAC e do PMCMV, como constatado em Alagoas, Santa Catarina, Roraima, Goiás, Mato Grosso do Sul, Rio Grande do Norte e São Paulo, nas situações a seguir abordadas.

É ilustrativo trazer o caso da institucionalização das RMs de Alagoas, estado cujo território está 85,42% inserido em 9 RMs que abrangem 88 dos 102 municípios do estado. Sobre os motivos que concorrem para a institucionalização de regiões metropolitanas alagoanas, Santos Filho (2018) compilou as justificativas que acompanham os projetos de lei estadual, em que se destaca um texto que se repete *ipsis litteris* em PLs propostos pelo mesmo deputado estadual em Alagoas, autor de 4 PLs no mesmo sentido, trocando apenas o nome da RM, sem atenção às peculiaridades regionais:

Haverá uma série de benefícios com a criação da Região Metropolitana do Sertão, entre eles está o fato de o Governo Federal considerar as regiões metropolitanas prioritárias para investimentos, pois são as primeiras a entrar na lista de planejamento e destinação de recursos. Outro aspecto apontado é que os municípios considerados pequenos não podem fazer parte dos programas de habitação popular do Governo, como por exemplo, o programa MINHA CASA, MINHA VIDA, por não contarem com uma população superior a 50 mil habitantes. Com esse projeto, porém, a situação seria contornada, porque seria transformada em uma “metrópole” com 150.409 habitantes, segundo dados do Censo de 2010 do IBGE (SANTOS FILHO, 2018, p. 101).

Ainda sobre a institucionalização de RMs usada como um meio para alcançar os “privilégios” exclusivos das metrópoles, o discurso de outro deputado citado por Santos Filho (2018) é direto em citar o aumento dos subsídios para a aquisição de

imóveis pelo PMCMV.

À exceção da RM da capital Maceió, a institucionalização das regiões metropolitanas de Alagoas configura apenas um ato político institucional, mero recorte territorial com propósito de formalizar uma entidade regional de planejamento – planejamento que sequer foi desenvolvido. Em síntese, a criação das RMs alagoanas se fundou em argumentos do “senso comum” usados pelos deputados, nos quais foram detectados equívocos conceituais, interesses econômicos, políticos e partidários, portanto, sublima como razão preponderante a possibilidade de “obtenção de recursos financeiros destinados a essas unidades regionalizadas” (SANTOS FILHO, 2018, p. 162).

Por seu turno, Santa Catarina, estado com seu território integralmente repartido em RMs, conta com um histórico de políticas regionais de descentralização – concebida de cima para baixo na visão de Theis *et al.* (2011) –, incentivadoras da associação entre os municípios desde o início do século XX, com destaque para órgãos de desenvolvimento regional atuantes na inibição do esvaziamento do campo e aumento da litoralização a partir do início dos anos 2000 (MORAES; GUARDA; ZACCHI, 2018).

Uma circunstância que diferencia Santa Catarina é que, em 2007, todas as 5 RMs do estado foram extintas numa reformulação do modelo de gestão e estrutura organizacional da administração estadual (SANTA CATARINA; ALESC, 2009), mas pouco tempo depois, em 2010, são reinstituídas 9 RMs e, em 2012, há a formalização de outras 2. O movimento não cessou, como visto em IPEA (2022), em 2021 foi reformulada a RM do Norte/Nordeste Catarinense, dividindo-se em 3 novas RMs, vide item anterior da presente seção.

O objetivo principal das regiões metropolitanas catarinenses era congregar os municípios para “juntos, elaborarem projetos e buscarem recursos, visando implementar obras de interesse regional” (THEIS *et al.*, 2011, p. 49), seja por meio de verbas públicas ou em linhas de financiamento exclusivas para regiões metropolitanas (MORAES; GUARDA; ZACCHI, 2018, p. 49). Segundo informado pela Assembleia Legislativa de Santa Catarina, a recriação das RMs se deu “para auxiliar os municípios na busca de soluções de problemas comuns e recursos, principalmente do Ministério das Cidades” (ALESP, 2009).

Ainda em 2011, o secretário de estado do Planejamento de Santa Catarina, Filipe Mello, defendeu a criação da RM do Contestado, argumentando que “as

Regiões Metropolitanas preveem tratamento diferenciado pelos governos na liberação de recursos públicos, por serem áreas com grande densidade demográfica”. O mesmo secretário advogou “vantagens políticas e econômicas, pois vários financiamentos do Governo Federal, como o Pronasci (Programa Nacional de Segurança e Cidadania) são repassados através destas estruturas” (SANTA CATARINA, 2011).

As RMs de Santa Catarina apresentam a peculiaridade de deter duas modalidades diferenciais de áreas: o *núcleo metropolitano* composto pelos municípios com alguma característica de urbanização avançada, e a *área de expansão metropolitana* integrada por municípios que apresentem dependência aos do núcleo e perspectiva de desenvolvimento integrado. Por isso, mesmo com 100% do território “coberto” por RMs, as iniciativas de criação de novas RMs continuam, como se percebe em outra notícia publicada pela ALESC, ensejando a proposta de criação da RM de Joinville (RMJ) e respectiva superintendência (Suderj), por iniciativa do Poder Executivo (PLC 2/2018), para quem “a Suderj terá recursos vindos do orçamento do Estado, além de financiamentos e convênios celebrados com a União especificamente para ações e obras em regiões metropolitanas” (SANTA CATARINA, 2018a). O deputado estadual Darci de Matos postula no mesmo sentido: “Existem alguns programas que oferecem subsídios apenas para as regiões metropolitanas. Ora, se não temos uma organização por meio da região metropolitana não recebemos” (JOINVILLE, 2018).

Curioso é o discurso do deputado estadual Ivan Naatz intentando a “criação” da Região Metropolitana de Blumenau pelo critério de necessidade da regionalização: “Em pouco tempo não haverá mais recursos para obras locais, todas serão através da região metropolitana” (BLUMENAU, 2019). Em que pese Blumenau já ser núcleo da RM do Vale do Itajaí e, aparentemente, estar sendo defendida a real implantação da RM e não sua “criação”, o discurso expressa a incorporação da ideia de agenciamento da escala metropolitana e a opacidade a que a escala local foi renegada.

Apesar de haver uma tradição de agrupamento de municípios em Santa Catarina, a criação de RMs é ainda balizada pela retórica da competitividade regional (MORAES; GUARDA; ZACCHI, 2018), uma vez que o estado elegeu a regionalização territorial como forma de guiar suas políticas e, dentre os arranjos possíveis, tem privilegiado as regiões metropolitanas como escala de políticas territoriais e unidades de investimento e despesas públicas (SANTA CATARINA, 2018b, p. 42).

Em Natal, o período das inclusões de novos municípios na RM da capital do Rio Grande do Norte coincidiu com os momentos de grandes contratações do PMCMV e, como o movimento não parou, o município de Bom Jesus foi acrescentado em 2019. Em uma matéria jornalística que inclui entrevista do então deputado estadual Dison Lisboa sobre a inclusão dos municípios de Arês e Goianinha à RM Natal⁸, esse deputado, além de salientar o desenvolvimento regional integrado e o tratamento das funções públicas de interesse comum, expressa como uma das vantagens do ato o fato de que “Arês e Goianinha poderão contar também com subsídios para financiamentos do programa federal ‘Minha Casa, Minha Vida’, com descontos e taxas menores dos bancos públicos” (VNT ONLINE, 2015).

No caso da proposta da RM de Campo Grande, capital do Mato Grosso do Sul, conforme dizeres do então deputado estadual Vander Loubet, o ato traria efeitos positivos para a captação de investimentos federais:

As linhas de programas com alto valor de investimento do Governo Federal geralmente são destinadas às capitais e regiões metropolitanas. São programas voltados, principalmente, para infraestrutura e mobilidade urbana. Isso é bom para Campo Grande, mas é ruim para os municípios menores, visto que acabam ficando de fora dessas seleções (YANAGUITA, 2015).

As palavras do governador de Roraima, em entrevista jornalística sobre a reformulação, em 2014, da composição das RMs criadas em 2007, manifestam a busca por “preços diferenciados que podemos ter em relação a alguns investimentos do governo federal termos benefícios” (sic). Ainda segundo o governador, os novos municípios incluídos à RM Central:

passam a ser como a capital e isso facilita, e muito, para captar recursos do governo federal. Uma coisa é buscar recursos para Mucajaí, que tem 15 ou 20 mil habitantes, e outra coisa é buscar recursos para ele inserido em uma área de 300 mil habitantes (AMAZONIA NA REDE, 2014).

Na mesma ocasião, o governador de Roraima demonstra ter captado o reescalamento urbano-regional como oportunidade ao expressar que observou as perdas de cidades de menor porte em suas reivindicações (AMAZONIA NA REDE, 2014).

⁸ O governador havia vetado a inclusão dos dois municípios, por razão de técnica legislativa e pela razão de mérito de que não havia “espaços integrados com perfil fortemente urbanizados” justificadores da inclusão de Arês e Goianinha, sendo considerado o projeto inconstitucional pelo governador Robinson Faria (PSD) (FRANÇA, 2015, p. 1).

Ao realizar entrevistas aplicadas a deputados estaduais no estudo da proposta de criação da RM de Sorocaba, estado de São Paulo, Barreto (2012) é atento aos argumentos contumazes para defender a RM, isto é, a busca pelo desenvolvimento regional e a integração dos municípios para a resolução dos problemas comuns, com evidente interesse nas funções públicas de interesse comum. Além desses argumentos, acrescenta a ideia de que, por meio da RM “os integrantes desta composição, agora têm ‘voz’ no requerimento de financiamentos e verbas junto aos poderes políticos estadual e federal e, até mesmo na negociação de empréstimos junto aos organismos financeiros nacionais e internacionais” (BARRETO, 2012, p. 112).

Durante a pesquisa de Barreto (2012), havia um embate entre duas propostas de arranjos regionais para a região de Sorocaba⁹: uma do deputado estadual Hamilton Pereira que defendia as vantagens do formato de região metropolitana para Sorocaba; a outra do governo do estado de São Paulo que apresentava a forma de aglomeração urbana. O citado deputado manifestou como vantagem comparativa entre os dois arranjos, em favor das RMs, que a estas são destinados investimentos significativos por parte do governo federal por meio do PAC, reverberando o que disse a então ministra Miriam Belchior em palestra já citada neste trabalho.

O mesmo deputado invoca ainda as vantagens que as RMs obtêm a partir do PMCMV, pois a elas são aplicados parâmetros diferenciados para financiamentos e maior teto no valor das unidades adquiridas pelo programa, cujo discurso é apresentado por Barreto (2012, p.146) nestes termos:

no início de 2012, a Caixa Econômica Federal aumentou o teto de financiamento do programa nos 39 municípios da Região Metropolitana do Vale do Paraíba e do Litoral Norte. O novo limite foi unificado em R\$ 170 mil para todas as cidades da região e representou um aumento de até 112% no valor negociado nas cidades pequenas. Antes, esse teto variava entre R\$ 80 mil e R\$ 130 mil.

Assim, conclui-se que, mesmo em São Paulo, cuja regionalização é encabeçada pelo governo do estado em escalas ampliadas, vide a Macrometrópole paulista que engloba regiões metropolitanas e aglomerações urbanas, a cultura do uso da escala metropolitana como meio para obter vantagens financeiras está presente.

⁹ Acabou sendo instituída a Região Metropolitana de Sorocaba pela lei complementar estadual n 1.241/2014, de iniciativa do Executivo estadual.

Tratados como exemplos evidentes, as menções aos casos de regiões metropolitanas brasileiras foram feitas para apurar a visão e detectar na política neodesenvolvimentista nacional o agenciamento da escala metropolitana como unidade privilegiada para acesso a recursos financeiros públicos ou privados e a políticas públicas, a ponto de ser indicado como uma das causas da proliferação de regiões metropolitanas de 2002 a 2016.

Esse reescalonamento urbano regional pelas políticas brasileiras fortalece a tese da metrópole que dá sobrevida ao capitalismo, permitindo-lhe a produção social do espaço, a metrópole da produção imobiliária e de serviços e de criação de infraestrutura. Na fase do capitalismo financeiro, portanto, a metrópole acentua sua centralidade ao concentrar econômica e territorialmente o capital, pois, na metrópole, são geradas as rendas financeiras e imobiliárias, com base no monopólio da propriedade privada e da propriedade patrimonial, já que terrenos e edifícios são reservas de valor. Lembrando que os negócios imobiliários se integram aos serviços de crédito para financiamento da comercialização e produção, como estratégia de sobrevivência do capitalismo na fase de regime de acumulação patrimonial (LENCIONI, 2017, p. 62).

Por outro lado, mesmo com tantos recursos direcionados às RMs, não há o incremento da governança metropolitana e do direito à cidade na metrópole na mesma medida em que se fomentou a construção da fragmentação do espaço metropolitano “pela lógica das parcerias público-privadas e engenharias financeiro- institucionais, em torno de projetos de infraestrutura e de empreendimentos habitacionais, principalmente a partir da aprovação do PAC e do MCMV” (FRANZONI; HOSHINO, 2015, p. 107).

Outros motivos, contudo, não podem ser ocultados, como a perspectiva de desenvolvimento regional proveniente da integração entre os municípios – o ganhar em conjunto – apontado por Firkowski (2012) ao estudar as proposições de RMs no estado do Paraná. Perspectiva esta também presente em discursos de casos supracitados. Por outro lado, pouca ênfase é dada à presença de dinâmicas urbano-metropolitanas, à integração econômica e social porventura já presentes. “Assim, observa-se que a dimensão urbana da realidade em questão não se coloca como fundamental nas justificativas” (FIRKOWSKI, 2012, p. 27).

Um ponto de vista a ser suscitado é se a institucionalização de RMs seria também uma estratégia para atrair e induzir o processo de metropolização para uma

região. Considerando a predominância do capital na concepção do que seja desenvolvimento, é compreensível que se busque a metropolização, pois é sinônimo de acumulação do capital, do tão buscado crescimento econômico.

A mera institucionalidade, todavia, traz à tona a inexistência da escala metropolitana vivida, pois as escalas passam a existir a partir da própria ação. Já em termos de escala de ação, a região metropolitana exige algo que tem-se mostrado extremamente difícil, uma ação política intencional que não esteja presa aos recortes territoriais administrativos, inclusive, porque “na tradição político administrativa brasileira, a região sempre foi mais uma escala de intervenção do que de administração” (ARRAIS, 2008, p. 87).

Lencioni avalia a existência do apartamento entre espacialidade e a formalidade das RMs, uma vez que o processo de metropolização ignora vontade política, sendo a formalização de RMs um instrumento de planejamento territorial nas mãos do estado, pois há questões que são mais bem enfrentadas pela integração entre municípios por extrapolarem o âmbito local, como saneamento, transportes públicos e saúde, por exemplo. A autora é crítica, porém, à costumeira prática de RMs que se resume a adicionar uma esfera de poder nas questões conjuntas sem efetividade e construção da cidadania (LENCIONI, 2017, p. 210).

Não é condenável, portanto, existir a diferença entre as 3 dimensões da metrópole: a teórico conceitual, que apreende a metropolização do espaço; a institucional ou político-administrativa, que é fixada em lei; e a oficial, que também decorre do estado, mas de seus órgãos de planejamento e pesquisa (FIRKOWSKI, 2012). Isso até porque o contrário pode acontecer, ou seja, existirem espaços metropolizados fora de regiões metropolitanas.

A questão trazida apoiou-se na via da institucionalização para acessar os benefícios que o *status* de metrópole recebe do estado e para atrair o processo de metropolização, associado à modernidade e à acumulação do capital. Com isso, a escala metropolitana não é vivida na percepção da dinâmica social e se faz presente mediante a intervenção das políticas do estado.

Arrematando este capítulo de abrangência panorâmica sobre as RMs nacionais, é possível inferir que o processo de metropolização é simbiótico ao processo de urbanização capitalista industrial, envolvendo atores privados e o estado.

Colocando-se, porém, a lupa na condição fática que teoricamente é estudada pela dualidade da metropolização como institucionalidade e como espacialidade,

conclui-se que a instituição de regiões metropolitanas pelo estado brasileiro pode ou não acompanhar a regionalização do capital, já que há um oportunismo da criação de regiões metropolitanas de papel, almejando desde o acesso a benefícios advindos de políticas federais até a atração do capital trazendo a reboque o desenvolvimento capitalista em si.

Por todo o exposto, o esforço em pesquisar a hierarquia dos centros urbanos não foi meramente voltado a identificar o enquadramento das cidades sedes de RMs, mas também apresentar o universo no qual se insere a Região Metropolitana do Vale do Paraíba e Litoral Norte, indicando que os desafios para o cumprimento das demandas do Estatuto da Metr pole são comuns às estruturas inexistentes ou limitadas de considerável parte das RMs.

4 A DIMENSÃO JURÍDICO-INSTITUCIONAL DAS REGIÕES METROPOLITANAS E O PARADIGMA DA GESTÃO PLENA

Tomando a legislação em vigor para revisão e interpretação, agrega-se ao trabalho a dimensão do Direito a partir de uma de suas dinâmicas, principiada no texto normativo escrito para a produção da norma jurídica (resultado) mediante a escolha racional de um sentido possível extraído do texto. Este segundo passo, o da interpretação do texto positivado pelo Estado, é um movimento que constrói a norma jurídica sob as bases conjunturais numa dada realidade de tempo e espaço.

No contexto da operacionalização das Regiões Metropolitanas, avança-se ainda para o terceiro passo, realizado pelo aplicador do Direito. Por isso, as escolhas estão a todo momento pairando sobre a construção do Direito, desde as opções políticas do processo legislativo, passando pela escolha da melhor interpretação do texto dentre todas as possíveis, até o conteúdo aplicado pelo operador, no caso, o administrador público, alguém agindo em nome do Estado. Dado que a administração pública guia-se pelo princípio da legalidade (art. 37, *caput*, CF), o administrador público tem, na lei, os limites de seu agir, tolhendo-lhe a liberdade e a vontade pessoal em prol do interesse público, ou interesse comum e metropolitano.

Para este trabalho, voltado à dimensão institucional da política regional e metropolitana, o arcabouço jurídico dita a estrutura das instituições, sua forma de operar e se relacionar com os outros atores, ao que é dado o nome de governança. A qualidade e a adequação das normas jurídicas podem promover ou inviabilizar a política pública, motivo pelo qual são parte importante desta dimensão institucional.

Os diplomas legais em análise são três: a Constituição Federal (CF) de 1988, o Estatuto da Cidade de 2001 e o Estatuto da Metrópole (EM) de 2015, todos com abrangência nacional.

Iniciando pela lei hierarquicamente superior, a Constituição Federal¹⁰ de 1988 conferiu competência aos estados federados para a instituição de regiões metropolitanas. Na verdade, a CF oferece aos estados três formas de arranjos regionais compostos por agrupamentos de municípios limítrofes no interior do próprio

¹⁰ Art. 25 [...] § 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 (BRASIL, 1988).

estado. Tais arranjos são: as regiões metropolitanas (RMs), as aglomerações urbanas (AUs) e as microrregiões (MRs), espécies do gênero unidades territoriais urbanas. Constitucionalmente, a finalidade desses arranjos é a integração dos municípios vizinhos na organização, no planejamento e na execução das funções públicas de interesse comum, o que se justificaria pelo grau de integração das cidades (BRASIL, 1988).

Ainda da norma fundamental parte que o instrumento de formalização dos arranjos seja uma lei complementar, espécie normativa que, em comparação com as leis mais comuns, as leis ordinárias, traz um grau de exigência maior para ser aprovada, pois requer um quórum superior de votos favoráveis para aprovação junto ao Poder Legislativo, como se tratará a seguir.

Esses parâmetros constitucionais são as balizas postas aos estados com o fito de que estes elaborem suas normas próprias sobre os critérios e fundamentos para instituir as unidades regionais em seu território. Pelo já explanado neste trabalho, essa liberdade normativa gerou discrepâncias no passado recente pela falta de uma base nacional comum, oportunizando que as regiões formalizadas não guardassem correspondência com o que se considera uma região metropolitana pelas lentes das perspectivas teórico-conceituais (critérios "técnicos" definidos em âmbito federal, diga-se IBGE) e socioespacial (como fenômeno urbano manifesto no território).

A movimentação sociopolítica em torno da problemática fomentou a aprovação de um projeto de lei que tramitou por anos junto ao Congresso Nacional, dando azo à lei nacional denominada Estatuto da MetrÓpole, Lei nº 13.089, de 12 de janeiro de 2015, instrumento jurídico obrigatório, que deve ser obedecido pelos estados e municípios (BRASIL, 2015).

Deveras, o EM retira seu fundamento das competências constitucionais que conferem à União a função de legislar e atuar na instituição de diretrizes para o desenvolvimento urbano (art. 182, *caput* e art. 21, XX), as quais conferem também às três esferas federativas e ao Distrito Federal a função de promover programas de construção de moradias e melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico (art. 23, IX), e de legislar sobre direito urbanístico (art. 24, I) (BRASIL, 1988).

Como referência jurídico-institucional nacional, o Estatuto da MetrÓpole traz diretrizes gerais voltadas às RMs e AUs quanto às funções públicas de interesse comum, ao plano de desenvolvimento urbano integrado dentre outros instrumentos de

governança interfederativa, e de disposições variadas. A norma aplica-se também às microrregiões, embora haja apenas sucinta menção a este arranjo.

Como parte das leis basilares voltadas à política urbana brasileira, cabe citar o Estatuto da Cidade, Lei nº 10.257/2001, que oficialmente regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Tal lei ainda incide sobre a questão metropolitana, inclusive, com expressa previsão no Estatuto da Metrópole em seu art. 1º, § 2º, assim redigida: "na aplicação das disposições desta Lei, serão observadas as normas gerais de direito urbanístico estabelecidas na Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001 (Estatuto da Cidade)" (BRASIL, 2001).

Ainda quando proposta de lei, o Estatuto da Cidade incluía um capítulo sobre as regiões metropolitanas, que foi retirado em razão do entendimento dominante naquele momento de que era uma competência exclusiva dos estados federados legislar sobre os arranjos regionais e instituí-los. As consequências da falta de um conjunto normativo nacional sobre essas unidades territoriais urbanas contribuíram com a mudança de posição, possibilitando a aprovação do Estatuto da Metrópole como um marco legal mais de uma década depois.

Os itens desta seção dedicam-se à análise de disposições do Estatuto da Metrópole, a julgar por ser o instrumento com maior impacto sobre a discussão principal deste trabalho. A interpretação textual normativa seguindo o método sistemático, sob a lente dogmática, respeitando a autoridade da forma legal, ao estilo dos trabalhos de legislação comentada. A ordem dos dispositivos segue a ordenação textual, porém, sendo uma análise sistemática, os dispositivos que se relacionam são entrecruzados.

Enfim, não se trata, porém, de um exame exaustivo da totalidade do texto estatutário, são selecionados os trechos dotados de utilidade ao presente debate, sendo, portanto, as disposições conceituais que delimitam a região metropolitana e as regras de gestão das mesmas os pontos de destaque.

A despeito da técnica jurídica comportar variadas formas de interpretação, sem que se possa dizer que apenas uma delas é a correta, a análise que se faz neste capítulo está atrelada ao texto normativo, por ser aquele legitimado pelo processo legislativo e o caminho bem definido pela legalidade administrativa. Considera-se o texto normativo a forma mais explícita, embora crua, de acesso à norma jurídica, e, nesta camada, é que se analisa o Estatuto da Metrópole. Em alguns momentos

necessários, entretanto, a interpretação interpenetra por outras camadas, com o fim de evitar que se chancelen patentes erros textuais ou de suprir omissões.

A lei em comento organiza seu conteúdo em seis capítulos. O primeiro, com as disposições preliminares, explicita sua finalidade e elenca conceitos (com as respectivas definições) úteis à interpretação e aplicação da lei, enquanto o segundo capítulo dedica-se a disciplinar a instituição de Regiões Metropolitanas e de Aglomerações Urbanas. Já o terceiro capítulo trata da governança interfederativa dos arranjos regionais. O quarto capítulo aborda os instrumentos de desenvolvimento urbano integrado. O capítulo quinto tem por objeto a atuação da União, disciplina seu apoio ao Desenvolvimento Urbano Integrado, mas ficou esvaziado na medida que a seção do Fundo Nacional de Desenvolvimento Urbano Integrado teve seu conteúdo integralmente vetado pelo Executivo. Enfim, o capítulo sexto é o das disposições finais, tendo previsões relevantes revogadas em 2018, como o Sistema Nacional de Desenvolvimento Urbano - SNDU e a incorrência em improbidade administrativa para os agentes políticos e agentes públicos.

4.1 CONCEITOS DE METRÓPOLE E REGIÃO METROPOLITANA À LUZ DO ESTATUTO DA METRÓPOLE

Os ansiados critérios para a instituição de regiões metropolitanas podem ser obtidos mediante as definições conceituais do texto estatutário combinadas a outros trechos deste corpo normativo. O art. 2º do Estatuto da Metrópole auxilia na construção de uma base de referências comuns, funcionando como um glossário de termos que acabam tornando-se institutos jurídicos por seu grau de importância. Trata-se de uma técnica legislativa que não só facilita como também direciona para a unificação da interpretação da lei (BRASIL, 2015).

Como essenciais para a compreensão da ótica conceitual oficial sobre as regiões metropolitanas, são analisadas aqui as descrições de aglomeração urbana, metrópole, região metropolitana e área metropolitana (art. 2º, I, V, VII e VIII, respectivamente).

Assim, inicia-se a definição pela metrópole, a qual é definida pelo EM (art. 2º, V) como sendo :

espaço urbano com continuidade territorial que, em razão de sua população e relevância política e socioeconômica, tem influência nacional ou sobre uma região que configure, no mínimo, a área de influência de uma capital regional,

conforme os critérios adotados pela Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE (BRASIL, 2015).

É explícito que a lei se baseou no já citado REGIC¹¹, malgrado a vinculação expressa no texto legal é a de *critérios adotados pelo IBGE*, subterfúgio conhecido juridicamente como acessoriedade administrativa. Oportuno lembrar que a classificação estabelecida via REGIC inclui na categoria de metrópole três subdivisões, sendo elas: grande metrópole nacional, metrópole nacional e metrópole, logo abaixo na hierarquia estão as capitais regionais subdivididas em A, B e C (IBGE, 2020).

Além da referência à hierarquização dos centros urbanos de fonte estatal, o conteúdo da aceção legal de metrópole demonstra um esforço em vincular o conceito à dimensão da compreensão oficial que apreende os elementos da dinâmica urbana metropolitana (compreensão teórica do fenômeno). Nessa linha, a metrópole não é limitada pelo EM como o município polo que costuma ser o município sede da RM instituída, uma vez que, adotada a expressão “espaço urbano”, sua dimensão territorial fica desvinculada das divisas administrativas municipais, já que, uma cidade pode significar o núcleo urbano de mais de um município conjuntamente (VILLAÇA, 1998).

Advoga-se pela interpretação congruente à concepção miltoniana de espaço como sendo o território usado, como as pessoas e suas coisas (SANTOS, 1996), pois a “a utilização do território pelo povo cria espaço” (SANTOS, 1990, p. 189). Assim, ao escolher significar a metrópole significando “espaço urbano”, o estatuto o fez para atrelar a metrópole a uma formação socioespacial, não à mera formalidade.

Seguindo com as definições do art. 2º, seu inciso VII designa o que considera região metropolitana, que será lido considerando também a designação de aglomeração urbana do inciso I:

I – aglomeração urbana: unidade territorial urbana constituída pelo agrupamento de 2 (dois) ou mais Municípios limítrofes, caracterizada por complementaridade funcional e integração das dinâmicas geográficas, ambientais, políticas e socioeconômicas;

¹¹ O REGIC estabelece cinco níveis de hierarquia dos centros urbanos, com a maior hierarquia partindo da metrópole, sendo as metrópoles e capitais regionais subdivididas em subníveis também hierárquicos:

1. Metrópoles (Grande metrópole nacional – São Paulo, Metrópole nacional e Metrópole);
2. Capitais regionais (Capital regional A, Capital regional B e Capital regional C);
3. Centro sub-regional;
4. Centro de zona; e
5. Centro local (IBGE, 2020).

[...]

VII - região metropolitana: unidade regional instituída pelos Estados, mediante lei complementar, constituída por agrupamento de Municípios limítrofes para integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum (Redação dada pela Lei nº 13.683, de 2018) (BRASIL, 2015).

O inciso VII já está em sua quarta versão, pois foi objeto de sucessivas alterações. Originalmente, o texto publicado em 2015 definia concisamente região metropolitana como “aglomeração urbana que configure uma metrópole”, e o significado de metrópole se extrai do inciso V (acima citado e comentado), atado às classificações do IBGE. Dava-se a entender que a RM seria a evolução da AU, ou seja, a AU qualificada com características de metrópole, mas a metrópole considerada pelas lentes da hierarquia urbana do IBGE.

Em 2018, a redação do inciso VII foi alterada pela primeira vez via Lei nº 13.683, fruto da conversão da medida provisória MP nº 818 de 2018, para estatuir como região metropolitana “unidade regional instituída pelos Estados, mediante lei complementar, constituída por agrupamento de municípios limítrofes para integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum” (BRASIL, 2015). Isso é exatamente o texto atual, que, em comparação com o original, teve retirado o elemento “metrópole” do conceito “região metropolitana”, elemento este que remete ao fenômeno metropolitano em si, significando continuidade territorial e toda a dinâmica dos fluxos metropolitanos. A original espacialidade, portanto, deu lugar à institucionalidade na medida em que o EM foi alterado, vindo à tona a tradição brasileira de legalidade formal (FAORO, 2001).

As aglomerações urbanas podem ser metropolitanas ou não metropolitanas. Na redação original do inciso VII do art. 2º, isso ficava claro, pois aquelas AUs cujo núcleo constituísse uma metrópole teriam a credencial para serem consideradas regiões metropolitanas. Por sua vez, o conceito metrópole estava definido (ainda está) remetendo à classificação do IBGE, e, assim, os três conceitos (AU, RM, metrópole) estavam amarrados, pois a região metropolitana era *uma aglomeração urbana que configurava uma metrópole*.

Naquele primeiro momento, os elementos caracterizadores da aglomeração urbana e, conseqüentemente, também da região metropolitana, sendo eles a "unidade territorial urbana" e a "contigüidade territorial entre dois ou mais municípios", davam margem à prevalência da caracterização morfológica do fenômeno urbano, carecendo

de complexidade e de relações socioespaciais, consoante análise de Peres *et al.* (2018, p. 281). Então, a interpretação possível para a combinação de tais termos era de "contiguidade da mancha urbana de municípios limítrofes, evidenciando que os princípios utilizados para a definição de 'aglomerações urbanas' são eminentemente físico-morfológicos".

Na atualidade, há a desvinculação das AUs *stricto sensu* com as RMs e destas com a metrópole. O que se fez foi transpor para a lei o equívoco instalado pelos estados: as regiões metropolitanas desprovidas de metrópole, ou seja, desprovidas de dinâmica metropolitana. Retrocedeu-se, assim, pela via legislativa.

Em nova tentativa de adequação, a terceira redação do inciso VII, dada pela MP nº 862 de 2018, acrescentou, ao texto imediatamente anterior, basicamente a aceitação de o Distrito Federal integrar RM, o que, até então, só era cabível aos municípios. Por fim, como a MP nº 862 de 2018 não foi convertida em lei e teve seu prazo de vigência encerrado em 14 de maio de 2019, restabeleceu-se a segunda e atual redação do inciso VII dada pela Lei nº 13.683, de 2018, versão supracitada, assim retornando a impossibilidade do Distrito Federal¹² integrar região metropolitana.

A instabilidade e a falta de segurança jurídica causadas pelas sucessivas mudanças da definição de RM em tão pouco tempo não são positivas. Com isso, fica transparecido que a questão metropolitana não é tratada de forma séria, nem mesmo a esfera da União tem clareza sobre que diretrizes devem ser seguidas nacionalmente. É sintomática, por conseguinte, a troca de redação do inciso VII, escancarando as disputas pela narrativa oficial do conceito e esvaziando-o da metropolização de fato.

As idas e vindas do texto legal são sistematizadas no quadro 2:

¹² A este respeito, a versão original do Projeto de Lei do Estatuto da Metrópole previa a possibilidade de o Distrito Federal integrar RM ou AU, mas foi vetado pelo Executivo, por ação da Secretaria de Relações Institucionais da Presidência da República (PERES *et al.*, 2018, p. 275). Por sua vez, o Distrito Federal pode integrar um tipo de unidade regional baseada no fenômeno urbano, é a Região Integrada de Desenvolvimento (RIDE), sendo parte da RIDE do Distrito Federal e Entorno, instituída em âmbito federal pela Lei Complementar nº 94/1998.

Quadro 2 – Alterações da redação do inciso VII do art. 2º do Estatuto da Metrópole que define o conceito de região metropolitana.

Ato legal e data:	Redação original (Lei nº 13.089 de 12 de janeiro de 2015)	2ª versão (Lei nº 13.683 de 19 de junho de 2018, conversão da MP nº 818/2018)	3ª versão (MP nº 863 de 4 de dezembro de 2018)	Retorno à 2ª versão (perda da vigência da MP nº 863 de 2018 em 14 de maio de 2019)
Texto legal	aglomeração urbana que configure uma metrópole.	unidade regional instituída pelos Estados, mediante lei complementar, constituída por agrupamento de Municípios limítrofes para integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum	unidade regional instituída pelos Estados e integrada, conforme o caso, pelo Distrito Federal, por meio de lei complementar, constituída por agrupamento de Municípios limítrofes para integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum;	unidade regional instituída pelos Estados, mediante lei complementar, constituída por agrupamento de Municípios limítrofes para integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum;
Comentários	Somava os conceitos de aglomeração urbana e metrópole ambos definidos pela lei. Então, para entender a RM.	Retirou exigência de metrópole e desvinculou dos requisitos da AU. Texto é mera cópia do que já diz a CF.	Alterou apenas para Incluir o DF	Como a MP não foi convertida em lei, retornou-se à redação da segunda versão.

Fonte: BRASIL, 2015; 2018a; 2018b e 2019a. Elaborado pela autora.

Considerando a escrita atual da definição de região metropolitana, os elementos básicos que partem da orientação federal são sucintos e dotados de certo nível de clareza, mas em nada acrescentam ao debate conceitual, já que são mera repetição literal da Constituição Federal de 1988 (art. 25, § 3º), sem inovação. Desta feita, o Estatuto da Metrópole apenas mantém as superficiais diretivas constitucionais, ou seja, defende que: região metropolitana é unidade regional; instituída pelos estados por meio de lei complementar; sua constituição é de municípios limítrofes agrupados cujo objetivo é construir de modo integrado sua organização, seu planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum (BRASIL, 1988).

Conclui-se que a redação atual desvinculou totalmente a região metropolitana do conceito de metrópole. Lamentavelmente, por uma interpretação sistemática da

norma, já não é mais exigível que a região metropolitana institucional tenha por referência o fenômeno metropolitano. A ver da pesquisadora, isso foi proposital.

Tanto é assim que, ao EM foi acrescentado o termo área metropolitana, cuja definição infracitada faz clara alusão ao fenômeno metropolitano, sem exigir que esteja presente na RM. Dessa forma, a lei incorporou a dualidade institucionalidade e espacialidade, sedimentando a desvinculação do ato político do fenômeno socioespacial, fazendo, justamente, o que se esperava que o conclamado marco legal fosse combater.

Não bastasse isso, simplesmente foram retiradas do parágrafo único do art. 2º do EM as indicações de critérios que deveriam ser seguidos pelo IBGE para a região de influência de uma capital regional e para a metrópole do inciso V. Os critérios mínimos a serem considerados eram: “os bens e serviços fornecidos pela cidade à região, abrangendo produtos industriais, educação, saúde, serviços bancários, comércio, empregos e outros itens pertinentes”, os quais, ainda segundo o texto revogado, seriam disponibilizados pelo IBGE na rede mundial de computadores (BRASIL, 2015). Todo esse teor foi retirado pela afamada Lei nº 13.683 de 2018, sem um substitutivo equivalente, enfraquecendo ainda mais as efêmeras diretrizes nacionais para regiões metropolitanas.

Tanto que, se levado em conta apenas o aspecto literal, a definição de aglomeração urbana se apresenta como mais exigente, ou seja, representaria uma complexidade espacial maior que o conceito de RM. Evidente que tal interpretação não pode ser adotada, tendo em vista que contraria a ordem constitucional. Por isso, à luz da CF, as regiões metropolitanas são arranjos regionais nos quais a metropolização está mais avançada que nas aglomerações urbanas, ao menos em tese, já que, de fato, essas fronteiras são, além de dinâmicas, sujeitas à discricionariedade dos estados, como já foi amplamente tratado neste trabalho na seção 3.

O divórcio do conceito político institucional de região metropolitana com a metropolização resultada da dinâmica urbana consagra também a autonomia dos estados em delinear suas regiões metropolitanas sob suas perspectivas próprias, excluindo a prática do debate metropolitano predominantemente fenomenológico.

Trazendo à análise outro dispositivo relacionado ao ponto em questão, o EM expressa que a criação de novas regiões metropolitanas deve respeitar o conceito do inciso VII do art. 2º, justamente o que define a região metropolitana, mas que apenas

repete a Constituição Federal de 1988. Até as alterações de 2018, essa obrigação tinha razão de ser, atualmente, é inútil, pois não produz efeito algum para evitar novas regiões metropolitanas "sem metrópole", dado o que fora exposto.

Da mesma maneira, esvaziada ficou a "penalidade" prevista no art. 15, *caput* do EM, o qual, ao tratar do apoio da União ao Desenvolvimento Urbano Integrado, exprime que a RM que não atender ao disposto no inciso VII do art. 2º "será enquadrada como aglomeração urbana para efeito das políticas públicas a cargo do Governo Federal, independentemente de as ações nesse sentido envolverem ou não transferência de recursos financeiros" (BRASIL, 2015).

Como exposto na seção três desta pesquisa, há uma histórica preferência direcionada às RMs quanto às políticas públicas de desenvolvimento, principalmente àquelas com viés de desenvolvimento urbano. Ora, o "rebaixamento" de uma RM para AU, o que seria feito pela União apenas politicamente (não formalmente, pois só o estado federado o poderia), impactaria na medida em que fossem identificados casos de formalização de regiões metropolitanas com o intuito de acessar recursos/incentivos federais destinados a essa espécie de arranjo regional. Quando a União "rebaixasse" simbolicamente a RM para AU, o prejuízo seria, portanto, a RM não acessar o incentivo federal próprio.

Destarte, a simples alteração da redação do inciso VII do art. 2º em 2018 tornou ineficaz essa possível "penalidade" federal, na medida em que não se exige mais que a RM seja uma AU que configure uma metrópole, não há mais requisitos estabelecidos que impeçam a criação de regiões metropolitanas sem metrópole, pois, hoje, a definição de RM é genérica, repetindo o texto constitucional, sem qualquer exigência que a diferencie dos requisitos de uma RM, da AU e da MR. Na verdade, a definição de AU do EM (art. 2º, I) é mais exigente que a definição de RM (BRASIL, 2015).

O que ainda pode manter um liame entre a institucionalidade e a espacialidade na prática estatal de designação oficial de regiões metropolitanas, contudo, é a previsão do EM de que a criação dessas unidades territoriais urbanas (RM, AU e MR) "deve ser precedida de estudos técnicos e audiências públicas que envolvam todos os municípios pertencentes à unidade territorial" (BRASIL, 2015) (art. 3º, § 2º), havendo uma clara tentativa de compensar a alteração do art. 2º, inciso VII, pois tal exigência foi feita pela mesma lei modificadora (Lei nº 13.683 de 2018) (BRASIL, 2018a).

Não se pode, entretanto, confiar em demasia no que seriam os "estudos

técnicos” que devem preceder e fundamentar a criação da RM, pois não há qualquer tipo de referência sócio-físico-territorial para o conteúdo desses estudos, o que faz desta exigência mera expectativa de que os estados sejam mais diligentes quanto à aproximação da oficialização de RMs da dinâmica urbana, caracterizando-a por terem feito “estudos técnicos”.

Acabou sacramentada a total desvinculação entre institucionalidade e espacialidade metropolitanas quando foi incorporado ao texto do EM o conceito de área metropolitana como a "representação da expansão contínua da malha urbana da metrópole, conurbada pela integração dos sistemas viários, abrangendo, especialmente, áreas habitacionais, de serviços e industriais com a presença de deslocamentos pendulares no território" (art. 2º, inciso VIII, inciso incluído pela Lei nº 13.683, de 2018) (BRASIL, 2015).

Entende-se que a área metropolitana representa o espaço metropolitano em sua dinâmica, um conceito que é uma forma-conteúdo (SANTOS, 1996). À vista disso, com o reconhecimento de que os conceitos de região metropolitana e área metropolitana são distintos, a mensagem do EM é que também podem estar dissociados. Em seu glossário do art. 2º, o EM consagra o processo formal (político-institucional) no conceito de região metropolitana e o processo material (socioespacial) no conceito de área metropolitana, mas não os enlaça de modo algum. Isso ocorre até porque este conceito de área metropolitana foi inserido em 2018 no glossário do art. 2º e não aparece em qualquer outra parte do Estatuto da Metrópole, situação que deixa nebulosa a utilidade ou o propósito da sua definição.

A interpretação que se extrai da forma como o arcabouço normativo está construído é a de que o EM, após alterações de 2018, sustenta o dilema da região metropolitana como institucionalidade (definida político-institucionalmente por lei, sob a perspectiva do desenvolvimento regional) ou como espacialidade (ligada à predominância do fato metropolitano em uma espacialidade), numa cisão irreconciliável.

Silva (2019, p. 3) corrobora a fragilidade das definições escalares regionais do EM ao afirmar que:

tais conceituações surgem *a priori*, isto é, elas não partem das manifestações do território usado mas são um discurso que constrói uma espacialidade (aglomerado, região, metrópole, etc.) à luz de uma decisão técnica (IBGE) e política (governos estaduais e assembleias legislativas). Desse modo, definimos que entre a escala da análise (o que é de fato uma RM?) e a escala da política (o que o Estatuto da Metrópole diz que é uma RM?), está aberto o

campo da pesquisa da questão metropolitana.

A queda de braços entre os três vetores norteadores da discussão metropolitana apontados por Firkowski (2013) não foi eliminada ou mitigada pelo EM, já que a lei incorporou (especialmente após alterações de 2018) o imbricamento entre as compreensões teórico conceitual de metrópole (como cidade capitalista proeminente), institucional de região metropolitana (escolha política formalizada por lei estadual) e oficial de metrópole (dada pelo IBGE em escala nacional à luz da visão técnica). Na verdade, a lei nasceu tentando dissipar a compreensão meramente institucional, mas foi alterada para que incorporasse tal dimensão quando foram eliminadas substâncias do inciso VII e do parágrafo único, ambos do art. 2º.

Em síntese, a lacuna legislativa federal sobre o tema que impera desde a Constituição de 1988 fez surgir a esperança de que a regulamentação de regiões metropolitanas no Brasil fosse menos casuística e obedecesse a critérios uniformes estabelecidos para todo o território nacional (RIBEIRO, SANTOS JUNIOR e RODRIGUES, 2015). A legislação, todavia, não parece tão completa quanto poderia (ou deveria) ser, pois sucumbiu à inércia de governadores e prefeitos, mas, mesmo assim, cumpre o papel de estabelecer requisitos mínimos para a criação e operação de arranjos urbano-regionais por parte dos estados.

Por mais que o EM tenha tentado suplantar a concepção formal de região metropolitana, e o fez confrontando uma espacialidade (cidade, espaço urbano) com uma tradicional institucionalidade, o texto original pereceu. Salvo melhor juízo, entende-se que, atualmente, aos estados é lícito estabelecer região metropolitana sem que seu perímetro abrigue centro urbano hierarquizado como centro regional ou metrópole, pois a lei não proíbe isso a eles.

De modo geral, o EM é aplicável às regiões metropolitanas instituídas em data anterior a de sua entrada em vigor, trazendo a obrigatoriedade de adaptação aos seus termos, mas não exigindo que as regiões metropolitanas sem metrópole sejam extintas ou reenquadradas em outras unidades territoriais urbanas (como AUs ou MRs), apenas "penaliza" essas unidades deixando de atribuir-lhes a condição de gestão plena.

4.2 GESTÃO PLENA DA REGIÃO METROPOLITANA SEGUNDO O ESTATUTO DA METRÓPOLE

Direcionado à problemática institucional das unidades regionais, o EM definiu os parâmetros, denominando o que é "gestão plena" para uma RM ou uma AU em seu glossário no art. 2º, inciso III, a saber:

- III – gestão plena: condição de região metropolitana ou de aglomeração urbana que possui:
- a) formalização e delimitação mediante lei complementar estadual;
 - b) estrutura de governança interfederativa própria, nos termos do art. 8º desta Lei; e
 - c) plano de desenvolvimento urbano integrado aprovado mediante lei estadual (BRASIL, 2015).

Evidentemente, foram listados três pontos-chave para que a RM atinja a condição da gestão plena, quais sejam, ser criada por lei complementar (LC); estar dotada da estrutura de organizações da governança interfederativa e estar com o plano de desenvolvimento urbano integrado (PDU) já aprovado por lei estadual.

Sistematizando os dispositivos que conformam a gestão plena no Estatuto da Metrôpole, é possível apresentar o conceito em diagrama a seguir:

Figura 2- Gestão Plena segundo Estatuto da Metrôpole.



Fonte: elaborado pela autora com base em Brasil, 2015.

Nota-se que a condição de gestão plena é alcançada quando as demandas da lei são cumpridas simultânea e cumulativamente. O paradigma diferencia as RMs entre aquelas que atingem tal condição e as que não, selecionando, assim, as unidades aptas a receberem o prometido apoio da União à governança federativa (art. 14, do EM) (BRASIL, 2015).

Este é um ponto sensível para as RMs brasileiras, já que pesquisas sobre a governança nas dezenas de RMs legalmente formalizadas revelam que há não só aquelas com uma estrutura de gestão em franca operação, bem como aquelas que não foram ainda minimamente dotadas destas estruturas, as tais RMs de papel ou ocas (questão objeto da seção 3).

Mesmo dentre as primeiras RMs criadas na década de 1970, como a RM de São Paulo, a gestão plena não se completa (D'ALMEIDAL; MARGUTI, 2018) seja pela inconclusão do processo do PDUI, seja pela incompletude da estrutura de governança.

Como os atributos são cumulativos e a lei os detalha em outras disposições além do art. 2º, inciso III, cada um deles tem especial atenção neste trabalho, com direcionamento às RMs.

4.2.1 Formalização e Delimitação Mediante Lei Complementar Estadual

A respeito da formalização e delimitação da unidade regional pela espécie legislativa lei complementar estadual, trata-se de um mandamento fundado na própria CF de 1988, art. 25, § 3º¹³.

Para maior entendimento a respeito das espécies legislativas, a CF 1988, em seu art. 59 e incisos¹⁴, elenca sete tipos normativos que devem seguir o processo

¹³ Art. 25. [...]

§ 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 (BRASIL, 1988, negrito nosso).

¹⁴ Art. 59. O processo legislativo compreende a elaboração de:

- I - emendas à Constituição;
- II - leis complementares;
- III - leis ordinárias;
- IV - leis delegadas;
- V - medidas provisórias;
- VI - decretos legislativos;

legislativo, entretanto, quando se considera todo o conjunto da legislação brasileira, devem-se ponderar outras variedades de formas além das elencadas (BRASIL, 1988).

Um ponto importante para a compreensão do sistema normativo útil à presente exposição é o escalonamento das várias espécies em um sistema hierárquico, no qual uma norma tem posição superior e/ou inferior com relação às outras.

Quando se trata de lei complementar, porém, a questão hierárquica se dá em relação às leis ordinárias, sendo estas o tipo mais comum de lei. Essa discussão se deu amplamente no campo jurídico, permitindo que hoje se afirme prevalecer o entendimento de que não há inferioridade hierárquica da lei ordinária face à lei complementar. Ademais, sendo essa questão de natureza constitucional, a Corte Constitucional brasileira, o Supremo Tribunal Federal (STF), pronunciou-se ratificando a igualdade no plano hierárquico entre essas duas espécies de lei, o que se observa nos precedentes julgados: Recurso Extraordinário (RE) 419.629, relator Min. Sepúlveda Pertence, DJ 30/6/2006; e Agravo Regimental no Agravo de Instrumento (AgRg-Agl) 637.299, relator Min. Celso de Mello, DJ 5/10/2007.

A razão pela qual existe a celeuma a respeito das posições da lei complementar e da lei ordinária no sistema normativo é a diferença estabelecida pela CF 1988 no processo legislativo. Sendo o padrão do processo legislativo ordinário servido de modelo para a elaboração da lei complementar, a única diferença está na subfase de votação (MORAES, 2022) pelo quórum diferenciado de aprovação, pois, enquanto a lei ordinária pode ser aprovada pela maioria simples¹⁵ (maioria dos presentes no momento da votação), a lei complementar exige um quórum qualificado para sua aprovação, *quórum* de maioria absoluta¹⁶ (maioria de todos os parlamentares integrantes da casa legislativa). Aprovar um projeto de lei complementar, portanto, requer mais votos, sendo assim um processo mais dificultoso ao proponente.

A segunda diferença essencial entre as leis ordinária e complementar é o campo, a matéria sobre a qual incidem as leis. Certo é que a lei complementar tem um campo de incidência reservado¹⁷ pela própria Constituição Federal, também por

VII - resoluções (BRASIL, 1988).

¹⁵ Art. 47. Salvo disposição constitucional em contrário, as deliberações de cada Casa e de suas Comissões serão tomadas por maioria dos votos, presente a maioria absoluta de seus membros (BRASIL, 1988).

¹⁶ Art. 69. As leis complementares serão aprovadas por maioria absoluta (BRASIL, 1988).

¹⁷ Anotação Vinculada - art. 69 da Constituição Federal - A lei complementar, conquanto não goze, no ordenamento jurídico nacional, de posição hierárquica superior àquela ocupada pela lei ordinária, pressupõe a adoção de processo legislativo qualificado, cujo quórum para a aprovação demanda

Constituições Estaduais ou Leis Orgânicas dos municípios, ou seja, é a norma fundamental (Constituição) quem diz qual o assunto ela reserva para que uma lei complementar regule/complemente. Por seu turno, as leis ordinárias têm um campo de atuação residual, pois todo conteúdo que não foi reservado às leis complementares, *a priori*, pode ser objeto de lei ordinária.

O constituinte, segundo seu próprio juízo de relevância, seleciona alguns assuntos como exclusivos para a atuação suplementar ou integrativa da lei complementar, propiciando um debate parlamentar mais ampliado e aprofundado e uma articulação política mais esmerada em torno do assunto para alcançar a coesão de representantes do povo e sustentar a aprovação de uma lei. Supõe-se, assim, um diálogo mais qualificado e validado, neste caso, nas assembleias legislativas estaduais.

Entende-se como importante este critério para o nascimento de uma RM, pois os municípios, antes diretamente impactados, não possuem uma via institucional/legal para se opor à sua inclusão em um arranjo regional, já que a iniciativa da lei complementar que institui a RM (ou AU ou MR) é do chefe do Poder Executivo Estadual. Pode, todavia, o município, por meio de seus representantes políticos ou mesmo do povo, realizar uma pressão política junto aos deputados da Assembleia Legislativa ou mesmo ao governador do estado, para fazer valer sua vontade a respeito de integrar ou não um arranjo regional.

Ainda a respeito do quórum especial, defende-se que o constituinte intencionou dificultar as alterações no ordenamento daquilo que foi reservado às LCs, garantindo certa estabilidade normativa, visão corroborada por Ferraz Júnior (2003, p. 234) para

maioria absoluta, ex vi do artigo 69 da CRFB. A criação de reserva de lei complementar, com o fito de mitigar a influência das maiorias parlamentares circunstanciais no processo legislativo referente a determinadas matérias, decorre de juízo de ponderação específico realizado pelo texto constitucional, fruto do sopesamento entre o princípio democrático, de um lado, e a previsibilidade e confiabilidade necessárias à adequada normatização de questões de especial relevância econômica, social ou política, de outro. A aprovação de leis complementares depende de mobilização parlamentar mais intensa para a criação de maiorias consolidadas no âmbito do Poder Legislativo, bem como do dispêndio de capital político e institucional que propicie tal articulação, processo esse que nem sempre será factível ou mesmo desejável para a atividade legislativa ordinária, diante da realidade que marca a sociedade brasileira – plural e dinâmica por excelência – e da necessidade de tutela das minorias, que nem sempre contam com representação política expressiva. A ampliação da reserva de lei complementar, para além daquelas hipóteses demandadas no texto constitucional, portanto, restringe indevidamente o arranjo democrático-representativo desenhado pela Constituição Federal, ao permitir que Legislador estadual crie, por meio do exercício do seu poder constituinte decorrente, óbices procedimentais – como é o quórum qualificado – para a discussão de matérias estranhas ao seu interesse ou cujo processo legislativo, pelo seu objeto, deva ser mais célere ou responsivo aos ânimos populares. (ADI 5.003, rel. min. Luiz Fux, j. 5-12-2019, DJE de 19-12-2019). Disponível em: <<https://constituicao.stf.jus.br/>>. Acesso em 20 jun. 2022.

quem as leis complementares se destinam a “disciplinar certos âmbitos do comportamento julgados exponenciais e merecedores de maior estabilidade em face da possibilidade de revogação”.

Quanto à iniciativa na propositura da lei complementar estadual criadora de unidades regionais, tal prerrogativa é do governador, e a consequência jurídica para eventual projeto que contenha o vício formal iniciativa (iniciado por quem não tinha competência) é a sua inconstitucionalidade, sendo o precedente do STF nessa linha a Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI)¹⁸ 1.201, Rel. Min. Moreira Alves, j. 27/4/1995.

Por fim, a consequência de uma invasão da reserva normativa de lei complementar, ou seja, caso uma lei ordinária discipline questão reservada à lei complementar, novamente, é a de inconstitucionalidade da lei invasora.

Retomando a sequência do texto em perquirição, quando o EM acrescenta a expressão "delimitação", amplia o sentido do verbo "instituir" utilizado pela CF, uma vez que, a interpretação que se extrai da "delimitação" da unidade regional via LC é a de que é esta espécie legislativa que também deve elencar os municípios integrantes do arranjo, não cabendo deixar tal tarefa para outra espécie de lei, como uma lei ordinária, por exemplo, muito menos a um decreto. Essa interpretação é corroborada de modo claro pelo inciso I do art. 5º do EM, que elenca o conteúdo elementar da lei instituidora, *in verbis*:

Art. 5º As leis complementares estaduais referidas nos arts. 3º e 4º desta Lei definirão, no mínimo:
 I – os Municípios que integram a unidade territorial urbana;
 II – os campos funcionais ou funções públicas de interesse comum que justificam a instituição da unidade territorial urbana;
 III – a conformação da estrutura de governança interfederativa, incluindo a organização administrativa e o sistema integrado de alocação de recursos e de prestação de contas; e
 IV – os meios de controle social da organização, do planejamento e da execução de funções públicas de interesse comum.
 § 1º No processo de elaboração da lei complementar, serão explicitados os critérios técnicos adotados para a definição do conteúdo previsto nos incisos I e II do **caput** deste artigo (BRASIL, 2015, negrito no original).

Justamente para evitar que a formalização de RMs aconteça por textos empobrecidos, sem elementos para executoriedade, sem formas de implementação da RM dada a ausência, por exemplo, das estruturas institucionais e burocracias do

¹⁸ A Ação Direta de Inconstitucionalidade é uma medida judicial que se inicia questionando a compatibilidade de norma(s) editada(s) pelos entes federados (União, estados, Distrito Federal ou municípios) com a CF. É um mecanismo de controle abstrato de constitucionalidade das normas.

arranjo, o EM especifica no supracitado texto o que parece basilar para o "funcionamento" de qualquer RM.

O teor dos incisos do art. 5o. se apresenta pautado pela experiência acumulada com as RMs "de papel" que se multiplicaram a partir dos anos 2000. Combater a criação de novas RMs que detêm apenas o aspecto da formalidade é um dos objetivos do supracitado texto normativo. À vista disso, seus incisos são interpretados ao seguinte modo:

O Inciso I traz estabilidade à composição da RM, evitando o vai e vem de municípios integrantes e garantindo a segurança de que a inclusão ou a exclusão de município aconteçam mediadas por debate político próprio de uma lei complementar.

O Inciso II garante que a maior razão de ser para o nascimento de uma agregação regional esteja explícito e expresso, isto é, a cooperação dos municípios e do estado federado para entregar ao administrado os serviços que decorrem das funções públicas de interesse comum. As Fpics são o elemento essencial da agregação dos entes, e assim está fixado tanto no texto constitucional (art. 25, § 3º), quanto no EM (art. 3º, *caput*) quando se afirma a finalidade da RM, a saber: "para integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum" (BRASIL, 2015).

O Inciso III cita a proposta das estruturas de governança interfederativa que a lei estatutária vai pormenorizar e reiterar em outros dispositivos, especialmente no capítulo que a norma dedica ao tema.

O Inciso IV (BRASIL, 2015), garante o controle social por meio da participação direta da sociedade civil, aqui entendida como representação de entidades coletivas (sem finalidade lucrativa) ou cidadãos individualmente considerados. Este notável tema da participação social é reiterado em outros pontos da legislação, sendo tal participação citada na instância colegiada deliberativa e trabalhada com atenção no item seguinte e no item 5.2 do presente trabalho.

O parágrafo 1º busca agregar a dimensão da espacialidade e do fenômeno metropolitano tecnicamente considerado, de forma prévia à criação da RM. Cabe, porém, a ressalva de que essa exigência atinge novas leis instituidoras, mas não invalida o processo legislativo que criou RMs antes da entrada em vigor do EM (BRASIL, 2015).

4.2.2 Governança Interfederativa

Em que pese, por si só, a governança interfederativa de uma região metropolitana seja suficientemente desafiadora, este é um ponto nevrálgico das regiões metropolitanas ao redor do mundo (LEFÈVRE, 2009) e condizente com a contextualização apresentada na introdução deste trabalho. Considera-se ser esta uma desinteligência inserta no debate maior do federalismo cooperativo desenhado via legislação brasileira. Por isso, são tecidas considerações gerais sobre o federalismo e a governança pública, adentrando na governança interfederativa do EM adiante.

4.2.2.1 Federação e governança: considerações gerais

Partindo da ideia geral de federação, um Estado Federal organiza suas instituições e distribui o poder estatal, simultaneamente, em diferentes níveis: um nível do governo central e outro nível de governo repartido entre as unidades membros da federação. São características do Estado Federal: a coexistência de soberania (do Estado Federal, ou seja, a União) e de autonomia (dos Estados membros); a existência de uma Constituição Federal; a repartição de competências prevista constitucionalmente; a participação dos Estados membros na vontade federal; a inexistência do direito de secessão e o uso da corte nacional ou da intervenção federal para conflitos federativos (BRANCO, 2013).

Para seus defensores, a forma federativa é considerada mais propícia à democracia, na medida em que não apenas dificulta a concentração de poder no ente nacional, mas também permite a participação do povo via influência sobre o poder local e, este, por sua vez, participa do poder central. Para mais, respeita as peculiaridades locais e regionais, concilia integração e solidariedade ao invés da oposição entre as regiões (DALLARI, 2013, p. 256-257). Assim, a organização federativa passou a ser tendência no mundo moderno, consagrada à proteção das liberdades individuais, locais e regionais, por manter a autonomia das unidades, dificultando a instalação de governos totalitários (BRANCO, 2013).

Por outro lado, em desfavor da federação, advoga-se que a descentralização e a divisão de poder do Estado não conseguem suprir as exigências atuais de um Estado forte. Exigências que devem ser atendidas por meio da planificação, que fica

nacionalmente comprometida por não poder se impor por meio da força aos Estados membros, sob pena de ferir sua autonomia. A mesma descentralização obriga a espalhar os recursos públicos para o sustento de diversos aparelhos burocráticos, cada qual com seus planos e diretivas. Por fim, a possibilidade de conflitos jurídicos e políticos entre as esferas de poder é também desfavorável (DALLARI, 2013).

Desde a proclamação da República brasileira, em 1889, adotou-se o federalismo, apesar do histórico de Estado Unitário. Sob o pacto resultante da atual Carta de 1988, manteve-se a forma federada, cujos componentes são: a União, os estados, o Distrito Federal (DF) e os municípios (arts. 1º e 18 da CF), formando uma federação de três níveis e com paridade entre as entidades (art.19, III da CF), já que os poderes públicos também são divididos com os estados/DF membros e municípios, sendo a todos garantida a autonomia por meio de suas capacidades de auto-organização e normatização; autogoverno e autoadministração (BRASIL, 1988).

No Brasil, o federalismo é cooperativo e mergulhado numa realidade nacional de desigualdades e peculiaridades regionais/locais. O desafio das administrações central e parcial é manejar um complexo de inter-relações de cooperação e integração a fim de concretizar direitos sociais de forma mais equânime. Isso passa pelo exercício de suas competências e pela instituição de políticas públicas conjuntas e integradas.

Diante dessas atribuições, um dos pontos mais sensíveis para a efetivação das obrigações constitucionais é o gasto público, que significa alocação de recursos e eleição de prioridades frente ao orçamento. O federalismo fiscal, portanto, merece destaque nessa problemática, como anota Mendes (2015), especialmente quanto à contrapartida de despesa realizada, ou seja, a real execução do gasto público, que significa conhecer a forma de utilização dos recursos – onde, para quê e para quem – e se os bens e serviços fornecidos atendem às demandas e necessidades da comunidade a que se direcionam. Nesta questão, interseccionam-se dois pontos de análise conjunta: o federalismo e o território, pelo liame do gasto público, sendo nevrálgico para os “equilíbrios” federativo e territorial, contrabalanceando a execução da ação pública (gasto público) e as demandas e escolhas desiguais das sociedades nacional, regional estadual ou local.

Mostra-se, desta forma, que o federalismo brasileiro necessita de cooperação e arranjos que permitam aos entes a atuação conjunta, já que, em âmbito metropolitano, a autoridade partilhada tornou-se um problema. Este caminho, na tendência atual, é o da governança.

O conceito de governança nasceu no âmbito da administração de empresas como governança corporativa. Foi ampliado para a administração pública nos anos de 1980 e associado à concepção neoliberal de funcionamento do Estado. A corrente neoliberal se apropriou da governança para legitimar a transferência de parte das competências do Estado para as empresas privadas e a sociedade civil organizada, sob o argumento de que o Estado é administrativamente ineficiente e custoso, prejudicando a produtividade econômica e intervindo excessivamente na liberdade de empresários e cidadãos. Assim, o poder e as atribuições do Estado moderno sofreram desregulação e foram trasladados para o setor privado – especialmente agentes econômicos –, por diversas vias, como empresas públicas, parcerias público-privadas ou privatização de setores e atividades antes consideradas públicas. Como parte do pacote da governança, incluem-se comunidades locais e organizações da sociedade civil sob o manto da iniciativa e da responsabilização individual (FERRÃO, 2015).

Ante diferentes propostas para a definição de governança, seu núcleo consensual é a ideia de uma permeabilidade para outros atores nas atribuições que eram exclusivas do Estado. Assim sendo, os dois princípios fundamentais da governança são a subsidiariedade (descentralização) e a parceria (codecisão) (FERRÃO, 2015).

Contribuindo para o avanço internacional da governança, o movimento global pela reforma administrativa dos estados, a partir da década de 1980, objetivou aprimorar a eficiência da ação pública por meio da aproximação escalar com os cidadãos, feita com artifícios de desconcentração e descentralização administrativas, com redistribuição de atribuições e competências pelos níveis nacional, regional, sub-regional e local. Observaram-se iniciativas como a organização de regiões administrativas ou instâncias metropolitanas, ou como o fomento ao associativismo intermunicipal, na formação de redes e possibilidades de formatos de cooperação e contratualização entre as administrações de várias instâncias - central, regional ou local (FERRÃO, 2010).

Dois mudanças de paradigma estimularam a disseminação da governança, segundo Ferrão (2010), uma delas é a reformulação do papel do Estado, de interventor e executor direto, para mediador, regulador e de atuação estratégica, mais poroso às relações com entidades públicas, privadas e terceiro setor. Obviamente, esta concepção se alinha ao neoliberalismo, à desregulamentação e à privatização da vida econômica. Klink (2014, p. 132-133) desafia a operação do empresariamento dos

espaços institucionais no Brasil a partir dos anos 1990, como sendo “caracterizado por um recuo do Estado e uma ampliação dos mecanismos de mercado e apresentado como solução para problemas complexos de coordenação das atividades econômicas e de provisão de serviços sociais e de infraestrutura”.

A outra mudança é o consenso em torno da valorização da democracia participativa e deliberativa, com a propagação da crença de que formas participativas e deliberativas são soluções alinhadas ao melhor governo. Os conflitos sociais ganham relevância, as formas tradicionais limitadas de participação são questionadas e novas formas mais colaborativas são construídas em complemento à democracia representativa (FERRÃO, 2010).

No Brasil, o movimento de redemocratização veio acompanhado da criação de fóruns populares nos anos de 1980, mas as formas de participação fomentadas pelas agências internacionais não abrigavam este tipo de luta social na busca por novo tipo de relação entre sociedade e Estado, já que o interesse era a imposição da agenda neoliberal por meio das condicionantes que se baseavam no Consenso de Washington (RIBEIRO; RAICHELIS, 2012). A ideologização da participação comunitária veio a reboque de projetos de desenvolvimento fomentados por financiamentos internacionais como exigências atreladas, contudo, tomaram para si a proposta de participação local nas políticas públicas tanto o setor neoliberalista quanto a esquerda, na medida em que o protagonismo popular foi aceito em substituição à atuação autoritária do Estado.

Ferrão (2010), porém, destaca que a origem corporativa e a cooptação neoliberal da governança não a descredita, uma vez que é um instrumental e o que o qualifica é quem a faz, para quem se faz e como são definidos seus objetivos. Por isso, defende a governança metropolitana capitaneada pelo Estado:

A construção de espaços de governança democrática nas metrópoles exige que seja garantida a aplicação justa e transparente desses princípios ao nível dos processos de decisão, implementação, monitorização e avaliação dos programas, planos e projetos que fazem cidade (sic). “Melhor governo com mais governança” significa, justamente, atribuir ao Estado e às suas instituições de regulação, e não ao mercado ou à sociedade civil, o papel de último recurso na garantia de que essa aplicação é efetuada de modo adequado. Mas significa, também, que a função de última instância atribuída ao Estado deve estar sob permanente escrutínio público (FERRÃO, 2015, p. 213).

Considerando as peculiaridades das regiões metropolitanas no Brasil, a governança metropolitana é interfederativa e territorial. Interfederativa por recair sobre

espaços político-administrativos multiníveis, cuja geometria das formas de governança está atrelada à rigidez dos papéis (competências) de cada nível da federação, notadamente, do estado e dos municípios envolvidos na RM (art. 3º, § 1º, EM). Sem a criação de um ente intermediário regional, mantêm-se as entidades políticas da administração pública já consagradas na federação brasileira, dotadas da legitimidade democrática (dos governos eleitos) e de formas de regulação bem estruturadas (BRASIL, 1988).

A governança, também, é territorial, seja pelo aspecto formal da delimitação das divisas regionais, seja pelo rebatimento da ação via políticas públicas vinculadas às funções públicas de interesse comum com objetivos específicos de impactar o território setorialmente e, simultaneamente, alcançar os objetivos gerais como o desenvolvimento regional e a redução das desigualdades regionais.

Ressalta-se, todavia, que a natureza de associação compulsória de estados e municípios, por iniciativa estadual, já marca, desde a criação, a assimetria dos poderes dos entes envolvidos, de modo que a relação conflituosa entre esses níveis da federação pode chegar à oposição dos interesses estaduais e locais e, no limite desse esgarçamento, supor que algum dos "lados" poderia ditar o interesse vencedor conduz ao questionamento: quem detém a titularidade do interesse metropolitano?

Anteriormente à edição do Estatuto da Metrópole, o Supremo Tribunal Federal manifestou-se em decisões a respeito da divisão e da composição dos poderes e interesses dos municípios e do estado numa região metropolitana, por meio de ações diretas de inconstitucionalidade ADI nº 1.842/RJ e ADI nº 2.077/BA cujos acórdãos foram publicados em setembro e outubro de 2013, respectivamente, após tramitarem por quase quinze anos (SANTOS, 2018).

A ADI nº 2.077/BA questionou dispositivo da Constituição Estadual da Bahia que foi alterado para permitir a transferência ao estado da competência de prestar serviços de saneamento básico nas RMs. Decidiu-se por haver aparente inconstitucionalidade dos dispositivos, todavia, o julgamento não foi a fundo no mérito da questão por se tratar de julgamento em sede liminar (SANTOS, 2018).

Por outro lado, o julgamento da ADI nº 1.842/RJ (conjunto a outras três com o mesmo questionamento) tem mais robustez e profundidade, revelando o posicionamento do STF sobre a questão metropolitana, ao rechaçar que fosse transferido ao estado do Rio de Janeiro a titularidade dos serviços públicos de interesse comum a toda Região Metropolitana do Rio de Janeiro, assim diminuindo a

participação e o poder de influência dos municípios nos processos decisórios (SANTOS, 2018). Em ambos os casos, inadmitiu-se o poder decisório tomado por um único ente.

Desafiando essa questão, Longo Filho (2017, p. 15-20) contextualiza a posição vencedora no STF no julgamento da ADI nº 1.842 de que o sistema de cogestão entre estado e municípios é o que guia as relações dos interesses, mas, embora não admita a exclusividade da gestão nas mãos de uma instância, admite o peso diferenciado entre as unidades federativas membro de uma RM quanto às responsabilidades e ao poder decisório no colegiado, levando em conta critérios que as diferenciam, como o número de habitantes ou o PIB *per capita*:

Tradicionalmente, a gestão metropolitana tem sido considerada sob a perspectiva de um jogo de soma zero, isto é, em que o aumento do poder do Estado membro implica redução de poder dos Municípios participantes da RM ou o contrário. Entretanto, a orientação fixada pelo STF (ADIN nº 1842) constitui um parâmetro normativo que busca modificar essa relação de jogo de soma zero ao prescrever que o arranjo de governança da RM deve ser construído em um sistema de cogestão entre Estado e Municípios (LONGO FILHO, 2017, p.15).

O desafio é superar a divisão estanque de atribuições de cada ente e implantar o regime de corresponsabilidade nas questões internas da RM e na prestação de serviços ao administrado por meio das funções públicas de interesse comum. Como analisa Longo Filho (2017), o sistema de cogestão das Regiões Metropolitanas é o desenho institucional em larga escala, porém, a construção dos desenhos em pequena escala há que ser feita e é tão importante quanto. Nesse aspecto, o EM minudencia um modelo para a governança interfederativa nas unidades regionais, que passa a ser o conteúdo principal da lei.

4.2.2.2 Governança interfederativa no Estatuto da Metrópole

Redirecionando a análise ao texto do Estatuto da Metrópole, na dimensão conceitual, a governança interfederativa é aprazada como "compartilhamento de responsabilidades e ações entre entes da Federação em termos de organização, planejamento e execução de funções públicas de interesse comum" (art. 2º, IV) (BRASIL, 2015), explicitando a mobilização de esforços voltados às Fpics, desde a concepção até a execução.

Na mesma toada, o art. 2º, IX do Estatuto da Metrópole, mediante a inclusão

desse novo inciso nas alterações de redação 2018, foi ainda mais aprofundado ao definir o conceito de governança interfederativa das funções públicas de interesse comum, numa redação redundante que repete integralmente o texto do inciso IV imediatamente acima citado, com o seguinte acréscimo textual "mediante a execução de um sistema integrado e articulado de planejamento, de projetos, de estruturação financeira, de implantação, de operação e de gestão" (BRASIL, 2018a).

Para a pesquisadora, a evidente redundância é uma maneira de reafirmar a centralidade das Fpics motivadoras da RM, em torno das quais os entes federados devem se empenhar, numa prática cujas fases e estruturas devem seguir o modelo de administrar norteando princípios de um sistema integrado e articulado que seja capaz de concretizar, com responsabilidade, aquilo a que se propõe. Percebendo que a redação do dispositivo emprega termos da área de processos ou de gestão de projetos, o EM faz questão de elencar as fases desde o planejamento até a gestão pós-operação, indicando ainda um ponto nevrálgico para a implantação que é a estruturação financeira. É manifesto o esforço de estipular um processo organizado, exequível, responsável e compartilhado para alcançar a efetividade na implantação das Fpics.

Como centro em torno do qual mobilizam-se municípios e o estado, as funções públicas de interesse comum são descritas no texto legal como "política pública ou ação nela inserida cuja realização por parte de um município, isoladamente, seja inviável ou cause impacto em municípios limítrofes" (BRASIL, 2015, art. 2º, inciso II).

Tratou-se de empregar termos que denotassem a amplitude das atividades que podem ser enquadradas como Fpics, visto que as dos arranjos regionais de todos Brasil têm peculiaridades em suas necessidades urbanas regionais. Os termos "política pública ou ação" abrangem a prestação de serviços públicos de toda natureza, o planejamento regional, os poderes reguladores e sancionadores, os sistemas de gestão e controle e todas as demais que competem aos entes envolvidos. O que qualifica essas políticas ou ações habilitando-as a tornarem-se Fpics é a necessidade ou utilidade na realização regional dessas atividades, extrapolando o interesse local e tornando-se de interesse comum. Ademais, justamente a responsabilidade compartilhada, o sistema de cogestão é também reafirmado

Essa mesma linha de detalhamentos se observa no capítulo III do EM que é dedicado a minudenciar os aspectos formadores da governança interfederativa. Nas suas diretrizes gerais (art. 7º, I e II), assinala-se, com destaque, o compartilhamento

da tomada de decisão e o compartilhamento de responsabilidades nas fases dos projetos relacionados às Fpics (BRASIL, 2015).

Particularizando a governança interfederativa nas RMs e AUs, a lei não apenas determina princípios (art. 6º) e diretrizes específicas (art. 7º) na direção dos interesses e responsabilidades comuns, porém, com respeito à autonomia dos entes e das peculiaridades regionais e locais, como também demarca as dimensões da gestão democrática e da sustentabilidade (BRASIL, 2015).

Relevante consignar que a lei decidiu ir além das orientações programáticas e determinou uma estrutura básica para a constituição da governança interfederativa no art. 8º relacionada nos incisos I a IV:

- I – instância executiva composta pelos representantes do Poder Executivo dos entes federativos integrantes das unidades territoriais urbanas;
- II – instância colegiada deliberativa com representação da sociedade civil;
- III – organização pública com funções técnico-consultivas; e
- IV – sistema integrado de alocação de recursos e de prestação de contas (BRASIL, 2015).

Daí se depreende que o texto do EM dá o enfoque nas instituições, na sua constituição, no seu funcionamento e em como podem ser desenhadas e redesenhadas. As exigências traduzem-se em formatos e processos para contrabalancear a falibilidade institucional frente a capacidade institucional, apostando as fichas no potencial do desenho instrucional, campo de estudo fortemente atrelado ao Direito de Estado e ao Direito Constitucional.

O referido estatuto desenha pela linguagem do texto normativo as estruturas de governança com regras e instituições, particularizando também a função institucional.

Preserva-se, todavia, um certo espaço para a discricionariedade administrativa para que cada RM, em particular, escolha as opções de desenho, gestão e formato que se alinhem aos processos segundo os ideais norteadores da governança, tais como representação, participação, deliberação, *accountability*, independência tecnocrática, transparência, alinhando-se aos princípios supracitados.

Como percebido, contudo, por Marrara (2021, p. 80), a base organizacional proposta neste trabalho se assenta em um tripé: (i) instância deliberativa, (ii) instância executiva e (iii) instância consultiva e "reitera o papel dos sistemas integrados, principalmente no monitoramento e prestação de contas das ações regionais".

Marrara (2021, p. 80) chama as exigências de elementos da governança interfederativa de "uma rede de segurança organizacional", por conformar "um conjunto mínimo de órgãos e sistemas necessários para sustentar tanto os processos de tomada de decisões, quanto de planejamento, fiscalização e execução das ações regionais". Sem embargo, também nota tal autor os equívocos na redação do dispositivo em comento e as imperfeições terminológicas pela falta de tecnicidade, já que os termos empregados na lei não correspondem à linguagem típica da teoria da administração pública ou da legislação aplicável (Constituição, Código Civil e Decreto-Lei nº 200/1967) (BRASIL, 1967).

A respeito da indefinição dos termos empregados no texto legal, principalmente a respeito do formato ou modalidade jurídica das instâncias, filia-se à posição de Longo Filho (2017, p. 108) no sentido de que a vagueza dos termos "instância" e "organização pública" permite maior liberdade aos gestores, sem engessamento a uma modelagem "ideal" para todo o país. Assim, "a estrutura básica da governança interfederativa é uma moldura em que se admitem vários conteúdos e modalidades de concretização jurídica, sem estar comprometida com uma modelagem orgânica prévia ideal".

No mesmo sentido, considera Marrara (2021, p. 83) estar em aberto o modelo do qual pode-se revestir a "organização pública" dada a amplitude semântica do termo "organização", ficando a cargo da lei criadora da RM definir seu formato, dentre as opções que se apresentam: pessoa jurídica de direito público interno (como a autarquia ou o consórcio) ou de direito privado (como a empresa pública).

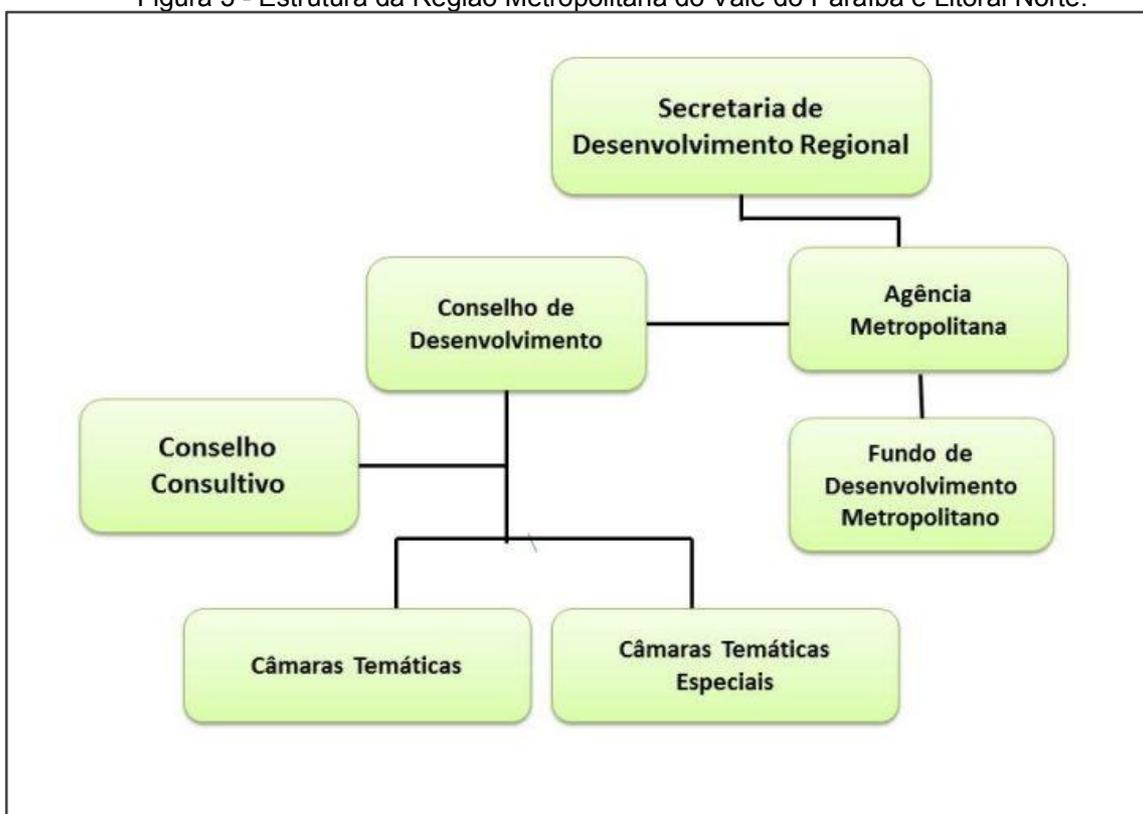
Não obstante, discorda-se da posição de Marrara quando este admite que a "organização pública" possa ser interpretada como um órgão da administração pública direta dos entes federativos participantes, como uma secretaria ou subsecretaria do estado ou de município, pois entende a pesquisadora que a parcialidade e a independência do órgão estaria comprometida, já que seus integrantes estariam subordinados a um ente federativo específico e mais distanciados do "interesse metropolitano".

Decerto, até a vigência do EM, estava em aberto a estrutura administrativa e técnica para o funcionamento de uma região metropolitana no Brasil. Alguns estados criaram organizações da administração pública indireta, nos formatos variados, tais como autarquias, empresas públicas ou fundações públicas, que são instituições que atuavam com foco nas RMs. Além disso, é comum que, junto à administração pública

direta, seja mantida alguma secretaria ou subsecretaria estadual direcionada à questão metropolitana.

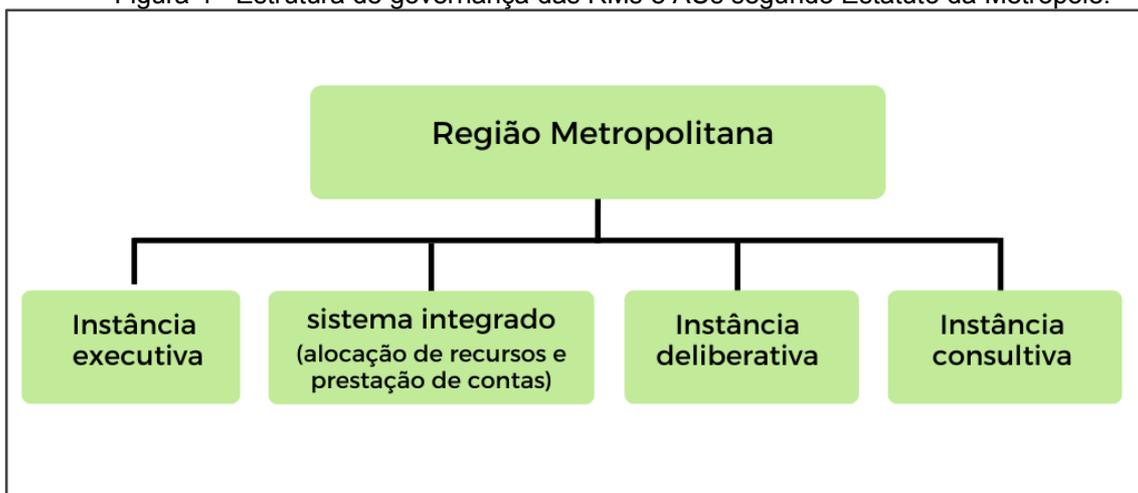
A título de exemplo, no estado de São Paulo, foi criada a EMPLASA, no formato de empresa pública que se dedicava ao suporte técnico à RM da Capital inicialmente, e com a criação de novas RMs no estado, também prestou suporte técnico destas até 2019. Além disso, segundo legislação estadual (LC nº 760/1994) (SÃO PAULO, 1994a), cada RM estadual tem uma estrutura administrativa própria composta por uma Agência Metropolitana (autarquia estadual), funcionando como secretaria e agência executiva, um Conselho de Desenvolvimento (instância deliberativa e normativa máxima), um Conselho Consultivo, um Fundo Metropolitano e a possibilidade de criar outros colegiados temáticos como câmaras. Esta arquitetura institucional paulista é melhor tratada na seção 5, entretanto, apresenta-se abaixo o organograma dessa estrutura, a fim de clarear, por meio da comparação, o que existe nas RMs do estado de São Paulo e o que se exige no Estatuto da Metr pole.

Figura 3 - Estrutura da Região Metropolitana do Vale do Paraíba e Litoral Norte.



Fonte: Agemvale (2022).

Figura 4 - Estrutura de governança das RMs e AUs segundo Estatuto da Metr pole.



Fonte: elaborado pela autora com base em Brasil, 2015.

Faz-se a ressalva de que a posi o das instâncias pode variar, já que a instância técnico-consultiva pode estar ou não vinculada ou subordinada   instância deliberativa, podendo o mesmo acontecer com a instância executiva. Na visão desta pesquisadora, as instâncias deliberativa e consultiva devem ser próprias e exclusivas da unidade regional, pois são colegiados cujos membros são não só representantes do estado e dos municípios membros, bem como dos representantes da sociedade civil da região em foco. Por outro lado, a instância com fun es técnico-consultivas pode ser uma "organiza o pública" com personalidade jurídica própria (autarquia, empresa pública ou funda o pública, por exemplo), atrelada ao governo do estado.

Abrindo considera es específicas sobre as três instâncias e o sistema integrado, a seguir, comenta-se cada parte da estrutura de governança metropolitana.

Primeiramente, aborda-se o trecho:

a) instância executiva composta pelos representantes do Poder Executivo dos entes federativos integrantes das unidades territoriais urbanas, no qual se observa que, como o termo "instância" não representa uma modalidade de organiza o específica da administra o pública, todos os formatos são possíveis, desde que compatíveis com a sua qualifica o de ter a finalidade executiva. Pode ser uma agência executiva no formato de autarquia estadual (como são as agências metropolitanas no estado de São Paulo). Enfim, pode o estado valer-se de empresas estatais ou entidades autárquicas ou fundacionais com atribui es específicas.

Essa instância executiva tem sua razão de existir em servir, colocando em prática e corporificando o que uma instância principal decidiu. A citada instância

principal seria a instância colegiada deliberativa, inclusive, esse tipo de desenho já está consagrado na administração pública, como se comprova com Marrara (2021, p. 81) :

Na estrutura do Estado, da Administração Pública e igualmente dos agentes de mercado, nota-se um certo padrão organizacional. De um lado, colocam-se instâncias formadoras de vontades institucionais, dotadas de poder decisório amplo e compostas de maneira bastante plural. De outro, apresentam-se os órgãos executivos com a missão específica de executar, colocar em prática, dar vida aos objetivos, metas e projetos que a entidade ou órgão deve perseguir. Por desempenhar com primazia funções de direção administrativa e coordenação operacional, esses órgãos são geralmente bastante enxutos, formados por um presidente, diretor ou superintendente e seu respectivo vice. Essa estrutura enxuta é tida como a mais adequada para os órgãos executivos, dado que sua função principal não é captar interesses e formar as vontades da instituição, mas representá-la e, sobretudo, executar as determinações gerais do órgão deliberativo, ajustando-as à realidade administrativa.

Funcionando como secretaria executiva, tendo poderes de representação da unidade regional, inclusive, de ocupar a sede física da mesma, a instância executiva confere uma existência física às RMs. Uma relevante tarefa também é a formação da agenda da RM, com influência na pauta da instância colegiada deliberativa, como destaca Longo Filho (2017). Seu corpo de integrantes, porém, parece mal formulado pelo Estatuto da Metrópole, porque o trabalho da instância executiva é dinâmico, célere, técnico e responsável, combinando com uma estrutura compacta "sob responsabilidade de dois agentes escolhidos conjuntamente e que atuem de maneira harmônica", como defende Marrara (2021, p. 81).

Contrária a essa concepção, a lei dita que a composição da instância executiva contempla representantes do Poder Executivo dos entes federativos integrantes das unidades territoriais urbanas. Isso não parece cabível nem exequível, já que o trabalho em uma instância executiva é diário, constante, e, por isso, exercido por pessoas que possam dedicar-se, quase que exclusivamente, às suas funções. Por outro lado, para ser nomeado representante do Executivo numa instância, essa pessoa deve estar envolvida com a unidade que representa e, mesmo que não seja o chefe do Poder Executivo do estado ou dos municípios, será alguém que já tem uma função relevante no ente que representa. Além disso, pensando em um trabalho executivo sendo realizado por muitas pessoas e considerando que existem RMs com dezenas de municípios, mesmo que possa haver um "rodízio" periódico nos mandatos dos representantes, essa rotatividade não soa favorável. Defende-se que as nomeações tenham características mais técnicas que políticas.

Fazendo coro à interpretação de que foi equivocada a redação do inciso I do art. 8, novamente recorre-se às considerações de Marrara (2021, p. 81-82):

Esse trecho final do inciso I do art. 8º contém um erro claro. Os órgãos executivos não se confundem com as instâncias deliberativas que, por sua função eminentemente política e planejadora, devem se abrir a membros de todos os entes políticos envolvidos na unidade regional e também às respectivas populações. Nesse cenário, é essencial a participação dos representantes do Poder Executivo de todos os entes federativos. Diferentemente, na instância executiva a estrutura deve ser enxuta, razão pela qual não faz qualquer sentido afirmar que todos os representantes devem fazer parte da direção ou da presidência da unidade regional. A única interpretação possível e lógica do art. 8º, inciso I do Estatuto é a de que a instância executiva “será dirigida” por representantes dos entes políticos locais.

Infere-se que, enquanto não há uma alteração de texto ou uma posição oficial (como as do Judiciário) a respeito da representação em discussão, será este um ponto nebuloso e de difícil implementação quanto às instâncias executivas, podendo comprometer a gestão operacional das unidades territoriais.

b) instância colegiada deliberativa com representação da sociedade civil;

É a máxima instância em termos de poder de decisão em uma unidade regional, a quem cabe a posição final das questões metropolitanas mais relevantes. O Estatuto da Metrópole (BRASIL, 2015), inclusive, reserva algumas atribuições à instância colegiada, como o art. 12, § 4º para estabelecer os critérios para as audiências públicas e o art. 10, § 4º para a aprovação do PDUI da unidade antes do envio à Assembleia Legislativa.

Nessa instância colegiada, deve haver a representação do Poder Executivo de todos os entes federativos integrantes das unidades regionais e a representação da sociedade civil. A divisão dessa representação tripartite no conselho (forma que mais se molda à instância colegiada) pode ou não ser paritária entre estados, municípios e sociedade civil, já que a lei assim não exige e o STF, na já comentada ADIN nº 1.842 (SANTOS, 2018), permite o sistema de cogestão entre estado e municípios com poderes diferenciados. Em que pese o STF assim se posicione, entende a pesquisadora ser essencial para o sistema democrático que o conselho deliberativo tripartite seja paritário quanto ao peso das decisões desses três grupos de membros.

Recomenda Marrara (2021, p. 82) o funcionamento no formato de assembleia com o direito de voz e voto para a contribuição de todos os representantes do colegiado na formação da vontade da unidade por maioria.

Com a exigência da instância deliberativa colegiada, apresenta-se a adoção do paradigma da democracia deliberativa, pautada pelo debate de ideias, pelo argumento, pelo convencimento e pela arte política. Aliado a isso, quando o EM expressa, nos princípios da governança, a prevalência do interesse comum sobre o local, justamente por meio da assembleia e das articulações políticas que a envolve, é que esse interesse comum metropolitano tem condições de prevalecer, em tese.

Nesse sentido, a inclusão da sociedade civil possibilita a construção do interesse metropolitano, já que o interesse local dos municípios não deixa de existir, não é anulado pelo interesse comum, mas há uma articulação para a composição dos interesses.

A representação da sociedade nesse conselho é ponto importante e dá aso ao aprofundamento na discussão. Libório (2021, p.76) aborda o tema de forma sintética:

A definição das entidades que comporão essa instância deverá levar em conta as características e os costumes da região para que sua composição possa bem representar os interesses da população. Tanto as finalidades como o alcance de atuação das entidades escolhidas deverão ser ponderados na listagem da representação. De toda forma, as diretrizes apontam tanto para a fase do planejamento como para a tomada de decisões. Também é possível que, para subsidiar esse colegiado deliberativo seja criado um conselho consultivo popular na modelagem que melhor convier à região. Pode ser um fórum de debates ou também um órgão a ser convocado periodicamente ou pontualmente para algumas questões. Os temas que deverão ser deliberados por essa instância não excluem a necessidade de participação popular prevista nos princípios. Em se tratando de gestão democrática, não há limites para a participação popular.

A qualidade da participação da sociedade civil dependerá do desenho institucional, da forma de representação e de um conjunto de aspectos práticos, como a linguagem empregada nos documentos e discursos, a forma de comunicação e divulgação, sendo que até os locais, datas e horários das reuniões importam.

Muito da experiência acumulada em participação vem dos processos de orçamento participativo, de plano diretor municipal lastreado no Estatuto da Metrópole, das conferências municipais, estaduais e federais de políticas públicas, dos conselhos gestores de políticas públicas (também municipais, estaduais e federais) e dos Comitês de Bacia Hidrográfica. Há uma ampla produção científica a respeito desses colegiados e da qualidade e efetividade da participação, as quais permitem acessar suas contribuições ao processo democrático e de transparência e apontar os limites e deficiências desse modelo.

Segundo Randolph (2007, p. 7), a ineficácia das iniciativas corriqueiras de

planejamento participativo, que nada modificam o *status quo* e que também não promovem a evolução da forma da relação Estado e sociedade, deve-se à forma como a participação acontece, guiada pela lógica de planejamento instrumental, técnico ou até burocrático.

Randolph ainda explicita que a dimensão participativa do planejamento apresenta dificuldades empíricas e práticas, porque o planejamento verdadeiramente participativo depende de um conjunto de condições difíceis ou impossíveis de presenciar “em sociedades onde há tanto um potencial mais elevado de contradições e conflitos entre diferentes camadas sociais envolvidos neste processo, como limitações estruturais de recursos e tempos para a plena realização da participação” (RANDOLPH, 2007, p. 11). São restrições estas para aplicabilidade em contextos que fogem ao das comunidades com certa homogeneidade. Além disso, é nas metrópoles que as desigualdades e contradições urbanas se acentuam.

Ademais, os contextos histórico, geográfico, cultural e político das metrópoles são diversos e relevantes conjuntamente por condicionarem a construção da governança metropolitana.

c) organização pública com funções técnico-consultivas;

Com a possibilidade de se revestir de qualquer forma em Direito admitida, desde que possa ser considerada “pública” (uma autarquia, uma empresa pública ou um consórcio público), o relevante é que a forma seja compatível com a realidade da unidade regional a que se vincula.

A organização funciona como “*órgão acessório à estrutura decisória*” nas palavras de Libório (2021, p. 76), na medida em que o respaldo técnico e especializado é essencial para subsidiar e fundamentar a posição firmada em temas complexos como os metropolitanos.

As normas próprias de cada RM estabelecerão as atribuições técnico-consultivas a cargo da instância, visando às características e às necessidades socioterritoriais da região e ao estabelecido em termos de Fpics e no PDUI. Marrara esboça o que se espera da organização consultiva ao afirmar que:

Na prática, espera-se que caiba a ela preparar estudos, elaborar laudos, pareceres, fazer levantamentos e praticar outros atos técnicos e opinativos necessários para subsidiar tanto o processo de tomada de decisão da instância deliberativa, quanto a execução de ações materiais pela instância executiva (MARRARA, 2021, p. 83).

Diante do tipo de trabalho que se exige nesse meio, presume-se que seja confiado a pessoas conhecedoras das áreas das Fpics e que os dirigentes sejam resguardados das pressões do meio político e econômico, como argumenta Marrara (2021). Por isso, a pesquisadora defende que não deva ser um órgão de Estado (como uma secretaria ou subsecretaria de Prefeitura Municipal ou estado federado), mas que tenha uma relativa autonomia, como os formatos da administração pública indireta para assegurar a racionalidade e a tecnicidade dos pareceres, planos, ou qualquer produto emitido, já que "as decisões devem ser de cunho puramente técnico-consultivas, sem que se privilegie esta ou aquela componente" (SALEME; CARRIÇO, 2018, p. 70).

d) sistema integrado de alocação de recursos e de prestação de contas;

Como quarto e último elemento da governança interfederativa, o instrumento estipulado por lei exige eficiência e transparência no gasto público, sendo, para isso, o sistema integrado de alocação de recursos e de prestação de contas.

A disponibilidade de recursos e a realização do gasto público são pressupostos para que as RMs planejem e executem as funções públicas de interesse comum, contudo, não é só isso, pois o financiamento metropolitano precisa também suportar o custeio da própria entidade e suas instâncias. Por isso, esse sistema integrado funcionará por meio de uma instância do ente coletivo com atribuições específicas de administrar esses recursos e dar satisfação de sua destinação.

Constituir um fundo público para a gestão dos recursos é uma prática bastante difundida e amplamente adotada na administração pública, sendo os fundos um dos instrumentos indicados para utilização das RMs (art. 9º, III) (BRASIL, 2015). Operar o fundo e obter o aporte de recursos, porém, é um grande gargalo nas unidades territoriais urbanas, numa realidade de grande demanda de recursos financeiros e verdadeira disputa entre estados e municípios para o acesso a esses recursos.

A existência do sistema integrado de alocação de recursos também toca no ponto do compartilhamento de responsabilidades e custos, já que é da índole da governança interfederativa que todos os entes federativos envolvidos participem do esforço comum e contribuam para o sustento e financiamento do sistema, mesmo que de forma quantitativamente diferenciada de acordo com as peculiaridades individuais (LONGO FILHO, 2017, p. 110). Assim, tal sistema deve atender aos princípios do compartilhamento de responsabilidades e de gestão para a promoção do

desenvolvimento urbano integrado e da efetividade no uso dos recursos públicos (art. 6º, incisos II e VI, respectivamente) e às diretrizes específicas de estabelecimento de sistema integrado de alocação de recursos e de prestação de contas e da execução compartilhada das funções públicas de interesse comum, mediante rateio de custos previamente pactuado no âmbito da estrutura de governança interfederativa (art. 7º, incisos III e IV, respectivamente).

Nada obstante, financiamento metropolitano é um obstáculo não somente pela escassez de recursos financeiros, mas também pela construção do interesse metropolitano como explicita Santos (2018, p.84):

A questão não é apenas econômica, mas também perpassa pela dimensão institucional e diz respeito à própria dificuldade na estruturação da governança interfederativa e no estabelecimento de consensos sobre as carências e necessidades de todos os entes no espaço metropolitano, vis-à-vis a existência de inúmeros problemas que os entes enfrentam em seus territórios e julgam ser de solução exclusivamente municipal ou atribuível apenas ao município vizinho.

Já nas alterações que o Estatuto da Metrópole experimentou em 2018 com a publicação da Lei nº 13.683 (BRASIL, 2018a), houve a inclusão de um conceito, e sua definição no glossário do art. 2º (inciso IX) de governança interfederativa das funções públicas de interesse comum reforçou a previsão de que o funcionamento do arranjo vai se operacionalizar via "sistema integrado e articulado de planejamento, de projetos, de estruturação financeira, de implantação, de operação e de gestão" (BRASIL, 2015).

O sistema se materializa na dimensão institucional e na contribuição financeira, mas é operacionalmente aprimorado via emprego de mecanismos técnicos e tecnológicos, pois:

O art. 8º, inciso IV, agora reforçado pelo art. 2º, inciso IX, exige sistemas abrangentes, dotados de capacidade para agregar informações de todos os entes federativos para cada função de interesse comum e, com isso, viabilizar a coordenação das ações e das políticas, monitorando-as constantemente. Ainda que eleve custos para o funcionamento das unidades regionais, essas determinações perseguem a finalidade maior de tornar realidade a gestão integrada (...) (MARRARA, 2021, p. 84).

O aspecto da prestação de contas se alinha a um conjunto de regras já consagradas para a publicidade e transparência para com a coisa pública, promovendo, inclusive, a credibilidade na gestão, visto que "a transparência das contas é elemento chave para a confiabilidade e para efetividade do desenvolvimento regional pretendido" (LIBÓRIO, 2021, p. 76-77).

O controle social encontra, neste ponto, mais uma abertura para sua incidência sobre as ações realizadas e as que se deixaram de realizar no bojo da unidade regional.

4.2.3 Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado

Dentre as previsões do EM, destaca-se a obrigatoriedade de as Regiões Metropolitanas contarem com um planejamento regional que se dá oficialmente pelo instrumento denominado Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado (PDUI), o único de elaboração e aplicação obrigatórias dentre os instrumentos de desenvolvimento urbano integrado citados pela lei (art. 9º, I a X e art. 10, *caput*) (BRASIL, 2015). O PDUI é assim definido no art. 2º, inciso VI:

instrumento que estabelece, com base em processo permanente de planejamento, viabilização econômico-financeira e gestão, as diretrizes para o desenvolvimento territorial estratégico e os projetos estruturantes da região metropolitana e aglomeração urbana;

As bases de viabilização econômico-financeira e de gestão foram inseridas na definição com a nova redação de 2018 dada pela Lei nº 13.683 e se coadunam ao princípio das responsabilidades compartilhadas e comuns de cada ente. Fato é que, pavimentando o caminho rumo à execução conjunta desse importante plano pelos entes envolvidos no complexo da governança, estabeleceu-se como diretriz específica a compatibilização de todos os instrumentos tradicionais de planejamento e orçamento. São eles: os planos plurianuais, as leis de diretrizes orçamentárias e as leis orçamentárias anuais dos entes envolvidos no PDUI (art. 7º), para que, financeiramente, existam possibilidades reais de operacionalização do plano (BRASIL, 2018a).

A regulação incide sobre as dimensões formal e material do PDUI como um produto. No aspecto formal, há condições aplicáveis aos processos de elaboração, aprovação, implementação, monitoramento e revisão. Desta feita, garantindo força cogente ao plano, este, em sua versão final, passará pelo escrutínio da instância colegiada deliberativa máxima da unidade regional e, na sequência, será remetido à Assembleia Legislativa do respectivo estado para ser submetido ao processo legislativo e adquirir o formato de lei estadual (art. 10, *caput* e § 4º). A periodicidade de revisão para atualização e aprimoramento do PDUI é de, pelo menos, a cada dez

anos (art. 11, *caput*). Sua implementação e seu monitoramento se darão no bojo da governança interfederativa.

Ainda no aspecto formal, uma demanda relevante é a de que o processo de elaboração seja democrático e pleno em termos de participação da sociedade civil. Por isso, desde a primeira versão do texto, é elementar que haja, oficialmente, a participação social, mesmo que seja em um eventual grupo de trabalho ou comissão de elaboração tripartite. De fato, a elaboração do PDUI será "conjunta e cooperada por representantes do estado, dos municípios integrantes da unidade regional e da sociedade civil organizada" (art. 10, § 4º) (BRASIL, 2015).

Como mecanismos de controle externo, desde a formulação até a execução do plano, o Estatuto da Metrópole prevê três vias: i) a publicidade quanto aos documentos e informações produzidos (o que já é obrigatório considerando o princípio da transparência e a lei de acesso à informação pública); ii) o acompanhamento pelo Ministério Público (uma política de boas relações institucionais) e iii) a realização de audiências públicas e debates (art. 12, § 2º, incisos I a III) (BRASIL, 2015). O controle externo, além de outras finalidades, previne e coíbe o mal uso da coisa pública, necessário num ambiente culturalmente permeado por práticas patrimonialistas.

A promoção da participação pelo mecanismo das audiências públicas é um formato consagrado na política urbana brasileira a partir do Estatuto da Cidade. A este respeito, a lei em comento delinea minimamente como as audiências públicas devem acontecer: precedidas de ampla divulgação em todos os municípios integrantes da unidade territorial urbana e realizadas em todos eles; com a participação de representantes da sociedade civil e da população propiciando abertura ao debate (art. 12, § 2º, I e § 3º). Outrossim, critérios mais detalhados sobre a realização das audiências públicas podem e devem ser desenvolvidos pelo colegiado deliberativo da própria RM e por sua lei instituidora (art. 12, § 4º) (BRASIL, 2015) em prol da construção coletiva desde o planejamento até a gestão, sendo eles suportados na estrutura do arranjo, considerando a cultura participativa regional, se houver, e a viabilidade dos métodos segundo as especificidades locais.

Um detalhe significativo sobre a previsão a respeito da quantidade e das localidades de realização das audiências públicas é o de que, em 2018, a Medida Provisória nº 818 alterou o texto legal suprimindo o trecho que expressava a realização das mesmas "em todos os Municípios integrantes da unidade territorial urbana" (BRASIL, 2018). Claramente, o intuito era o de reduzir a quantidade de audiências,

especialmente nas unidades que contam com um número elevado de municípios, a exemplo da RMVPLN, integrada por 39 municípios. Apesar disso, a MP nº 818 perdeu sua validade, e o texto retornou à sua redação original.

Ademais, a participação progressivamente se consolida como um componente essencial da governança e é incorporada aos processos e procedimentos das políticas públicas. Na esteira da Constituição Federal e do Estatuto da Cidade, o Estatuto da Metrópole reforça o lugar cativo dos instrumentos participativos, visto que:

No Estatuto da Metrópole, ainda que este seja um instrumento de lei geral diretiva e muito nova, é evidente que os parâmetros para o desenvolvimento do planejamento territorial devem ser fundamentados nos processos participativos de elaboração, implementação e controle social já comumente aplicados seguindo o Estatuto da Cidade. Portanto, não restavam dúvidas de que as diretrizes da política metropolitana e as ações previstas no PDUI têm, como parâmetro, suas normativas, praxes e legitimidade calcadas nas experiências acumuladas nos processos participativos e nas finalidades da política urbana brasileira, baseadas na promoção da função social da cidade (D'ALMEIDA, MARGUTI, 2018, p. 270).

A praxe de realizar audiências ou consultas públicas como cumprimento do requisito da participação, colhendo meras sugestões no processo de planejamento, pode constituir uma ilusão de participação como já consagrado por Villaça (2005), ou mero simulacro participativo (RESCHILIAN; SILVA; MACIEL, 2022), evidenciando que o compromisso para com o princípio democrático é pífio. Outra dimensão do mesmo problema é o incipiente monitoramento do cumprimento de metas e ações fixados nos planos (VILLAÇA, 2005), por total falta de tradição no estabelecimento de sistemas dessa natureza. O controle externo da execução do plano é, portanto, um desafio a mais para a implantação de um sistema forte de governança e a constituição do território político metropolitano.

Frequentemente, a análise dos modelos, instrumentos e métodos de participação vêm acompanhados de um olhar sobre sua efetividade, ou seja, se realmente atingem a finalidade almejada. É preciso admitir que, dificilmente, a previsão meramente procedimental é garantia de qualidade e efetividade do processo participativo, já que as condições para que se realize são multifatoriais. Reconhecendo a relevância do tema, considerações a respeito da efetividade da participação e sobre o modo de realização das audiências públicas na elaboração do PDUI da RMVPLN são tecidas de forma bem específica na próxima seção.

No tocante à dimensão material do PDUI, a abrangência e o conteúdo mínimo do plano são também indicados pela lei. De abrangência ampla, deve-se considerar

a totalidade dos municípios da unidade territorial, em suas áreas rural e urbana (art. 12, *caput*). Seu conteúdo deve contemplar, ao menos: i) as diretrizes para as funções públicas de interesse comum, incluindo projetos estratégicos e ações prioritárias para investimentos; ii) o macrozoneamento da unidade territorial urbana; iii) as diretrizes quanto à articulação dos municípios no parcelamento, uso e ocupação do solo urbano; iv) a delimitação das áreas com restrições à urbanização visando à proteção do patrimônio ambiental ou cultural, bem como das áreas sujeitas a controle especial pelo risco de desastres naturais, se existirem; v) as diretrizes mínimas para implementação de efetiva política pública de regularização fundiária urbana, nos termos da Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017; vi) as diretrizes quanto à articulação intersetorial das políticas públicas afetas à unidade territorial urbana e vii) o sistema de acompanhamento e controle de suas disposições (art. 12, § 1º, I a VII) (BRASIL, 2015).

O conteúdo do plano não é trivial, embora essencial. O diálogo interfederativo para tratar do conteúdo do plano e seus desdobramentos, como planos setoriais e operações urbanas consorciadas interfederativas, enfrentará o desafio técnico e, mais ainda, o desafio político de ponderar o localismo e as assimetrias de poder econômico.

Ainda que ele contemple diretrizes, objetivos e disposições programáticas, também trabalha com instrumentos e ações de implementação imediata, mas é, mediante o PDUI, que as Fpics são particularizadas e priorizadas, ganhando vida. Assim sendo, considerando a unidade territorial urbana como um todo, o PDUI é o instrumento de planejamento metropolitano mais importante, e cada um precisa engajar recursos financeiros e recursos humanos qualificados desde a elaboração, já que é mantida uma grande margem de liberdade sobre a metodologia, o próprio conteúdo do plano e sua implementação nas mãos da equipe de cada arranjo regional.

Assim, D'Almeida e Marguti (2018, p. 270) corroboram ao afirmarem que:

Ao mesmo tempo, os debates pouco puderam se basear em diretrizes nacionais mais precisas sobre como elaborar o PDUI, uma vez que este se configura como uma peça de lei nova e diretiva, de caráter normativo geral, um novo instrumento em um quadro já bastante consolidado de parâmetros da legislação urbanística brasileira.

Por isso, certamente, experiências como as do Plano Diretor Participativo e do Orçamento Participativo são valiosos precedentes de planejamento participativo para o processo do PDUI, mas que não se comparam à amplitude e à complexidade regional que um PDUI pode trabalhar.

A obrigação do plano regional, contudo, não exime o município integrante da formulação de seu Plano Diretor. Ademais, a lei fixa o dever aos municípios de compatibilizar seu Plano Diretor com o PDUI de sua região metropolitana (art. 10, § 2º) (BRASIL, 2015).

O PDUI repercute em cascata no planejamento da região em diferentes escalas, pois, além de ser base para outros instrumentos do desenvolvimento urbano integrado, como os planos setoriais, também implica os planos locais. Nesse diapasão, para reforçar a obrigatoriedade do alinhamento de planos regionais com planos diretores, desde 2001 o Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257 de 2001) já atribuía aos estados a competência de gerir e organizar planos regionais de ordenação do território e de desenvolvimentos econômico e social (art. 4º, I) e o planejamento das regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões (art. 4º, II), porém, não foi difundida tal prática (BRASIL, 2001).

Como um instrumento de planejamento obrigatório às unidades territoriais urbanas, havia um prazo estipulado para a elaboração do PDUI no Estatuto da Metrópole de três anos para as RMs e AUs já existentes e de cinco anos para os arranjos instituídos após o Estatuto da Metrópole. Além disso, os municípios tinham o prazo de três anos para a adequação dos planos locais do PDUI do arranjo a que pertencessem. O descumprimento desses prazos acarretava numa sanção, pois a omissão era considerada prática de improbidade administrativa e atingiria tanto o governador ou agente público que atuasse na estrutura de governança interfederativa e deixasse de tomar as providências para a existência do PDUI como o prefeito que deixasse de tomar as providências necessárias para adequação ao PDUI.

Diante da pressão dos municípios e estados que não haviam cumprido os prazos para elaboração do PDUI e de seu iminente vencimento, o que acarretaria em processos por ato de improbidade administrativa sobre o Executivo estadual, editou-se a Medida Provisória nº 818 de 2018, prorrogando, em alguns anos, os prazos do Estatuto da Metrópole e também prazos estabelecidos na Política Nacional de Mobilidade Urbana (Lei nº 12.587/2012). Quando das articulações no Congresso Nacional para a conversão da MP 818/2018 em lei, entretanto, perpetraram-se mudanças na redação que eliminaram do Estatuto da Metrópole os prazos para elaboração e adequação local ao PDUI e extirparam previsão de ato de improbidade administrativa originalmente impostas por descumprimento das obrigações do EM. No bojo dessa mesma lei, a Lei nº 13.683/2018, revogou-se ainda o Sistema Nacional de

Desenvolvimento Urbano (SNDU) (BRASIL, 2018).

De fato, houve a mutilação de parte do sistema construído pelo Estatuto da Metrópole em razão das alterações sofridas com a edição da Lei n. 13.683/2018, como já analisado em itens anteriores desta seção, o que enfraqueceu a política metropolitana em diversos pontos.

Quanto ao PDUI, perderam-se os mecanismos coercitivos que obrigavam sua elaboração, aplicação e repercussão local. O que restou foi a previsão do art. 14 que condiciona o apoio da União à governança interfederativa de unidade regional à implantação da gestão plena na mesma, o que pressupõe a existência do PDUI.

Assim, foi claro o esforço original do Estatuto da Metrópole para evitar RMs ocas, sem estrutura e sem planos, e para reunir disposições que denotassem um engajamento em prol da efetividade do plano, evitando planos metropolitanos cartoriais. Mesmo que a retirada dos instrumentos coercitivos, como a penalização por ato de improbidade administrativa, tenha enfraquecido a lei, existem RMs e AUs empenhadas na construção do PDUI, a exemplo das unidades paulistas, que já trabalhavam isoladamente cada qual em seu plano, mas, que se lançaram recentemente num intenso e simultâneo processo de elaboração de PDUIs encabeçado pelo Executivo paulista. Esta experiência é um dos objetos da seção seguinte, especialmente no que tange à RMVPLN.

4.3 CONSIDERAÇÕES SOBRE A DIMENSÃO NORMATIVA

O direito brasileiro, de tradição europeia continental, tem sua base na norma escrita. A propósito, mantém-se no Brasil uma prática histórica de produção legislativa artificializada, descolada da vida social, mas esteticamente sedutora e de redação elegante, fenômeno denominado de *legalidade teórica* por Faoro (2001, p. 833). Leis sem paralelismo com os costumes e práticas, sem base material, que, mesmo juridicamente obrigatórias, não repercutem em efetividade, nem produzem a mudança social por estar fora do contexto de seus destinatários.

Em adição, sendo a confecção das leis um monopólio do Estado, ele a aplica arbitrariamente dentro da herança patrimonialista (FAORO, 2001). O próprio Estado exerce seu poder pelas normas, mas um poder ilegítimamente apropriado pelas elites políticas e econômicas, em razão da estreita relação entre ambos. A norma, então, revestindo-se da autoridade jurídica, é abstrata e geral, estabelecendo modelos

comportamentais e se impondo pela força das sanções (o que fere a lei é ilícito) que podem ser aplicadas, inclusive, pelo uso da força repressiva. Com base em tais argumentos, Mamede denuncia que:

o fim último do Direito é manter a estrutura de Estado o mais estável possível, com o que culmina por garantir que um modelo de vida e organização social (e, por consequência, um modelo econômico) se perpetue, referenciado pelos interesses dos que detêm o poder necessário para validá-los e efetivá-los (MAMEDE, 1995 *apud* MAMEDE, 1997, p. 220).

Por mais que conquistas de direitos de viés democrático sejam expressas via linguagem formalista legislativa, portanto, o texto não é garantia de efetividade nem mesmo de que a interpretação da norma se dará do modo como seu idealizador intencionou. O já desgastado, mas relevante, debate sobre a efetividade do Direito indica que a via jurídica é insuficiente, haja vista que a lei pode ser alterada - a exemplo do Estatuto da Metrópole em 2018 - ou até ignorada.

Desde quando ainda era um projeto de lei (PL nº 3.460/2004, de autoria do deputado federal Walter Feldman), o marco legal da política urbano-regional, Estatuto da Metrópole, perdeu consistência de conteúdo (BRASIL, 2004). Tal projeto propunha o sistema nacional de planejamento regional e informações urbanas, o qual acabou excluído do texto aprovado em 2015, sobrando apenas a previsão do restrito Sistema Nacional de Desenvolvimento Urbano, que não sobreviveu às alterações de 2018 e foi inteiramente revogado na oportunidade.

A linguagem da lei positivada para gerar o avanço na política urbana/metropolitana, que tanto se esperava, veio em 2015 e impactou a dimensão institucional da política com a fixação do paradigma da gestão plena (incluindo prazos e sanções por descumprimento dos mesmos), mas retrocedeu nestes aspectos. Na atualidade, onde o EM mais repercute é na estrutura da governança interfederativa que recai sobre estados e municípios envolvidos no arranjo, porém, dessa estrutura, cujos formatos dos órgãos estão abertos para definição de cada unidade regional, o fazer processual, o como se faz, é que recebe atenção da legislação, na medida em que os princípios norteadores estão alinhavados à operação:

O Estatuto das Metrópoles ao estipular princípios jurídicos orientadores da atividade legislativa e administrativa substituiu um eventual critério orgânico por um critério finalístico, no qual os princípios da supremacia do interesse comum sobre o local, da autonomia compartilhada e da responsabilidade comum, porém diferenciada desempenham um importante papel na aferição da legalidade da estrutura de governança interfederativa. O foco na governança interfederativa se desloca dos órgãos e entes para os processos

de gestão e planejamento da Região Metropolitana (LONGO FILHO, 2017, p. 109).

Processos que, além do citado critério finalístico, devem performar equilibrando a autonomia compartilhada dos atores envolvidos. Enquanto possa ser esse o ideal paradigmático e grande desafio investido pela lei, o movimento dos gestores públicos para os ajustes das RMs criadas foi arrefecido e perdeu força por razões anteriormente citadas.

Esse descomprometimento atinge a missão a ser cumprida pelo EM como uma peça importante da dimensão normativo-institucional da política urbano regional. Isso se deve ao fato de que, depois de sofrer espoliações desde a fase em que era uma projeto de lei, passando pela fase dos vetos presidenciais e das alterações de redação após entrar em vigor, resta no texto do Estatuto da Metrópole um conteúdo fortemente voltado à gestão plena, especialmente à governança interfederativa, com nítido objetivo de desautorizar arranjos regionais apenas formalizados (e não implantados), obrigando que essas unidades se componham de organizações, adotem e integrem sistemas, cumpram determinados processos, respeitem certos princípios e mirem finalidades específicas.

Em síntese, a operação da estrutura, formada de instituições e de pessoas, é condição *sine qua non* para o próprio reconhecimento da existência do arranjo regional. Pela via da estrutura, a norma pretende que as RMs alcancem a capacidade de realizar as políticas públicas e de executar as funções públicas de interesse comum eleitas.

Em que pesem as críticas à qualidade e as discordâncias da adequação de parte das normas jurídicas advindas do Estatuto da Metrópole, advoga-se que a pior reação que estas poderiam receber do administrador público é a de serem ignoradas. De fato, o estado de São Paulo e os municípios paulistas integrantes de RMs e AUs estão a ignorar partes relevantes da gestão plena estatutária, principalmente no aspecto da composição da governança interfederativa quanto às estruturas, funcionamento e participação social. Os atores paulistas pautam-se na legislação estadual e não ingressam no debate a respeito desse descompasso, sendo esta questão abordada na próxima seção.

Visando a uma síntese de como o estado de São Paulo tem-se portado quanto às regiões metropolitanas que formalizou, foi elaborado o próximo capítulo e a própria coleta de dados em campo, dos quais se extraíram constatações adiante discutidas.

5 A REGIÃO METROPOLITANA DO VALE DO PARAÍBA E LITORAL NORTE (RMVPLN): ASPECTOS INSTITUCIONAIS E O PARADIGMA DA GESTÃO PLENA

Tendo passado pela problemática das regiões metropolitanas esvaziadas da metropolização (seção 3) e tendo explicitado o paradigma da gestão plena desenhado pelo Estatuto da Metrópole (seção 4), o presente capítulo estuda a interface entre o Estatuto da Metrópole e o modelo de governança metropolitana instituído pelo estado de São Paulo, com foco na RMVPLN, o que se justifica tanto pelo atraso no cumprimento das demandas da lei por esta unidade específica até 2019, quanto pelo acelerado processo de cumprimento aos requisitos da gestão plena que se perpetrou a partir de 2021. Considerando que, o ano de 2020, o mais crítico quanto às restrições de proximidade corporal em razão do estado de calamidade pública e de emergência em saúde causado pela pandemia de COVID-19 (BRASIL, 2020), constitui um hiato no andamento de ações em muitos aspectos da vida social, inclusive nas políticas públicas.

Primeiramente, retoma-se o processo histórico de articulação político-institucional para a criação da RMVPLN em 2011/2012 com o objetivo de captar as expectativas e o que se apresentou como política metropolitana daquele momento para a região. A qual se vinculava a escalas mais abrangentes de planejamento urbano e regional pelo governo de São Paulo, a citar o sistema estadual de desenvolvimento metropolitano e a macrometrópole paulista.

Adiante, são trabalhadas as dimensões jurídico institucional de modo comparativo, confrontando os quesitos e requisitos da gestão plena estipulados no Estatuto da Metrópole e a organização metropolitana previstas nas legislações estaduais e a forma de institucionalização aplicáveis à RMVPLN. Em seguida, é explorada a implantação das estruturas e dos instrumentos de desenvolvimento urbano integrado, sendo o principal deles o PDUI. No ensejo de captar os fenômenos atuais que implicam na implementação da RMVPLN, foram analisadas a reforma administrativa de 2019 no tocante às alterações na antiga Secretaria de Planejamento e Gestão e a extinção da EMPLASA, assim como foram analisadas as ações da novel política regional e metropolitana do estado de São Paulo, com rebatimentos diretos na RMVPLN.

Nesta seção, são explorados os dados coletados em campo por meio de entrevistas e da observação participante no processo de elaboração do PDUI da RMVPLN, cuja análise é incorporada ao texto.

Estas análises são contribuições para a avaliação do vigente *status* de governança metropolitana na RMVPLN e o estágio de sua adaptação ao modelo de gestão plena do Estatuto da Metrópole, ao qual o estado de São Paulo tem sido resistente. A orientação foi pautada pelas normas federais (exploradas na seção anterior) e normas estaduais que integram o complexo legislativo paulista direcionado à organização regional, às regiões metropolitanas e à RMVPLN especificamente. Este conjunto de normas está listado no quadro adiante exposto:

Quadro 3- Legislação aplicável à RMVPLN em níveis nacional, estadual e regional (continuação...)

Âmbito de aplicabilidade	Lei/ato normativo:
nacional	<ul style="list-style-type: none"> ● Constituição Federal de 1988 ● Lei Federal no 13.089/2015, que institui o Estatuto da Metrópole ● Lei Federal no 10.257/2001, que institui o Estatuto da Cidade
estadual (SP)	<ul style="list-style-type: none"> ● Constituição Estadual de São Paulo de 1989 ● Lei Complementar nº 760/1994, que estabelece diretrizes para a Organização Regional do Estado de São Paulo ● Decreto Estadual no 59.327/2013, que dispõe sobre a reorganização da administração direta e indireta ● Decreto Estadual no 59.867/2013, que organiza a Subsecretaria de Desenvolvimento Metropolitano da Casa Civil ● Decreto Estadual no 59.866/2013, que dispõe sobre a desativação da Secretaria de Desenvolvimento Metropolitano ● Decreto Estadual nº 59.327/2013, que dispõe sobre a reorganização da administração pública direta e indireta ● Decreto Estadual nº 56.887/2011, que institui o Sistema Estadual de Desenvolvimento Metropolitano, cria a Câmara de Desenvolvimento Metropolitano e dá providências correlatas ● Decreto nº 64.059, de 01 de janeiro de 2019. Dispõe sobre as alterações de denominação, transferências e desativações que especifica e dá providências correlatas, altera a denominação da de Secretaria de Planejamento e Gestão para Secretaria de Desenvolvimento Regional

Quadro 3 - Legislação aplicável à RMVPLN em níveis nacional, estadual e regional (conclusão)

regional (RMVPLN)	<ul style="list-style-type: none"> ● Lei Complementar Estadual nº 1.166/2012, que institui a RMVPLN
regional (RMVPLN)	<ul style="list-style-type: none"> ● Decreto nº 58.353 de 29/08/2012 Dispõe sobre a aplicação na Região Metropolitana do Vale do Paraíba e Litoral Norte, da legislação regulamentadora do transporte coletivo de passageiros, por ônibus, da Região Metropolitana de S.Paulo, da Região Metropolitana de Campinas ● Lei Complementar nº 1.258, de 12 de janeiro de 2015, cria da Agência Metropolitana do Vale do Paraíba e Litoral Norte - AGEMVALE ● Decreto nº 59.229 de 24/05/2013 Institui o Fundo de Desenvolvimento da Região Metropolitana do Vale do Paraíba e Litoral Norte - FUNDOVALE ● Decreto nº 61.256, DE 08 de maio de 2015, Aprova o Regulamento da Agência Metropolitana do Vale do Paraíba e Litoral Norte - AGEMVALE, criada pela Lei Complementar nº 1.258, de 12 de janeiro de 2015 ● REGIMENTO Conselho de Desenvolvimento da Região Metropolitana ● Regimento interno da AGEMVALE ● Regimento interno do Conselho Consultivo da Região Metropolitana do Vale do Paraíba e Litoral Norte ● Regimento Interno do Conselho de Orientação do FUNDOVALE

Fonte: Elaborado pela autora com base em AGEMVALE, 2022.

Nem todas as normas serão diretamente citadas no texto, mas o conjunto delas apresenta uma amarração que suporta as medidas tomadas em seu âmbito de aplicabilidade, com a ressalva de que o estado de São Paulo não cumpre as diretrizes nacionais de participação, como adiante tratado.

5.1 A INSTITUCIONALIZAÇÃO DA RMVPLN

Considerando a riqueza de dados coletados que reportam as ações, os atores e as questões debatidas em torno da criação e da instalação da RMVPLN, esse movimento foi tratado em três perspectivas: a primeira, dos movimentos políticos, de seus atores e da mobilização regional para proposta de uma RM; a segunda, da tramitação do PLC no processo legislativo junto à ALESP até a aprovação da Lei Complementar nº 1.166, de 9 de janeiro de 2012, do estado de São Paulo e; a terceira,

nas primeiras medidas para a implantação das estruturas e dos mecanismos de uma região metropolitana.

5.1.1 Os movimentos e as motivações da proposta de uma RM

O processo mais formal se deu, principalmente, durante o ano de 2011 com o trâmite legislativo. Entretanto, os debates sobre formatar uma região metropolitana foram anteriores, cabendo registrar como primeira proposta formal um projeto de lei estadual apresentado em 2001 por parlamentar com base política na região, projeto este recusado pelo governador, mas, reapresentado coletivamente por parlamentares em 2010, como relata o participante 6:

A discussão sobre a criação da Região Metropolitana do Vale do Paraíba e Litoral Norte começou, na verdade, em 2001, quando foi apresentado o primeiro projeto de lei, de autoria do então deputado estadual Carlinhos Almeida (PT), que acabou sendo vetado pelo então governador Geraldo Alckmin. Em 2010, quando Alberto Goldman assumiu o governo do Estado, com o afastamento de Alckmin para disputar a reeleição, foram dados os primeiros passos para que o projeto pudesse ser retomado.

Houve então um processo de mobilização da região em torno do tema, através da Frente Parlamentar em Defesa do Vale do Paraíba, Litoral Norte e Serra da Mantiqueira, formada por parlamentares de vários partidos da região (...). O processo de transformação foi deflagrado oficialmente em 04 de novembro de 2011, quando o governador Geraldo Alckmin assinou a mensagem de encaminhamento à Assembleia Legislativa, do Projeto de Lei Complementar 66/2011. Em 14 de dezembro de 2011 a Alesp aprovou a criação da RM Vale e em 09 de janeiro de 2012, a lei foi sancionada pelo governador (Participante 6).

Remontando a dinâmica dos atores políticos mobilizados e mobilizadores no processo de formalização e instalação da RMVPLN, Pinto (2021) explora em detalhes as ações: a primeira investida do deputado estadual Carlinhos Almeida foi o PLC 12/2001, em torno do qual o deputado e sua equipe trabalharam para conquistar simpatizantes junto à comunidade política da própria região, especialmente os prefeitos. O governo do estado era refratário à proposta do formato de região metropolitana, porém, acabou por indicar uma alternativa de arranjos regionais, que seriam condizentes com os estudos da rede urbana feitos pela EMPLASA, dividindo o território em uma Aglomeração Urbana com municípios do eixo mais industrializado (de Jacareí a Guaratinguetá) e em três Microrregiões, uma com os municípios da Serra da Mantiqueira, outra com os do Litoral Norte e a última com os do Vale Histórico (PINTO, 2021, p. 139).

A proposta do Executivo não atendia aos anseios dos proponentes, a questão foi arrefecida e o PLC de 2001 arquivado.

Alguns anos depois, a proposta voltou à tona via novo PLC ratificado por uma frente de deputados estaduais, com outra estratégia: "diferentemente da disposição inicial de colocar a RMVPLN em discussão com a sociedade em geral, dessa vez as investidas dos proponentes foram no sentido de conciliação com o governo do estado" (PINTO, 2021, p. 140).

As proposições para o início dos estudos técnicos a fim de subsidiar a criação de uma região metropolitana no Vale do Paraíba partiram de solicitações de parlamentares da própria região. A EMPLASA, então ligada à Secretaria de Desenvolvimento Metropolitano, procedeu às análises técnicas e iniciou-se, junto ao Executivo, o processo de institucionalização da RM, em atendimento ao disposto na Lei Complementar nº 760/94 de SP (SÃO PAULO, 1994a).

Em 2011, como o engajamento favorável à RM era significativo no meio político, o governador Geraldo Alckmin justificou que ele mesmo deveria apresentar a proposta por questão de atribuição constitucional, e assim o fez, apresentando em conjunto um novo estudo elaborado pela EMPLASA, agora, favorável à instituição de uma unidade no formato de região metropolitana (PINTO, 2021). Em 2012, com a lei já votada pela Assembleia Legislativa do estado de São Paulo (ALESP), não restou outro caminho ao governador senão sancioná-la. Além disso, afirmou o entrevistado 5, o governador acabou abraçando a proposta para que os parlamentares estaduais de outros partidos não levassem os créditos de criação da RM, especialmente um deputado do Partido dos Trabalhadores, partido de oposição ao governo.

Ainda no momento dos debates prévios, construiu-se, por meio do discurso, um imaginário de que a vindoura região metropolitana seria um caminho para solucionar os problemas urbanos dos municípios envolvidos, pois, junto com a criação da RM, chegariam muitos recursos (dinheiro público e privado), de modo a financiar serviços e atividades que as prefeituras não conseguem executar isoladamente. Segundo o entrevistado 5, os próprios técnicos vinculados ao estado de São Paulo difundiam tal mensagem nas reuniões públicas realizadas nas etapas de consultas públicas do processo de criação da RM. A respeito desse imaginário coletivo que associa a categoria região metropolitana à disponibilidade de dinheiro para as prefeituras, o entrevistado 3 manifestou-se:

Porque existem 2 regras disso aí, antigas do governo federal e ninguém sabe porque foi criado isso. Aliás, 3 na verdade. A primeira é a seguinte: em relação à telefonia, quem está em região metropolitana tem ligação local. Em segundo lugar: é o financiamento para habitação de interesse social. Então, municípios que estão em região metropolitana têm um teto maior de financiamento do que os municípios que estão fora. E a terceira questão é uma questão vinculada ao SUS também: municípios de regiões metropolitanas têm um atendimento preferencial, prioritário em relação aos demais municípios. Então, eles entendem o seguinte, que, em função disso, o governo do estado vai botar dinheiro, vai chover dinheiro na região metropolitana. Não é bem assim.

O que é que se deve fazer? É um monitoramento constante, principalmente com os prefeitos, e a gente sabe que os prefeitos vão sendo alterados, hoje é um, amanhã é outro. Você conseguiu convencer o prefeito "A", mas, de repente, vem o prefeito "B", que não entende nada, você tem que começar do zero (Entrevistado 3).

Segundo os entrevistados que atuavam junto ao Executivo municipal e ao Legislativo estadual no momento relatado, a expectativa que foi criada em torno do nascimento da RM foi enorme, "era como se todos os problemas fossem acabar, principalmente porque não faltaria dinheiro, tanto do estado (de São Paulo) quanto federal", disse o entrevistado 5. Em outro momento, o mesmo participante declara que, não só dentro da classe política, mas também na mídia regional, especialmente nas publicações jornalísticas e nos programas de rádio da época, era comum o discurso de que "finalmente, essa região vai desenvolver! Finalmente, vão enxergar a gente!" (Entrevistado 5).

A atratividade que o status de região metropolitana exercia naquele momento era significativa, havia um movimento maior de proliferação de RMs por todo o Brasil, como destacado pelo entrevistado 5. Embora o mesmo tenha rechaçado que a motivação da criação da RMVPLN tenha sido a mesma de outras localidades no país, da qual tratou-se na seção 3.

O participante 6 demonstra a presença da coesão em torno do regional como união das localidades para o enfrentamento dos problemas comuns e a consciência de que há vantagens na resposta coletiva às funções públicas de interesse comum. Assim afirmou o participante 6 a respeito:

O maior argumento para justificar a importância de se ter a RM Vale do Paraíba e Litoral Norte foi a importância de encontrar soluções em comum para problemas em comum, uma vez que sempre foi nítida a homogeneidade entre os municípios relativamente a questões como saneamento, saúde, infraestrutura e outras. Além disso, o fenômeno da conurbação, que ocorre principalmente no eixo da Calha do Vale, deixava evidente que não haveria como resolver essas questões de forma isolada (Participante 6).

De se considerar que, o participante 6 foi um ator político com atuação "regional", não atrelado a um município ou prefeitura municipal, o que se considera para analisar sua contribuição, tendo em vista que, o mesmo expressa a visão que defendia à época do projeto da RM: o benefício de solucionar problemas de forma conjunta.

O mesmo participante 6 complementa, a respeito do sentido que fazia ser "metropolitano" para a comunidade política regional, sobre a crença formada entre os prefeitos que encamparam a ideia de união dos municípios para que formassem um bloco fortalecido frente ao governo do estado.

O "metropolitano" então significava essa coesão e a conjunção de interesses comuns aos municípios, além da força política que o bloco de municípios poderia angariar e com isso obter maior atenção do Estado (Participante 6).

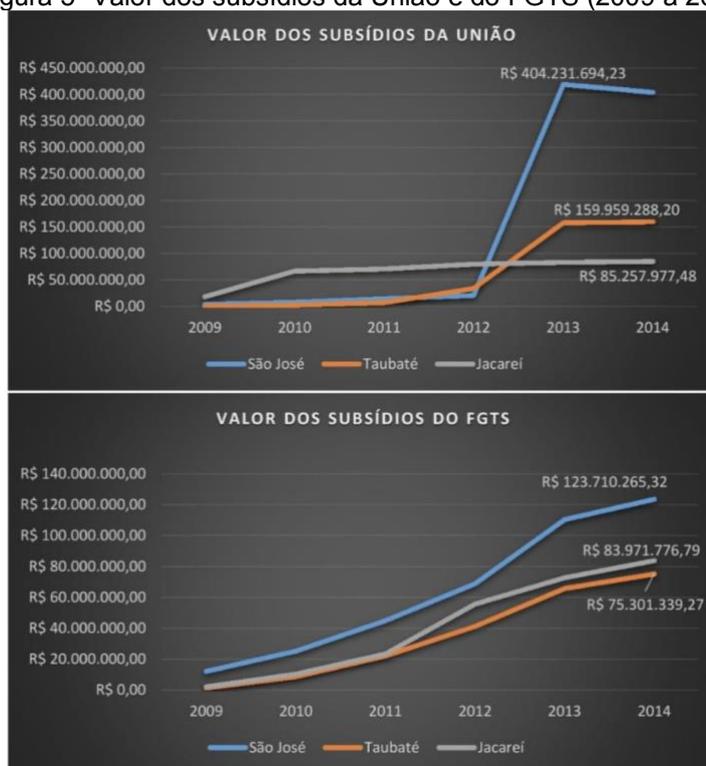
Esses argumentos favoráveis ao surgimento formal da RM expressam as vantagens comumente atribuídas à gestão coletiva dos problemas urbanos comuns, encontradas desde a literatura estrangeira, tal como Lefèvre (2009) até o discurso padrão expresso, inclusive, pela legislação nacional (BRASIL, 1988).

O entrevistado 15 foi o único dos participantes a citar, dentre os benefícios que a RM traria para a região, o aumento do valor da faixa de financiamento dos imóveis pelo Programa Minha Casa Minha Vida, do governo federal. Embora este motivo específico não tenha se feito presente nas informações coletadas por meio de documentos ou por outras entrevistas, considerando o contexto explorado na seção 3 deste trabalho, em seu item final, o Programa MCMV foi motivo determinante para a criação de outras RM no Brasil no período de pico dos anos 2011 e 2012, justamente o mesmo período do processo de instituição da RMVPLN.

Considerando que um dos objetivos específicos delineados para a pesquisa foi o de identificar os motivos determinantes da criação da RMVPLN em 2012 para avaliar se há relação com a proliferação de novas regiões metropolitanas criadas no Brasil no início dos anos 2010, cabe aqui, a retomada dessa questão do agenciamento da escala metropolitana pelos níveis federal e até estadual.

Foram encontrados indícios de que o Programa MCMV foi uma motivação para a formalização da RMVPLN. Alvarenga (2018), ao desenvolver uma análise do Programa Minha Casa Minha Vida na RMVPLN, também nos fornece dados interessantes, os quais podem ser lidos por meio dos gráficos apresentados pela autora:

Figura 5- Valor dos subsídios da União e do FGTS (2009 a 2014)



Fonte: Deepask (2014). Elaborado por Alvarenga (2018).

Observando a figura, os subsídios da União aumentaram nos três municípios a partir de 2012, sendo que o aumento foi abrupto e extraordinário em São José dos Campos e significativo em Jacareí. Alvarenga (2018) também expõe no trabalho que o valor total dos financiamentos e subsídios do PMCMV tem curva ascendente e reforçam a tendência de intensificação do acesso ao programa a partir de 2012.

Os gráficos apresentados contemplam três dos municípios atendidos, entretanto, são representativos, pois são os municípios com os maiores valores de PIB da região metropolitana (SÃO PAULO, 2022b).

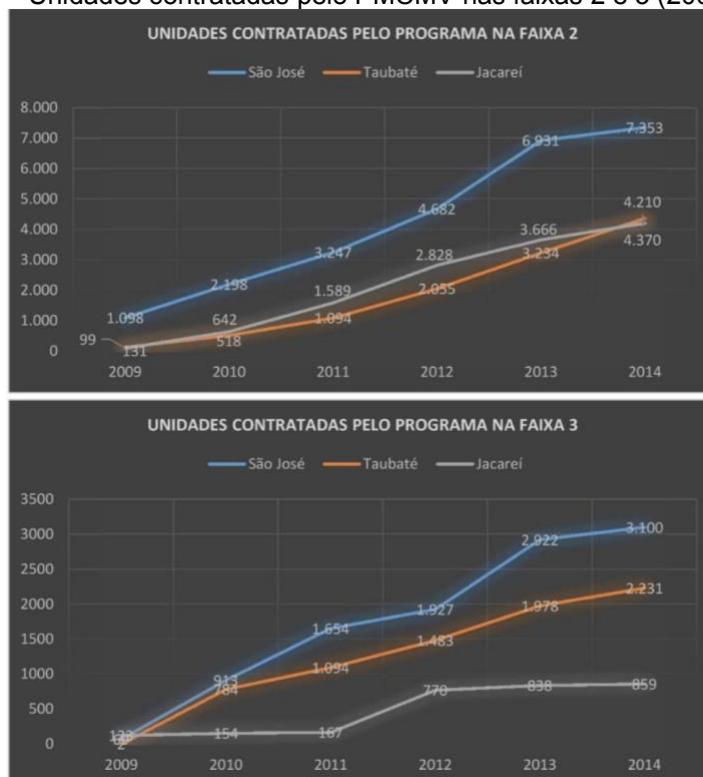
Figura 6 - Unidades contratadas pelo PMCMV na faixa 1 (2009 a 2014)



Fonte: Deepask (2014). Elaborado por Alvarenga (2018).

Com relação às unidades contratadas pelo PMCMV na faixa 1 (faixa que atende ao público de menor renda) do PMCMV no período pesquisado por Alvarenga (2018), Jacareí manteve uma quantidade de contratações estável, Taubaté iniciou as contratações dessa faixa em 2012 e as aumentou expressivamente nos dois anos subsequentes. Por seu turno, São José dos Campos, que não tinha contratações na faixa 1 até 2012, alcançou um número importante de contratações em 2013 e 2014.

Figura 7 - Unidades contratadas pelo PMCMV nas faixas 2 e 3 (2009 a 2014)



Fonte: Deepask (2014). Elaborado por Alvarenga (2018).

A figura 7 evidencia que o crescimento do número de unidades contratadas pelo PMCMV nos municípios analisados aconteceu também nas faixas 2 e 3 (cujo

valor da renda do adquirente é maior, possibilitando o acesso ao financiamento de unidades imobiliárias também de valor maior). Sendo que, para São José dos Campos, pela análise do conjunto de gráficos, o ano de 2012 marca um aumento acentuado dos índices avaliados por Alvarenga (2018).

As figuras elaboradas e trabalhadas por Alvarenga (2018) abrangem alguns municípios da região em faixas específicas do PMCMV, entretanto, de forma uníssona, a curva ascendente dos gráficos indica que, a partir de 2012 houve um aumento generalizado nos números de unidades contratadas, nos valores dos financiamentos, nos valores dos subsídios do FGTS e dos subsídios da União.

Embora Alvarenga (2018) não tenha incluído em suas análises a variável da criação da RMVPLN como um fator contributivo do aumento das contratações, também não se pode excluir a possibilidade da influência. Os resultados configuram mero indício de que, ao menos em parte, a expectativa foi alcançada quanto ao PMCMV.

Os dados coletados com a presente pesquisa, aliados às análises de outros pesquisadores, deixam claro que, as maiores motivações que impulsionaram a criação da RMVPLN estão relacionadas à obtenção de força política via união das prefeituras para que a atuação em conjunto frente ao governo do Estado permitisse um melhor resultado; atuação em conjunto nos desafios comuns aos municípios; e no fato regional calcado em fatores que unem as localidades como região. Fatores estes, chamados por Pinto (2021) de expressões do *fato regional*, são elas: as questões ambientais; a mobilidade e os transportes; a conectividade e a pandemia da COVID-19; a saúde e os serviços do SUS; a educação superior; e a questão cultural.

No universo acadêmico, publicações como as de Tavares (2018) e Gomes, Reschilian e Uehara (2018) apontam que a criação da RMVPLN se deu, na verdade, para completar o projeto da macrometrópole paulista (MMP), pois a região do Vale era a peça que faltava para fechar o mosaico das áreas integrantes da MMP e, inclusive, para completar o conjunto de arranjos regionais urbanos do eixo entre as capitais São Paulo e Rio de Janeiro.

Neste percurso, deve-se levar em conta a interposição do governo estadual paulista com a proposição do PAM. A integração da expansão metropolitana de São Paulo às dinâmicas regionais do interior do Estado paulista está na base da redefinição, após 1988, das novas unidades metropolitanas instituídas, as quais, supostamente, seriam “peças faltantes” do mosaico territorial para a pretendida unificação macrometropolitana e a validação do PAM, como grande balizador da força de liderança política e ideológica do Estado paulista (GOMES; RESCHILIAN; UEHARA, 2018, p. 162-163).

O destaque da macrometrópole paulista (MMP), formada por 172 municípios, ilustra a multiescalaridade na regionalização do estado de São Paulo, pois agrupa unidades territoriais urbanas (RMs e AU) em escala regional mais abrangente.

O recorte da RMVPLN está alinhado ao padrão paulista de regionalização planejada e executada com base nos eixos de infraestrutura, especialmente eixos rodoviários, que são os vetores do desenvolvimento regional e de organização territorial, fundados na integração, conectividade e competitividade (TAVARES, 2016). Tavares (2016) faz a crítica ao modelo, na medida em que, os eixos selecionam regiões ganhadoras, excluindo outras e acentuando a disparidade dentro do próprio estado. Por sua vez, Lencioni (2011) corrobora que, em São Paulo, as regiões ganhadoras são as que estão nos eixos de circulação viária.

O território da MMP foi eleito como prioritário para o planejamento macrorregional paulista, leitura que está explícita nas palavras do próprio secretário de Desenvolvimento Metropolitano em 2012, Edson Aparecido, em publicação institucional:

Sem dúvida, um marco histórico no processo de institucionalização das unidades regionais paulistas, que ganhou impulso com a iniciativa do governador de estabelecer como prioridade de sua gestão o planejamento regional e metropolitano na área denominada Macro metrópole Paulista (SÃO PAULO, 2012b, p. 3).

Por isso, embora tenha ficado claro que o governo do estado de São Paulo tentou evitar a criação da RMVPLN, por outro lado, o mesmo governo, tratou de integrar esta unidade regional ao recorde de planejamento interescolar da Política de Desenvolvimento Macrometropolitano, anunciando ser um território cujo futuro desejado fora projetado em termos de investimentos. Todavia, não foi provida a RMVPLN como unidade territorial individualizada e produtora de seus próprios instrumentos metropolitanos, como as estruturas de governança e o PDUI, segundo exposto em subseção seguinte do presente trabalho.

Retomando, uma vez mais o intento de identificar os motivos determinantes da criação da unidade regional em 2012 para avaliar se há relação com a proliferação de novas regiões metropolitanas no Brasil no início dos anos 2010, pode-se concluir parcialmente que:

- consoante constatações presentes no fechamento da seção 3, o agenciamento da escala metropolitana por projetos federais de habitação e infraestrutura

motivou a criação de novas regiões metropolitanas no Brasil a partir dos anos 2000, com pico de crescimento no ano de 2012.

- com a difusão da crença de que as regiões metropolitanas eram territórios preferenciais para receber investimentos públicos e privados (principalmente com destinação de verbas públicas), ser parte de uma região metropolitana parecia ser vantajoso aos municípios.
- o movimento de surgimento de dezenas de novas regiões metropolitanas formalmente instituídas não foi correspondente ao fenômeno metropolitano no território em grande parte das unidades delimitadas, pois, estas mantinham apenas o aspecto da institucionalidade metropolitana.
- a RMVPLN foi fruto de uma década de debates em prol da instituição do formato de região metropolitana que partiu de atores políticos regionais e não do Executivo paulista, cujo governo foi refratário à ideia até 2011, cedendo por força de grupos de pressão política.
- não foi constatado como motivo determinante para a criação da RMVPLN o acesso a recursos os benefícios federais da política neodesenvolvimentista do período, contudo, as vantagens do PMCMV para regiões metropolitanas apareceram como um argumento favorável a mais em meio a tantos outros que o grupo favorável à RM assumiu.
- a agregação da RMVPLN ao planejamento da Macrometrópole Paulista é um fator de contribuição da criação da RM que parte de cima para baixo, do governo estadual para o território da região.
- o fato regional, o desenvolver-se junto, a união para a resolução de problemas comuns em conjunto foram os argumentos preponderantes do grupo mobilizador da criação do formato de região metropolitana.
- já era empregado institucionalmente o recorte regional deste território no âmbito do planejamento regional, em estudos e trabalhos técnicos, na regionalização da administração pública e por fatores ambientais, como a bacia hidrográfica. Assim, a configuração final da RMVPLN seguiu a divisão estadual da Região Administrativa de São José dos Campos e as sub-regiões copiam a configuração das cinco regiões de governo englobadas.

5.1.2 Os limites territoriais da RM

O planejamento regionalizado pressupõe a adoção de conceitos chave da geografia: região e organização espacial, com um pressuposto comum, o da raiz geográfica da diferenciação das áreas, a busca e o entendimento desses elementos de diferenciação de lugares em escalas mais restritas ou mais amplas, decorrentes das interações humanas e entre homens e natureza. É justamente pela ideia de diferenciação de áreas, da superfície do planeta, que é possível a noção de região (CORRÊA, 2000).

As características fisiográficas, embora possam ser parte dos critérios empregados para a delimitação dos recortes regionais (como um vale, uma bacia hidrográfica, o litoral etc.) não são motivo único da diferenciação das áreas em regiões. A maior ocorrência da regionalização (que com o passar do tempo acabou se tornando um termo sinônimo de desenvolvimento regional) é motivada por um direcionamento na ação sobre o território, que pode ser para fins de políticas públicas ou para a espacialização do desenvolvimento econômico, com focos, simultaneamente homogêneos (dentro da mesma região) e heterogêneo (entre uma região e outra) (CORRÊA, 2000).

À maneira vidaliana, Corrêa (2000) considera a região uma entidade concreta, elaborada sobre um plano territorial com fatores preexistentes: ocupação, aculturação, natureza transformada, estruturas materiais e sociais e conflituosidades, portanto, particularizada por isso. E suma, para Corrêa a região:

É a realização de um processo geral, universal, em um quadro territorial menor, onde se combinam o geral – o modo dominante de produção, o capitalismo, elemento uniformizador – e o particular – as determinações já efetivadas, elemento de diferenciação (2000, p. 46).

As variadas concepções de região estiveram e estão a serviço da prática territorial das classes dominantes, pois empregadas para fins de ação e controle, tendo o Estado como principal agente. A própria origem da palavra exala este conteúdo: “a palavra região vem do latim regio, que por sua vez deriva do verbo regere, isto é, governar, reinar” (CORRÊA, 2000, p. 48).

A região de planejamento ainda se presta a ser um instrumento de ação e controle na atualidade. Percebe-se que, para a análise de uma região, é

imprescindível observar-se qual a ideologia que norteia os critérios de distinção, os autores e atores envolvidos e os objetivos subjacentes.

Assim sendo, investigar os critérios para a definição dos limites territoriais da RMVPLN é um ponto relevante para entender a formação dessa unidade. Isso reporta ao momento anterior à propositura do projeto de lei pelo governador, quando do engajamento dos deputados estaduais na questão da RM, momento em que um movimento político regional foi ganhando corpo, com o envolvimento de membros do Legislativo e do Executivo dos municípios da região do Vale do Paraíba paulista, engajando atores do chamado "Vale Histórico", da Serra da Mantiqueira e do Litoral Norte paulistas. A mobilização era favorável à formalização da RM, porém, como nem todos os municípios dessas regiões estavam, inicialmente, incluídos no desenho do projeto de RM, os atores políticos dos municípios "excluídos" pleiteavam sua inclusão.

A respeito da composição dos municípios integrantes da RM que se anunciava, formou-se um debate sobre a possibilidade de inclusão dos pequenos municípios do "Vale Histórico", isso porque, a Lei Complementar Estadual n° 760/1994, que estabelece diretrizes para a Organização Regional do Estado, traz característica que são requisitos cumulativos sobre características do fenômeno urbano no território de uma RM, assim previstos nos incisos do art. 3°:

Artigo 3° - Considerar-se-á região metropolitana o agrupamento de municípios limítrofes, com destacada expressão nacional, a exigir planejamento integrado e ação conjunta com união permanente de esforços para a execução das funções públicas de interesse comum, dos entes públicos nela atuantes, que apresente, cumulativamente, as seguintes características:

I - elevada densidade demográfica;

II - significativa conurbação;

III - funções urbanas e regionais com alto grau de diversidade; e

IV - especialização e integração sócio-econômica (SÃO PAULO, 1994a).

Como não existia correspondência desses elementos característicos da urbanização metropolizada para com o território, o argumento que passou a ser utilizado para a defesa de uma região metropolitana que agregasse todos os municípios do Vale do Paraíba Paulista e do litoral foi o do *fato regional*, suplantando as exigências do *fato metropolitano*, como constatou Pinto (2021).

Um grupo de pressão direcionado à Assembleia Legislativa formou-se em prol do projeto. Paralelamente, para defender a inclusão de pequenos municípios do "Vale Histórico" que não estavam na primeira proposta de desenho admitido pelo governo

do estado, as autoridades locais articularam-se e acabaram alcançando o objetivo de ser parte da RM, como conta o entrevistado 5:

Na época, em 2010, começou a se falar na questão de se criar a Região Metropolitana do Vale do Paraíba, mas até então, isso aí eles pensavam que era São José (dos Campos), Jacareí, Caçapava, Taubaté e Pinda. Eram esse os municípios que estavam direcionados para constituir a Região Metropolitana do Vale do Paraíba.

E aí começou uma discussão através de reuniões, audiências públicas e debates em rádios. Eu participei de alguns desses debates, inclusive, junto com o Carlinhos, em rádios na região. Porque, discutia-se o seguinte, se a gente criar uma região metropolitana só com esses maiores municípios, aí que os primeiros vão definhar e vão desaparecer completamente.

Então, esse foi o principal motivo, nessas audiências públicas, de poder estudar a possibilidade de incluir toda a região do Vale do Paraíba e, não só, aqueles maiores municípios.

Aí, tinha aquela questão teórica de uma região metropolitana em relação à população, se aglomera municípios que têm uma grande densidade populacional. E aqueles pequenos municípios não tinham isso, né? Então ficou essa discussão: não pode, mas pode! Mas, se a gente não colocar, eles vão ficar para trás, eles vão desaparecer.

Enfim, uma batalha intensa. Mas, acabou prevalecendo essa questão da importância dos municípios não ficarem para trás. Decidiu-se por colocar toda a região, mesmo, do Vale do Paraíba ser a Região Metropolitana do Vale do Paraíba e Litoral Norte (Entrevistado 5).

A repercussão do debate pela união regional levou ao convencimento por parte das autoridades estaduais da ampliação do desenho regional, conseqüentemente, a Empresa de Planejamento do estado de São Paulo elaborou um Estudo Técnico que sugere uma organização territorial para a RMVPLN com os mesmos 39 municípios e a mesma divisão consagrada da Região Administrativa de São José dos Campos e sua subdivisão em Regiões de Governo (SÃO PAULO, 2011a, p. 7). Ao final, foi essa a formatação aprovada e consolidada.

De se consignar que, a escolha dessa porção de território como uma região e seu conseqüente tratamento como um conjunto detentor de elementos comuns e compartilhados já ocorria em tempos passados, pois, era um recorte consagrado para o planejamento regional e o direcionamento de políticas públicas, segundo análise de marcos históricos realizada por Gomes, Reschilian e Uehara (2018).

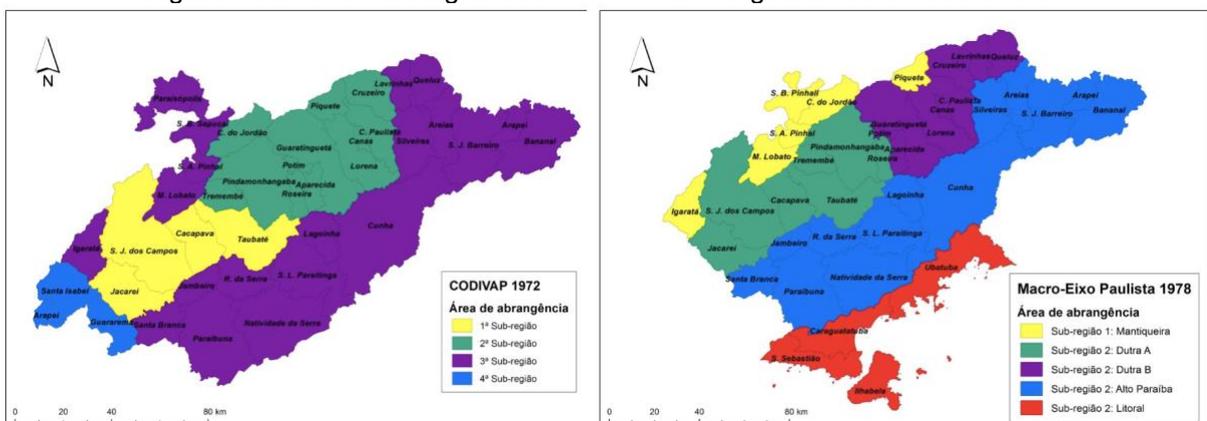
A exemplo disso, em 1967, realizou o Executivo a regionalização das atividades da administração estadual em unidades territoriais polarizadas, numa divisão do estado em 10 regiões de caráter político-administrativo (Decreto n. 48.162). Nesse modelo, é estabelecida a Região do Vale do Paraíba, com 32 municípios (SÃO PAULO, 1967).

Na mesma linha, um agregador colegiado de autoridades municipais, o Consórcio de Desenvolvimento Integrado do Vale do Paraíba (CODIVAP), foi criado em 1970 evocando a formação de um bloco, de um grupo para atuação coletiva e união das prefeituras da região.

Emana do CODIVAP o primeiro de três importantes trabalhos do planejamento regional realizados na década de 1970 analisados por Gomes, Reschilian e Uehara (2018). Este primeiro estudo, datado de 1971 e denominado Caracterização e Avaliação dos Conhecimentos Existentes sobre a Região do Vale do Paraíba e Diagnósticos Resultantes, "reúne conhecimentos e dados para uma visão global da região e dos municípios" (GOMES; RESCHILIAN; UEHARA, 2018, p. 158). De 1978 vem o segundo estudo de cunho regional, originado do Executivo paulista, o Plano Regional do Macro-Eixo Paulista que contempla os 39 municípios localizados entre a Grande São Paulo e o estado do Rio de Janeiro, incluindo a Serra da Mantiqueira e o litoral norte. Por fim, o terceiro estudo, de 1979, são as Diretrizes de ordenamento do Uso do Solo: Macrozoneamento da Bacia Hidrográfica do Rio Paraíba do Sul, realizado pelo Comitê Executivo de Estudos Integrados da Bacia Hidrográfica do Rio Paraíba do Sul (CEEIVAP).

Os mapas baseados na abrangência territorial de dois estudos citados dão indicativos visuais de como essa porção do território recebeu, ao longo das últimas décadas, a formatação de uma unidade, com pequenas variações de limites a depender do critério de regionalização empregado.

Figura 8- Áreas de abrangência de dois estudos regionais da década de 1970



Fonte: Gomes, Reschilian e Uehara (2018). Elaboração de Daniel José de Andrade. Adaptado pela autora.

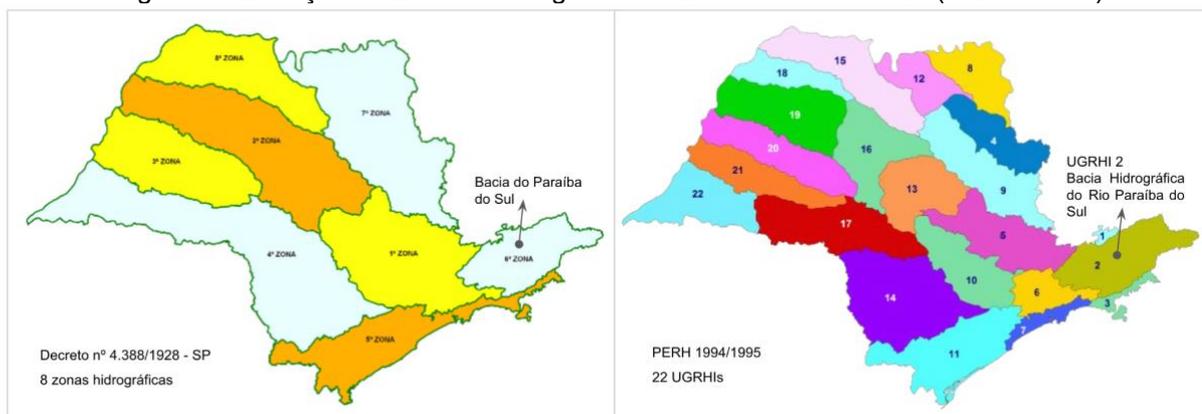
As características fisiográficas são elementos de definição e agregação regional, tanto que, o nome da RM em comento não faz referência a uma cidade metrópole como é comum, a exemplo das RMs de São Paulo e Campinas, dentre muitas outras. Entretanto, o título da RMVPLN indica o elemento do ambiente natural do rio Paraíba e o elemento natural do litoral na parte norte. E, a exemplo do entrevistado 16, algumas pessoas fazem questão de falar da referência também do terceiro elemento da geografia desse território, que é a Serra da Mantiqueira, chamando a unidade de "Região Metropolitana do Vale do Paraíba, Litoral Norte e Serra da Mantiqueira" (Entrevistado 16).

A nomeação Vale do Paraíba indica a Bacia Hidrográfica do Rio Paraíba do Sul, cuja gestão pública das águas tem estruturas há décadas estabelecidas em âmbito estadual e federal.

Desde a primeira divisão hidrográfica estadual oficializada em 1928 (Decreto nº 4.388), a "Bacia do Rio Paraíba, dentro do território do Estado" é uma unidade regional (SÃO PAULO, 1928). Este modelo de zonas hidrográficas perdurou, mas, as 8 zonas iniciais foram subdivididas em 18 subzonas em 1972, permanecendo, porém, a Bacia do Paraíba do Sul como uma das zonas. Na virada dos anos 1980/1990, as bacias hidrográficas passaram a ser consideradas unidades de gestão (Decreto nº 27.576/1987), e, desde o primeiro Plano Estadual de Recursos Hídricos (PERH), de 1990, que contemplou as Unidades de Gerenciamento de Recursos Hídricos (UGRHs) resultando nas 22 UGRHs atuais a partir do PERH 1994/1995 (Lei nº 9.034/1994), a Bacia do Paraíba do Sul é uma unidade própria (SÃO PAULO, 2020a; 2022f).

Portanto, das zonas hidrográficas da década de 1920 até as atuais UGRHs, é fortalecido em âmbito estadual um senso de unidade calcado em elementos ambientais, como o critério da hidrografia. A evolução visualmente exposta na figura seguinte demonstra como a Bacia do Paraíba do Sul compreende a totalidade dos municípios do chamado Vale do Paraíba e, outrora, englobava as localidades da Serra da Mantiqueira.

Figura 9 - Evolução da Divisão Hidrográfica do Estado de São Paulo (1928 e 1994)



Fonte: SÃO PAULO, 2020a, p. 6 e 12. Adaptado pela autora.

Acompanhando o estabelecimento das UGRHs, o nascimento dos Comitês de Bacias Hidrográficas se deu pela mesma lei, inclusive o Comitê das Bacias Hidrográficas do Rio Paraíba do Sul (CBH-PS) foi o quarto colegiado a ser instalado no estado de São Paulo, colegiado tripartite, composto por representantes de três segmentos: estado, municípios e sociedade civil (SÃO PAULO, 1991; 1994b). Portanto, quanto à governança das águas, a região do vale já estava a construir uma abordagem regional e interfederativa, tonificando o senso de unidade regional. Da mesma forma, as bacias vizinhas da Serra da Mantiqueira e do Litoral Norte.

Ainda, como adicional fator de agregação, entende a pesquisadora que a mídia regionalizada exerceu e exerce uma força poderosa na construção da narrativa de identidade regional. Os veículos de mídia regionalizada são numerosos (rádio, TV, sites e portais, revistas e jornais impressos e digitais). Todavia, considerando que, até o ano de 2011, os dispositivos móveis e as redes sociais na Internet não detinham o grande alcance de hoje, o destaque na comunicação social regionalizada ficava por conta da televisão como meio de maior inserção nos domicílios (BATISTA; CARNIELLO, 2019). Nessa linha, no território midiático da RMVPLN, destacam-se pela programação regional duas emissoras de sinal aberto, a Rede Vanguarda e a TV Band Vale (BATISTA; CARNIELLO, 2019), ambas ligadas a grandes grupos de comunicação para a produção de programação regionalizada que engloba o Vale do Paraíba, a Serra da Mantiqueira e o litoral norte.

Fundada em 1988 pela TV Globo, em São José dos Campos, a Rede Vanguarda passou a operar com este nome a partir de 2003, quando a concessão foi adquirida por um grupo de empresários e inaugurou a geradora de Taubaté. Sua

5.1.3 O processo legislativo junto à ALESP

O trâmite oficial do projeto de lei aprovado partiu do Secretário de Desenvolvimento Metropolitano à época, Edson Aparecido, "com base nos estudos jurídicos e técnicos elaborados pela Empresa Paulista de Planejamento Metropolitano S.A. – EMPLASA", em ofício dirigido ao governador datado de 07 de outubro de 2011 (SÃO PAULO, 2011b, p. 2). O governador, por sua vez, enviou a Mensagem com o Projeto de Lei Complementar em 04 de novembro de 2011 ao presidente da ALESP. Em seu percurso em regime de urgência junto ao Legislativo, a proposta foi alvo de 21 emendas (sugestões de alteração textual) e de 1 projeto substitutivo, cujas votações na ALESP aconteceram durante o mês de dezembro daquele ano.

A respeito das emendas e do substitutivo apresentados, as Comissões de Constituição e Justiça e Redação, Assuntos Metropolitanos e Municipais e de Finanças e Orçamento e Planejamento emitiram parecer conjunto com indicação de redação final, cujo conteúdo dos posicionamentos foi "chapa branca", pouco alterando a proposta do governador e sendo favorável a alterações que não contrariavam o padrão paulista de administração e de estruturação de regiões metropolitanas. Algumas justificativas postas no parecer sequer podem ser consideradas "argumento", tamanha a fragilidade das premissas, que, logicamente, não se sustentavam. Nesse parecer, elogiou-se o projeto apresentado pelo governador enaltecendo-o com expressões do tipo: "A medida, em questão, está em perfeita consonância com o que dispõe o artigo 153, § 2º da Constituição Estadual" (SÃO PAULO, 2011a, p. 2). A linguagem do parecer transpareceu resistência e fuga ao debate de mudanças, pois, ressaltava a "perfeição" do projeto do governador e rechaçava proposições de alterações mais substanciais no PLC, argumentando, de modo geral, que seriam desnecessárias, embora não houvesse qualquer impedimento para o acolhimento de sugestões como aquelas que incluíam a gestão democrática e aumentavam a possibilidade de participação.

Para a proposta de lei de criação da RMVPLN, instruiu-se o projeto com a certidão da Secretaria de Desenvolvimento Metropolitano e Termo de Audiência dos municípios, conforme o estabelece o artigo 6º da Lei Complementar nº 760, de 01 de agosto de 1994 (SÃO PAULO, 2011a, p. 2).

Nos documentos escritos disponíveis junto à ALESP sobre a tramitação do PLC, não há aprofundamento sobre o mérito da motivação e do fundamento para a

criação da RM, utiliza-se reiterada e genericamente a justificativa de que a criação da RM "atende ao disposto na Constituição do estado de São Paulo, em seu artigo 152, tem como principal objetivo promover o planejamento integrado do Vale do Paraíba e Litoral Norte, cuja importância se evidencia", como se fosse um argumento *a priori*, mas não o é. Essas falas são meras cópias do que já expressa a legislação paulista.

De fato, por registros e relatos, houve o aprofundamento técnico por meio dos estudos cujo relatório foi emitido pela EMPLASA. Houve ainda a mobilização política significativa por parte de deputados estaduais com base eleitoral no território da região, por parte dos chefes dos Executivos locais os quais também se envolveram nos debates. Pode-se dizer que a agenda da região metropolitana entrou na ordem do dia, o tema ganhou permeabilidade na imprensa, nas instituições de ensino superior, nas redes de informação, atingindo vários setores que receberam positivamente a proposta.

Todavia, os registros do processo oficial perante Executivo e Legislativo permitem uma leitura de que os ritos foram cumpridos *pro forma*, isso porque não havia uma resistência com força suficiente para alterar o roteiro predeterminado pelo governo do estado de São Paulo. No acelerado trâmite perante o Legislativo, as sugestões dos deputados estaduais que poderiam dar características mais regionais, mais particularizadas à governança da RM via emendas ao PLC foram sufocadas e rejeitadas. Em cerca de dois meses, o processo na ALESP foi concluído e a lei complementar aprovada, mesmo sendo uma espécie legislativa que requer um *quorum* especial, vide conteúdo do capítulo anterior.

Como é próprio do sistema político, existiu um acerto prévio entre o Poder Executivo (autor do PLC) e os grupos/bancadas de deputados estaduais pró-governo, que têm sido a maioria junto à ALESP em mandatos consecutivos. Por ocasião da tramitação do PLC criador da RMVPLN, ocupava a Presidência da ALESP o deputado estadual Barros Munhoz, filiado ao mesmo partido do governador Geraldo Alckmin, o PSDB, que se elegeu à presidência por dois biênios consecutivos, de março de 2009 a março de 2013, pela costura de acordos firmados com a base de sustentação do governo e, logicamente, por indicação dos governadores às épocas, José Serra e Geraldo Alckmin. Sua ligação com o PSDB e os chefes do Executivo é tão forte que atuou como líder do governo Serra e, logo após deixar o segundo mandato de presidente, assumiu novamente a liderança do governo no Legislativo, desta vez, designado por Geraldo Alckmin (ALESP, 2009; 2015a).

Esses profundos, fortes e longevos vínculos político-partidários permitem que os interesses do Executivo trafeguem fluidamente pelo Legislativo, desimpedidos, com a segurança de um governo que tem o apoio, não só institucional (da presidência da casa), mas também da maioria dos deputados estaduais.

Além disso e com maior razão, não haveria de existir resistência à aprovação de um projeto ao qual a comunidade política da própria região em questão era manifestamente favorável ao ponto principal: formalizar o território como uma região metropolitana.

Mesmo assim, as falhas do projeto de lei complementar do governo eram patentes, a mais gritante era (e ainda é) a ausência da sociedade civil nos assentos da assembleia máxima da unidade regional, o Conselho de Desenvolvimento. Essa ilegalidade foi apontada por um grupo de deputados da oposição que lhe propuseram alternativas, por exemplo, dentre as alterações contidas no projeto substitutivo "prejudicado" (rejeitado) na votação, tencionado pela bancada do Partido dos Trabalhadores (PT), é digno de nota o arbítrio de implantar a participação de representantes da sociedade civil de modo ostensivo nas instâncias colegiadas da estrutura de governança metropolitana. Propunha-se que o Conselho de Desenvolvimento contasse com composição tripartite e paritária entre os municípios, o estado e a "participação popular", de forma que a composição do conselho seria integrada por: i) Executivo estadual - Governador do estado, secretários e dirigentes de órgãos relacionados às Fpics; ii) Executivo local - os 39 prefeitos dos municípios da RM; e iii) Participação popular - 39 representantes de entidades da sociedade civil organizada com sede na região (SÃO PAULO, 2011c, p. 4).

Ainda segundo o substitutivo, as entidades referidas deveriam ter reconhecida atuação nas funções públicas de interesse comum à região e ocupariam as cadeiras do Conselho de Desenvolvimento em proporção distribuída entre: movimentos sociais e populares; entidades de trabalhadores; entidades empresariais; entidades profissionais, de classe, acadêmicas ou de pesquisa; e organizações não governamentais (SÃO PAULO, 2011c, p. 4).

Num sentido bem similar, a emenda n. 21, originada da mesma bancada do PT e também rejeitada em votação pelos pares, objetivou alterar a composição do Conselho de Desenvolvimento nele dando assento a 39 representantes da sociedade civil organizada, advindos de entidades com sede e atuação nas Fpics na região, e "provenientes de entidades patronais ou empresariais, entidades sindicais ou de

classes profissionais, movimentos sociais e populares, organizações não governamentais, universidades e institutos de pesquisa" (SÃO PAULO, 2011d, p. 1).

A justificativa elaborada para a incorporação da participação ao Conselho de Desenvolvimento é plenamente defensável e compatível com as diretrizes democráticas e os desenhos institucionais adotados pela administração pública no século XXI, especialmente à luz da governança, consoante defendiam os proponentes da emenda:

não se entende porque não foi incorporada a sociedade no modelo de Conselho de Desenvolvimento proposto. Temos, desde pelo menos a década de 90, novos modelos que se constituem em bem sucedidas experiências de gestão envolvendo a sociedade civil, como por exemplo o Sistema Integrado de Gerenciamento de Recursos Hídricos, iniciativa pioneira do Estado de São Paulo.

Por um lado não vivemos mais no modelo autoritário, por outro o Estado perdeu em muito sua capacidade de indução ao desenvolvimento e de investimento, portanto a construção de uma gestão da metrópole deve necessariamente incluir os vários atores que também participam o desenvolvimento da mesma, ainda que de forma muitas vezes pouco articulada (SÃO PAULO, 2011d, p. 2-3).

Realmente, não há como assimilar logicamente a postura governamental de ignorar a gestão participativa ao ponto de rejeitar a representação da sociedade civil e negligenciar tão escancaradamente diretrizes da Constituição Federal, do Estatuto da Cidade e da própria Constituição Estadual paulista, porque, em 2011, todas as bases da participação estavam explícitas normativamente, as quais vieram a ser reforçadas com o Estatuto da Metrópole, em 2015.

A atitude antidemocrática do Executivo paulista, partilhada pela maioria do parlamento estadual, permitiu que o estado de coisas se mantivesse, numa administração pouco permeável à participação e à oposição.

Considerando que, o objetivo da abertura das instituições à democracia direta via participação (sem os intermediários eleitos por representação) é permitir o acesso a um ambiente onde aconteçam interações genuínas, com disposição a: debate de ideias, diversidade de propostas, manifestação popular, demandas dinâmicas, inclusive resistência e confronto nos diálogos diretos e constantes.

Arrisca-se afirmar que é justamente esse movimento todo, que pode ser imprevisível, difícil de controlar e até desagradável, que uma linhagem de governo que se conserva há tantos mandatos estável no poder, como a do PSDB em São Paulo - com destaque para o três vezes governador Geraldo Alckmin - deseja evitar,

tendo em vista que, governar pela autoridade e com apoio da maioria parece ter sido a cômoda escolha feita.

De fato, o lampejo de discernimento partiu de um grupo de deputados de oposição ao governo, mas não foi suficiente para clarear a visão dos deputados das comissões pelas quais o PLC passou, pois, o parecer conjunto que avaliou as propostas de emendas e o projeto substitutivo, uma vez mais, ao posicionar-se contrário ao conteúdo da emenda n. 21 quanto à presença de representantes da sociedade civil no Conselho de Desenvolvimento, pseudo justificou a recusa:

A participação popular em sede de conselho, seja o de Desenvolvimento, seja o Consultivo, limita-se aos termos assegurados na Constituição Estadual e na Lei Complementar nº 760/94. A proposta, portanto, não está de acordo com o disposto no § 2º, do artigo 154 da Constituição Estadual e do artigo 14, parágrafo único da Lei Complementar nº 760/94 (SÃO PAULO, 2011a, p. 9).

A mesma bancada tentou a proposta de emenda nº 18, que, mantendo os mesmos municípios da RM, redistribui os mesmos em seis sub-regiões (e não em cinco como o PL original aprovado) e propõe nova redistribuição na composição das sub-regiões. A proposta foi rejeitada indicando que a composição das cinco sub-regiões partiu de estudos técnicos e jurídicos da EMPLASA que, por sua vez, defende "a mesma divisão da Região Administrativa de São José dos Campos – os 39 municípios que compõem a RA são organizados em cinco sub-regiões que correspondem às Regiões de Governo" (SÃO PAULO, 2011b, p. 7-8), defendendo o interesse do estado de São Paulo na manutenção de sua estrutura político administrativa e desconsiderando a identidade sub-regional, já que propunha-se uma sub-região específica da Serra da Mantiqueira. Destino diferente não teve a proposta de emenda n. 17, idealizando a criação de um Conselho Consultivo em cada sub-região (SÃO PAULO, 2011a, p. 7).

O substitutivo indicava outras proposições interessantes de distribuição de espaços políticos metropolitanos em escala sub-regional, mas que, por fugirem do modelo do Executivo paulista, foram todas desacreditadas. Uma delas foi a ideia de Conselhos de Desenvolvimento Sub-regionais em cada sub-região e de composição tripartite (estado, municípios e sociedade civil), de caráter normativo, consultivo e deliberativo em nível sub-regional. Outra inovação ventilada foi a realização das Conferências da RMVPLN a cada 2 (dois) anos, em nível regional e sub-regional, com as funções de eleger os representantes da sociedade civil para o Conselho de

Desenvolvimento, de propor diretrizes e avaliar as políticas relativas às Fpics e de definir prioridades de ação. Sugeriu ainda o substitutivo a realização de audiências públicas ordinariamente de seis em seis meses com finalidades bem específicas de controle social. O mérito das ideias seria aumentar a capilaridade da pauta metropolitana junto à sociedade civil e fomentar a participação dos vários segmentos da sociedade no processo de planejamento e gestão metropolitana. Todavia, uma vez mais, o parecer conjunto das comissões da ALESP posicionou-se pela rejeição das proposições, sendo que, a respeito da Conferência, baseou-se em premissas que não sustentam a conclusão de rejeição por sequer adentrar ao mérito da proposta, a saber:

Não vemos pertinência nessa proposta, já que o Conselho de Desenvolvimento, única entidade prevista em Lei, determinará em seu Regimento como e quando se reunirá, para deliberar acerca de planos executados e/ou a executar. Assim, somos pela rejeição do substitutivo de nº 1 (SÃO PAULO, 2011a, p. 9-10).

Ao fim e ao cabo, a lei complementar nº 1.166, de 9 de janeiro de 2012, foi aprovada pela ALESP, sancionada pelo governador, promulgada e publicada, criando, no mundo da institucionalidade.

O conteúdo da norma aprovada segue o padrão de desenho institucional já consagrado no estado de São Paulo, composto por: entidade autárquica estadual como Agência Metropolitana, Conselho de Desenvolvimento Metropolitano, Conselho Consultivo, Fundo de Desenvolvimento Metropolitano e Câmaras Temáticas, o que remete ao diagrama da organização da RMVPLN exposto como figura 3 - Estrutura da Região Metropolitana do Vale do Paraíba e Litoral Norte.

5.1.4 A fase pós formalização legal

Segundo os participantes 2, 5, 6, 11, 14, 15, e 16, a comunidade política da região que havia se engajado no processo de aprovação da lei, principalmente as prefeituras e os deputados estaduais e federais com base eleitoral nesse território, viveu uma onda de otimismo e expectativa a respeito do que viria de vantajoso e novo diante da criação da RM.

Sobre o clima de entusiasmo nas primeiras reuniões do principal conselho da RM, o Conselho de Desenvolvimento, formado por todos os prefeitos e representantes

do Executivo estadual, o entrevistado 5 explica que os prefeitos compareciam e se interessavam em formar a pauta metropolitana. Assim explica:

A participação dos prefeitos era intensa, nos debates, nas proposições (...) os prefeitos estavam dispostos a se envolver nas questões regionais. As pautas regionais foram se formando, por exemplo, saúde e segurança eram sempre discutidas, desenvolvimento econômico também (Entrevistado 5).

Entretanto, após várias proposições, reuniões, propostas formais e informais, pedidos e articulações, os prefeitos do Conselhos de Desenvolvimento foram se frustrando com a falta de retorno por parte da instância estadual. As reuniões do Conselho de Desenvolvimento passaram a não contar mais com a presença dos chefes dos Executivos locais, nas palavras do entrevistado 5, ficou perceptível que, para o Executivo estadual, fazer funcionar as estruturas com projetos para a RMVPLN não era uma prioridade:

É, eu acho que não houve prioridade, sinceramente, até para implantar o sistema metropolitano, sim, mas não para o efetivo funcionamento do sistema. Não, notória, nitidamente, não houve essa prioridade. Porque, se houvesse, desde aquela época, a agência teria uma estrutura operacional melhor, o fundo teria recursos - se não os suficientes, mas, pelo menos, mínimos recursos para que a gente pudesse executar pelo menos um projeto por ano. Chegou a um ponto em que a gente apelava (ao estado de São Paulo): pelo menos nos dê condições de desenvolver um projeto para que os prefeitos encontrem motivo para continuar vindo nas reuniões do Conselho de Desenvolvimento. Porque foi passando o tempo, não aconteceu nada (Entrevistado 5).

Como consequência, os prefeitos deixaram de comparecer às reuniões, assim relatado pelo mesmo entrevistado: "De 39, prefeitos compareciam 5 ou 6. Mas, é natural. Prefeito é uma figura muito ocupada, extremamente ocupada" (Entrevistado 5). Da empolgação inicial com a promessa de recursos para resolver as questões da região, do envolvimento nas primeiras reuniões, foi permanecendo um quadro de descrença para com a efetividade da região metropolitana.

Perguntado sobre o grau de prioridade da política metropolitana para o estado de São Paulo, o participante 6 corrobora a falta predileção por implantar a RMVPLN por parte do Executivo, considerando até que a Agência Metropolitana foi criada somente em 2015:

Não vejo nada de concreto em termos de investimentos na Região Metropolitana, o que me faz concluir que ainda não se trata de uma prioridade para o Estado. Havia uma expectativa maior em relação ao que poderia acontecer nesse sentido, mas as únicas mudanças visíveis foram o fim do DDD para as ligações interurbanas, que passaram a ser locais, e a mudança da cor dos ônibus que fazem o transporte intermunicipal e interurbano, que

passou a ser responsabilidade da Empresa Metropolitana de Transportes Urbanos (EMTU).

A respeito da realização de projetos de interesse metropolitano, uma fala bastante presente entre os entrevistados foi a falta de recursos para a implantação de alguns projetos que foram elaborados com o apoio da EMPLASA em prol da RMVPLN. Como o financiamento é condição essencial para a execução, os planos foram frustrados.

Justamente sobre a falta de recursos financeiros e a operacionalização do fundo metropolitano, os entrevistados tiveram posições diferenciadas. Aqueles entrevistados que trabalhavam à época (por volta de 2012 a 2018) em órgãos técnicos do governo do Estado e que, no momento da entrevista estava desvinculados de instituições governamentais, posicionaram-se pela falta de vontade política do estado de São Paulo como fator principal para a omissão na destinação de recursos. Por outro lado, os entrevistados que, atualmente, estão vinculados a alguma estrutura do Estado ou função junto à RMVPLN, justificaram que a escassez de recursos foi generalizada, que não foi uma falta de prioridade para com a implementação de projetos da RMVPLN, especificamente, mas, um reflexo da crise econômica mundial e da crise fiscal no estado.

Ingressando na questão dos múltiplos atores locais dos municípios frente à instância metropolitana, percebeu-se, por meio das entrevistas, que os prefeitos, inicialmente, encamparam a ideia de união dos municípios para que formassem um bloco fortalecido frente ao governo do estado. Assim afirmou o participante 6 quando perguntado sobre o engajamento dos chefes dos Executivos municipais:

No início, a impressão foi de que houve certa confusão entre os papéis da Agemvale e do CODIVAP, que até então era o fórum que reunia os prefeitos para discutir e encaminhar suas demandas em comum. Por outro lado vejo que muitos dos prefeitos ainda não compreenderam a importância da Região Metropolitana como ferramenta para resolução desses problemas em comum, inclusive na captação de recursos. (Participante 6).

Um projeto significativo e abrangente na área de segurança pública foi discutido por bastante tempo em reuniões regionais diversas. Como as instituições da RMVPLN não tinham verba para elaborar o projeto, a EMPLASA conseguiu os recursos em seu nome e contratou a Fundação Escola de Sociologia e Política de São Paulo para realizar os estudos. Nas palavras do entrevistado 5, após muito esforço e com o projeto pronto, houve a decepção de que o estado não concretizaria a proposta.

Atualmente, este projeto é uma das principais pautas da segurança pública regional, com parte de sua implantação concretizada via instalação de câmeras de monitoramento em pontos de diversos municípios integradas ao centro de operações da Polícia Militar de São Paulo em São José dos Campos-SP.

A queda de braços entre prefeitos e governador parece bem nítida:

Eu acho também que quando o governante, ele pensa assim, poxa vida, na medida que a gente. Descentralizar essa gestão através dos do sistema metropolitano, com as diversas agências, nos diversos fundos, os diversos conselhos... A figura do executivo maior do estado, o governador, ela vai ficar irrelevante. Não é? Claro que é, os governantes locais, vão acreditar muito para esse governante maior, mas o povo não vai mais ouvir falar do governante maior. Acho que, pensa, para estar na cabeça do governante maior o seguinte, poxa, eu não vou estar mais em evidência nenhuma. É, o meu protagonismo político vai ser apagado. Então, eu acho, que eu acho que esse aspecto também é, talvez numa, numa escala menor, mas ele também foi um outro fator que contribuiu para, pra que ele não tivesse muito estímulo em fazer um esforço maior, não é porque é o próprio Alckmin. Ouvi muitas vezes dele o seguinte, ó, governar é estabelecer prioridades (Entrevistado 5).

A decepção dos atores políticos locais que estavam envolvidos no grupo de defesa da RM e que, na momento das entrevistas, não estavam com mandatos em andamento ou ocupavam cargos junto ao governo do estado ou prefeituras, foram os mais críticos à falta de atenção à implantação da governança metropolitana e aos projetos metropolitanos, ou seja, atuação conjunta frente às funções públicas de interesse comum.

Aqueles entrevistados com alguma posição de ligação com o governo do estado também amenizam a falta de andamento na implementação e no funcionamento das instituições e mecanismo próprios da governança e da gestão metropolitanas ao pouco tempo de existência da RMVPLN, como se esse arranjo fosse ainda novo e estivesse "engatinhando":

A nossa região, ela é recém criada, apesar, que agora, não somos mais a caçula porque tem mais uma região, mas éramos a última até então. E são vários desafios até a gente poder constituir, trabalhar da forma que os prefeitos entendem que é o ideal, mas são etapas a serem superadas, a serem vencidas. Como falei, o fundo, hoje, está constituído. O PDUI está aí tendo as suas audiências, esperamos que o mais breve possível saia um bom projeto mesmo dele, que abranja todas as necessidades, todos os projetos que os municípios, as sub-regiões, almejam e atenda a realidade de cada sub-região. E, através dessas ferramentas, a gente poder planejar, projetar o futuro, os projetos que virão pela frente (Entrevistado 14).

Embora não tenha sido avaliada essa frequência dos integrantes do Conselho de Desenvolvimento, o quadro 4 evidencia a variação ao longo dos anos e é compatível com os relatos.

Quadro 4- Quantidade de reuniões ordinárias do Conselho de Desenvolvimento da RMVPLN por ano (2012-2022)

Reuniões do Conselho de Desenvolvimento da RMVPLN	
ano	quantidade
2012	3
2013	4
2014	5
2015	3
2016	2
2017	2
2018	5
2019	3
2020	0
2021	1
2022	1

O ano de 2014, enquanto ainda eram dados os primeiros passos para a implantação das estruturas e mecanismos que permitiriam uma ação autônoma da RMVPLN e o ano de 2018, em franco momento em que o prazo do PDUI era a principal preocupação das instituições metropolitanas do Brasil, foram os anos com uma maior quantidade de reuniões formais. Todavia, as costuras em prol da implantação não acontecem propriamente nesses encontros, são prévias e paralelas aos mesmos.

A escala de ação da política metropolitana passará a existir se for construída. Dentre os atores responsáveis por essa construção, a ausência, muito sentida, tem acontecido por parte do Estado de São Paulo, até 2021, ao menos. Outra ausência que também acontece, mas não foi apontada pelos participantes, é a da sociedade civil, mas, por total falta de abertura dos outros agentes envolvidos, conforme exposto no início da presente seção.

Como explica Arrais (2008), no Brasil, a escala da região se fez mais uma escala de intervenção do que uma escala de administração. Possivelmente, a falta de tradição em fazer da região um lugar político e a força de fixação das escalas local e estadual sejam algumas das barreiras ainda presentes para a RMVPLN .

Na discussão sobre a escala, o que está em questão é a ação. Essa ação não é casual.[...] Essa ação também é produto dos interesses governamentais, que muitas vezes se encontram presos aos recortes territoriais administrativos. Assim, quando pensamos em escala, estamos nos referindo à escala de ação, o que implica dizer que seu limite corresponde aos limites das ações dos diversos atores sociais no espaço urbano-regional (ARRAIS, 2008, p. 83).

Os atores sociais passam a se envolver na articulação metropolitana à medida que seus interesses estão em jogo naquela arena. O estímulo pode vir de uma disputa de poder, de prestígio, de recursos financeiros, dentre outros.

Perguntado sobre os desafios da implantação da RMVPLN, respondeu o participante 6:

Creio que o maior desafio seja colocar em funcionamento toda a estrutura que foi concebida para fomentar e dotar de recursos os programas de desenvolvimento, promover as ações conjuntas que levem à solução dos problemas comuns e efetivar a participação da população. O saneamento, o transporte público, a infraestrutura de atendimento à saúde, a segurança pública, o desenvolvimento econômico através de segmentos como o turismo, por exemplo, necessitam de recursos e de projetos. Esse deveria ser o papel da Agemvale (Participante 6).

De forma vagarosa, a região metropolitana foi alcançando as formalizações institucionais que eram necessárias para atuar, assim relatado na fala do entrevistado de Pinto (2021) que atuava pela EMPLASA:

Segundo o relato de José Luiz Pedretti, ex-presidente da EMPLASA, o processo envolvendo as RMs no país e o contexto do momento da concepção, permitiram um sucesso de curto prazo na implementação da RMVPLN. Com apoio técnico e financeiro da EMPLASA, em razão da AgemVale ainda estarem formação, foram desenvolvidos os seguintes projetos: (a) transporte coletivo de passageiros sobre pneus, de caráter metropolitano, sob a responsabilidade da EMTU; (b) aprovação e implantação da telefonia metropolitana, com a integração do DDD em 38 dos 39 municípios da RM Vale. A Agência de Desenvolvimento da Região Metropolitana do Vale do Paraíba e Litoral Norte (AGEMVALE), estrutura do governo do estado para a articulação dos interesses dos entes regionais, foi criada através da edição do Decreto nº 61.256, de 8 de maio de 2015, quando é aprovado o Regulamento da AGEMVALE. Diante de tal fato, a EMPLASA já não tinha mais competência para a realização de projetos e atividades na RMVPLN. Continua, todavia, dando, à distância, assessoramento técnico e jurídico à recém-criada autarquia. A Agência recebe suporte da EMPLASA, observa Pedretti na mesma entrevista, nos momentos em que ainda não dispunha de técnicos e pessoal para uma atuação plena (PINTO, 2021, p. 149).
[...]

"A RMVPLN também sofreu com as mudanças na política regional e metropolitana do Governo do Estado. A AGEMVALE sempre trabalhou com uma estrutura muito enxuta, não sendo sido (sic) possível a realização de estudos e projetos por ausência de equipe técnica, segundo Pedretti. O Fundo, por diversos anos, teve rubrica específica no orçamento do Estado, mas nunca conseguiu utilizar tais recursos financeiros. E, por fim, o Conselho de Desenvolvimento, cujas reuniões eram muito concorridas, devido ao interesse dos prefeitos dos municípios metropolitanos, foi se esvaziando em face da ausência de ações concretas por parte da AGEMVALE do Fundo" (PINTO, 2021, p. 151).

Embora a razão de existir das regiões metropolitanas seja a comunhão na execução eficiente das funções públicas de interesse comum, e, a mera formalização de instituições via atos normativos que se fazem ocos na esfera da ação não contribui para o atingimento da finalidade precípua das RMs. Mesmo assim, a dimensão das instituições é um passo indeclinável e elementar no universo da "burocracia" estatal, sem o qual, não há segurança para chegar ao objetivo final.

Assim considerando, o Estatuto da Metrópole adotou o caminho da institucionalidade na composição do modelo de gestão plena, que será a seguir confrontado com o que existe instalado na RMVPLN.

5.2 A RMVPLN FRENTE ÀS DIRETRIZES DO ESTATUTO DA METRÓPOLE

A análise da estrutura institucional e normativa da RM implica a necessidade de aprofundar a compreensão dos processos de consolidação e adaptação das unidades ao marco legal nacional, Estatuto da Metrópole. Por isso, feitos o detalhamento e a análise dos arranjos institucionais de governança metropolitana requisitados pelo Estatuto da Metrópole na seção anterior, agora, neste item, passa-se a uma nova análise comparativa com as instâncias e mecanismos de planejamento e gestão metropolitana implantadas junto à RMVPLN.

Em suma, as três dimensões da gestão plena (vide figura 2) contemplam um aspecto formal que é a criação e a delimitação da RM por lei complementar estadual; um aspecto estrutural denominado de estrutura de governança interfederativa que deve ter três instâncias e um sistema e, por fim, um aspecto de planejamento cujo instrumento é o plano de desenvolvimento urbano integrado (PDUI).

São exatamente esses os pontos que foram avaliados comparativamente com o que existe na gestão da RMVPLN, a qual, adianta-se, não pode ser considerada "gestão plena".

Quanto ao primeiro aspecto, da RM ser criada e delimitada por lei complementar, este foi cumprido. Aliás, é um requisito exigido pela Constituição Federal e todas as RMs brasileiras o cumprem.

A respeito do aspecto de instrumento de planejamento, ou seja, possuir plano de desenvolvimento urbano integrado aprovado mediante lei estadual, esta é uma exigência que a RMVPLN está em processo de cumprimento, estando em vias de submeter a versão do PDUI ao Conselho de Desenvolvimento. Este processo é melhor tratado no próximo item.

Quanto ao aspecto da estrutura de governança interfederativa, a RMVPLN cumpre parcialmente as exigências do Estatuto da Metrópole (art. art. 8º, incisos I a IV). Dos quatro elementos integrantes da governança, afirma-se que a RM tem condições atuais de cumprir plenamente dois deles: a instância executiva e o sistema integrado de alocação de recursos e sistema sistema integrado de alocação de recursos e de prestação de contas (BRASIL, 2015).

Por outro lado, as instâncias deliberativas e técnico-consultivas são as que estão mais distantes de atender ao Estatuto da Metrópole.

Explorando esses quatro elementos, cada um será analisado individualmente adiante, iniciando pelos dois elementos presentes na estrutura da RMVPLN e partindo, em seguida, para os outros dois que não foram adequadamente implementados na unidade em estudo:

a) instância executiva composta pelos representantes do Poder Executivo dos entes federativos integrantes das unidades territoriais urbanas.

Quanto à instância executiva, em que pese o texto legal estabelecer que ela é composta por representantes do Poder Executivo dos entes federativos da unidade regional, este ponto foi desconstruído na seção anterior, pois não há eficiência em cumprí-lo ao pé da letra.

Por isso, entendendo que deva existir uma instância com funções executivas, de viés operacional e gerencial de execução administrativa, comprometida com o acompanhamento e o cumprimento das decisões do conselho deliberativo. Advoga-se que a Agência Metropolitana do Vale do Paraíba e Litoral Norte (AGEMVALE) cumpre com esta específica demanda do Estatuto da Metrópole.

Foram 3 anos de espera para que a entidade autárquica estadual fosse criada, e assim foi feito via Lei Complementar nº 1.258/2015 (SÃO PAULO, 2015b). A

autarquia tem sede em São José dos Campos e é dotada de autonomia administrativa, financeira e patrimonial, com vinculação, atualmente, à Secretaria de Desenvolvimento Regional. Por sua vez, o FUNDOVALE vincula-se à AGEMVALE, por meio do qual é possível receber recursos:

O conjunto dos Municípios carreará para a AGEMVALE recursos equivalentes ao idêntico valor carreado pelo Estado, através do Fundo Vale, que serão proporcionais, no tocante a cada Município, à respectiva participação na arrecadação do Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação (ICMS) (AGEMVALE, 2022).

Segundo o texto da lei (art. 3º), a agência tem por finalidade integrar a organização, o planejamento e a execução das Fpics da RMVPLN, com as atribuições de:

- arrecadar as receitas próprias ou as que lhe sejam delegadas ou transferidas;
- elaborar planos, programas e projetos de interesse comum e estratégico, estabelecendo objetivos e metas, bem como fiscalizar e avaliar sua execução;
- promover a desapropriação de bens declarados de utilidade pública, quando necessário;
- conduzir sua gestão administrativa interna;
- realizar sua gestão financeira e patrimonial, elaborar e executar o orçamento, gerir a receita e os recursos adicionais, administrar os bens móveis e imóveis e celebrar convênios e contratos;
- apresentar informe detalhado sobre suas atividades em audiências públicas semestrais (art. 11, CLE nº 1.166/2012) (SÃO PAULO, 2015a).

Outra atribuição importante da AGEMVALE é a de secretaria executiva do Conselho de Desenvolvimento da RMVPLN. Por meio da agência, a RM tem capacidade para atuar como instituição.

b) sistema integrado de alocação de recursos e de prestação de contas.

O sistema integrado de alocação de recursos e de prestação de contas, relaciona-se ao orçamento e ao financiamento da RM. Considera-se, ainda, que a prestação de contas seja intrínseca quando se trata de gasto público. Inclusive, há um conjunto de normas que prevêem as fiscalizações externas por órgãos como os Tribunais de Contas e o próprio cidadão.

Por isso, na atual estrutura da RMVPLN, cumpre-se esse elemento da governança metropolitana por meio do Fundo de Desenvolvimento da Região Metropolitana do Vale do Paraíba e Litoral Norte (FUNDOVALE), instituído pelo Decreto 59.229, de 24 de maio de 2013. Ele é o responsável por dar suporte financeiro ao planejamento e às ações na unidade regional, tais como financiamentos e investimentos em planos, projetos, programas, serviços e obras que se inserem no âmbito das Fpics.

Além disso, é objetivo do FUNDOVALE a contribuição com recursos técnicos e financeiros para: i) melhoria da qualidade de vida e o desenvolvimento socioeconômico da RMVPLN; ii) elaboração de estudos, pesquisas e projetos, para a melhoria dos serviços públicos municipais de interesse comum; c) redução das desigualdades sociais da região (SÃO PAULO, 2013).

Sobre a origem dos recursos do fundo, é previsto:

Os recursos do Fundo serão provenientes do orçamento do Estado, dos municípios, de transferências da União, de doações de pessoas físicas ou de empresas e de empréstimos de organismos internos e externos, como o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), por exemplo. A Constituição do Estado de São Paulo, por sua vez, determina que o estado e os municípios destinarão recursos financeiros específicos, nos respectivos planos plurianuais e orçamentos, para o desenvolvimento de FPICs (art. 157) (AGEMVALE, 2022).

Cabe ao estado e aos municípios da RM, na elaboração de seus respectivos planos plurianuais e orçamentos anuais, destinar recursos ao FUNDOVALE em prol das Fpics (art. 6º). Sugere a lei que a contribuição dos municípios da RMVPLN para o FUNDOVALE poderá seguir o critério da arrecadação da receita *per capita* de cada Município, mirando certa proporcionalidade (art. 5º, § 1º, SÃO PAULO, 2013).

Os recursos do FUNDOVALE devem ser aplicados seguindo as deliberações do Conselho de Desenvolvimento (art. 7º), cuja a aplicação dos recursos do FUNDOVALE deve ser supervisionada por um Conselho de Orientação, composto por 6 (seis) membros, com uma série de atribuições que garantem a segurança, a legalidade e a transparência na destinação dos recursos do fundo.

Atua como agente financeiro do FUNDOVALE o Banco do Brasil S.A. E, após a reestruturação administrativa de 2019 pelo governo do estado, a administradora do FUNDOVALE é a Desenvolve SP, a Agência de Desenvolvimento Paulista, fazendo as vezes de mandatária do estado na contratação e cobrança de financiamentos concedidos.

Tal mudança causou uma desinteligência jurídica que acabou por dificultar ainda mais a operação do fundo. Porém, segundo o entrevistado 14, o impasse foi recentemente sanado.

c) instância colegiada deliberativa com representação da sociedade civil.

A diversidade em variados aspectos dos municípios integrantes da RMVPLN é um ponto essencial a ser enfrentado na gestão metropolitana. Entretanto, a norma específica da RMVPLN (LC 1.166/2012) (SÃO PAULO, 2012a) pouco inovou na disciplina da unidade regional com relação ao padrão normativo paulista já instituído há anos por uma norma geral de 1994, a lei complementar nº 760 de 1º de agosto de 1994, que estabelece diretrizes para a Organização Regional do estado de São Paulo (SÃO PAULO, 1994a).

Por meio das disciplinas normativas, a RMVPLN tem sua estrutura e gestão definidas principalmente pela supracitada Lei Complementar criadora, que define sua estrutura, já tradicional entre as RMs paulistas, abarcando o Conselho de Desenvolvimento, o Conselho Consultivo, as Câmaras Temáticas, as Câmaras Temáticas Especiais, a Agência Metropolitana e o Fundo de Desenvolvimento Metropolitano, os quais serão a seguir abordados.

O Conselho de Desenvolvimento tem caráter normativo e deliberativo, composto por representantes de todos os municípios, do estado e do Poder Legislativo estadual. Os representantes do estado são nomeados pelo governador a partir das indicações das Secretarias a que se vincularem as funções públicas de interesse comum; já os representantes dos municípios serão o prefeito de cada município da região metropolitana ou pessoa por ele designada, e por sua vez, os representantes do Poder Legislativo Estadual serão dois, dotados de reconhecida capacidade técnica e administrativa, indicados pela Mesa Diretora da Assembleia Legislativa.

As atribuições do Conselho de Desenvolvimento estão previstas no art. 13 da lei complementar nº 760/1994, acrescidas das previstas no art. 6º da lei complementar nº 1.166/2012, e dentre as quais estão: deliberar sobre planos, projetos, programas, serviços e obras a serem realizados com recursos financeiros do Fundo de Desenvolvimento da Região Metropolitana do Vale da Paraíba e Litoral Norte; deliberar sobre quaisquer matérias de impacto regional e elaborar seu

regimento, sendo que o regimento interno do Conselho de Desenvolvimento foi aprovado e está em vigor.

O Conselho de Desenvolvimento é dirigido por um Presidente e um Vice-Presidente eleitos por votação de seus pares e detém Secretaria Executiva exercida por entidade autárquica (a Agência Metropolitana), cuja criação foi autorizada pelo artigo 17, da Lei Complementar nº 1.166/2012 (SÃO PAULO, 2012a).

A composição do órgão máximo em termos normativos e decisivos da RM é exclusivamente governamental. Nele, as decisões são tomadas de forma paritária entre estado e municípios, cada qual com peso de 50% (cinquenta por cento) dos votos, por meio de sistema proporcional.

Como mecanismos de participação da sociedade civil nos trabalhos do Conselho de Desenvolvimento, a lei estipular algumas possibilidades limitadas:

Artigo 14 - A participação popular no Conselho de Desenvolvimento atenderá aos seguintes princípios:

I - divulgação dos planos, programas, projetos e propostas com antecedência mínima de 30 (trinta) dias;

II - acesso aos estudos de viabilidade técnica, econômica, financeira e ambiental;

III - possibilidade de representação por discordância e de comparecimento à reunião do Conselho para sustentação; e

IV - possibilidade de solicitação de audiência pública para esclarecimentos.

Parágrafo único - O Conselho de Desenvolvimento estabelecerá em seu regimento interno os procedimentos adequados a participação popular. (SÃO PAULO, 2012a).

A participação em reuniões deve ser solicitada com antecedência por entidades da sociedade civil para sustentação oral sobre temas a serem votados (art. 10, parágrafo único do Regimento do Conselho) ou manifestação acerca de matéria em discussão, sem direito a voto (art. 40 do Regimento do Conselho).

Com relação às audiências públicas, elas podem acontecer por convocação do próprio Conselho de Desenvolvimento ou por solicitação popular. A solicitação de audiência pública para esclarecimentos por parte da população deve ser elaborada por entidades da sociedade civil (art. 35 do Regimento do Conselho de Desenvolvimento), tendo como objeto planos, programas, projetos e propostas, bem como estudos de viabilidade técnica, econômica, financeira e ambiental. Objetos estes que também devem ser previamente divulgados pelo conselho com óbvia observância ao princípio da publicidade.

Há ainda previsões de iniciativa popular quanto às proposições no Conselho de Desenvolvimento, pois qualquer cidadão ou entidade legalmente constituída poderá

apresentar proposta para deliberação no Conselho de Desenvolvimento (art. 6º, § 3º, SÃO PAULO, 2012a).

A iniciativa popular é também contemplada em caso de persistente empate nas deliberações do conselho, caso em que a matéria será arquivada e não poderá ser objeto de nova proposição no mesmo exercício, salvo se apresentada por iniciativa popular, subscrita, no mínimo, por 0,5 % (meio por cento) do eleitorado da Região (art. 10, § 3º, SÃO PAULO, 2012a).

Todas essas formas de "participação popular" permitidas pela legislação paulista são vergonhosamente insuficientes frente ao sistema democrático brasileiro. Há uma estrutura legislativa nacional que engloba importantes normas, como a Constituição Federal, o Estatuto da Cidade (lei federal nº 10.257/2001) (BRASIL, 2001) e, mais recentemente, o Estatuto da Metrópole, que de forma expressa, explícita e ostensivamente estabelecem a participação da sociedade civil nas decisões e acompanhamento do que se faz na esfera pública. Porém, as normas paulistas não são adequadas às nacionais neste ponto.

Como esse padrão de arranjo institucional é imposto a todas as regiões metropolitanas do estado, tem grande serventia suscitar a recente decisão do Tribunal de Justiça de São Paulo, que, no Mandado de Injunção nº 2276482-73.2020.8.26.0000, impetrado em face do governador do estado de São Paulo e do presidente da Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo, cujo objeto foi a lacuna normativa nas Leis Complementares estaduais nº 760/1994, e nº 815/1996 (esta última, criadora da RM da Baixada Santista) em razão da falta de representantes da sociedade civil no Conselho de Desenvolvimento da RM, determinou que se supra a omissão para garantir a efetiva participação, nesses termos:

O Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo concedeu a ordem: "a) para que, no prazo de seis meses, supra-se a omissão legislativa contida nas Leis Complementares Estaduais nº 756/94" (leia-se: 760/94) "e 815/96; b) caso não suprida a mora legislativa: destine-se metade do número de assentos do Conselho de Desenvolvimento Regional da Baixada Santista à sociedade civil, para elaboração e aprovação do Plano Regional de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos, tomada de decisões e fiscalização de medidas relacionadas com o referido plano; _ proceda-se a escolha dos representantes da sociedade civil por Universidades sediadas na Baixada Santista, e por entidades, cooperativas ou associativas sediadas na Baixada Santista e constituídas há pelo menos um ano, e que tenham objeto social relacionado com a defesa do meio ambiente, da saúde ou da gestão de resíduos sólidos (SÃO PAULO, 2020b).

Embora a decisão judicial seja uma medida drástica, o processo em questão evidencia que é de longa data o pleito de que se implante a devida participação da sociedade civil na instância máxima da região metropolitana, pois os mecanismos de "participação popular" da lei paulista são pífios como meio de realizar o processo democrático conforme padrões constitucionais e legais, mormente após o Estatuto da Metrópole.

Notória a deficiência na estrutura da RMVPLN quanto à participação da sociedade civil, uma vez que o art. 8º do Estatuto da Metrópole determina que a governança interfederativa compreenderá em sua estrutura básica "instância colegiada deliberativa com representação da sociedade civil;" (art. 8º, II) , não existindo tal requisito na estrutura da RMVPLN, pois não há representação da sociedade civil no Conselho de Desenvolvimento, apenas no Conselho Consultivo, que se considera não deliberativo.

Nem no Conselho Consultivo ou nas Câmaras temáticas da RMVPLN há a possibilidade de ampla participação da sociedade civil. Há uma defasagem na legislação paulista acima descrita com relação à Constituição Federal de 1988, o Estatuto da Cidade de 2001 e o Estatuto da Metrópole de 2015. Embora, a lei que criou a RMVPLN fixe que "o Conselho procurará compatibilizar suas deliberações com as diretrizes fixadas pela União e pelo estado para o desenvolvimento urbano e regional". (art. 13, § 1º, BRASIL, 1988), devendo haver compatibilidade com as previsões de leis anteriores (como a Constituição Federal e o Estatuto da Cidade) e posteriores (como o Estatuto da Metrópole). Isso não foi feito, o descompasso persiste.

Para mencionarmos importantes previsões do Estatuto da Metrópole (lei federal 13.089/2015), este destaca que a governança interfederativa das RMs deve seguir o princípio da gestão democrática da cidade (art. 6º, V, BRASIL, 2015), consoante os arts. 43 a 45 da lei federal nº 10.257/2001 (BRASIL, 2001). No mesmo sentido, os meios de controle social da organização, do planejamento e da execução de funções públicas de interesse comum; expressando como diretriz específica em seu art. 7º:

V – participação de representantes da sociedade civil nos processos de planejamento e de tomada de decisão; (Redação dada pela Lei nº 13.683, de 2018) (BRASIL, 2015).

Esse conjunto de previsões reforça a centralidade e a essencialidade da participação na escala regional.

Além disso, o processo de elaboração do obrigatório plano de desenvolvimento urbano integrado de região metropolitana deve promover “audiências públicas e debates com a participação de representantes da sociedade civil e da população, em todos os municípios integrantes da unidade territorial urbana” (art. 12, § 2º, I) (BRASIL, 2015), processo que ainda não foi concluído na RMVPLN, mas está em andamento.

Até mesmo para a criação de RM, o Estatuto da Metrópole exige a participação via audiências públicas envolvendo todos os municípios integrantes da unidade territorial (art. 3º, § 2º) (BRASIL, 2015).

Por seu turno, mantendo a linha de exigência de representação comunitária na tomada de decisão em âmbito local e regional, o já citado Estatuto da Cidade, que regulamenta a política urbana de origem constitucional e nos dá o teor das almejadas cidades sustentáveis, contém ferramentas para a participação social ativa na gestão municipal. É expresso quanto à gestão democrática da cidade nos artigos 43 a 45, citando órgãos colegiados, audiências e consultas públicas, além de ser claro quanto à gestão democrática metropolitana, *in verbis*:

Art. 45. Os organismos gestores das regiões metropolitanas e aglomerações urbanas incluirão obrigatória e significativa participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade, de modo a garantir o controle direto de suas atividades e o pleno exercício da cidadania (BRASIL, 2001).

O Estatuto da Cidade, por meio de tais regras, principalmente em seu art. 45 que é específico sobre unidades regionais, vem reforçar o exercício da cidadania localmente e regionalmente, e é relevante por prever a gestão democrática e conceder meios de exercê-la pelo uso de arenas extraparlamentares, que incluem a realização de debates, audiências e consultas públicas sobre o plano plurianual, a lei de diretrizes orçamentárias e orçamento anual, como condição obrigatória para sua aprovação pela Câmara Municipal. Ademais, cita-se, por fim, a existência de exigências de mesma natureza para a elaboração e aprovação do principal instrumento de gestão das cidades: o Plano Diretor Participativo, que deve se compatibilizar com o âmbito metropolitano.

Implementar a gestão democrática é, portanto, uma questão de governança, já que, nos moldes atuais, a governança é acompanhada do potencial democrático, possibilitando indefinidas formas de gestão conjunta e incremento da eficiência e da

efetividade dos resultados da gestão do estado, “são as estratégias de coordenação dos atores sociais na construção de políticas” (VENDRAMINI, 2010, p. 64).

Pensar a governança metropolitana sob o aspecto da produção do espaço metropolizado é admitir que os processos de macroprodução são preponderantes (mercado imobiliário, megaeventos urbanos etc.), com prevalência de grandes atores econômicos, à margem dos quais estão os cidadãos e os movimentos sociais formalizados ou não, com esporádica e episódica visibilidade. Estas ações coletivas impactam a escala micro da produção e apropriação da cidade, o que não as impede de ser um importante contraponto (FERRÃO, 2015, p. 217).

Fortalecer as microproduções da cidade pelas diversas formas de participação coletiva é uma maneira de construir pontes para a democracia e a cidadania. O poder político da cidade, com toda sua contradição, é legítimo.

Porém, as reivindicações e posições da sociedade civil não podem ser endeusadas, pois tendem a ser parciais dentro do interesse de cada coletividade e podem ser contrárias a valores sociais civilizadamente construídos e aos direitos humanos, como movimentos racistas, xenofóbicos ou homofóbicos, para citar alguns. Por isso, a presença do estado e seus compromissos com o interesse público são imprescindíveis, inclusive porque as figuras do estado integram o sistema democrático representativamente.

A garantia da participação, contudo, não deve ser negligenciada, mas sim implantada em consonância com os numerosos fundamentos citados. Ademais, as falhas de conduta (ação e omissão) e as falhas legislativas apontadas na RMVPLN ferem a ordem jurídica e impedem amplo direito à cidade. Causam ainda uma contradição normativa interna que é um problema afeto às atividades de gestão e planejamento urbano e regional.

Avaliando as atas das reuniões do Conselho de Desenvolvimento da RMVPLN, Gomes *et al.* (2021) notam que seus encontros colegiados, salvo poucas exceções, são usadas para "o endosso a projetos e questões recorrentes trazidas à discussão pelo estado", tornando o conselho:

uma instância de aproximação do governo do estado aos municípios, sim, mas com uma presença significativamente mais impositiva das intenções e dos anúncios de programas e projetos do estado paulista – no caso, inicialmente, mediado pela Emplasa e algumas secretarias. Como espaço para o debate, não se nota tanto nessas reuniões uma conjunção de forças e proposições referentes às perspectivas de cooperação entre municípios, sobretudo em vista da discussão esperada sobre quais são os interesses comuns e, em correlato, as funções públicas de interesse

comum, bem como as prioridades para o desenvolvimento e o planejamento regional (GOMES *et al.*, 2021, p. 41).

Assim, o padrão assimétrico de forças estabelecido desde a proposta do governador para a RMVPLN, em que o estado pauta e define e os atores locais endossam as escolhas estaduais tem se mantido também no órgão máximo deliberativo, que, a despeito de ser paritário (igual peso dos votos dos municípios e do estado) não iguala as forças.

Observou a pesquisadora que a atuação dos prefeitos no Conselho de Desenvolvimento, quando não é motivada pelos interesses de sua administração local, são impulsionados pela expectativa de bem relacionar-se com o governador. A exemplo do exercício da presidência do conselho, que, embora pareça ser função de prestígio para o prefeito/prefeita que a ocupa, é um trabalho burocrático que o prefeito (uma figura extremamente ocupada) faz para agradar ao governador.

d) organização pública com funções técnico-consultivas.

Não existe, atualmente, esta organização em atuação na estrutura da RMVPLN.

A lei criadora da RM em questão prevê a possibilidade do Conselho de Desenvolvimento constituir Câmaras Temáticas, para as funções públicas de interesse comum, mas elas ainda não foram implantadas. Câmaras Técnicas também não seriam suficientes para suprir a exigência.

Por sua vez, a agência metropolitana, AGEMVALE, uma autarquia estadual, tem previsão na lei que a instituiu, Lei complementar Estadual nº 1.258/2015 de ter uma assistência técnica e uma diretoria técnica em sua estrutura, sendo a diretoria técnica composta por: i) Grupo de Planejamento; ii) Grupo de Gestão; e iii) Grupo de Documentação Técnica e Informática (SÃO PAULO, 2015b).

Atualmente, a equipe em exercício na AGEMVALE é enxuta e conta com trabalhadores voltados à área administrativa, pois o estado não completou todo o quadro de pessoal previsto. Mas, a equipe pode ser incrementada com a assunção dos cargos em aberto, dotando a AGEMVALE de equipe técnica e de real capacidade de atuação a fim de assumir uma de suas atribuições por lei:

Artigo 3º - A AGEMVALE tem por finalidade integrar a organização, o planejamento e a execução das funções públicas de interesse comum da Região Metropolitana do Vale do Paraíba e Litoral Norte, desenvolvendo as seguintes atribuições:

II - elaborar planos, programas e projetos de interesse comum e estratégico, estabelecendo objetivos e metas, bem como fiscalizar e avaliar sua execução .(SÃO PAULO, 2015a).

Segundo o Regimento Interno da AGEMVALE, cabe à Assistência Técnica coordenar, supervisionar, fiscalizar e executar as atividades próprias de assistência técnica da AGEMVALE, com as atribuições de (art. 24):

I - assistir o Diretor Executivo no desempenho de suas funções;
II - propor e orientar o desenvolvimento das atividades técnicas e administrativas;
III - apoiar e participar de planos, programas e projetos desenvolvidos pela Diretoria Executiva;
VI - emitir pareceres, realizar estudos e outros trabalhos que se caracterizem como apoio técnico à execução, controle, acompanhamento e avaliação das atividades da Diretoria Executiva (SÃO PAULO, 2015b).

Ainda integrando a AGEMVALE, seu Regimento Interno confere ao Planejamento da Diretoria Técnica as seguintes atribuições (art. 29):

- assessorar o Diretor Adjunto da Diretoria Técnica nas questões institucionais de interesse dos Municípios da RMVPLN.
- prestar assistência institucional aos Municípios da RMVPLN em assuntos de interesse metropolitano.
- promover estudos e pesquisas junto a órgãos e entidades, públicos ou privados, nacionais, internacionais ou estrangeiros, visando à captação de recursos financeiros para a realização de projetos, obras ou serviços de interesse da RMVPLN.
- promover a articulação entre os Municípios integrantes da RM e os diversos órgãos e entidades setoriais da União e do Estado e de outras entidades não estatais, visando à conjugação de esforços para a implantação de planejamento integrado metropolitano e a execução das Fpics.

Então, no âmbito normativo-institucional, todos os mecanismos estão à disposição da Agência para atuar como instância técnica-consultiva, até mesmo, planejadora e gestora. A vontade política para que isso se implante deve partir do Executivo estadual.

Até 2019, isto não era um problema para a RMVPLN e para as demais unidades territoriais urbanas do estado de São Paulo, em qualquer das modalidades (RMs, AUs ou MRs), pois, a Empresa Paulista de Planejamento Metropolitano (EMPLASA) exercia esta função.

Uma circunstância que suscita o debate é a extinção e a liquidação da EMPLASA em 2019, após 45 anos de seu protagonismo como fonte técnica do planejamento metropolitano e regional no estado de São Paulo.

A EMPLASA foi uma empresa estatal, ou seja, uma sociedade empresária que compõe a administração pública indireta, na modalidade de sociedade de economia mista, constituída por capital público e privado, com a maioria das ações sob controle do estado.

Criada em 1974, no contexto da instituição das primeiras regiões metropolitanas brasileiras sob a luz do planejamento tecnocrático como paradigma para a ação governamental, a EMPLASA expandiu sua atuação na medida em que novas regiões metropolitanas e aglomerações urbanas foram sendo institucionalizadas no estado de São Paulo (EMPLASA, 2019).

A EMPLASA assessorou o governo do estado e os 216 municípios integrantes de regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões nas questões de âmbito regional, em especial nas funções de planejamento e gestão do território metropolitano. Desde a elaboração até a implantação de políticas públicas e projetos integrados de desenvolvimento regional, cobrindo as áreas de transporte e logística, mobilidade urbana, meio ambiente e recursos hídricos. Nas estratégicas áreas de geoprocessamento e cartografia, foi ainda desenvolvedora de sistemas de informações geoespaciais de alta tecnologia e concentrou o acervo e a produção dos recursos cartográficos de São Paulo, sendo detentora de uma estrutura própria de dados espaciais. Implantou e coordenou o Programa de Infraestrutura de Dados Espaciais do estado (EMPLASA, 2019).

Os recursos materiais e humanos para a execução dos trabalhos configuraram uma estrutura qualificada. Em 2018 o quadro de pessoal da EMPLASA era composto por 154 empregados públicos, dos quais 141 profissionais de nível superior, dos quais 40 com pós-graduação (EMPLASA, 2018a).

Sua expertise historicamente construída e seu vocacional domínio de informações sobre o território paulista a qualificou para estar à frente dos planos regionais paulistas de caráter territorial mais relevantes até 2019, são eles a elaboração o Plano de Ação da Macrometrópole Paulista (PAM 2013-2040) e a coordenação da elaboração dos Planos de Desenvolvimento Urbano e Integrado (PDUIs) das regiões metropolitanas (EMPLASA, 2018b).

Quando de sua extinção, a EMPLASA estava a coordenar a elaboração de cinco PDUIs, das RMs de São Paulo, Campinas, Sorocaba, antigas AGs de Piracicaba e Jundiaí (ambas AGs transformadas em RMs).

Isso fez da EMPLASA uma referência nacional em planejamento metropolitano, especialmente em um cenário nacional de escassas organizações similares em outros estados e regiões. Como informado pelos entrevistados 1, 3, e 4, tanto os ocupantes dos altos cargos da EMPLASA, como os empregados de segundo escalão (com nível superior), eram convidados a participar de eventos internacionais ou nacionais, bem como a participarem de comissões, grupos de trabalho e encontros diversos, sejam com finalidade acadêmica, científica, político administrativa, para compartilhar seu conhecimento sobre planejamento territorial, assessorar novas políticas públicas, ou relatar experiências.

O apoio da EMPLASA à RMVPLN chegou ao aspecto de articulação política e até representação da RMVPLN, especialmente no início do processo de implantação de sua estrutura, momento em que a a RM recém criada ainda não era dotada de uma agência formalizada. Por isso, até a criação da agência metropolitana, eram os funcionários contratados pela EMPLASA quem exerciam as funções institucionais e administrativas da RMVPLN, como secretaria executiva. A título de exemplo, o primeiro diretor da AGEMVALE foi, primeiramente, contratado pela EMPLASA para trabalhar em prol da RMVPLN, em razão da inexistência de capacidade contratual da RM. Informações estas coletadas via relatos dos entrevistados 1, 3 e 5.

Ainda, segundo o entrevistado 3, nos primeiros anos da RMVPLN, como ainda não existiam projetos "metropolitanos" por motivos de falta de implementação das estruturas, principalmente das instâncias, das instituições, de burocracia (funcionários próprios), a EMPLASA realizava projetos para os próprio municípios da RM, individualmente, sem cobrar pelo trabalho, com o intuito de estimular o desenvolvimento dos serviços que, futuramente, integrariam as Fpics.

Como os movimentos para a elaboração do PDUI da RMVPLN foram vários, principalmente, após 2015, com a obrigatoriedade do PDUI prevista no Estatuto da MetrÓpole, essa questão esteve em pauta, ora com maior ou menor prioridade. Em 2018, o movimento se intensificou, pois venceria o prazo do EM, que acabou sendo revogado, nesse ano, o então diretor da Agência Metropolitana AGEMVALE, Sérgio Theodoro, em entrevista à imprensa, afirmou que tinha como principal compromisso a construção do PDUI e que a EMPLASA seria a parceira a realizar o plano.

Segundo os entrevistados, 1, 3, 5, 11 e 14, havia a expectativa de que seria a EMPLASA que estaria a frente, como instituição técnica e de planejamento, para elaborar o PDUI da RMVPLN, e sua extinção causou certa perplexidade e dúvidas sobre a continuidade deste processo, já que não houve a substituição do lugar deixado pela EMPLASA por outra organização. Todavia, dos entrevistados citados neste parágrafo, somente o entrevistado 11 - que, no momento da entrevista ocupava uma função junto à RMVPLN - afirmou que a EMPLASA não estava fazendo falta para a RMVPLN no atual processo de elaboração do PDUI.

Os entrevistados 1, 3, 5 e 14 foram categóricos em expressar a qualidade excelente do trabalho da EMPLASA e o vazio institucional que sua extinção causava. Como reflexo desse vazio, a RMVPLN passou a ter menos condições de elaborar seu planejamento e seus projetos, bem como de ter uma instância técnico-consultiva à disposição.

Porém, todos os entrevistados que, na atualidade, ainda tem algum vínculo com o estado de São Paulo, seja por contratação, seja por ser filiado ao mesmo partido do governo, afirmaram que a ausência da EMPLASA foi suprida.

Reforçando a credibilidade e a estabilidade que os mais de 40 anos de atuação da EMPLASA junto às RMs criou, Saleme e Carriço (2018) em trabalho em que comentavam, justamente, o dispositivo do Estatuto da Metrópole que exige a organização pública de caráter técnico-consultivo nos quadros das regiões metropolitanas, reafirmam a confiança no trabalho da EMPLASA:

Esse órgão é fundamental na implementação do PDUI e será responsável pela articulação das entidades. Deve ser composto por técnicos capazes e que já tenham ampla experiência. O que se observa no caso paulista, é o empréstimo de servidores pelos órgãos estaduais, como exemplo, em São Paulo, da Emplasa ou outras secretarias de Estado (SALEME; CARRIÇO, 2018, p. 70).

De se considerar que, por ocasião da publicação comemorativa dos 40 anos da EMPLASA em 2014, as palavras do então governador de São Paulo, Geraldo Alckmin dão conta da posição de destaque da EMPLASA naquela gestão:

Há quatro anos, o Governo do Estado de São Paulo elegeu como uma de suas prioridades a retomada do planejamento metropolitano e reservou à Empresa Paulista de Planejamento Metropolitano (Emplasa) o papel de órgão técnico responsável pela desafiadora tarefa (EMPLASA, 2014, p. 7).

Assim, chamou a atenção da pesquisadora a liquidação de uma empresa estatal e a desaplicação, para não dizer abandono, de seu acervo e expertise, com

uma possível perda de seu legado, já que se percebe a descontinuidade das ações que lhe cabiam. O impacto do fim da EMPLASA trouxe um hiato na função técnica estatal de planejamento territorial. Os empregados públicos foram demitidos, o acervo, inicialmente, ficou desaplicado.

O acervo técnico da EMPLASA, o qual inclui toda a produção técnica e a propriedade intelectual da empresa desde 1975, além de livros, revistas, teses e outros itens do conjunto bibliográfico da empresa, estava disponível em suportes físicos e de forma digital e *online* na internet desde 2012. O acervo também contempla produtos cartográficos e o acervo do Grupo Executivo da Grande São Paulo (Gegran), que atuou no planejamento metropolitano no estado de São Paulo no período de 1967 a 1975 (SÃO PAULO, 2012c). Atualmente, o acervo é gerido pela Coordenadoria de Documentação e Informações Técnicas (CDT) e disponibilizado na Biblioteca Virtual da Secretaria de Desenvolvimento Regional do estado.

Há de se considerar ainda que não aconteceu uma ruptura na legenda partidária a frente do poder executivo paulista, pois, desde 1995, são eleitos governadores do mesmo partido político, o Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB), existindo um alinhamento político-partidário entre os sucessivos ocupantes do cargo.

Contudo, contextualiza o entrevistado 3 que, por volta de 2016, quando o governador Geraldo Alckmin extinguiu a secretaria a qual a EMPLASA estava vinculada e a transferiu para a Casa Civil, a instituição perdeu muita força, já que era um órgão técnico dentro de um braço do governo extremamente político e isso não combinava. Quando entra o governador João Dória, de imediato, acontece uma série de privatizações, o que gera riscos para o planejamento, completa o entrevistado:

Então, nós entramos num processo de privatização brutal aqui no estado de São Paulo. Então, isso, obviamente, é o plano de fundo que está nisso aí, porque o governo acha ou achava que as funções da EMPLASA poderiam ser transferidas para a iniciativa privada, é impossível, porque a EMPLASA executa uma função do estado, como uma polícia ou como a Justiça. Isso não pode ser privatizado. Você vai entregar a cartografia do governo do estado, onde você tem dados fantásticos e exclusivos do governo para fins de planejamento para a iniciativa privada. Você imagina o que ela vai fazer com isso? (Entrevistado 3).

O entrevistado 13 fala que o planejamento público permanece, segundo ele, a função de planejar não foi para o setor privado:

Pelo contrário. Temos tido o reconhecimento em todos os os territórios, em todas as unidades regionais, em todas as regiões, que agora o planejamento começou para valer. Justamente porque a FIPE, por ser uma instituição

vinculada à Universidade de São Paulo, tem trazido os melhores técnicos que atuavam na EMPLASA, com toda a tecnologia que ela tem, com toda a credibilidade, ela está dando conta do planejamento. São 10 unidades territoriais que estão tendo a elaboração do PDUI, simultaneamente, e serão todos concluídos a maior parte até julho deste ano (2022) e um outro que começou na estaca zero até o final deste ano (Entrevistado 13).

Ainda, segundo o entrevistado 13 (ocupante de cargo junto ao Executivo estadual), os escritórios regionais do governo do estado, que, frise-se, jamais realizaram suporte técnico ou de planejamento aos municípios, estão suprindo a falta da EMPLASA em suas regiões:

Ele foi substituído na verdade, ele não deixou de ser feito, e agora ele é feito de maneira centralizada pelos escritórios regionais, então na verdade não é não é que você extinguiu um trabalho que era feito, você o potencializou na medida em que agregou ele a outros que eram importantes numa única situação que foi a criação dos escritórios regionais que absorveu todas as áreas das regiões metropolitanas e devolve isso para os órgãos de competência com o trabalho muito mais centralizado, muito mais organizado e muito mais dinâmico, então nós não perdemos aquilo que a Emplasa fazia, ela continua fazendo através, ela não existe mais como empresa pública, é uma questão da reforma administrativa de julgamento do Estado, mas a gente continua fazendo as divisões regionais pelos escritórios regionais (Entrevistado 13).

De fato, a extinção aconteceu via reforma administrativa do Estado de São Paulo, como primeira medida tomada pelo governador João Dória, PSDB, ao assumir o poder em janeiro de 2019. A extinção da EMPLASA não foi um ato isolado, pois os atos de extinção e reestruturação do aparato estatal foram sucessivamente acontecendo no início do mandato.

Simultaneamente, houve a reestruturação das instâncias de governo, formalizada via Decreto Estadual nº 64.059/ 2019 (SÃO PAULO, 2019) que realizou muitas alterações, dentre as quais: i) a denominação das Secretarias de Estado de Secretaria de Planejamento e Gestão para Secretaria de Desenvolvimento Regional; ii) a denominação da unidade de Subsecretaria de Articulação com Municípios para Subsecretaria de Convênios com Municípios e Entidades não Governamentais; iii) transferidas as funções quanto à promoção da interlocução com os Municípios para a Secretaria de Desenvolvimento Regional.

A reforma também transferiu para o âmbito da Secretaria de Desenvolvimento Regional os seguintes conselhos e secretaria de política urbana/metropolitana, fazendo deles parte de sua estrutura básica:

- o Conselho Estadual das Cidades - ConCidades/SP;

- os Conselhos de Desenvolvimento das Regiões Metropolitanas: de São Paulo; da Baixada Santista; de Campinas; do Vale do Paraíba e Litoral Norte; de Sorocaba; de Ribeirão Preto; e das então AGs de Jundiaí e de Piracicaba;
- a Subsecretaria de Relacionamento com Municípios;
- a Subsecretaria de Assuntos Metropolitanos;

Além disso, à reboque, todas as agências metropolitanas e fundos metropolitanos foram, igualmente, transferidos e vinculados à SDR.

Antes da reestruturação, o estado de São Paulo já havia desmantelado o Sistema Estadual de Desenvolvimento Metropolitano instituído pelo Decreto n. 56.887, de 30 de março de 2011, que previu como partes do sistema a Câmara de Desenvolvimento Metropolitano, a Secretaria Executiva e os Comitês Executivos de Ação Metropolitana (SÃO PAULO, 2011e).

A finalidade do sistema era de elaborar política que assegurasse o planejamento, a coordenação e a execução de programas, projetos e ações voltados ao desenvolvimento integrado das Regiões Metropolitanas do Estado de São Paulo e de áreas conexas, pelos órgãos e entidades da administração pública estadual. Fixou-se seu objetivo principal como o de planejar e formular as políticas públicas metropolitanas e articular a execução de Fpics (SÃO PAULO, 2011e).

Embora não conste revogação do decreto que instituiu o sistema, ele foi abandonado com as várias reformulações administrativas. A pesquisadora, não constatou em sua coleta de dados por observação qualquer referência a um sistema estadual nesses moldes. Nem mesmo os agentes que discursaram em nome do estado de São Paulo, inclusive o próprio secretário da pasta de Desenvolvimento Regional, manifestou qualquer ligação entre a atual política regional paulista, a "Nova Regionalização" e o sistema criado em 2011.

A este respeito, explana o entrevistado 13:

(...) o Governo do Estado resolveu retomar tal questão, criando, em 2011, a Secretaria de Desenvolvimento Metropolitano (SDM), para executar a política estadual de desenvolvimento metropolitano.

A SDM foi organizada de forma bastante enxuta. De um lado, absorveu a pequena estrutura administrativa da então extinta Secretaria de Relações Institucionais e, de outro, se utilizou da estrutura técnica e administrativa da Emplasa para desenvolver suas atividades finalísticas. Em outras palavras, desde o início houve uma simbiose entre a SDM e a Emplasa (tanto fisicamente como funcionalmente), eis que esta empresa, desde sua criação, em 1975, vem atuando para o Governo do Estado, na qualidade de entidade técnica executiva de assessoramento, na esfera do planejamento regional e metropolitano.

Em junho de 2013, devido à enorme pressão social decorrente de um anunciado aumento das tarifas dos transportes públicos, o governo estadual,

para sinalizar redução de custos, “extinguiu” a SDM e a substituiu pela Subsecretaria de Desenvolvimento Metropolitano (posteriormente a denominação foi alterada para Subsecretaria de Assuntos Metropolitanos). Na realidade, a extinção foi apenas do cargo de Secretário, Secretário Adjunto e Chefe de Gabinete. Todo o restante da estrutura (pequena equipe) foi mantida, até porque a maior parte do trabalho vinha sendo desenvolvido pela Emplasa.

Neste ponto, vale destacar que a Emplasa recebia sua dotação orçamentária [cerca de R\$ 48 MI/ano] para realizar exatamente o trabalho que constava no campo funcional da Subsecretaria de Assuntos Metropolitanos. Ou seja, as atribuições da Emplasa eram compatíveis com as competências e com o campo funcional da SDR. No entanto, como o objetivo era extingui-la, no contexto do ajuste fiscal, juntamente com outras empresas, em janeiro de 2019 ela passou a ser vinculada à Secretaria de Governo (Entrevistado 13, texto enviado por escrito, considerado como parte da entrevista a pedido do entrevistado).

Em suma, a justificativa para a extinção da EMPLASA é uníssona: corte de despesas. Mas, abrir mão de uma empresa pública tão consolidada, revela o desprestígio do planejamento do território, regional e urbano e suas diversas escalas e dentro do próprio governo, a quem cabe o planejamento público. Nesse sentido cabe citar a fala do entrevistado 1:

Bom, tem duas coisas, primeiro, tem um processo em curso de enxugamento da máquina pública, aqui, em especial foram extintas outras instituições, a Emplasa não foi um fato isolado. Isso eu acho que tem um aspecto.

Essas empresas que foram fechadas, elas eram empresas dependentes do orçamento público. No estado tem as empresas que são independentes, tipo Metrô ou Sabesp, e aquelas que são dependentes. E essas que são dependentes, o estado olha para o orçamento e vê que aquilo ali é um custo alto, e ele não vê retorno financeiro, ainda que possa - a Emplasa era uma estatal - e não consegue ver o papel de planejamento que aquela instituição tem. Outras, elas, de fato, podem ser operadas pelo setor privado, por exemplo a EMTU (...).

Então, uma coisa é isso: tem um processo de enxugamento da máquina pública e que a Emplasa fez parte.

Uma outra coisa é a falta de centralidade que a temática do planejamento e da gestão regional traz dentro desses governos últimos, especialmente. Seja do Márcio França, seja do Dória, em alguns momentos, o próprio Alckmin, porque o Alckmin teve altos e baixos com relação a essa temática metropolitana. E então ali, quando eles olham aquilo e falam assim, mas o que que nós vamos fazer com isso? O que que isso tem de dividendo político? O que que faz melhorar na ponta para a população? Eles não conseguem entender que aquilo é uma instituição meio, que permite formular a política para outros setores executar. E aí é que aparece o problema, porque os setoriais são mais fortes do ponto de vista econômico e do ponto de vista do resultado do que um planejamento mais global. E aí essa esquizofrenia entre o planejamento global e os setoriais, ela gera efeitos da desigualdade sócio espacial (Entrevistado 1).

O desprestígio do planejamento territorial e a fragilização da estrutura pública de planejamento regional/metropolitano, com adoção de política de fundo neoliberal, são sublimados por tais informações. Ainda mais em um momento em que a

significativa mudança na regionalização do estado é colocada em prática com a "Nova Regionalização", abordada no item seguinte.

Perguntado, ainda, sobre qual é ou foi a principal organização ou instituição de planejamento do estado de São Paulo, o entrevistado 1 respondeu:

Olha a principal secretaria de planejamento, que já mudou várias vezes, é onde está o orçamento. Porque, sem o orçamento o resto são conjecturas técnicas, porque, se você não faz isso aliado à capacidade de investimento, à capacidade de alocação de recursos, isso não existe. Toca se você tem um orçamento (Entrevistado 1).

Sendo assim, a aparente e recente mudança na política de planejamento regional e metropolitano do estado de São Paulo estaria a seguir um movimento mais amplo, nacional e/ou internacional de inflexões na presença do estado (em nível nacional, inclusive) e desconstrução de organizações na administração pública direta e indireta (fundações, autarquias e empresas estatais, por exemplo).

O Executivo estadual nomeia o processo de reforma administrativa, mas, esse é nomeado mais criticamente como "desmonte do estado" ou "desmantelamento estatal", como um movimento resultante da adoção de políticas de orientação liberal ou neoliberal, prescrevendo reformas administrativas voltadas a implantar o "estado mínimo" e retirando do domínio o estado e abrindo à iniciativa privada setores e atividades, o que se conhece popularmente por privatizações, mas não só restrito a elas.

Em síntese, foi e é um processo global, com maior aderência do governo brasileiro desde o regime militar, passando por um acentuado período de reformas federais nos anos 1990 e que toma novo fôlego a partir do governo Temer em 2016, sem que tenha sido abandonado por todo o período.

No Brasil, a desestatização é a venda de ativos ou transferência da prestação de serviços públicos à iniciativa privada. A desestatização é um conceito amplo, que engloba ações de privatização (venda de empresa estatal) e de concessão (transferência da prestação de serviço público), podendo esta pode ser nas modalidades de concessão comum ou parceria público privada (PPP).

No estado de São Paulo, criou-se o Programa Estadual de Desestatização (PED) em 1996, e os mandatários atuais se mostram deveras engajados em executar a desestatização desde seu início, em 2019.

A EMPLASA foi uma das numerosas iniciativas recentes de desestatização no estado, porém, como a empresa foi extinta, ou seja, finalizada, a chamada "morte

da pessoa jurídica", mas não vendida, abriu-se um vazio, sem uma indicação da administração pública sobre quem e como assumiria as funções da EMPLASA.

Enfim, concluindo o item da pesquisa quanto ao apoio técnico por organização pública própria, a RMVPLN está desfalcada, e, aparentemente, todas as RMs do estado de São Paulo que contavam com a EMPLASA também estão.

De modo a sistematizar as relações entre as demandas do Estatuto da Metrópole quanto à estruturas e mecanismos da gestão plena propostas neste item, as informações são apresentadas por meio do seguinte quadro comparativo:

Quadro 5 - Gestão Plena: exigências do Estatuto da Metrópole e seus correspondentes quanto à RMVPLN

Estatuto da Metrópole		RMVPLN	Avaliação	
dispositivo	texto legal			
art. 2º, III, a	formalização e delimitação mediante lei complementar estadual	LCE nº 1.166/2012	cumprido integralmente	
art. 2º, III, b c/c art. 8º, I	estrutura de governança interfederativa própria	instância executiva composta pelos representantes do Poder Executivo dos entes federativos integrantes das unidades territoriais urbanas	Agência Metropolitana AGEMVALE	cumprido integralmente
art. 2º, III, b c/c art. 8º, II		instância colegiada deliberativa com representação da sociedade civil	Conselho de Desenvolvimento, de caráter normativo e deliberativo, sem representante da sociedade civil	não cumprido
art. 2º, III, b c/c art. 8º, III		organização pública com funções técnico-consultivas	Possibilidade de criação de Câmaras Temáticas das Fpics	ausente
art. 2º, III, b c/c art. 8º, IV		sistema integrado de alocação de recursos e de prestação de contas	Fundo de Desenvolvimento FUNDOVALE, Conselho de Orientação do Fundo	potencialmente cumprido
art. 2º, III, c	plano de desenvolvimento urbano integrado aprovado mediante lei estadual	Em processo de elaboração	em processo	

Fonte: Brasil (2015); São Paulo (2012a). Elaborado pela autora.

5.3 O PROCESSO DE ELABORAÇÃO DO PDUI DA RMVPLN NO BOJO DA NOVA POLÍTICA DE REGIONALIZAÇÃO DO ESTADO DE SÃO PAULO

As discussões internas da RMVPLN sobre o PDUI remontam às primeiras reuniões após o Estatuto da Metrópole. Em 2018 venceria o prazo fixado pelo EM e foi um ano no qual a elaboração do PDUI desta específica região era uma importante pauta no seu Conselho de Desenvolvimento, existindo articulações com a EMPLASA para tal finalidade. Em 2019, a extinção da EMPLASA trouxe uma incerteza sobre os atores técnicos que trabalhariam no PDUI. Em 2020, a pandemia de COVID-19 paralisou as atividades, ano em que não foram realizadas reuniões do Conselho de Desenvolvimento.

Em 2021 o governo do Estado, por meio da Secretaria de Desenvolvimento Regional coloca em prática uma política regional de criar arranjos de municípios por todo estado, somado a isso, aquelas regiões que já existissem como tal, teriam o auxílio para os próximos passos da implementação. Nesse afluxo, os PDUIs das RMs entraram na pauta e o governo do estado contratou a Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas (Fipe) para realizá-los.

De forma simultânea e bastante coordenada, a equipe da própria SDR e os consultores da Fundação Fipe colocaram em prática uma peregrinação por municípios do interior do estado de São Paulo para realizar audiências públicas. As publicações no site da SDR, em suas redes sociais e nas imprensas regionais divulgaram esse intenso movimento.

É possível afirmar que a elaboração do PDUI da RMVPLN está no bojo da nova regionalização pois, há anos o Conselho de Desenvolvimento da RMVPLN pauta a necessidade de tal plano, mas nunca o concretizou devido à falta de recursos financeiros, estimando-se seu custo em cerca de 4 milhões de reais (GOMES *et al.*, 2021). A Fipe foi contratada não só para o PDUI desta RM, mas para todo o processo de regionalização, o que explicita a orientação do estado, como previu Gomes *et al.* (2021) em detalhado relatório.

Na RMVPLN, as audiências públicas foram agendadas em dias seguidos da mesma semana, de segunda-feira a sexta-feira, conforme detalhado no quadro 1 (seção 2, item 2.2.1), uma em cada município sede das sub-regiões da RMVPLN.

O formato das reuniões foi híbrido, vez que, concomitantemente, aconteciam em algum espaço aberto ao público (evento presencial) onde era composta a "mesa"

do evento e aconteciam as falas, a partir do qual eram transmitidas as imagens e o som ao vivo para o canal na plataforma de vídeos *Youtube* da SDR (evento *online*). No formato *online* estava disponível uma janela de conversas escritas do tipo bate-papo, por meio da qual o participante poderia enviar sua participação, como perguntas, comentários ou sugestões, porém, a equipe organizadora pedia a todos que enviassem as sugestões por escrito via um formulário digital específico.

O caderno de propostas do PDUI para ser debatido nas audiências estava disponibilizado no formato digital para download na página da internet do próprio PDUI, vinculado ao sítio oficial da SDR. Foram realizadas oficinas prévias no ano anterior para participação do público.

No presente trabalho, o conteúdo do PDUI não está em análise, mas seu processo de elaboração está. Embora inconcluso, pois ainda pende a aprovação da versão final do PDUI no Conselho de Desenvolvimento da RMVPLN e a remessa do mesmo à ALESP para ser aprovado via lei estadual, a etapa das audiências foi um momento crucial. Realmente, serviu para reforçar a falta de compromisso do governo do estado de São Paulo com a participação.

Veja-se o que o Estatuto da Metrópole determina a respeito da elaboração do PDUI (não considerando as disposições sobre seu conteúdo):

Art. 10. As regiões metropolitanas e as aglomerações urbanas deverão contar com plano de desenvolvimento urbano integrado, aprovado mediante lei estadual.

§ 4º O plano previsto no **caput** deste artigo será elaborado de forma conjunta e cooperada por representantes do Estado, dos Municípios integrantes da unidade regional e da sociedade civil organizada e será aprovado pela instância colegiada a que se refere o art. 8º desta Lei, antes de seu encaminhamento à apreciação da Assembleia Legislativa. (Redação dada pela Lei nº 13.683, de 2018)

Art. 12. [...]

§ 2º No processo de elaboração do plano previsto no **caput** deste artigo e na fiscalização de sua aplicação, serão assegurados:

I – a promoção de audiências públicas e debates com a participação de representantes da sociedade civil e da população, em todos os Municípios integrantes da unidade territorial urbana;

II – a publicidade quanto aos documentos e informações produzidos; e

III – o acompanhamento pelo Ministério Público.

§ 3º As audiências públicas a que se refere o inciso I do § 2º deste artigo serão precedidas de ampla divulgação em todos os Municípios integrantes da unidade territorial urbana. (Incluído pela Lei nº 13.683, de 2018)

§ 4º A realização de audiências públicas ocorrerá segundo os critérios estabelecidos pela instância colegiada deliberativa a que se refere o art. 8º desta Lei, respeitadas as disposições desta Lei e das leis complementares que instituírem as unidades territoriais. (Incluído pela Lei nº 13.683, de 2018) (BRASIL, 2015).

Realizando a análise superficial sobre a o ritual pelo qual a confecção do PDUI deve passar, podem ser citadas essas etapas:

- a) plano elaborado conjuntamente com representantes dos atores regionais.
- b) ampla divulgação das audiências públicas.
- c) publicidade quanto aos documentos e às informações produzidos (antes e depois das audiências).
- d) ciência ao Ministério Público para acompanhamento.
- e) audiências públicas em todos os municípios da região metropolitana.
- f) presença de representantes da sociedade civil e da população com participação destes nos debates.
- g) incorporação das contribuições da fase de audiências públicas.
- h) deliberação da versão final do plano no colegiado deliberativo máximo da da RM.
- i) aprovação do PDUI na forma de lei estadual.

Avaliando em partes este processo de audiências destinado à população dos municípios envolvidos, aduz-se que:

A respeito da divulgação das audiências públicas, a pesquisadora não percebeu ampla dispersão dessa informação, apenas no sítio da SRD e em suas redes sociais. Algumas prefeituras, igualmente, publicaram em seus sítios na rede. Como moradora da região em estudo e observadora participante do processo, a pesquisadora pode afirmar que não houve a obrigatória ampla divulgação. Apesar disso, a pesquisadora só tomou conhecimento das audiências poucos dias antes das datas agendadas e por vias de acesso do meio acadêmico, ou seja, por estar envolvida no meio em que circulam essas informações.

Sobre as datas, locais e horários das audiências, essa questão é delicada para propor um consenso sobre qual seria o melhor horário ou dia da semana para uma audiência pública, considerando que as pessoas potencialmente interessadas organizam-se de forma diversa. A localização dos espaços das audiências foi considerada suficientemente adequada.

A frequência das audiências foi montada em dias consecutivos, transparecendo o apressamento do estado em cumprir com essa etapa rapidamente. Da mesma forma, essa medida atende à comodidade da equipe que trabalha durante as audiências, pois se instalam durante os dias da semana na mesma região. Porém, para o processo democrático, não é percebida qualquer vantagem, uma vez que a

pauta metropolitana ressurgir durante poucos dias e logo desaparece. Considerando toda a falta de tradição em se estabelecer a cultura metropolitana no Brasil, um período mais alargado de debates regionais parece ser mais benéfico nesse sentido.

Sobre a quantidade de eventos, pode-se apontar uma divergência na interpretação do Estatuto da MetrÓpole. A lei fala que devem ser realizadas audiências em "todos os municípios", a RMVPLN é formada por 39 municípios, o número de audiências foi extremamente inferior ao de municípios.

Sobre a participação em si, a possibilidade de fala existiu nas audiências, mas a formatação dos encontros não favorecia com que ela acontecesse. Explica-se: em todas as 5 audiências, a reunião era iniciada com a composição da mesa com as autoridades presentes, geralmente prefeitos, vereadores, deputados estaduais e federais, seguia-se para a abertura pelo presidente da mesa. Nas 3 primeiras audiências, todos os membros da mesa poderiam falar no início, isso significava a fala de cerca de 10 a 15 pessoas. Depois disso, vinham as falas dos consultores da Fipe, geralmente 4 ou 5 consultores, cada qual apresentando uma temática.

Somente após essas exposições protocolares e institucionais é que a palavra era aberta ao público, significando que horas de audiência pública já haviam transcorrido. Ou seja, as audiências aconteciam sem que o público tivesse prioridade.

Nas duas audiências finais, reduziu-se a fala dos integrantes da mesa de abertura, mas foi mantida a fala inicial dos consultores, que leva cerca de 2 horas em revezamento entre 4 consultores.

Em todas as audiências que a pesquisadora esteve presencialmente (4 das 5 audiências), as cadeiras da assembleia já estavam consideravelmente esvaziadas no momento reservado às falas dos participantes. Assim sendo, demonstrando a raridade da participação nos debates, não passam de 10 o número de pessoas que fizeram o uso da fala nas audiências públicas (nas 4 primeiras conjuntamente) e não estavam vinculados a alguma das administrações municipais ou ao "governo".

Conclui-se que, embora tenham sido públicas, no sentido de "aberta" à entrada do público, essas audiências não eram propícias à permanência do público, muito menos à sua participação. Não foram populares, não foram diversas nos debates, sem desmerecer aos que participaram.

Certamente, os documentos de registros dessas audiências serão validados e utilizados como comprovante de cumprimento de requisito legal para prosseguimento do processo do PDUI, será meramente a participação documentada em seu aspecto

formal. Remonta-se, assim, ao conceito de simulacro de participação trabalhado por Reschilian, Silva e Maciel (2022).

A ritualística das audiências passa a suplantar sua razão de ser, qual seja, viabilizar a voz popular. É a forma sendo maior que o conteúdo, e isso não afeta somente a sociedade civil. Observou-se que, mesmo os prefeitos presentes cumpriam uma agenda institucional, pois desempenhavam a função como uma obrigação, uma formalidade a guardar, um ritual para que os trâmites legais fossem formalmente cumpridos.

Perguntado sobre a extinção da EMPLASA e o papel dessa empresa pública no processo do PDUI, o entrevistado 13 defende que as funções da EMPLASA foram totalmente supridas, especialmente no processo do processo do PDUI da RMVPLN:

Foram esses 3 instrumentos que a Fundação SEADE trabalhou para definir uma proposta de regionalização, que antes era trabalhada pela EMPLASA. Então, a Fundação supriu essa lacuna, e, do ponto de vista do planejamento territorial, aqui fazendo uma homenagem à EMPLASA, que ela definiu o primeiro guia metodológico e de elaboração de PDUI utilizado por vários estados, inclusive, e quem está cumprindo esse papel é a FIPE. A FIPE, diga-se de passagem, para esse projeto do PDUI, está com umas 40 pessoas de altíssimo nível, a maioria das quais oriundas da própria EMPLASA, porque é um conhecimento muito rico de décadas, que não pode ser perdido, porque, durante os 45 anos da sua existência a EMPLASA desenvolveu metodologias de planejamento, sistemas de planejamento e tudo isso está sendo feito em parceria com a Secretaria de Desenvolvimento Regional e a FIPE. Então, essas 2 funções principais de criação de unidades regionais e do planejamento foram, de alguma forma compensadas, buscando então o apoio da FIPE e da Fundação SEADE. Essas novas formas de realizar esse trabalho, trouxeram, realmente redução das despesas para o estado, trouxe a economia esperada? Sim, significativamente. Porquê a EMPLASA gerava um custo de governo de cerca de 42 milhões e ela tinha um papel muito importante para o estado, e também que trazia economias, tendo em vista que toda a cartografia utilizada pelo estado era gerada por ela, mas isso não era percebido como uma economia, era a atribuição da EMPLASA. Mas o que importa é que a política pública seja efetivada e não necessariamente que exista uma empresa, uma fundação, autarquia, qualquer que seja o órgão para realizar (Entrevistado 13).

A dispensabilidade da EMPLASA nesse processo contrasta com a presença numerosa de ex-empregados desta empresa nos quadros dos profissionais em atuação junto à contratada Fipe para a elaboração do PDUI da RMVPLN e dos trabalhos técnicos da nova regionalização como um todo. Como exemplo da presença marcante de antigos trabalhadores da EMPLASA, cita-se a pessoa de Marcos Campagnone, que já foi presidente e diretor na EMPLASA, também subsecretário de assuntos metropolitanos na SDR, mas passou a atuar como pesquisador contratado da Fipe de fevereiro de 2021 a agosto de 2022. Figura de destaque nas audiências

públicas, na função de Coordenador de Articulação Institucional no Projeto de Apoio Técnico e Logístico para o Planejamento e Governança interfederativa da Nova Regionalização Paulista.

Entretanto, as relações nesse ambiente tão pautado pelas interações políticas tem espaço para o que é técnico e o que é extra técnico, uma vez que, a tensão entre o conhecimento profissional científico, rigoroso e tomado como relevante dos técnicos da Fipe e dos representantes das prefeituras nos debates sobre o PDUI e da nova regionalização - ambos os processos são paralelos, conexos e parte de um movimento orquestrado pelo governo do estado - estão suscetíveis às vontades dos detentores do poder de barganha dentre os atores envolvidos no espaço político, que se faz mais restrito que a esfera pública no sentido habermasiano.

O que se observou nas apresentações da Fipe e nas falas em nome do estado foi verdadeira propaganda do plano, acontecendo em reuniões/audiências que ambientavam a propaganda da RMVPLN ou da nova regionalização.

No processo em questão, ao mesmo tempo em que a proposta do PDUI está fundamentada em estrita técnica, como o melhor plano, difundia-se, por meio da equipe contratada, uma abertura às sugestões de mudanças, à novas demandas que os consultores não conseguiram captar, mas respaldados numa equipe totalmente técnica e engajada.

Chamou a atenção da pesquisadora uma informação dita e repetida nas audiências públicas a respeito da nova regionalização, qual seja, a incorporação de um pleito dos prefeitos de mudar a denominação dada pela Constituição Federal às unidades regionais, nesses termos:

- o nome "microrregião" foi substituído por "região de estado" sob a justificativa de que aquele faz referência ao que é pequeno e nenhum município quer ser micro e
- o nome "aglomeração urbana" foi alterado para "agrupamento urbano", pois, durante a pandemia de Covid-19 a palavra aglomeração adquiriu sentido negativo.

Nitidamente, a mudança é injustificável do ponto de vista das ciências do espaço e do urbano, pois os termos anteriores são categorias consolidadas e as justificativas para a mudança são banais e imaturas. Entretanto, a decisão, que se anuncia pautada pelos conhecimentos "técnicos", foi mais voltada ao custo político do que a uma questão de conhecimento popular ou cultural.

Buscando concluir o trâmite processual, a reunião do Conselho de Desenvolvimento da RMVPLN com a pauta do projeto do PDUI estava prevista para

julho de 2022, foi cancelada e previu-se a realização em agosto do mesmo ano. Por isso, o processo ainda está aberto e inconcluso.

Porém, por todo conteúdo deste trabalho que reporta a importância da participação e das estruturas de governança para o Estatuto da Metrópole, coloca-se a seguinte questão: como admitir que o PDUI da RMVPLN seja aprovado pela instância colegiada deliberativa que não tem em sua composição a necessária e obrigatória representação da sociedade civil?

Seria uma falha irremediável, dada a falta de legitimidade do conselho, além da própria ilegalidade.

Essa lacuna de representação já foi levantada em outras regiões metropolitanas paulistas, pois é recorrente no modelo do estado de instituições metropolitanas. Por exemplo, na construção do PDUI da RM de São Paulo, foi proposto que a avaliação da reformulação dessas instâncias sem participação acontecessem em conjunto com o processo do plano, mas, como afirmam D'Almeida e Marguti (2018) a resposta do estado não foi satisfatória:

O fato de a revisão da estrutura de governança interfederativa não constar tematizada como propositura na contribuição do Caderno Preliminar de Propostas elaborado pela Emplasa sinaliza a dificuldade e/ou a resistência da empresa, ou mesmo do governo do estado de São Paulo, em considerar ser necessária a adição de novas formulações à agenda da governança interfederativa e à revisão do arranjo institucional atualmente em vigor, que é estruturante para a consequente implementação da proposta do PDUI (D'ALMEIDA; MARGUTI, 2018. p. 290).

No caso da RM de São Paulo, o estado simplesmente ignorou as propostas participativas, como se a ausência de participação não existisse ou fosse tão irrelevante ao ponto de sequer ser citada. Não há abertura do estado de São Paulo para a participação na esfera metropolitana, indo na contramão do que se considera governança e de todas as diretrizes da gestão democrática. É uma gestão autocrática, pautada em valores pré-constitucionais.

5.3.1 A Nova Regionalização do estado de São Paulo:

Passado o ano de 2020 em que houve a suspensão de grande parte das atividades presenciais em razão da pandemia de COVID-19, o governo do estado de São Paulo colocou em prática o projeto que denominou "Nova Regionalização" de todo o estado. A proposta é de que todo o território paulista seja dividido em regiões

que congreguem grupos de municípios. O formato dessa regionalização seguirá o das unidades territoriais urbanas previstas na Constituição Federal de 1988 e regulamentadas pelo Estatuto da Metrópole, essas unidades são as regiões metropolitanas, as aglomerações urbanas e as microrregiões.

Conforme já explicitado, o desenho respeita as regiões metropolitanas já existentes e cria os novos arranjos. Contudo, procurando melhorar a estética e aceitabilidade dos termos designativos dos arranjos regionais, nos discursos dos agentes do estado foram utilizados: a) para Microrregião - Região de Estado; b) Aglomeração Urbana - Agrupamento Urbano (SÃO PAULO, 2022c).

Ainda, ligado ao projeto da regionalização, o Estado de São Paulo implementou os parlamentos regionais em 2021, um em cada região prevista, formado por vereadores dos municípios que compõem a respectiva região, trazendo o Legislativo local para o debate regional. Os parlamentos regionais nestes moldes já existem no Brasil, como no caso do Parlamento Metropolitano da Grande Porto Alegre, no Rio Grande do Sul (MARTINS, 2018, p. 439).

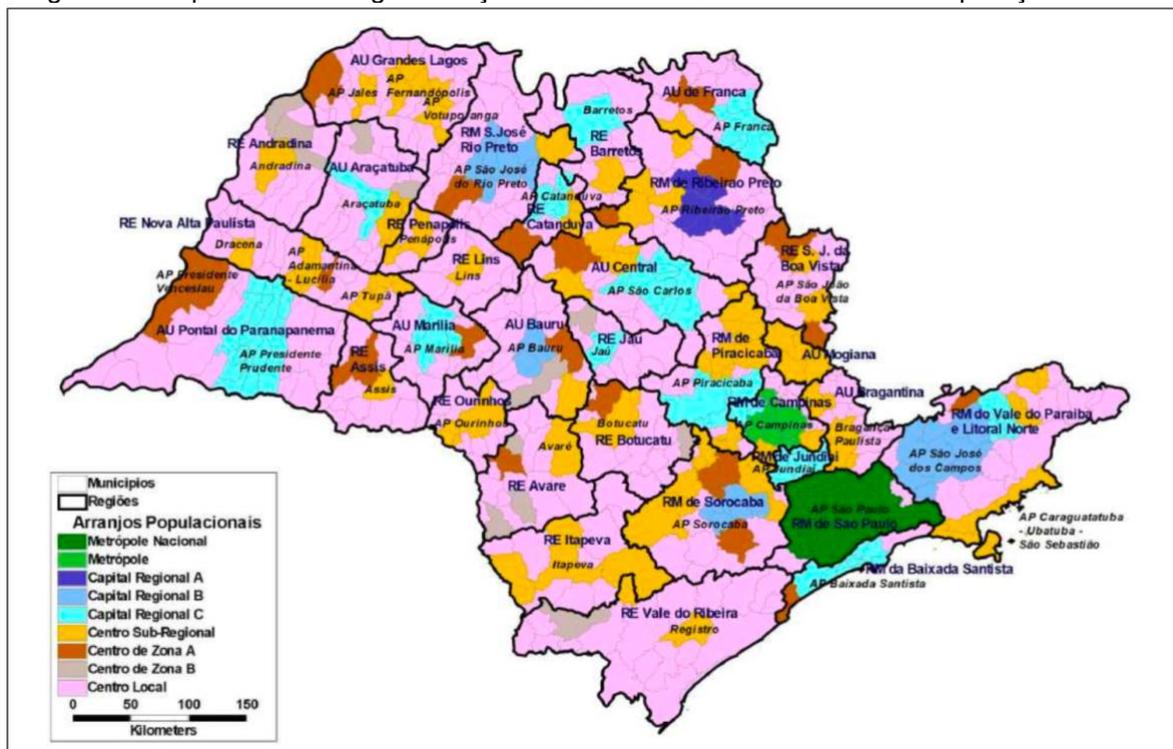
Em 2021 foram realizadas de forma massiva as audiências públicas no formato descrito para o PDUI das RMVPLN. Reuniões nas quais as figuras dos então governador, vice-governador e secretário de desenvolvimento regional eram constantemente exaltadas.

Na sua fase atual, a proposta foi transformada no Projeto de Lei Complementar nº 14/2022 e enviada pelo Governador do Estado ALESP em março de 2022, cujo texto estabelece diretrizes para a Organização e Gestão Regional do Estado e cria as Aglomerações Urbanas de Araçatuba; Bauru; Bragantino; Central; Grandes Lagos; Marília; Mogiana; Pontal do Paranapanema e as Microrregiões de Andradina; Assis; Avaré; Barretos; Botucatu; Catanduva; Itapeva; Jaú; Lins; Nova Alta Paulista; Ourinhos; Penápolis; São João da Boa Vista; Vale do Ribeira.

São Paulo adota as conformações de natureza urbana para organizar as regiões do estado. Importante destacar que, no projeto de lei supracitado, a estrutura das unidades contempla um conselho deliberativo com participação da sociedade civil para as novas unidades, o que o coloca em maior compatibilidade com o Estatuto da Metrópole.

Durante o processo das audiências públicas a composição das unidades foi alterada a pedido de algumas municipalidades. Reproduz-se o mapa do parecer enviado à ALESP acompanhando o projeto da Nova Regionalização:

Figura 11- Mapa da Nova Regionalização do Estado de São Paulo com hierarquização do REGIC



Fonte: São Paulo, 2022c.

Figura 12- Mapa da Nova Regionalização do Estado de São Paulo 2022



Fonte: São Paulo, 2022c.

Segundo o parecer, os níveis médios de integração regional são os guias para o enquadramento de cada unidade regional quanto a ser Microrregião ou Região de Estado (pequena interação regional); Agrupamento Urbano ou Aglomeração Urbana (de pequena a média interação regional); Região metropolitana (de média a grande interação regional) (SÃO PAULO, 2022c, p. 4).

Além da integração, a delimitação das regiões tem como base os recortes das tradicionais divisões da administração pública paulista, as regiões administrativas e as regiões de governo. A versão final do projeto indica, ao todo, 32 regiões para o estado de São Paulo, considerando que:

- Sete delas permanecem como estão por serem aglomerações urbanas e regiões metropolitanas já constituídas formalmente.
- 12 outras foram constituídas a partir das análises realizadas, sendo três novas regiões metropolitanas (Jundiaí e Piracicaba – que deixam de ser AU – e São José do Rio Preto), cinco novas aglomerações urbanas (Aracatuba, Bauru, Central, Marília e Pontal do Panapanema) e quatro microrregiões que obedeceram a outros critérios, como consórcio de municípios (Grandes Lagos e Nova Alta Paulista), políticas regionais (Vale do Ribeira) e características específicas (Mogiana).
- As 13 demais áreas foram constituídas a partir das antigas regiões de governo (exceto Jaú), que passaram a serem denominadas de “microrregiões” (SÃO PAULO, 2022c, p. 4-5).

Sobre o formato e o mérito da regionalização, manifestou-se com criticidade o entrevistado 3:

Isso é um grande abacaxi e isso é uma desmoralização na questão do planejamento regional. O que nós temos que colocar é o seguinte, sem nenhuma crítica, nada, mas eu não posso concordar com essas atitudes políticas, o Marco Vinholi que é o secretário, ele é ao mesmo tempo presidente do partido (PSDB) no estado de São Paulo. Então, na verdade, ela é uma secretaria que tem muito mais interesse partidário de levar dinheiro, de levar projetos para o interior, obviamente para a maturação de uma campanha política, e esse processo de regionalização está levando isso. Porque os prefeitos estão acreditando que vai chover dinheiro. Em cada audiência pública que está sendo feita, leva-se lá o vice-governador, leva o secretário de estado, tem uma mala de dinheiro e distribui para os prefeitos. Então, faz a ponte ali, retifica aqui... como se isso fosse ser o grande futuro dessas regiões. Não é nada disso. Eles já começam errado, então esses prefeitos estão sendo levados a acreditar que esse processo de regionalização é para chover dinheiro e não vai chover.

E, mesmo que fosse sério, quem é que vai fazer isso aí? Não tem ninguém para fazer mais, não tem equipe técnica. A equipe técnica que está na Secretaria hoje, é o pessoal do antigo CEPAM, que não pôde ser demitido porque são estáveis, então eles foram levados para lá.

Onde é que está a cartografia que era extremamente essencial para a gente fazer todo o planejamento? Nós tínhamos isso na geomática, uma coisa incrível, está sendo perdida, porque o IGC hoje, não tem condições de entender o que a EMPLASA fazia.

Então, se você for no subsolo do prédio da Secretaria, os mapas, e isso de segurança do estado, tudo, estão sendo apodrecidos na umidade do prédio. Ninguém faz cartografia mais.

Agora, como é que você faz o processo de regionalização? Você tem que fazer estudos preliminares, assim diz a lei. Você tem que apresentar os requisitos para que determinado grupo de municípios possa se transformar numa região metropolitana ou aglomeração urbana e assim por diante. São requisitos de uma lei complementar da lei 760, e estudos técnicos necessitam ser feitos, para que isso seja comprovado, e isso tem que monitorar o projeto de lei que vai pra assembleia legislativa.

Eu pergunto, quem é que está fazendo esses estudos? Ninguém, porque não existe gente para fazer isso. Como é que eles vão provar isso na assembleia? Quer dizer, isso é voto de cabresto, manda aprovar.

Então, hoje estão transformando o aglomerado urbano de Piracicaba em região metropolitana. Por que? Para dar status, porque o ex prefeito de Piracicaba está trabalhando na Secretaria (Entrevistado 3).

A fala do entrevistado 3 é rica em questionamentos plausíveis sobre as falhas no processo de nova regionalização e levanta pontos que permitem identificar que não se trata de uma ação de planejamento territorial, mas de uma política eleitoreira e guiada por interesses que não estão alinhados ao interesse público.

Outro entrevistado, o de número 15, em um evento com prefeitos e representantes do estado de São Paulo, perguntado sobre a imobilidade da RMVPLN desde sua criação, responde que isso aconteceu pela falta de recurso e não por falta vontade política do estado, além disso, o entrevistado diz acreditar que o momento é favorável para e pela nova regionalização:

Basicamente foi falta de recursos, que é diferente do momento que nós vivemos hoje, apesar da pandemia, tem dificultado muito a economia mundial, mas aqui no Estado de São Paulo, temos um governo atual, pelo menos, visto que aos recursos estão sendo possível serem repassados, tanto é que a reunião de hoje, a gente vê um montante de recursos destinados aos municípios, frutos de emendas, parlamentares, indicações, mas também de verbas que foram economizadas no período crítico da pandemia e que agora podem ser canalizados então para investimento em todos os municípios, então agora havendo possibilidade e acredito que o caixa do governo estadual está bem equilibrado as condições para se fazer os projetos e implantar em melhorias para a região metropolitana do Vale do Paraíba, são muito reais e o governo é atual tem demonstrado um olhar muito especial para todos os municípios de São Paulo e com recursos em caixa eu acho que agora a esses projetos da agência metropolitana podem ser viabilizados (Entrevistado 15).

O entrevistado demonstra-se confiante e crente na disponibilidade atual de recursos do estado para a RMVPLN, apesar de ser um ator político com mais de uma dezena de anos de experiência em mandatos eletivos.

De forma diferente, o entrevistado 3, com veemência, mostra-se descrente de que haverá uma priorização do planejamento e uma política regional sólida, nesse sentido, afirma:

É que não vai acontecer nada. O fato de tudo isso, não é o governo fazendo uma grande propaganda, vai criar a região metropolitana de São José do Rio Preto, vai transformar aglomeração urbana de Piracicaba em região metropolitana, vai criar um monte de microrregião no estado, região metropolitana de Bauru. Loucura o que estão fazendo, não tem gente para trabalhar nisso. Então, hoje, o processo de regionalização aqui é um caso suicida. Isso somente é feito por interesses políticos. Não há nenhum interesse de planejamento, nada disso (Entrevistado 3).

Levando em consideração os históricos de falta de investimentos do Executivo paulista para com a RMVPLN, foi questionado ao entrevistado 13 se a nova onda regionalizante do estado não padecerá do mesmo mal ou se existirá o financiamento das ações, assim respondeu:

Sem dúvida, porque num passado recente foram criadas Regiões Metropolitanas. Mas até por conta da crise econômica, também não quero fazer nenhum julgamento. O estado não deu a devida atenção para as unidades regionais, deu a atenção que foi possível que fosse dada em um contexto de escassez de recursos. Não podemos levar isso como uma crítica, mas podemos considerar que com a disponibilidade de recursos que o governo do estado possui atualmente, face o ajuste fiscal, é possível investir e apostar nesse modelo de organização regional, porque, lembrando bem, as regiões administrativas que foram criadas ainda no final dos anos 60. Em 1970, foram criadas as primeiras 11 regiões administrativas, hoje são 16, elas não têm o organicidade, elas não têm um colegiado, um sistema de governança e ainda mais com representantes do estado, dos municípios e da sociedade e também não tem planejamento territorial. Agora não, nós temos uma governança Inter federativa, tripartite e o plano territorial sendo feito. Então, nós temos 2 instrumentos fundamentais para o desenvolvimento de

cada unidade regional, segundo as suas especificidades sócio econômicas, ambientais e culturais (Entrevistado 13).

O discurso da causa municipalista nos agentes do governo do estado de São Paulo é muito presente, desde o governador, seu vice-governador, até o secretário de desenvolvimento regional, o qual, inclusive, lançou um livro recente sobre o tema. Defende o governo, que a regionalização fortalecerá os municípios e permitirá uma melhor organização e gestão territorial por parte do estado. Ressaltando o "novo" municipalismo de São Paulo, são essas as palavras do Secretário Marco Vinholi na abertura de uma publicação institucional:

Para fazer frente ao desafio posto por esta heterogeneidade, temos trabalhado com fundamento em um novo conceito-chave de Municipalismo. Conceito este que se traduz na modernização das relações com as Prefeituras, maior autonomia dos entes locais, descentralização das decisões e dos poderes, incentivando a participação popular e irrigando um fluxo constante de relações entre Estado e Municípios, gestores públicos, empresários e cidadãos (SÃO PAULO; SDR, 2022b, p. 3).

Contudo, a preponderância do papel do estado na formação da cultura metropolitana é inegável, tanto pela abrangência de sua jurisdição, quanto por seus recursos humanos, estruturais e culturais de trabalhar e atuar em diferentes escalas:

Então, os prefeitos entendem, na sua maioria, é claro, que região metropolitana serve somente para 2 coisas: dar status ao município, que ele participa de uma região metropolitana, ele não quer ser aglomeração urbana, ele quer ser a região metropolitana e microregião não se pode nem falar, e em segundo lugar é que vai chover dinheiro. (...) Não é bem assim. (...) Mas esse é o nosso papel, da criação de uma cultura metropolitana. Isso que existe em outros países e que nós não temos aqui no Brasil. Então, isso só pode ser feito com apoio do estado. Eu me lembro todas as vezes, não só no vale do Paraíba, que nós íamos para as reuniões, vinha governador, o secretário de estado, aquilo era ibope para a região, chovia gente, chovia imprensa, chovia todo mundo, então, isso era um atrativo para que a gente pudesse mostrar, principalmente aos prefeitos, a importância da região metropolitana, da gente tratar de problemas comuns, e que o problema de um atravessa o território e vai atrapalhar o município do outro. Isso que eles não entendem (Entrevistado 3).

A polarização de forças e a disputa entre os níveis local e estadual da federação são evidentes quando o assunto em pauta é a regionalização. Os poderes, a capacidade de ação e a força política dos estados acaba prevalecendo. Por isso, diante do esgarçamento dessa relação no interior de uma unidade regional, as chances de que o estado defina qual é o interesse "metropolitano" sobre determinada questão é grande.

Nas falas e materiais de divulgação da nova regionalização estadual, uma fala comum é da tendência do “desenvolver-se junto”, de criar regiões para que a “união faça a força”, para a gestão comum de problemas, mas sem o processo de urbano da metropolização.

A forma como o processo de regionalização estadual afetou diretamente a RMVPLN foi com o apressamento do processo de elaboração do PDUI. Nas audiências públicas, porém, houve a promessa por representantes do estado de que haveria a alteração da lei criadora da RMVPLN para a inclusão da representação da sociedade civil no Conselho de Desenvolvimento. Entretanto, não foi encontrado tal projeto, a lei continua com o teor explicitado neste trabalho e aprofundado nos itens da seção 5.

Com a tendência de acentuação das desigualdades, desde o nível macro ao micro, as teorias sobre os lugares ganhadores e perdedores parecem ser um caminho para se refletir acerca da “solução” da regionalização. Se, como afirma o governo, os recursos são escassos e nem todos os municípios podem ser atendidos, a competição pelos mesmos chegará ao nível das regiões, então, ter-se-á regiões ganhadoras e perdedoras. Porém, se considerarmos o histórico do estado de São Paulo, destaca Lencioni (2011), quem ganha em território paulista são as regiões localizadas junto aos eixos de circulação viária.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

No âmbito do espaço político regional, o objetivo geral do trabalho foi analisar comparativamente o paradigma da gestão plena desenhado pelo Estatuto da Metrópole, Lei Federal nº 13.089/2015 (BRASIL, 2015), e as instâncias e os mecanismos de planejamento e a gestão metropolitanos implantados na Região Metropolitana do Vale do Paraíba e Litoral Norte (RMVPLN) para identificar não só os descompassos entre eles, como também relacioná-los à política regional e metropolitana do atual governo do estado de São Paulo.

No percurso para o objetivo final, a pesquisa buscou identificar os motivos determinantes da criação da RMVPLN em 2012 para avaliar se houve relação com a proliferação de novas regiões metropolitanas no Brasil no início dos anos 2010, a este respeito, pode-se concluir que:

- consoante constatações presentes no fechamento da seção 3, o agenciamento da escala metropolitana por projetos federais de habitação e infraestrutura motivou a criação de novas regiões metropolitanas no Brasil a partir dos anos 2000, com pico de crescimento no ano de 2012.
- com a difusão da crença de que as regiões metropolitanas eram territórios preferenciais para receber investimentos públicos e privados (principalmente com destinação de verbas públicas), ser parte de uma região metropolitana parecia ser vantajoso aos municípios.
- o movimento de surgimento de dezenas de novas regiões metropolitanas formalmente instituídas não foi correspondente ao fenômeno metropolitano no território de grande partes das unidades delimitadas, pois, estas mantinham apenas o aspecto da institucionalidade metropolitana.
- a dualidade entre os aspectos da metropolização meramente formal e da metropolização como fenômeno socioespacial se acentuou ainda mais com o surgimento de novas RMs.
- a RMVPLN foi fruto de uma década de debates em prol da constituição do formato de região metropolitana, iniciativa que partiu de atores políticos regionais e não do Executivo paulista, cujo governo foi refratário à ideia até 2011, cedendo por força de grupos de pressão política.
- os limites territoriais da RMVPLN tem precedentes históricos de múltiplas origens: na própria organização administrativa do estado de São Paulo, em

estudos e trabalhos de diagnóstico e planejamento regional, em critérios geográfico ambientais como as bacias hidrográficas e na identidade regional reforçada pela mídia regionalizada.

- não foi constatado como motivo determinante para a criação da RMVPLN o acesso a recursos ou benefícios federais da política neodesenvolvimentista do período, contudo, as vantagens do PMCMV para regiões metropolitanas apareceram como um argumento favorável a mais em meio a tantos outros assumidos em prol da proposta.
- os argumentos do "fato regional", do "desenvolver-se junto", da união para a resolução de "problemas comuns" em conjunto, foram os argumentos preponderantes do grupo mobilizador da criação do formato de região metropolitana.
- soma-se ao item anterior, uma nítida crença de prefeitos e autoridades da região de que o formato de RM proporcionaria um acesso muito facilitado a recursos financeiros para solução dos problemas urbanos, escancarando a busca por vantagens e recursos financeiros via formatação da RM.
- por isso, o movimento regional engajado na criação da RM não aceitou outros formatos de unidades regionais mais condizentes com a dinâmica urbana regional, considerando que seriam formatos de menor importância (aglomeração urbana e microrregião) e menos vantajosos.
- a agregação da RMVPLN ao planejamento da Macrometrópole Paulista é um fator de contribuição da criação da RM que parte de cima para baixo, do governo estadual para o território da região.

Além disso, objetivou-se analisar o cumprimento das demandas do Estatuto da Metrôpole quanto à gestão plena via análise da estrutura institucional e normativa da RMVPLN para avaliar o grau de compatibilidade ao marco legal. A este propósito foram dedicadas as seções 4 e 5.

A seção 4 explorou o modelo de gestão plena sob o prisma do aspecto normativo, levando às seguintes reflexões:

- o tão esperado marco legal para gerar o avanço na política urbana/metropolitana veio em 2015 e impactou a dimensão institucional da política com a fixação do paradigma da gestão plena (incluindo prazos e sanções por descumprimento dos mesmos), mas retrocedeu nestes aspectos. Na atualidade, onde o EM mais repercute é na estrutura da governança interfederativa que recai sobre estados

e municípios envolvidos no arranjo, porém, dessa estrutura, cujos formatos dos órgãos estão abertos para definição de cada unidade regional, o fazer processual, o como se faz, é que recebe atenção da legislação, na medida em que os princípios norteadores estão alinhavados à operação.

- nos processos metropolitanos, na sua governança, além do citado critério finalístico, o equilíbrio quanto à autonomia compartilhada pelos municípios e o estado é um ponto sensível.
- depois de sofrer espoliações desde a fase em que era um projeto de lei, passando pela fase dos vetos presidenciais e das alterações de redação após entrar em vigor, resta no texto do Estatuto da Metrópole um conteúdo fortemente voltado à gestão plena, especialmente à governança interfederativa, com nítido objetivo de desautorizar arranjos regionais apenas formalizados (e não implantados), obrigando que essas unidades se componham de organizações, adotem e integrem sistemas, cumpram determinados processos, respeitem certos princípios e mirem finalidades específicas, suas Fpics.
- a operação da estrutura, formada de instituições e de pessoas, é condição *sine qua non* para o próprio reconhecimento da existência do arranjo regional. Pela via da estrutura, a norma pretende que as RMs alcancem a capacidade de realizar as políticas públicas e de executar as funções públicas de interesse comum eleitas.

Dedicando-se ainda ao segundo objetivo específico, na seção 5, passa-se a uma análise comparativa entre a gestão plena do EM e as instâncias e mecanismos de planejamento e gestão metropolitana implantadas junto à RMVPLN. Avaliadas ponto a ponto as três dimensões da gestão plena (aspecto formal, aspecto estrutural e aspecto de planejamento), concluiu-se que não foi integralmente implementada a "gestão plena" na RMVPLN. Merece destaque o aspecto da estrutura de governança interfederativa, composto por quatro elementos, dois dos quais a RMVPLN está mais distante de atender, tanto pela falta de participação na instância deliberativa (Conselho de Desenvolvimento da RMVPLN) quanto pela ausência da instância técnico-consultivas. Como forma de sintetizar tal avaliação, a pesquisadora elaborou um quadro síntese, o quadro 5.

Objetivou-se ainda relacionar a política da "nova regionalização" do estado de São Paulo com a implementação da governança interfederativa na RMVPLN para identificar inter-relações atuais. Nesse ínterim, pondera-se que a forma como a

marcha da regionalização estadual afetou diretamente a RMVPLN foi com o apressamento da elaboração do PDUI. Nas audiências públicas, porém, houve a promessa por representantes do estado de que haveria a alteração da lei criadora da RMVPLN para a inclusão da representação da sociedade civil no Conselho de Desenvolvimento. Entretanto, não foi encontrado tal projeto, a lei continua com o teor explicitado neste trabalho e aprofundado nos itens da seção 5, negligenciando a participação.

A linha argumentativa foi a da desconstrução e fragilização do planejamento público como parte do contexto do estado neoliberal e como parte da gestão regional cujos poderes estão sob domínio do estado federado em detrimento do município. Esta linha pode ser sustentada nas análises realizadas e sua concretude fez-se nítida a partir de 2019, diante da remodelação de secretarias estaduais e da extinção da EMPLASA, seguidas da contratação massiva de ex-empregados públicos demitidos pelo estado e recontratados em regime privado pela instituição a quem o estado "terceirizou" trabalhos da nova regionalização.

A pergunta norteadora da pesquisa foi: quais as implicações para a Região Metropolitana do Vale do Paraíba e Litoral Norte (RMVPLN) com a política metropolitana adotada pela administração pública paulista atual?

Para se responder a referida pergunta da pesquisa, foram aventadas as seguintes hipóteses:

- a) a política metropolitana adotada pela atual administração pública de São Paulo implica desconsiderar parcialmente as diretrizes do Estatuto da Metrópole para a gestão plena;
- b) tal política implica prevalência dos interesses estaduais sobre os municipais, dada a falta de engajamento dos municípios em atuar na governança metropolitana.

A primeira hipótese se confirmou, sendo constatada a intencionalidade do estado de São Paulo em insistir num modelo próprio de organização das instituições metropolitanas, cujo ponto fraco é a falta de participação, o que colide frontalmente não só com o Estatuto da Metrópole, como também com o Estatuto da Cidade e os valores da Constituição Federal de 1988. Entretanto, São Paulo se nega a reconhecer as incongruências de seu modelo, sendo esta uma perspectiva do planejamento metropolitano para a RMVPLN.

A reconstrução histórica do movimento para a criação da RMVPLN denuncia que o nascimento da unidade regional foi um movimento "de baixo para cima", ou seja, que partiu como demanda das instâncias locais agregadas em direção ao estado. Porém, a formalização da RM se dá dentro de um arcabouço construído sob orientação do planejamento tecnoburocrático que se fez nos anos 1970. Embora a legislação de Organização Regional do estado de São Paulo seja datada de 1994 e norteadada pela Constituição Estadual de 1989, a mentalidade do governo de São Paulo não se atualizou perante os princípios e os valores norteadores da Constituição Federal de 1988, não fez a transição democrática e federativa de fato, permanecendo com a política padronizada "de cima para baixo", de estadual para municipal/regional e com viés antidemocrático.

Este viés antidemocrático é mais profundo do que o déficit democrático, pois há a intencionalidade de não implantação da participação, porém, maquiada pelo simulacro de participação, pois, o argumento da participação é constantemente presente no discurso oficial e sua experiência é anulada empiricamente. A participação está alijada da esfera pública paulista, a sociedade civil não é um ator bem vindo no espaço político da ação.

A segunda hipótese não se confirmou totalmente. Embora tenha sido constatada a prevalência dos interesses estaduais sobre os municipais na gestão metropolitana da RMVPLN, havendo uma dependência e uma vinculação total das instituições e da burocracia para com o estado de São Paulo, a razão dessa assimetria de poder não se baseia na falta de engajamento dos municípios em atuar na governança metropolitana. Ao contrário, os dados coletados indicam que os prefeitos têm interesse em encontrar soluções para os problemas regionais, o que remete às funções públicas de interesse comum. Todavia, as prefeituras têm dificuldades em investir recursos no sistema metropolitano e esperam que o estado arque com este custo. Por sua vez, como não houve a priorização por parte do estado em investir em projetos na RMVPLN, essa falta de recursos na instância regional gerou a frustração e a falta de engajamento do Executivo local. Defende-se ser essa uma questão a ser equacionada por meio do compartilhamento de competências e responsabilidades dos entes englobados numa região metropolitana, ou seja, uma típica questão da construção do interesse metropolitano. Sob esta perspectiva, está nas mãos do estado o planejamento metropolitano.

Observou-se no conjunto dos discursos, seja nas audiências públicas do PDUI, seja nas entrevistas de participantes ainda vinculados à prefeituras ou ao estado, que são exaltados o potencial econômico da região, sua localização privilegiada (entre as capitais São Paulo e Rio de Janeiro) e é reforçada a crença no plano, com palavras cobertas de otimismo a ponto de ignorar as deficiências locais e as desigualdades regionais, revestindo com uma aura de celebração e homenagem ao governo estadual o fato deste estar realizando o que há muito deveria ter realizado.

A pesquisa foi capaz de agregar contribuições analíticas e práticas. Sobre o aspecto da governança metropolitana, as análises e interpretações da legislação contribuem para dar substância ao conjunto de estudos jurídicos e interdisciplinares que ainda são em pequena quantidade.

Aprecia-se também como contribuição de cunho pedagógico do trabalho as figuras e quadros-síntese elaborados pela pesquisadora, os quais transformam o texto legislativo em informações formatadas em diagramas ou em quadros visualmente mais agradáveis, atrativos, simplificados, condensados e informativos se comparados ao formato original de um conteúdo complexo de difícil interpretação presente na legislação brasileira.

Além disso, apresentou-se a perspectiva do planejamento na RMVPLN mediante a análise comparativa da gestão plena e do modelo de gestão paulista na RMVPLN, construindo uma aplicação com potencial de reorientar a equivocada ação na RMVPLN.

O trabalho reforçou e agregou novos dados à discussão já existente nesta área de estudo entre a dualidade da metropolização como espacialidade e institucionalidade, explorando como tal dualidade é presente na RMVPLN e como trabalhou-se tal dualidade no espaço político desta região e suas consequências para a governança regional.

Acredita-se, assim, que as contribuições de cunho social e acadêmico tenham sido atingidas.

Quanto às estratégias desenvolvidas para trabalhar com um objeto do contemporâneo, cujo fenômeno se realizava simultaneamente ao tempo da pesquisa, utilizou-se do trabalho de campo de um modo prolongado durante os anos de 2021 e 2022, combinando entrevistas, observação participante e acompanhamento via internet, acessando publicações na imprensa, em sites institucionais e redes sociais de pessoas e instituições relevantes. Por isso, os caminhos percorridos na

investigação foram desafiadores e a metodologia deveria acompanhar a multiplicidade de formas de coleta e análise de dados com flexibilidade.

Explorou-se a dimensão pública do espaço político, seja em seu âmbito discursivo, aquela expressa e publicada por meio de atas de reuniões, projetos diversos, ofícios, discursos em encontros abertos, como audiências públicas, publicações literárias institucionais (relatórios, cartilhas, dossiês, livros), entrevistas à imprensa. Seja no âmbito do ambiente espacial, pela presença e frequência nos ambientes de reuniões e audiências públicas, atenta às movimentações coletivas e individuais das pessoas da política. Tal dimensão é provisória e aberta, portanto, a perspectiva da presente tese aplica-se à "fotografia" do espaço/tempo investigado.

No espaço político, ao mesmo tempo em que não havia novidade, tudo poderia sofrer reviravoltas. A novidade desenhada pelos homens do estado (governo do estado de São Paulo) da qual os prefeitos, previamente assoprados ao pé do ouvido, orientavam-se sobre qual papel desempenhar, marcavam as posições em cena. Mas, as reviravoltas foram possíveis, porque, na cena política, as articulações são dinâmicas e envolvem jogos de poder.

Via observação participante, com acesso aos bastidores de reuniões, presenciou-se reverberar a fala/discurso oficial de representantes do estado de São Paulo ao final de uma reunião entre os políticos locais. Sempre há algo novo, imprevisto. O desafio do investigador é dar sentido a este conjunto amplo de dados captados "no ar", nas palavras, nos comportamentos, e fazê-lo de forma "científica".

Encerra-se o presente trabalho considerando que o mesmo cumpriu com o que se propôs a realizar. Sendo certo que, o fenômeno investigado, dinâmico como é, comporta outras possibilidades de pesquisa.

REFERÊNCIAS

AGÊNCIA METROPOLITANA DA REGIÃO METROPOLITANA DO VALE DO PARAÍBA E LITORAL NORTE - AGEMVALE. **Estrutura**, 2022. Disponível em: <https://agemvale.sp.gov.br/estrutura/>. Acesso em: 30 jul. 2022.

ALVARENGA, Daniela das Neves. **Exclusão e Segregação Socioespacial na Região Metropolitana do Vale do Paraíba e Litoral Norte-SP: Uma análise do Programa Minha Casa Minha Vida-Faixa 1 e da vulnerabilidade social**. Dissertação (Mestrado) - Universidade do Vale do Paraíba, São José dos Campos, 2018.

AMAZONIA NA REDE. **Projeto de lei cria região metropolitana de Roraima**, 2014. Disponível em: <https://amazonianarede.com.br/projeto-de-lei-cria-regiao-metropolitana-de-roraima/>. Acesso em: 12 jun. 2019

ARRAIS, Tadeu Alencar. A cidade e a região/a cidade-região: reconhecer processos, construir políticas. **Cadernos MetrÓpole**, n. 20, p. 81-91, 2008. Disponível em: <https://revistas.pucsp.br/metropole/article/download/8637/6424>. Acesso em: 15 jun. 2022.

BARDIN, Laurence. **Análise de conteúdo**. São Paulo: Edições 70, 2011.

BARRETO, Iلسon Juliano. **A institucionalização de novas unidades político-administrativas no Estado de São Paulo: possibilidade da criação da região metropolitana de Sorocaba**. Tese (doutorado) – Universidade Estadual Paulista, Rio Claro, 2012. Disponível em: <https://repositorio.unesp.br/handle/11449/104396>. Acesso em: 30 out. 2019.

BARROS, Aidil Jesus da S.; LEHFELD, Neide Aparecida de Souza. **Fundamentos de metodologia científica**. 3. ed. São Paulo: Pearson Prentice Hall, 2007.

BATISTA, Rosimara de Cássia da Silva Batista; CARNIELLO, Monica Franci. TV regional e desenvolvimento: a estruturação das emissoras de TV aberta na Região Metropolitana do Vale do Paraíba e Litoral Norte e sua relação com a cobertura local. **LAJBM**, Taubaté, v. 10, n. 2, p. 3-13, jul-dez. 2019.

BELANDI, Caio. IBGE divulga atualização de recortes territoriais legais do país. **Agência IBGE Notícias**, 2022. Disponível em: <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-noticias/2012-agencia-de-noticias/noticias/34358-ibge-divulga-atualizacao-de-recortes-territoriais-legais-do-pais>. Acesso em: 10 ago. 2022.

BLUMENAU. Câmara Municipal. **Deputado Estadual Ivan Naatz pede apoio à criação da Região Metropolitana de Blumenau**, 2019. Disponível em: <http://www.camaraflu.sc.gov.br/deputado-estadual-ivan-naatz-pede-apoio-a-criacao-da-regiao-metropolitana-de-blumenau/>. Acesso em: 27 out. 2019.

BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. Organização do Estado. *In*: MENDES, Gilmar Ferreira; BASTOS, Celso Ribeiro. **Curso de direito constitucional**. 8. ed. São Paulo: Saraiva, 2013. cap. 8, p. 779-808.

BRANDÃO, Carlos Antônio. Transversalidade, multiescalaridade e os desafios da legitimação das políticas regionais no Brasil. In: RANDOLPH, Rainer; TAVARES, Hermes Magalhães (Orgs.). **Política e Planejamento Regional: uma Coletânea**. Brasília: Gráfica Movimento, 2013, p. 32-40.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, 1967. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao67.htm. Acesso em: 07 jun. 2019.

BRASIL. 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. **Diário Oficial da União**, Brasília, 1973. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10257.htm. Acesso em: 8 jun. 2019.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 07 jun. 2019.

BRASIL. Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 2001. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10257.htm. Acesso em: 7 jun. 2019.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei Ordinária nº 3.460 de 2004**. Institui diretrizes para a Política Nacional de Planejamento Regional Urbano, cria o Sistema Nacional de Planejamento e Informações Regionais Urbanas e dá outras providências. Brasília, 2004. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=25150>. Acesso em: 16 jun. 2019.

BRASIL. **E. M. Interministerial nº 33 /2009/MF/MJ/MP/MMA/MCidades**. Brasília, 24 de março de 2009. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2009/Exm/EMI-33-MF-MJ-MP-MMA-Mcidades-09-Mpv-459.htm. Acesso em 27 out. 2019.

BRASIL. Lei nº 13.089, de 12 de janeiro de 2015. Institui o Estatuto da Metrópole, altera a Lei no 10.257, de 10 de julho de 2001, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 2015. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2015/Lei/L13089.htm. Acesso em: 06 jun. 2019.

BRASIL. Lei nº 13.683, de 19 de junho de 2018. Altera as Leis nº 13.089, de 12 de janeiro de 2015 (Estatuto da Metrópole), e 12.587, de 3 de janeiro de 2012, que institui as diretrizes da Política Nacional de Mobilidade Urbana. **Diário Oficial da União**, Brasília, 2018a. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/CCiVil_03/_Ato2015-2018/2018/Lei/L13683.htm#art1. Acesso em: 16 jun. 2019.

BRASIL. Medida Provisória nº 862, de 4 de dezembro de 2018. Altera a Lei nº 13.089, de 12 de janeiro de 2015, que institui o Estatuto da Metr pole. **Diário Oficial da União**, Brasília, 2018b. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/CCiVil_03/ Ato2015-2018/2018/Mpv/mpv862.htm#art1. Acesso em: 16 jun. 2019.

BRASIL. Ministério das Cidades. Portaria n. 325, de 7 de julho de 2011. Dispõe sobre as diretrizes gerais para aquisi o e aliena o de imóveis por meio da transferência de recursos ao Fundo de Arrendamento Residencial - FAR, no âmbito do Programa Nacional de Habita o Urbana - PNHU, integrante do Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV. **Diário Oficial da União**, Brasília, 2011. Disponível em: <https://central3.to.gov.br/arquivo/176708/>. Acesso em: 24 out. 2019.

BRASIL. Ministério da Economia, Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. **Em Seminário, ministra destaca importância do PAC para regiões metropolitanas**, Brasília, 2012. Disponível em: <http://www.planejamento.gov.br/assuntos/investimento-e-pac/noticias/em-seminario-ministra-destaca-importancia-do-pac>. Acesso em: 30 out. 2019.

BRASIL. Ministério da Saúde. Conselho Nacional de Saúde. Resolu o n  510, de 7 de abril de 2016. **Diário Oficial da União**, Brasília, 2016. Disponível em: http://bvsms.saude.gov.br/bvs/saudelegis/cns/2016/res0510_07_04_2016.html. Acesso em 21 out. 2020.

BRASIL. Medida Provisória n  818, de 11 de janeiro de 2018. Altera a Lei n  13.089, de 12 de janeiro de 2015, que institui o Estatuto da Metr pole, e a Lei n  12.587, de 3 de janeiro de 2012, que institui as diretrizes da Política Nacional de Mobilidade Urbana. **Diário Oficial da União**, Brasília, 2018. Disponível em: http://bvsms.saude.gov.br/bvs/saudelegis/cns/2016/res0510_07_04_2016.html. Acesso em 20 out. 2019.

BRASIL. Senado Federal. Ato Declaratório do Presidente da Mesa do Congresso Nacional n  28, de 2019a. **Diário Oficial da União**, Brasília, 2019a. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/CCiVil_03/ Ato2019-2022/2019/Congresso/adc-29-mpv862.htm. Acesso em: 16 jun. 2019.

BRASIL. Secretaria de Avalia o, Planejamento, Energia e Loteria. **Boletim mensal sobre os subsídios da União**: Programa Minha Casa Minha Vida. Edi o 10, agosto 2019b. Brasília. Disponível em: <http://www.economia.gov.br/central-de-conteudos/publicacoes/relatorios-e-boletins/2019/boletim-mensal-sobre-os-subsidios-da-uniao-2013-programa-minha-casa-minha-vida-edicao-10.pdf/view>. Acesso em: 25 out. 2019.

BRASIL. Ministério Do Planejamento; Secretaria de Desenvolvimento da Infraestrutura. **7  Balanço do PAC 2015-2018**. 2019c. Disponível em <http://www.pac.gov.br/sobre-o-pac/divulgacao-do-balanco>>. Acesso em 28 out. 2019.

BRASIL. Senado Federal. Decreto Legislativo nº 6 de 20 de março de 2020. Reconhece, para os fins do art. 65 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, a ocorrência do estado de calamidade pública, nos termos da solicitação do Presidente da República encaminhada por meio da Mensagem nº 93, de 18 de março de 2020. **Diário Oficial da União**, Brasília, 2020, p. 1. Disponível em: <https://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?data=20/03/2020&jornal=602&pagina=1>. Acesso em: 8 ago. 2022.

CARDOSO, Adauto Lúcio; DENALDI, Rosana (Orgs.). **Urbanização de favelas no Brasil**: Um Balanço preliminar do PAC. Apresentação. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2018. Disponível em: <https://www.observatoriodasmetrolopes.net.br/wp-content/uploads/2019/06/Adauto-CARDOSO-e-Rosana-DENALDI-Urbaniza%C3%A7%C3%A3o-de-favelas-no-Brasil.pdf>. Acesso em: 5 jun. 2018.

COMISSÃO DA INDÚSTRIA IMOBILIÁRIA - CBIC. **Dez anos de Minha Casa, Minha Vida e sua importância para a economia**, 2019. Disponível em: <https://cbic.org.br/industriaimeobiliaria/2019/03/20/dez-anos-de-minha-casa-minha-vida-e-sua-importancia-para-a-economia-2/>. Acesso em: 27 out. 2019.

CONSELHO DE DESENVOLVIMENTO DA REGIÃO METROPOLITANA DO VALE DO PARAÍBA E LITORAL NORTE - CDRM. **Ata da décima sexta reunião ordinária do Conselho de Desenvolvimento da Região Metropolitana do Vale do Paraíba e Litoral Norte realizada em 10 de abril de 2017**. São José dos Campos, 2017. Disponível em: <https://agemvale.sp.gov.br/wp-content/uploads/2017/10/16-RO-10-04-2017-SJCAMPOS.pdf>. Acesso em: 14 jun. 2019.

CORRÊA, Roberto Lobato. **Região e Organização Espacial**. 7. ed. São Paulo: Ática, 2000.

COSTA, Marco Aurélio. A questão metropolitana no Brasil: de uma pergunta inocente a um par de hipóteses e provocações. *In*: WERNER, C. M. L.; OLIVEIRA, F. J. G. de; RIBEIRO, P. T. **Políticas Públicas**: interação e urbanidades. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2013a. p. 254-278.

COSTA, Marco Aurélio. Quarenta anos de regiões metropolitanas no Brasil: um breve balanço exploratório. *In*: COSTA, M. A.; TSUKUMO, I. T. L. (Orgs.). **40 anos de regiões metropolitanas no Brasil**. Brasília: Ipea, 2013b. cap. 16. p. 324-336. Disponível em: http://www.ipea.gov.br/redeipea/images/pdfs/governanca_metropolitana/livro_40_anos_de_regioes_metropolitanas_v1_web.pdf. Acesso em: 08 dez. 2018.

COSTA, Marco Aurélio. A gestão impossível? Conflitos federativos e paradoxos nos 40 anos de regiões metropolitanas no Brasil. *In*: FERNANDES, Ana Cristina; LACERDA, Norma; PONTUAL, Virgínia (Orgs.). **Desenvolvimento, planejamento e governança**: o debate contemporâneo. Rio de Janeiro: Letra Capital, ANPUR, 2015, p. 117-135.

COSTA, Marco Aurélio. O Impasse metropolitano no Brasil: entre centralidade e incertezas. *In*: COSTA, M. A. (Org.). **O Estatuto da Cidade e a Habitat III**: um

balanço de quinze anos da política urbana no Brasil e a nova agenda urbana. Brasília: Ipea, 2016. p. 181-204. Disponível em: http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/160920_estatuto_cidade_cap07.pdf. Acesso em: 27 out. 2019.

DALLARI, Dalmo de Abreu. **Elementos de teoria geral do Estado**. 32. ed. São Paulo: Saraiva, 2013.

D'ALMEIDA, Carolina Heldt; MARGUTI, Bárbara Oliveira. A elaboração do plano e da governança da Região Metropolitana de São Paulo: premissas e escopo, metas e método, estratégias e resultados da primeira fase do processo. *In*: MARGUTI, Bárbara Oliveira *et al.* (Orgs.) **Brasil Metropolitano em foco: desafios à implementação do Estatuto da Metrópole**. Brasília: IPEA, 2018, p. 267-295. Disponível em: http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=3290. Acesso em: 30 nov. 2019.

EMPLASA. **EMPLASA: 40 anos de planejamento metropolitano**. São Paulo: EEMPLASA, 2014. Disponível em: <<https://bibliotecavirtual.emplasa.sp.gov.br/AbrirArquivo.aspx?ID=20415>>. Acesso em 10 set. 2020.

EMPLASA. **Sobre a RMVPLN**, 2017. Disponível em: <https://www.emplasa.sp.gov.br/RMVPLN>. Acesso em: 20 dez. 2017.

EMPLASA. **Plano de Negócio 2018**. São Paulo: EEMPLASA, 2018a. Disponível em: https://emplasa.sp.gov.br/Cms_Data/Contents/Emplasa/Folders/Transparencia/~contents/TVS2K5UMYXYM7TM/Plano-de-Negocios-2018.pdf. Acesso em: 10 set. 2020.

EMPLASA. **Macrometrópole Paulista**. 2018b. Disponível em: <https://www.emplasa.sp.gov.br/MMP>. Acesso em: 19 nov. 2018.

EMPLASA. **Institucional**, 2019. Disponível em: <https://emplasa.sp.gov.br/Institucional/Detalhe/A-empresa>. Acesso em: 20 nov. 2019.

FAORO, Raymundo. **Os donos do poder: a formação do patronato brasileiro**. 3.ed., São Paulo: Globo, 2001.

FARIA, Rodrigo Santos. O debate regional no Municipalismo Brasileiro – (im)possibilidades da cooperação intermunicipal como instrumento de desenvolvimento? *In*: FARIA, R. de.; SCHVARSBURG, B. (Orgs.). **Políticas urbanas e regionais no Brasil**. Brasília: FAU-UnB, 2011, p. 195-237. Disponível em: <https://doi.org/10.26512/9788560762057>. Acesso em: 10 jun. 2019.

FERRÃO, João. Governança e ordenamento do território: reflexões para uma governança territorial eficiente, justa e democrática. **Prospectiva e Planejamento**, v. 17, p. 129-139, 2010. Disponível em: https://repositorio.ul.pt/bitstream/10451/20098/1/ICS_JFerrao_Governanca_ARN.pdf. Acesso em: 26 nov. 2019.

FERRÃO, João. Governança democrática metropolitana: como construir a “cidade dos cidadãos”? *In*: FERREIRA, A.; RUA, J.; MATTOS, R. C. de. **Desafios da metropolização do espaço**. Rio de Janeiro: Consequencia, 2015. p. 209-224.

FERRAZ JÚNIOR, Tércio Sampaio. **Introdução ao Estudo do Direito**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2003.

FERREIRA, João Sette Whitaker. Globalização e urbanização subdesenvolvida. **São Paulo Perspec.**, São Paulo, v. 14, n. 4, p. 10-20, out. 2000. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-88392000000400003&lng=en&nrm=iso. Acesso em: 17 jun. 2019.

FERREIRA, Vitor Sérgio. Artes e manhas da entrevista compreensiva. **Saúde e Sociedade** [online], v. 23, n. 3, p. 979-992, 2014. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0104-12902014000300020>. Acesso em: 28 set. 2022.

FIRKOWSKI, Olga Lúcia Castreghini de Freitas. Porque as regiões metropolitanas no Brasil são regiões mas não são metropolitanas. **Revista Paranaense de Desenvolvimento**, Curitiba, n. 122, p. 19-38, jan/jul. 2012. Disponível em: <http://www.ipardes.pr.gov.br/ojs/index.php/revistaparanaense/article/view/465/700>. Acesso em: 11 jun. 2019.

FIRKOWSKI, Olga Lúcia Castreghini de Freitas. Metrôpoles e Regiões Metropolitanas no Brasil: conciliação ou divórcio? *In*: FURTADO, B. A.; KRAUSE, C.; FRANÇA, K. C. B. de (Orgs). **Território Metropolitano, políticas municipais**: por soluções conjuntas de problemas urbanos no âmbito metropolitano. Brasília: IPEA, 2013. p. 21-51. Disponível em: http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=19461. Acesso em 14 jun. 2019.

FRANÇA, Virgínia. PORTAL NOAR. **Governo veta inclusão de Goianinha e Arez na Região Metropolitana de Natal**, 2015. Disponível em: <https://portalnoar.com.br/308764-2/>. Acesso em: 27 out. 2019.

FRANZONI, Julia Ávila; HOSHINO, Thiago de Azevedo Pinheiro. Da urbanização periférica ao direito à metrópole: a lei 13089/2015 no reescalonamento da política urbana. **Revista Brasileira de Direito Urbanístico** - RBDU, Belo Horizonte, ano 1, n. 1, p. 103-132, jul/dez. 2015. Disponível em: http://www.ipea.gov.br/redeipea/images/pdfs/governanca_metropolitana/da_urbanizacao_periferica_ao_direito_a_m.pdf. Acesso em: 30 out. 2019.

FREY, Klaus. Governança Urbana e Participação Pública. *In*: ENCONTRO DA ANPAD, 28., 2004. **Anais...**, 2004. Disponível em: <http://www.anpad.org.br/admin/pdf/enanpad2004-gpg-2860.pdf>. Acesso em: 20 nov. 2019.

GOMES, Cilene; ANDRADE, Daniel José de; SANTOS, Micael Henrique da Silva. O que une, separa: Questão metropolitana e paradoxos da transformação socioespacial em contexto regional paulista. *In*: ENANPUR, 18., 2019, Natal.

Anais... Natal: UFRN/ANPUR, p. 1-22, 2019. Disponível em: <http://anpur.org.br/xviiienanpur/anais>. Acesso em: 14 jun. 2019.

GOMES, Cilene; RESCHILIAN, Paulo Romano; UEHARA, Agner Yuri. Perspectivas do planejamento regional do Vale do Paraíba e litoral norte: marcos históricos e a institucionalização da região metropolitana no Plano de Ação da Macrometrópole Paulista. **Urbe: Revista Brasileira de Gestão Urbana**, v. 10, n. 1, p. 154-171, 2018. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/2175-3369.010.001.AO07>. Acesso em: 16 nov. 2020.

GOMES, Cilene *et al.* **O Processo de contratação, elaboração e implementação dos Planos de Desenvolvimento Urbano Integrado**: soluções de governança, instrumentos, arranjos de gestão e soluções de conflitos de uso e ocupação do solo – região metropolitana do Vale do Paraíba e Litoral Norte: o processo de contratação, elaboração e implementação dos PDUIs, contemplando as soluções de governança do plano, a definição dos instrumentos, os arranjos de gestão e a solução de conflitos de uso e ocupação do solo: componente B. Projeto Governança Metropolitana no Brasil. Brasília: IPEA, 2021 (Relatório de pesquisa). Disponível em: https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/10466/1/Pgmb_rm_Vale_Paraiba_Litoral_Norte_complemento_B.pdf. Acesso em: 24 out. 2022.

GRUPO BAND VALE. **Grupo Band Vale**. [Linkedin], 2022. Disponível em: <https://br.linkedin.com/company/grupo-band-vale>. Acesso em: 10 ago. 2022.

HARVEY, David. **Cidades rebeldes**: do direito à cidade à revolução urbana. São Paulo: Martins Fontes, 2014.

HOSHINO, Thiago de Azevedo Pinheiro; MOURA, Rosa. Politizando as escalas urbanas: jurisdição, território e governança no Estatuto da Metrópole. **Cadernos Metrópole**, São Paulo, v. 21, n. 45, p. 371-392, ago. 2019. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S2236-99962019000200371&lng=en&nrm=iso. Acesso em: 16 jun. 2019.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA - IBGE. **Regiões de influência das cidades**: REGIC. Rio de Janeiro: IBGE, 2008. Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv40677.pdf>. Acesso em: 08 dez. 2018.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA - IBGE. **Primeiros resultados definitivos do Censo 2010**. IBGE, 2011. Disponível em: <https://censo2010.ibge.gov.br/noticias-censo?busca=1&idnoticia=1866&t=primeiros-resultados-definitivos-censo-2010-populacao-brasil-190-755-799-pessoas&view=noticia>. Acesso em 10 dez. 2018.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA - IBGE. **Regiões de influência das cidades**: 2018. Rio de Janeiro: IBGE, 2020. Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101728.pdf>. Acesso em: 10 jan. 2021.

IPEA; IBGE; UNICAMP. **Caracterização e tendências da rede urbana do Brasil: estudos básicos para a caracterização da rede urbana**. v. 2. Brasília: IPEA, 2001.

IPEA. **Planilha**: População, PIB, IDH e Estrutura das RM - Brasil - atualizada - database: 30/06/2022, 2022. Disponível em: <http://brasilmetropolitano.ipea.gov.br/#biblioteca>. Acesso em: 10 ago. 2022.

JOINVILLE. Câmara Municipal. **Região Metropolitana de Joinville é discutida durante sessão**, 2018. Disponível em: <http://www.cvj.sc.gov.br/home/72-sessoes/4387-regiao-metropolitana-de-joinville-e-discutida-durante-sessao>. Acesso em: 27 out. 2019.

KAUFMANN, Jean-Claude. **A entrevista compreensiva**: um guia para pesquisa de campo. Petrópolis: Vozes; Maceió: Edufal, 2013.

KLINK, Jeroen. Virando a governança metropolitana de ponta cabeça: reescalonamento e reestruturação do Estado desenvolvimentista no espaço metropolitano. *In*: LIMONAD, E.; CASTRO, E. R. (Orgs.). **Um novo planejamento para um novo Brasil?** Rio de Janeiro: Letra Capital, 2014, p. 121-148.

LEFÈVRE, Christian. Governar as metrópoles: questões, desafios e limitações para a constituição de novos territórios políticos. **Cadernos Metrôpoles Educ**, São Paulo, v. 11, n. 22, jul./dez. 2009. Disponível em: <https://revistas.pucsp.br/index.php/metropole/article/view/5936/4289>. Acesso em: 18 jun. 2018.

LENCIONI, Sanda. A metamorfose de São Paulo: o anúncio de um novo mundo de aglomerações difusas. **Revista Paranaense de Desenvolvimento**. Curitiba, n. 120, p.133-148, jan./jun. 2011.

LENCIONI, Sandra. **Metrópole, metropolização e regionalização**. Rio de Janeiro: Consequência, 2017.

LIBÓRIO, Daniela. Artigos 7º e 7º-A. *In*: MARRARA, Thiago *et al.* **Estatuto da Metrôpole**: lei 13.089/2015 comentada. Ribeirão Preto: FDRP-USP, p. 76-77, 2021. Disponível em: <https://www.direitorp.usp.br/wp-content/uploads/2022/01/Estatuto-da-metropole-comentado.pdf>. Acesso em: 28 mar. 2022.

LONGO FILHO, Fernando José. **Regiões metropolitanas**: armadilhas, democracia e governança. Brasília, 2017. 174f. Dissertação (Mestrado) - Instituto Brasiliense de Direito Público. Brasília, 2017. Disponível em: https://repositorio.idp.edu.br/bitstream/123456789/2254/1/Disserta%c3%a7ao_Fernando%20Jose%20Longo%20Filho.pdf. Acesso em: 10 dez. 2019.

MAMEDE, Gladston. Hipocrisia: o mito da cidadania no Brasil. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, ano 34, n. 134, abr./jun. 1997, p. 219-230. Disponível em: < <https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/238/r134-19.PDF?sequence=4> >. Acesso em 02 dez. 2018.

MARRARA, Thiago. Artigos 8º. *In*: MARRARA, Thiago *et al.* **Estatuto da Metr pole**: lei 13.089/2015 comentada. Ribeirão Preto: FDRP-USP, 2021, p. 80-88. Disponível em: <https://www.direitorp.usp.br/wp-content/uploads/2022/01/Estatuto-da-metropole-comentado.pdf>. Acesso em: 28 mar. 2022.

MARTINS, Cristina Maria dos Reis. Aplica o do Estatuto da Metr pole e elabora o do Plano de Desenvolvimento Integrado na Região Metropolitana de Porto Alegre. cap. 16. *In*: MARGUTI, Bárbara Oliveira *et al.* **Brasil Metropolitano em foco**: Desafios   implementa o do Estatuto da Metr pole. Brasília: IPEA, 2018. Disponível em: http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=32908. Acesso em: 30 nov. 2019.

MATTEI, L.; SANTOS JÚNIOR, J. Industrializa o e substitui o de importa es no Brasil e na Argentina: uma análise histórica comparada. **Revista de Economia**, v. 35, n. 1, p. 93-115, jan./abril 2009.

MENCIO, Mariana; ZIONI, Silvana. A caracteriza o das Regiões Metropolitanas e Aglomera es Urbanas pelo IBGE: limites e avanços do Estatuto da Metr pole. *In*: ENANPUR, 17., 2017, São Paulo. **Anais...**, São Paulo: ANPUR, 2017. p. 1-22. Disponível em: http://anpur.org.br/xviienanpur/principal/publicacoes/XVII.ENANPUR_Anais/ST_Sessoes_Tematicas/ST%202/ST%202.2/ST%202.2-02.pdf. Acesso em: 30 out. 2019.

MENDES, Constantino Cronemberger. Padrões regionais da despesa pública municipal no Brasil. **Texto para Discussão**, Brasília, n. 2089, 2015. Disponível em: http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td_2089.pdf. Acesso em: 10 ago. 2015.

MENESES, Marcela Ruggeri; SCHVARSBERG, Benny. Limites e desafios na constru o da política urbana na região metropolitana de goiânia. *In*: ENCONTRO NACIONAL DA ASSOCIA O NACIONAL DE P S-GRADUA O E PESQUISA EM PLANEJAMENTO URBANO E REGIONAL, 18., 2019, Natal. **Anais...** Natal: UFRN/ANPUR, 2019. p. 1-29. Disponível em: <http://anpur.org.br/xviienanpur/anaisadmin/capapdf.php?reqid=644>. Acesso em: 14 jun. 2019.

MONTE-M R, Roberto Luis de M. Urbaniza o extensiva e lógicas de povoamento: um olhar ambiental. *In*: SANTOS, Milton *et al.* (orgs.) **Território, globaliza o e fragmenta o**. São Paulo: Hucitec/Anpur, 1994, p. 169-181.

MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional**. 38. ed. São Paulo: Atlas, 2022.

MORAES, Sergio Torres; GUARDA, Antonio; ZACCHI, Gabriela Stein. A caracteriza o das regiões metropolitanas catarinenses e o estatuto da metrópole. **Geosul**, Florianópolis, v. 33, n. 67, p. 38-60, maio 2018. Disponível em: <https://periodicos.ufsc.br/index.php/geosul/article/view/2177-5230.2018v33n67p38>. Acesso em: 29 out. 2019.

MOREIRA, Vinicius de Souza; SILVEIRA, Suely de Fátima Ramos; EUCLYDES, Fillipe Maciel. “MINHA CASA, MINHA VIDA” EM NÚMEROS: quais conclusões podemos extrair? *In*: ENCONTRO BRASILEIRO DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA, 4., 2017, João Pessoa. **Anais ...** João Pessoa: UFPB, 2017. Disponível em: <http://www.ufpb.br/ebap/contents/documentos/0594-613-minha-casa.pdf>. Acesso em: 27 out. 2019.

MOURA, Rosa. **Arranjos urbano-regionais no Brasil**: uma análise com foco em Curitiba. Tese (doutorado) - Programa de Pós-Graduação em Geografia. Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2009. Disponível em: https://acervodigital.ufpr.br/bitstream/handle/1884/20362/ROSA_MOURA_DOUTORADO.pdf?sequence=1. Acesso em: 20 out. 2019.

OLIVEIRA, Francisco de. O Estado e o urbano no Brasil. **Espaço & Debates**, p. 36-54, jun-set. 1982.

PERES, Janaína Lopes Pereira *et al.* O Estatuto da Metrópole e as regiões metropolitanas: uma análise teórico-conceitual à luz do conceito miltoniano de “território usado”. **Cadernos Metrópole**, São Paulo, v. 20, n. 41, p. 267-288, jan/abr 2018. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/cm/v20n41/2236-9996-cm-20-41-0267.pdf>. Acesso em: 08 dez. 2018.

PINTO, Matheus Graciosi *et al.* Regiões Metropolitanas sob a ótica do planejamento territorial: uma reflexão do caso de Natal. *In*: ENANPUR, 18., 2019, Natal. **Anais... Natal**: UFRN/ANPUR, p. 1-22, 2019. Disponível em: <http://anpur.org.br/xviiienanpur/anaisadmin/capapdf.php?reqid=713>. Acesso em: 14 jun. 2019.

PINTO, Rosa Maria Scaquetti. **As expressões do fato regional**: atores e práxis de Planejamento Regional no processo de criação e institucionalização da região metropolitana do Vale do Paraíba e Litoral Norte, Estado de São Paulo, Brasil. Tese (Doutorado em Planejamento Urbano e Regional) - Universidade do Vale do Paraíba, São José dos Campos-SP, 2021.

RAMPAZZO, Lino. **Metodologia científica**: para alunos dos cursos de graduação e pós-graduação. 7. ed. São Paulo: Loyola, 2013.

RANDOLPH, Rainer. Do planejamento colaborativo ao planejamento “subversivo”: reflexões sobre limitações e potencialidades de Planos Diretores no Brasil. **Scripta Nova. Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales**, Barcelona, v. 11, n. 245, ago. 2007, p. 1-19. Disponível em: <http://www.ub.es/geocrit/sn/sn-24517.htm>. Acesso em: 12 dez. 2018.

REDE VANGUARDA. **Rede Vanguarda**. [LinkedIn]. 2022a. Disponível em: <https://br.linkedin.com/company/rede-vanguardia>. Acesso em: 10 ago. 2022.

REDE VANGUARDA. **Fim da TV Analógica**. 2022b. Disponível em: <http://www.vanguardia.tv/fim-analogica.html>. Acesso em 10 ago. 2022.

RESCHILIAN, Paulo Romano. Gestão democrática da metrópole na periferia do

capitalismo: paradoxos e perspectivas de transformação. **Cadernos Metr pole** (PUCSP), v. 12, p. 277-290, 2010.

RESCHILIAN, Paulo Romano. A metropoliza o como perspectiva de desenvolvimento regional: um debate necessário. *In*: SEMINÁRIO DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL, ESTADO E SOCIEDADE (Sedres), 1., 2012, Rio de Janeiro. **Anais...**, Rio de Janeiro, 2012. Disponível em: <http://200.19.73.116/anais2/wp-content/uploads/2015/08/801.pdf>. Acesso em: 20 jan. 2018.

RESCHILIAN, Paulo Romano; SILVA, Fabiana Felix do Amaral; MACIEL, Lidiane Maria. O simulacro participativo: revisão do Plano Diretor de São José dos Campos. **Cadernos Metr pole**, v. 24, n. 55, p. 963-988, set-dez. 2022. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/2236-9996.2022-5505>. Acesso em: 14 ago. 2022.

RIBEIRO, Luiz Cesar Queiroz; SANTOS JUNIOR, Orlando Alves; RODRIGUES, Juciano Martins. Estatuto da Metr pole: o que esperar? Avanços, limites e desafios. **Observatório das Metr poles**, 2015. Disponível em: http://www.observatoriodasmetrolopes.net/index.php?option=com_k2&view=item&id=1148%3Aestatuto-da-metr%C3%B3pole-avan%C3%A7os-limites-e-desafios&Itemid=180#. Acesso em: 02 dez. 2018.

RIBEIRO, Natalina; RAICHELIS, Raquel. Revisitando as influências das agências internacionais na origem dos conselhos de políticas públicas. **Serviço Social & Sociedade**, São Paulo, n. 109, p. 45-67, 2012. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-66282012000100004&lng=en&nrm=iso. Acesso em: 19 jun. 2018.

ROCHA, D cio; DEUSDARA, Bruno. Análise de Conteúdo e Análise do Discurso: aproxima es e afastamentos na (re)constru o de uma trajetória. **Alea**, Rio de Janeiro, v. 7, n. 2, p. 305-322, jul-dez 2005. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1517-106X2005000200010&lng=en&nrm=iso. Acesso em: 21 out. 2020.

ROLNIK, Raquel *et al.* O Programa Minha Casa Minha Vida nas regiões metropolitanas de São Paulo e Campinas: aspectos socioespaciais e segrega o. **Cad. Metrop.**, v.17, n.33, p.127-154, 2015. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S2236-99962015000100127&script=sci_abstract&lng=pt. Acesso em: 28 out. 2019.

SALEME, Edson Ricardo; CARRI O, José Marques (Orgs.). **Comentários ao Estatuto da Metr pole**. Santos: Universitária Leopoldianum, 2018. Disponível em: <https://www.unisantos.br/wp-content/uploads/2018/11/comentarios-estatuto-metropole-1.pdf>. Acesso em: 15 jul. 2022.

SANTA CATARINA (estado). ALESC - Assembleia Legislativa do Estado de Santa Catarina. *Santa Catarina terá oito regiões metropolitanas*. 17 dez. 2009. Disponível em: http://agenciaal.alesc.sc.gov.br/index.php/noticia_single/santa-catarina-tera-oito-regioes-metropolitanas. Acesso em 27 out. 2019.

SANTA CATARINA. Secretaria do Estado de Planejamento. **Criação de Região Metropolitana no Meio Oeste de Santa Catarina é tema de reunião em Joaçaba**, 2011. Disponível em: <http://www.spg.sc.gov.br/noticias/926-criacao-de-regiao-metropolitana-no-meio-oeste-de-santa-catarina-e-tema-de-reuniao-em-joacaba>. Acesso em: 27 out. 2019.

SANTA CATARINA. Assembleia Legislativa do Estado de Santa Catarina - ALESC. **Proposta para criar nova região metropolitana já está em tramitação**, 2018a. Disponível em: http://agenciaal.alesc.sc.gov.br/index.php/noticia_single/proposta-para-criar-nova-regiaeo-metropolitana-ja-esta-em-tramitacao. Acesso em: 27 out. 2019.

SANTA CATARINA. Diretoria de Estatística e Cartografia. **Parecer nº 8/2018**, 2018b. ALESC. PLC/0002.9/2018b. Disponível em: <http://visualizador.alesc.sc.gov.br/VisualizadorDocumentos/paginas/visualizadorDocumentos.jsf?token=784a31909d365c3b8cea29653fe18e5b48aba4b283a800cfbe6d99c145bb59cc47a4069127ef172f1a71ee29d556a617>. Acesso em: 30 out. 2019.

SANTA CATARINA. Lei Complementar nº 788, de 29 de dezembro de 2021. Institui as Regiões Metropolitanas de Joinville (RMJ), Jaraguá do Sul (RMJS), e do Planalto Norte (RMPN) e estabelece outras providências. **Diário Oficial do Estado**, Florianópolis, 2021. Disponível em: http://leis.alesc.sc.gov.br/html/2021/788_2021_lei_complementar.html. Acesso em 27 out. 2019.

SANTOS, Marcela de Oliveira. Análise institucional: Estatuto da MetrÓpole e outros instrumentos normativos que tratam da questão metropolitana. *In*: MARGUTI, Bárbara Oliveira *et al.* (Orgs.) **Brasil Metropolitano em foco: desafios à implementação do Estatuto da MetrÓpole**. Brasília: IPEA, 2018, p. 55-105. Disponível em: https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/180410_brasil_metropolitano_em_foco_cap02.pdf. Acesso em: 30 nov. 2019.

SANTOS, Milton. **Por uma geografia nova: da crítica da geografia a uma geografia crítica**. São Paulo, Hucitec, 1990.

SANTOS, Milton. **A Natureza do Espaço**. São Paulo, Hucitec, 1996.

SANTOS, Milton. **A urbanização brasileira**. São Paulo: Edusp, 2005.

SANTOS FILHO, Cícero dos. **Regiões metropolitanas de Alagoas: entre os motivos da institucionalização e a dinâmica da integração**. 2018. 172 f. Dissertação (Mestrado) – Instituto de Geografia, Desenvolvimento e Meio Ambiente, Programa de Pós-Graduação em Geografia, Universidade Federal de Alagoas, Maceió, 2018. Disponível em: <http://www.repositorio.ufal.br/handle/riufal/2997>. Acesso em: 20 maio 2019.

SÃO PAULO (estado). Decreto nº. 4.388, de 14 de março de 1928. Regulamenta a lei n. 2 261, de 31 de Dezembro de 1927, que reorganizou o Serviço Meteorológico

do Estado de São Paulo. **Diário Oficial**, São Paulo, 1928. Disponível em: <<https://www.al.sp.gov.br/norma/132945>>. Acesso em: 11 set. 2022.

SÃO PAULO. Decreto nº. 48.162, de 3 de julho de 1967. Dispõe sobre normas para regionalização das atividades da administração estadual. **Diretoria Geral da Secretaria de Estado dos Negócios do Governo**, São Paulo, 1967. Disponível em: <<https://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/decreto/1967/decreto-48162-03.07.1967.html>>. Acesso em: 11 set. 2020.

SÃO PAULO. Lei nº 7.663, de 30 de dezembro de 1991. Estabelece normas de orientação à Política Estadual de Recursos Hídricos bem como ao Sistema Integrado de Gerenciamento de Recursos Hídricos. **Diário Oficial**, São Paulo, 1991 Disponível em: <https://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/lei/1991/lei-7663-30.12.1991.html>. Acesso em: 8 maio 2022.

SÃO PAULO. Lei Complementar nº 760 de 01 de agosto de 1994, estabelece diretrizes para a Organização Regional do Estado de São Paulo. **Diário Oficial**, São Paulo, 1994a. Disponível em: <https://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/lei.complementar/1994/lei.complementar-760-01.08.1994.html>. Acesso em: 20 jul. 2022.

SÃO PAULO. Lei nº 9.034 de 27 de dezembro de 1994. Dispõe sobre o Plano Estadual de Recursos Hídricos - PERH, a ser implantado no período 1994 e 1995, em conformidade com a Lei n. 7.663, de 30/12/91, que instituiu normas de orientação à Política Estadual de Recursos Hídricos. **Diário Oficial**, São Paulo, 1994b. Disponível em: <https://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/lei/1994/lei-9034-27.12.1994.html>. Acesso em: 8 maio 2022.

SÃO PAULO. ALESP - Assembleia Legislativa do Estado. Eleita nova Mesa Diretora da Alesp para o biênio 2009/2011. **Notícias**, 2009. Disponível em: <https://www.al.sp.gov.br/noticia/?id=309359>. Acesso em: 12 ago. 2022.

SÃO PAULO. ALESP - Assembleia Legislativa do Estado. Parecer nº 1926, de 2011, da reunião conjunta das Comissões de Constituição e Justiça e Redação, de Assuntos Metropolitanos e Municipais e de Finanças e Orçamento e Planejamento, sobre o Projeto de Lei Complementar nº 66, de 2011. **Diário Oficial**, São Paulo, 2011a. Disponível em: <https://www.al.sp.gov.br/propositura/?id=1050408>. Acesso em: 30 nov. 2018.

SÃO PAULO. ALESP - Assembleia Legislativa do Estado. Projeto de Lei Complementar nº 66, de 2011. Cria a região metropolitana do Vale do Paraíba e Litoral Norte, e dá providências correlatas. **Assessoria Técnico-Legislativa**, São Paulo, 2011b. Disponível em: <https://www.al.sp.gov.br/propositura/?id=1050408>. Acesso em: 30 nov. 2018.

SÃO PAULO. ALESP - Assembleia Legislativa do Estado. **Substitutivo nº 1, ao Projeto de Lei Complementar nº 66, de 2011**. 2011c. Disponível em: <encurtador.com.br/hIDS0>. Acesso em: 30 nov. 2018.

SÃO PAULO. ALESP - Assembleia Legislativa do Estado. **Emenda Nº 21, ao Projeto de Lei Complementar nº 66, de 2011**. 2011d. Disponível em: <https://www.al.sp.gov.br/propositura/?id=1050408>. Acesso em: 30 nov. 2018.

SÃO PAULO. **Decreto no 56.887, de 30 de março de 2011**. Institui o Sistema Estadual de Desenvolvimento Metropolitano, cria a Câmara de Desenvolvimento Metropolitano e dá providências correlatas. São Paulo: Casa Civil, 2011e.

SÃO PAULO. ALESP - Assembleia Legislativa do Estado. **Emenda nº 1, ao Projeto de Lei Complementar nº 66, de 2011**. 2011c. Disponível em: <https://www.al.sp.gov.br/propositura/?id=1050408>. Acesso em 30 nov. 2018.

SÃO PAULO. Lei Complementar nº 1.166, de 9 de janeiro de 2012. Cria a Região Metropolitana do Vale do Paraíba e Litoral Norte, e dá Providências Correlatas. **Diário Oficial**, São Paulo, 2012a Disponível em: <https://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/lei.complementar/2012/lei.complementar-1166-09.01.2012.html#:~:text=Cria%20a%20regi%C3%A3o%20metropolitana%20do,Norte%20e%20d%C3%A1%20provid%C3%A2ncias%20correlatas>. Acesso em 20 jul. 2022.

SÃO PAULO. **Agenda**: Região Metropolitana do Vale do Paraíba e Litoral Norte. 2012b. Disponível em: https://bibliotecavirtual.sdr.sp.gov.br/Documentos/Impressos/103_Agenda_Regiao_Metropolitana_do_Vale_do_Paraiba_e_Litoral_Norte.pdf. Acesso em: 10 mai. 2022.

SÃO PAULO. **Acervo técnico da Emplasa está disponível on-line**, 2012c. Disponível em: <https://www.saopaulo.sp.gov.br/ultimas-noticias/acervo-tecnico-da-emplasa-esta-disponivel-on-line/#:~:text=A%20Emplasa%20%C3%A9%20empresa%20p%C3%BAblica,do%20conjunto%20bibliogr%C3%A1fico%20da%20empresa>. Acesso em: 19 maio 2022.

SÃO PAULO. Decreto nº 59.229, de 24 de maio de 2013. Institui o Fundo de Desenvolvimento da Região Metropolitana do Vale do Paraíba e Litoral Norte - FUNDOVALE, de que trata o Capítulo IV da Lei Complementar nº 1.166, de 09 de janeiro de 2012. **Diário Oficial**, São Paulo, 2015b. Disponível em: <https://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/decreto/2013/decreto-59229-24.05.2013.html>. Acesso em 10 mai. 2022.

SÃO PAULO. ALESP - Assembleia Legislativa do Estado. **Eleita nova Mesa Diretora da Alesp para o biênio 2009/2011**, 2015a. Disponível em: <https://www.al.sp.gov.br/noticia/?id=309359>. Acesso em: 12 ago. 2022.

SÃO PAULO. Lei Complementar nº 1.258, de 12 de janeiro de 2015, Dispõe sobre a criação da Agência Metropolitana do Vale do Paraíba e Litoral Norte - AGEMVALE, altera dispositivo da Lei Complementar nº 1.166, de 2012, e dá providências correlatas. **Diário Oficial**, São Paulo, 2015b. Disponível em: <https://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/lei.complementar/2015/lei.complementar-1258-12.01.2015.html>. Acesso em: 10 mai. 2022.

SÃO PAULO. Decreto nº 61.256, de 08 de maio de 2015, Aprova o Regulamento da Agência Metropolitana do Vale do Paraíba e Litoral Norte - AGEMVALE, criada pela Lei Complementar no 1.258, de 12 de janeiro de 2015. **Diário Oficial**, São Paulo, 2015b. Disponível em: <https://www.al.sp.gov.br/norma/174642>. Acesso em: 10 mai. 2022.

SÃO PAULO. Decreto nº 64.059/ 2019, dispõe sobre as alterações de denominação, transferências e desativações que especifica e dá providências correlatas. **Diário Oficial**, São Paulo, 2019. Disponível em: <https://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/decreto/2019/decreto-64059-01.01.2019.html> . Acesso em 20 mai. 2022.

SÃO PAULO. FEHIDRO. **Subsídios Técnicos para o Plano Estadual de Recursos Hídricos 2020-2023**. Relatório Final, v. 3 - Insumos do PERH, tomo IV - Aprimoramentos dos Limites das UGRHs em Escala 1:50.000. São Paulo: Secretaria de Infraestrutura e Meio Ambiente, 2020a. Disponível em: <https://drive.google.com/drive/folders/1rVnS5RBiM2Kg0HCySf0IEjlkqFkf1Xc-> Acesso em 22 out. 2022.

SÃO PAULO. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. *Acórdão* - TJSP nº 22764.827 de 23/11/2020. Mandado de Injunção nº 2276482-73.2020.8.26.0000. Impetrante: Procurador-Geral de Justiça do Estado de São Paulo. Impetrados: Governador do Estado de São Paulo e Presidente da Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo, 2020b.

SÃO PAULO. Portal do Sistema Integrado de Gerenciamento de Recursos Hídricos do Estado de São Paulo (SigRH). **Divisão Hidrográfica**. 2022a. Disponível em: <https://sigrh.sp.gov.br/divisaohidrografica#:~:text=Al%C3%A9m%20das%20regi%C3%B5es%20hidrogr%C3%A1ficas%20nacionais,os%20645%20munic%C3%ADpios%20do%20Estado>. Acesso em: 10 maio 2022.

SÃO PAULO. SEADE - Fundação Sistema Estadual de Análise de Dados. *Seade PIB*. 2022b. Disponível em <https://pib.seade.gov.br/municipal/>. Acesso em: 02 ago. 2022.

SÃO PAULO. SEADE - Fundação Sistema Estadual de Análise de Dados. **Nova Regionalização do Estado Região de Estado (Microrregião) de Penápolis**: Parecer. 2022c. Disponível em: https://www.al.sp.gov.br/spl/2022/03/Propositura/1000438328_1000536985_Propositura.pdf>. Acesso em 5 ago. 2022.

SÃO PAULO. Secretaria De Desenvolvimento Regional - SDR. **Audiências públicas do PDUI do Vale do Paraíba e Litoral Norte começam em 31 de janeiro**, 2022f. Disponível em: <https://www.sdr.sp.gov.br/audiencias-publicas-do-pdui-do-vale-do-paraiba-e-litoral-norte-comecam-em-31-de-janeiro/>. Acesso em: 30 jan. 2022.

SÃO PAULO. SDR - SECRETARIA DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL. **Desenvolvimento regional, inovação e municipalismo**. São Paulo: 2022b. Disponível em: <https://www.sdr.sp.gov.br/media/2022/03/Revista-SDR-e-book->

2.pdf>. Acesso em 02 jun. 2022.

SILVA, Alexsandro Ferreira Cardoso da. De novo, as escalas: O Estatuto das Metr p les entre o Local e o Regional. *In*: ENCONTRO NACIONAL DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM PLANEJAMENTO URBANO E REGIONAL, 18., 2019, Natal. **Anais...** Natal: UFRN/ANPUR, 2019. p. 1-12. Disponível em: <http://anpur.org.br/xviiienganpur/anais-sts/>. Acesso em: 14 jun. 2019.

SILVA, Taciane Laís da; ETGES, Virginia Elisabeta. A análise multiescalar nos estudos das dinâmicas territoriais e suas implicações no desenvolvimento regional. *In*: ENANPUR, 18., 2019, Natal. **Anais...** Natal: UFRN/ANPUR, 2019, p. 1-15. Disponível em: <http://anpur.org.br/xviiienganpur/anaisadmin/capapdf.php?reqid=1284>. Acesso em: 14 jun. 2019.

SILVEIRA, Denise Tolfo; CÓRDOVA, Fernanda Peixoto. A pesquisa científica. *In*: GERHARDT, T. E.; SILVEIRA, D. T. (Orgs.). **Métodos de pesquisa**. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2009, p. 31-42. Disponível em: <http://www.ufrgs.br/cursopgdr/downloadsSerie/derad005.pdf>. Acesso em: 24 set. 2017.

TAVARES, Jeferson Cristiano. Eixos: novo paradigma do planejamento regional? Os eixos de infraestrutura nos PPA's nacionais, na lirsas e na macrometrópole paulista. **Cadernos Metr pole**, São Paulo, v. 18, n. 37, pp. 671-695, set/dez, 2016.

TAVARES, Jeferson Cristiano. Planejamento regional no Estado de São Paulo: polos, eixos e a região dos vetores produtivos. **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais**, Recife, v. 20, n. 2, p. 344-367, mai. 2018. Disponível em: <https://doi.org/10.22296/2317-1529.2018v20n2p344>. Acesso em: 15 abr. 2020

THEIS, Ivo M. *et al.* O cavalo de Troia e sua barriga verde: planejamento regional e desigualdades socioespaciais em Santa Catarina. **Revista Paranaense de Desenvolvimento**, Curitiba, n.120, p.39-56, jan./jun. 2011. Disponível em: <http://www.ipardes.pr.gov.br/ojs/index.php/revistaparanaense/article/download/345/668%26gt%3B>. Acesso em: 30 out. 2019

VAINER, Carlos. Pátria, empresa e mercadoria: notas sobre a estratégia discursiva do planejamento estratégico urbano. *In*: ARANTES, O. B.; MARICATO, E.; VAINER, C. (Orgs.). **A cidade do pensamento único**: desmanchando consensos. Petrópolis: Vozes, 2000. p. 75-104.

VENDRAMINI, Paula Raquel da Rocha Jorge. **A participa o em conselhos como instrumento de gestão municipal**. 2010. Tese (Doutorado em Saúde Ambiental) - Universidade de São Paulo, São Paulo, 2010. Disponível em: <http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/6/6134/tde-22112010-120540/>. Acesso em: 09 dez. 2015.

VILLAÇA, Flávio. **Espaço intra-urbano no Brasil**. São Paulo: Studio Nobel; FAPESP; Lincoln Institute, 1998.

VILLAÇA, Flávio. **As ilusões do plano diretor**. 2005. Disponível em: http://www.flaviovillaca.arq.br/pdf/ilusao_pd.pdf. Acesso em: 19 abr. 2018.

VINUTO, J. A amostragem em bola de neve na pesquisa qualitativa: um debate em aberto. **Temáticas**, Campinas, SP, v. 22, n. 44, p. 201-218, 2014. Disponível em: <https://econtents.bc.unicamp.br/inpec/index.php/tematicas/article/view/10977>. Acesso em: 20 out. 2020.

VNT ONLINE. **Governo do RN sanciona lei que inclui Goianinha e Arez na região metropolitana de Natal**, 2015. Disponível em: <http://www.vntonline.com.br/2015/12/governo-do-rn-sanciona-lei-que-inclui.html>. Acesso em: 29 out. 2019.

YANAGUITA, Éder. Vander propõe a Reinaldo criação da Região Metropolitana de Campo Grande. **Vander Loubet**, 2015. Disponível em: <https://vanderloubet.com.br/deputado/vander-propoe-a-reinaldo-criacao-da-regiao-metropolitana-de-campo-grande/>. Acesso em: 28 ago. 2019.