

ESTATUTO DA METRÓPOLE: FORÇAS DE COESÃO E FORÇAS DE FRAGMENTAÇÃO IDENTIFICADAS NA REGIÃO METROPOLITANA DE SÃO PAULO

 <https://doi.org/10.63330/armv1n3-007>

Submetido em: 16/05/2025 e Publicado em: 19/05/2025

Esdras da Silva Costa

Doutorado em Administração

Faculdade ENAU

E-mail: pesquisaspss@gmail.com

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-9120-8741>

RESUMO

A presente pesquisa teve como objetivo proporcionar o estabelecimento de conexões entre os aspectos teóricos e o Marco Legal Nº 13.089/2015 (Estatuto da Metrópole) identificando forças de coesão e forças de fragmentação no processo de planejamento de políticas públicas metropolitanas. A pesquisa parte de uma abordagem qualitativa, sendo classificada como tipo de pesquisa exploratória, proporcionando maiores compreensões sobre o fenômeno estudado e suas possíveis relações com o processo de formulação de políticas públicas metropolitanas. Enquanto resultados preliminares nota-se que o Estatuto da Metrópole pode ser considerado um avanço capaz de viabilizar o processo de governança metropolitana e a identidade de pertencimento regional. Contudo, algumas questões não podem ser inseridas sob uma escala metropolitana (saúde e educação). Ainda nesse contexto, a gestão pública parece não enxergar de forma clara as questões metropolitanas, além de possuir disparidades políticas e ideológicas entre os Municípios pesquisados.

Palavras-chave: Estatuto da Metrópole; Região Metropolitana de São Paulo; Forças de Coesão Metropolitana; Forças de Fragmentação Metropolitana.

ABSTRACT

The present research aimed at establishing connections between theoretical aspects and Legal Framework No. 13.089 / 2015 (Metropolis Statute), identifying cohesion forces and forces of fragmentation in the planning process of metropolitan public policies. The research starts from a qualitative approach, being classified as exploratory research type, providing greater insights about the studied phenomenon and its possible relations with the process of formulation of metropolitan public policies. As preliminary results, it can be noted that the Metropolis Statute can be considered as an advance capable of facilitating the process of metropolitan governance and the identity of regional belonging. However, some issues can not be addressed under a metropolitan scale (health and education). Still in this context, public management does not seem to see clearly the metropolitan issues, besides having political and ideological disparities among the Municipalities surveyed.

Keywords: Statute of the Metropolis; Metropolitan Region of Sao Paulo; Cohesion Forces Metropolitan; Fragmentation Forces Metropolitan.



1 INTRODUÇÃO

As áreas metropolitanas são responsáveis por concentrar um grande número de empresas e fluxos de pessoas, sendo também responsáveis por desencadear o processo de metropolização. Assim, a metropolização refere-se à uma densa aglomeração do espaço urbano constituído por diversas unidades territoriais e problemas de infraestrutura básica, ameaças à qualidade ambiental, problemas referentes às condições de vida da população nas áreas urbanas, criação de entornos produtivos e problemas relacionados à gestão das áreas metropolitanas (GARSON; RIBEIRO; RIBEIRO, 2010; MARICATO, 2011; FREY, 2012; CLEMENTINO, 2016).

Dessa forma, é necessário caracterizar a importância da governança metropolitana para o processo de crescimento organizado dessas áreas urbanas. A governança metropolitana é compreendida como o planejamento e a gestão partilhada das áreas metropolitanas, sendo conduzida sob forma colaborativa para gerir as funções públicas de interesse comum sob uma perspectiva de colaboração entre os entes da federação, Estados e Municípios (DALLABRIDA, *et al.*, 2015).

Novos estudos buscam compreender o papel das metrópoles e suas relações com as mudanças urbanas. Com o novo cenário de democratização, as regiões metropolitanas podem ampliar as ações intermunicipais de associativismo e cooperação, a fim de mobilizar entes públicos para um processo de melhorias integradas (ROJAS, 2010). Nesse caso, a fim de estabelecer critérios para delimitar as regiões metropolitanas e os aglomerados urbanos, foi apresentado em 13 de janeiro de 2015, por meio da Lei Ordinária Nº 13.089 de 2015, e publicado no Diário Oficial da União – DOU, o Estatuto da Metrópole. O marco legal descreve as diretrizes para a Política Nacional de Planejamento Regional Urbano – PNPRU, sendo o Estatuto da Metrópole um importante instrumento para formular e nortear o desenvolvimento das Regiões Metropolitanas (BRASIL, 2004c).

Como problemática, o artigo busca evidenciar quais as temáticas relacionadas as barreiras e os fatores facilitadores existentes na construção de agendas metropolitanas na Região Metropolitana de São Paulo – RMSP? Seu objetivo está exposto sob a seguinte diretriz: identificar as forças de coesão e de fragmentação metropolitana que influenciam no processo de articulação interfederativo e formulação de políticas públicas na Região Metropolitana de São Paulo.

Como metodologia, foi utilizada a abordagem qualitativa e o tipo de pesquisa está classificada como exploratória proporcionando uma maior compreensão sobre o fenômeno pesquisado e o seu objetivo exposto. Foram realizadas entrevistas com o auxílio de um roteiro semiestruturado nos respectivos locais: Consórcio Intermunicipal Grande ABC e Consórcio de Desenvolvimento dos Municípios do Alto Tiete – CONDEMAT, Secretaria Municipal de Desenvolvimento Econômico de Mauá, Sub-Secretaria de Assuntos Metropolitanos e Empresa Paulista de Planejamento Metropolitano – EMPLASA. Para a fase de análise e interpretação dos dados foi utilizada a técnica de análise de conteúdo (BARDIN, 2011).



O artigo apresenta inicialmente o processo de formação das primeiras regiões metropolitanas nacionais, discorrendo sobre a Região Metropolitana de São Paulo – RMSP e sobre o processo de formulação do Marco Legal denominado de Estatuto da Metrôpole publicado no Diário Oficial da União – DOU em 2015. Mostra ainda forças de coesão e forças de fragmentação metropolitana inseridas na RMSP, resultando na necessidade de formular um processo de planejamento metropolitano articulado entre os arranjos institucionais regionais, Estados, Municípios e sociedade civil, com estratégias que resultem em uma reinvenção para o planejamento e o desenvolvimento regional. Em resumo, a cooperação será o fator chave para esse processo de planejamento e desenvolvimento metropolitano.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

2.1 ESTATUTO DA METRÓPOLE

A Lei Federal Estatuto da Metrôpole aprovada em 2015 no Congresso teve seu início em 2004 por meio do Projeto de Lei Nº 3460, apresentado pelo deputado Sr. Walter Feldman. O Projeto de Lei Nº 3460 foi oficialmente apresentado ao Plenário da Câmara no dia 5 de maio de 2004 (BRANCO; PEREIRA; NADALIN, 2013). Após seguir para a mesa diretora da Câmara, ainda em 2004, o Projeto de Lei foi arquivado pela própria mesa diretora no ano de 2007 (BRASIL, 2004c).

No mesmo ano de 2007, o projeto é desarquivado com um requerimento solicitado por seu idealizador, regressando à Comissão de Desenvolvimento Urbano, designado como relator o deputado Edson Santos, para o processo de emendas. Após um percurso de idas e vindas o Projeto de Lei teve o seu texto base direcionado para o Senado Federal em 17 de março de 2014. Após o processo de tramitação no Senado, o projeto foi oficialmente sancionado pela Presidente da República e oficializado como Lei Nº 13.089, de 2015, publicado no Diário Oficial da União – DOU em 13 de janeiro de 2015 (BRASIL, 2004c).

Desse modo, a Lei Estatuto da Metrôpole configura-se como um instrumento importante para definir as diretrizes para a Política Nacional de Planejamento Regional Urbano, sendo responsável pelo planejamento e pela execução das ações em uma Região Metropolitana, mas também apresentando desafios para os governos locais por meio da criação de uma governança metropolitana, à luz dos princípios do Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado – PDUI (CLEMENTINO, 2016; BRASIL, 2004c).

Contudo, o desafio será impulsionar a inclusão metropolitana, atribuindo melhorias integradas para toda uma região metropolitana, por meio de uma execução de planejamento urbano e viabilidade econômica desenvolvendo em conjunto políticas e estratégias metropolitanas sob o formato interfederativo (CLEMENTINO, 2016). As áreas metropolitanas possuem um amplo potencial para o à cooperação interfederativa, porém, para que ocorra essa cooperação, os Municípios deverão exercer suas autonomias envolvendo e dinamizando os atores locais (KLINK, 2008).



Assim, a gestão integrada dos territórios metropolitanos deverá ser repensada e coordenada em conjunto, entre Estados e Municípios. Contudo, enquanto complexidade, existe um consenso entre técnicos e profissionais inseridos sob a temática de planejamento metropolitano quanto a precariedade do quadro legal das Áreas Metropolitanas, considerado o novo cenário de transferência das responsabilidades para os governos locais, como: educação, saúde, habitação social e saneamento básico, compreendidas como funções públicas de interesse comum (MARICATO, 2011).

Também é importante compreender que as funções públicas de interesse comum foram deixadas à autonomia municipal, porém, esses mesmos Municípios encontram barreiras para superar suas perspectivas e formular soluções de caráter regional, não dispondo de mecanismos capazes de implementar soluções para os problemas metropolitanos (SILVA, 2016). Desse modo, os governos locais precisarão dispor de uma ampla capacidade institucional capaz de gerir o processo de planejamento metropolitano (ROJAS, 2010).

Para tanto, o processo de planejamento metropolitano deverá ocorrer de forma articulada entre os arranjos institucionais regionais, Municípios e Estados, atuando de forma cooperada. Assim o Estatuto da Metrópole destaca a necessidade da criação de uma agenda metropolitana responsável por desencadear diálogos entre os Municípios e Estados, com estratégias que resultem em reinvenções para o planejamento e o desenvolvimento regional (SOUZA; REZENDE; HARDT, 2007; MOURA; HOSHINO, 2015). O referencial teórico pesquisado proporcionou o estabelecimento de conexões entre os aspectos teóricos e o marco legal N° 13.089/2015 (Estatuto da Metrópole) evidenciando forças de coesão e forças de fragmentação metropolitana no processo de planejamento de políticas públicas. A Tabela 1 apresenta o *link* entre as teorias pesquisadas e as forças de coesão metropolitana identificadas, assim como as diretrizes do Estatuto da Metrópole.



Tabela 1 – Link entre as forças de coesão, aspectos teóricos e o Estatuto da Metrópole

Autor(es)	Forças de Coesão Metropolitana	Com base no Estatuto da Metrópole
Souza, Rezende e Hardt (2007, p.35). Frey (2012, p.90). Santos, Fernandes e Teixeira (2013, p.371). Fernandes e Wilson (2013, p.795). Lacerda e Ribeiro (2014, p.189).	Cooperação estabelecida por meio de arranjos institucionais regionais e consórcios públicos intermunicipais.	Art. 9º Instrumentos: III – fundos públicos; VI – Consórcios públicos, observada a Lei Nº 11.107, de 6 de abril de 2005; VII – convênios de cooperação.
Frey (2012, p.90). Silva (2016, p.106). Soares e Fedozzi (2016, p.193).	Possibilidade de participação da sociedade civil.	Art. 7º V Diretrizes gerais estabelecidas: V – Participação de representantes da sociedade civil nos processos de planejamento e de tomada de decisão, no acompanhamento da prestação de serviços e na realização de obras afetas às funções públicas de interesse comum.
Davanzo, Negreiros e Santos (2010, p.80). Abrúcio e Sano (2013, p.101,127).	Percepção interfederativa para a resolução de problemas comuns.	Art. 23. Independentemente das disposições desta Lei, os Municípios podem formalizar convênios de cooperação e constituir consórcios públicos para atuação em funções públicas de interesse comum no campo do desenvolvimento urbano, observada a Lei Nº 11.107, de 6 de abril de 2005.
Souza, Rezende e Hardt (2007, p.29). Frey (2012, p.90). Santos, Fernandes e Teixeira (2013, p.373). Lacerda e Ribeiro (2014, p.192).	Construção de uma agenda hegemônica.	Art. 2º VI PDIU: Instrumento que estabelece, com base em processo permanente de planejamento, as diretrizes para o desenvolvimento urbano da região metropolitana ou da aglomeração urbana.
Souza, Rezende e Hardt (2007, p.36). Dallabrida, Marchesan, Rossetto e Filippim (2015, p.23). Soares e Fedozzi (2016, p.192). César (2017, p.154).	Governança Metropolitana	Art. 6º A governança interfederativa das regiões metropolitanas e das aglomerações urbanas respeitará os seguintes princípios: I – prevalência do interesse comum sobre o local; II – compartilhamento de responsabilidades para a promoção do desenvolvimento urbano integrado; III – autonomia dos entes da Federação; IV – observância das peculiaridades regionais e locais; V – gestão democrática da cidade; VI – efetividade no uso dos recursos públicos; VII – busca do desenvolvimento sustentável.

Fonte: Elaboração própria (2022).

Do mesmo modo, a presente pesquisa também estabeleceu conexões entre os aspectos teóricos, as forças de fragmentação metropolitana identificadas e o Marco Legal Estatuto da Metrópole, sendo apresentados de acordo com a Tabela 2 que segue.



Tabela 2 – Link entre as forças de fragmentação, aspectos teóricos e o Estatuto da Metrópole

Autor(es)	Forças de Fragmentação Metropolitana	Com base no Estatuto da Metrópole
Souza, Rezende e Hardt (2007, p.35). Davanzo, Negreiros e Santos (2010, p.78). Frey (2012, p.90). Santos, Fernandes e Teixeira (2013, p.372). Mencio (2015, p.165). Clementino (2016, p.13).	Enfraquecimento da autonomia do poder local.	Art. 6º III Governança: Autonomia dos entes da Federação.
Davanzo, Negreiros e Santos (2010, p.78). Frey (2012, p.90). Mencio (2015, p.166). Clementino (2016, p.7).	Interesses políticos locais distintos.	Art.2º IV Governança: Compartilhamento de responsabilidades e ações entre entes da Federação em termos de organização, planejamento e execução de funções públicas de interesse comum.
Davanzo, Negreiros e Santos (2010, p.79). Maricato (2011, p.10). Frey (2012, p.90). Lacerda e Ribeiro (2014, p.189). Clementino (2016, p.14).	Dificuldades em estabelecer cooperações intermunicipais e desarticulações políticas locais.	Art. V – metrópole: 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.
Souza e Osório (2011, p.9). Maricato (2011, p.18). Frey (2012, p.90). Neto e Alves (2016, p.88).	Disparidade política e econômica entre os Municípios.	Art. 7º IV Diretrizes gerais estabelecidas: execução compartilhada das funções públicas de interesse comum, mediante rateio de custos previamente pactuado no âmbito da estrutura de governança. Parágrafo único. Na aplicação das diretrizes estabelecidas neste artigo, devem ser consideradas as especificidades dos Municípios integrantes da unidade territorial urbana quanto à população, à renda, ao território.
Souza, Rezende e Hardt (2007, p.30). Lacerda e Ribeiro (2014, p.195).	Dimensão popular e ausência da sociedade civil.	Art. 12. § 2º I (PDUI) – 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.

Fonte: Elaboração própria (2022).

É importante compreender que a presente discussão será norteada por evidências empíricas, de acordo com as respectivas forças de coesão e forças de fragmentação metropolitana identificadas no arcabouço teórico, sendo acrescidas de novas possíveis forças, como resultado a ser discutido no tópico referente a Apresentação e Análise dos Dados.

2.2 REGIÃO METROPOLITANA DE SÃO PAULO – RMSP

As primeiras regiões metropolitanas no Brasil surgiram na década de 1970 e foram constituídas por força de Lei Federal, denominada de Lei Complementar Nº 14/1973 (MARICATO, 2011; SOARES;



FEDOZZI, 2016). A Lei resultou na criação de oito regiões metropolitanas, constituídas pelas regiões metropolitanas de São Paulo, Belo Horizonte, Porto Alegre, Recife, Salvador, Curitiba, Belém e Fortaleza (BRASIL, 1973a; ROJAS, 2010; GARSON; RIBEIRO; RODRIGUES, 2010).

De acordo com a Lei Complementar Nº 14/1973, a competência para a criação de regiões metropolitanas era de responsabilidade do Governo Federal. Após a Constituição Federal de 1988, a responsabilidade para instituir as regiões metropolitanas (RMs) passa a ser atribuída às ações dos Estados (KLINK, 2008). Tal discussão resultou no processo de reorganização regional, com destaque para a criação da Lei Complementar Estadual Nº 1.139, de 16 de junho de 2011, que reorganizou a RMSP sob uma nova legislação, definindo os subconjuntos de Municípios que as integram (IPEA, 2017b). Sendo assim, a macrometrópole paulista, é resultado da junção de várias áreas metropolitanas e dos aglomerados urbanos com ligações entre os Municípios que os compõem. A macrometrópole possui importantes unidades regionais, compreendidas como Regiões Metropolitanas e áreas denominadas de Aglomerados Urbanos, sendo considerada a principal aglomeração urbana da América Latina (MOURA; HOSHINO, 2015; SÃO PAULO – PDUI 2016a; SÃO PAULO – PDUI, 2017b).

O Estado de São Paulo possui em sua configuração cinco regiões metropolitanas (Sorocaba, Campinas, São Paulo, Baixada Santista, Vale do Paraíba e Litoral Norte). O Estado também contempla duas regiões denominadas de aglomerados urbanos (aglomerados urbanos de Piracicaba e Jundiaí). A presente discussão abordará a Região Metropolitana de São Paulo, que de acordo com os dados da Fundação Sistema Estadual de Análise de Dados – SEADE conta com a presença de 39 Municípios e 20.579.717 habitantes (SEADE, 2017), além de uma extensão territorial de 7.946,96 km² (SÃO PAULO – PDUI, 2017b). Conforme a Lei Complementar Estadual Nº 1.139/2011, a RMSP foi subdividida em cinco sub-regiões (Norte, Leste, Sudeste, Sudoeste e Oeste) contemplando um total de 39 Municípios (IPEA, 2015a).

A RMSP torna-se a mais complexa e diversificada do país, responsável pela maior concentração populacional brasileira e alta atividade econômica com importantes complexos industriais localizados em São Paulo, Guarulhos, Osasco, Grande ABC, e contemplar diversas atividades comerciais e financeiras (IPEA, 2015a; EMPLASA, 2017). O atual modelo institucional da RMSP, regida pelo Estado, foi originalmente elaborado seguindo as diretrizes da Constituição Federal de 1967, apresentando pela primeira vez a necessidade de um processo de planejamento voltado para os Municípios. Segundo Mori (1996), o Decreto Nº 48.162, de 3 de julho de 1967, instituiu as unidades territoriais polarizadas no Estado de São Paulo, tratando do reconhecimento de sua primeira região metropolitana, a Grande São Paulo.

Quando relacionada ao âmbito Federal, no ano de 1969, ocorreu uma nova divisão regional do país, tendo como base as microrregiões homogêneas. Essas microrregiões funcionam como unidades espaciais econômicas importantes para o processo de planejamento urbano, norteada por aspectos políticos e sociais responsáveis pela garantia de sua organização (Hissa, 2008). No ano de 1973, foi oficialmente formulada a



Região Metropolitana da Grande São Paulo, definindo os seus respectivos Municípios por meio de Lei Federal Complementar Nº 14. Esta Lei Federal também instituiu a criação de mais sete Regiões Metropolitanas, sendo: Belo Horizonte, Porto Alegre, Recife, Salvador, Curitiba, Belém e Fortaleza (MORI, 1996).

3 METODOLOGIA

A presente pesquisa foi conduzida sob uma abordagem qualitativa e classificada como tipo de pesquisa exploratória. As pesquisas conduzidas sob uma abordagem qualitativa não possuem como objetivo alcançar dados mensuráveis, em sua totalidade dispensam tratamentos estatísticos, ou algum outro meio de quantificação dos dados. A abordagem qualitativa pode ser utilizada para compreender, movimentos sociais, fenômenos culturais, comportamentos e características sobre o funcionamento das organizações (STRAUSS; CORBIN, 2008; PEREIRA, 2010). Quanto a sua classificação, o tipo de pesquisa exploratória proporcionar uma maior familiaridade sobre o fenômeno estudado, tornando-o explícito para pesquisas futuras (Gil, 2010; Pereira, 2010).

A pesquisa exploratória foi conduzida por meio de duas fases, a primeira fase foi caracterizada pela realização de entrevistas semiestruturadas com durações médias entre cinquenta minutos e uma hora, ocorrendo entre as datas 14/09/2017 à 24/10/2017, nos respectivos locais: Consórcios Públicos Intermunicipais (Consórcio Intermunicipal Grande ABC e Consórcio de Desenvolvimento dos Municípios do Alto Tiete – CONDEMAT), Secretaria Municipal de Desenvolvimento Econômico (Mauá), Sub-Secretaria de Assuntos Metropolitanos e na Empresa Paulista de Planejamento Metropolitano – EMPLASA. Não foi pré-estabelecido um número exato de entrevistas semiestruturadas, desse modo, finalizando as entrevistas pelo critério de saturação dos dados, nesse caso, o trabalho de campo foi encerrado quando o conjunto de informações obtiveram respostas com discursos repetitivos (GODOY, 2010).

Para a realização das entrevistas semiestruturadas, foi necessário organizar um roteiro semiestruturado, tendo como base a temática a ser pesquisada, permitindo e, quando possível, incentivando que o entrevistado discursasse livremente sobre os diversos assuntos que surgiram aleatoriamente decorrentes do roteiro principal (GERHARDT *et al*, 2009).

Após o encerramento das entrevistas, de acordo com os critérios da saturação teórica foi realizada a transcrição literal das entrevistas. Dessa forma, foi necessário realizar a análise de comparação e repetição dos termos, com o objetivo de examinar as respostas, suas repetições e suas relações com a temática de estudo. Sendo assim, para a análise dos dados foi utilizada a técnica de análise de conteúdo (BARDIN, 2011) conduzida sobre a análise de corpus textuais, sendo essa técnica caracterizada como um tipo



específico de análise de dados, na qual, o material verbal contido nas entrevistas semiestruturadas é analisado sob o formato de texto.

Durante a segunda fase da pesquisa, foram realizadas consultas aos documentos relacionados ao processo de construção do Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado, sendo realizada análise por meio das Atas de Audiências Públicas ocorrendo em cada um dos Municípios da RMSP durante o ano de 2017, onde foram promovidos debates com a participação de representantes da sociedade civil, coordenadores da EMPLASA, Consórcios Públicos Intermunicipais, Conselhos Consultivos – Consulti e secretários municipais integrantes da unidade territorial urbana.

A consulta das Atas de Audiências Públicas durante o processo de elaboração do PDUI é assegurada pelo Art. 12. § 2o II do Estatuto da MetrÓpole. Assim, o processo de consulta aos documentos relacionados à construção do Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado, foi realizado por meio das Atas de Audiências Públicas, ocorrendo em cada um dos Municípios inseridos na unidade territorial urbana e publicados na página oficial do PDUI. Para tanto, a análise das Atas de Audiência Pública foi guiada observando as propostas contidas em seus conteúdos, destacando as proposições em conformidade com as Funções Públicas de Interesse Comum, sendo relacionadas com as forças de coesão e de fragmentação metropolitana. Para maiores esclarecimentos sobre o processo de análise, os termos em comum foram destacados como categorias de análise, transcrevendo a frequência dos temas, a comparação entre os temas e por fim, buscando amarrações com as contribuições teóricas já publicadas. Nesse caso, a análise e interpretação dos dados conduzidos sob uma abordagem qualitativa foi importante para identificar a introdução de novas forças de coesão e novas forças de fragmentação metropolitana que possam influenciar no processo interfederativo de formulação de políticas públicas na Região Metropolitana de São Paulo.

4 RESULTADOS

As informações apresentadas nesse sub-índice tratam-se de relatos literais dos entrevistados: Consórcio Intermunicipal Grande ABC e Consórcio de Desenvolvimento dos Municípios do Alto Tiete – CONDEMAT, Secretaria Municipal de Desenvolvimento Econômico (Mauá), Sub-Secretaria de Assuntos Metropolitanos e Empresa Paulista de Planejamento Metropolitano – EMPLASA, conduzida por meio de um roteiro semiestruturado. Com base nas Tabelas 1 e 2 já apresentadas, a pesquisa exploratória buscou caracterizar novas forças de coesão e de fragmentação metropolitana, tendo como base um estudo empírico. As novas forças identificadas foram apresentadas como categorias de análises, respeitando as diretrizes de Bardin (2011) para análise de conteúdo de acordo com as contribuições dos entrevistados, e das Atas de Audiência Pública.



4.1 FORÇAS DE COESÃO METROPOLITANA IDENTIFICADAS

4.1.1 Discussões metropolitanas entre os entes da federação

As discussões sobre os espaços metropolitanos facilitam a compreensão das funções públicas de interesse comum, atuando como uma ação compartilhada entre os agentes, tendo como objetivo o desenvolvimento econômico e social de uma determinada região (CÉSAR, 2017). Para tanto, o representante do CONDEMAT, retrata que determinados temas abordados sob o ponto de vista do individualismo municipal, deverão ser tratados de forma regional, segundo o entrevistado:

[...] do ponto de vista territorial, a análise que eu faço hoje da importância das discussões de forma metropolitana ganha na verdade força de entender que cada cidade, se for trabalhada de forma individualizada ela não consegue mais tratar de determinados temas. Então quando nós tratamos isso de forma regional, ou em particular de forma metropolitana, a gente consegue ter resultados muito mais eficientes [...] (Coordenador da Câmara Técnica de Planejamento Urbano, 2017, S/N).

É preciso compreender que uma região metropolitana dependerá de uma gestão partilhada das funções públicas de interesse comum, com ações que transbordem os limítrofes municipais, com relações de interdependência entre os entes municipais que as constituem, oferecendo melhores adaptações ao sistema urbano (SOUZA; REZENDE; HARDT, 2007). A Lei Estatuto da Metrópole, privilegia o interesse comum sobre o local, atuando de forma democrática, com diretrizes que proporcionarão o desenvolvimento regional sustentável (MARTINS DE SÁ *et al*, 2017).

4.1.2 Planejamento metropolitano integrado entre os Municípios da RMSP

As contribuições do PDUI deverão estar relacionadas à construção de uma consciência metropolitana, uma vez que, o PDUI é formulado com a participação dos Municípios, Consórcios Públicos Intermunicipais e a sociedade civil. Nesse caso, a representante da Empresa Paulista de Planejamento Metropolitano – Empresa, sob a função de Assessora Técnica do Presidente (2017, S/N), afirma que, “a Lei Estatuto da Metrópole exige fundamentalmente que haja a participação intensa dos Municípios, desde a concepção até depois que ela seja aprovada pelo conselho”.

Em complemento o Secretário Executivo do Consórcio Intermunicipal Grande ABC ressalta que:

Não adianta a EMPLASA produzir um plano, o Governo do Estado pensava, eu vou produzir um plano metropolitano e faço todo mundo cumprir. Não é aquilo que o município precisa, se é ele quem paga, a construção não vai sair do papel, é a realidade do que aconteceu nas últimas décadas. Com o modelo de governança instituído para a realização do PDUI você tem o município participando, opinando, a sociedade civil participando, opinando, ai quando você constrói um plano a várias mãos todo mundo se sente responsável por realizá-lo (Secretário Executivo, 2017, S/N).

O Estatuto da Metrópole torna o PDUI um instrumento legal de planejamento integrado urbano, estabelecendo as diretrizes para orientar o processo de desenvolvimento regional. Cabe destacar que o PDUI



deverá ser elaborado por meio da ação conjunta entre os entes federados (Estados e Municípios) que pertencem a uma região metropolitana, considerando a multiplicidade de desafios presentes e priorizando as FPICs abordadas em uma escala metropolitana (BRASIL, 2015e; EMPLASA, 2017; SÃO PAULO – PDUI, 2017b).

4.1.3 Consciência metropolitana, cultura metropolitana e construção coletiva (contribuições do PDUI)

A consciência, a cultura, e a ideia de uma construção coletiva são importantes atributos para a formulação de uma agenda metropolitana. De acordo com a Assessora Técnica do Presidente da EMPLASA o PDUI está sendo conduzido da seguinte forma:

Tem todo um comprometimento no sentido de tornar esse plano uma peça de referência no sentido de todos convergirem para aquelas propostas. O que vai ser, e esse processo se bem feito, naturalmente ele permite articulação, debate, de convergência, ou debate de divergência [...] é um processo moroso, é um processo que vai muito além da questão técnica exclusiva, passa por embate de vários tipos, então o que vai resultar disso é o seguinte, quando os gestores futuros, seja governador, seja secretário estadual, seja prefeito, secretário municipal, eles vão direcionar os seus recursos para aquilo que for comprometido [...] (Assessora Técnica, 2017, S/N).

A ação coletiva resulta na construção de uma consciência metropolitana, mobilizando estratégias em conjunto que coadunam para o fortalecimento e para a cooperação entre os Estados e Municípios. Desse modo, o PDUI funcionará como um instrumento de planejamento, estabelecendo as diretrizes para orientar o desenvolvimento regional entre Estados e Municípios que compõem as RMs (SÃO PAULO – PDUI, 2017b).

4.2 FORÇAS DE FRAGMENTAÇÃO METROPOLITANA IDENTIFICADAS

Os próximos sub-índices apresentam os fatores de fragmentação identificados por meio da pesquisa exploratória e de acordo com a concepção dos entrevistados, também sendo apresentadas como categorias de análise respeitando as diretrizes de Bardin (2011) para análise de conteúdo semelhante ao processo realizado nos sub-índices anteriores, também sendo realizadas ligações com as bases teóricas para efeitos de fundamentação da pesquisa.

4.2.1 Baixa tradição em políticas regionais

De acordo com a presente categoria de análise, existe uma baixa tradição em políticas regionais. Desse modo, sem estudos preliminares dos problemas que requerem de ação urgente relacionados ao seu território, determinadas regiões metropolitanas são formadas sem que haja um pensamento coletivo, não



havendo uma tradição em políticas regionais que fortaleçam os Municípios polos e seus demais Municípios polarizados, para tanto, a representante da EMPLASA afirma que:

[...] a gente tem que fazer um pouco o histórico que é o seguinte no Brasil nós não temos uma tradição de políticas regionais, nós temos os entes federativos que são: União, Estados e Municípios. Nós não temos região como um ente federativo tal como existem em outros lugares na França e na Alemanha e etc. então existe uma lacuna muito grande em relação às questões, a gestão pública de questões que ultrapassam a esfera municipal (Assessora Técnica do Presidente, 2017, S/N).

A institucionalização de regiões metropolitanas deve levar em consideração as relações econômicas estabelecidas em uma metrópole, também deverá assumir a coordenação de uma rede urbana conurbada, com destaque para o seu porte econômico e tamanho populacional, além de dispor de uma planejamento integrado e por desempenhar uma forte influência nos Municípios concentrados ao redor do núcleo, com integrações políticas, sociais e culturais (SOUZA; RESENDE; HARDT, 2007; SILVA, 2009; FERNANDES; WILSON, 2013; MENCIO, 2015; CÉZAR, 2017).

4.2.2 O PDUI não consegue absorver todas as questões

O Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado deverá ser formulado observando as disparidades e os problemas regionais. De acordo com a entrevistada da EMPLASA, algumas questões se tornam problemas de nação, e não problemas metropolitanos. Segue seu relato:

[...] a Lei Estatuto da Metrópole exige fundamentalmente que haja a participação intensa dos Municípios, desde a concepção até depois que ela seja aprovada pelo conselho. Algumas questões que são importantes pro cidadão, importantes pro município saem da escala do PDUI, ou seja, o PDUI não tem fôlego, e o que se tem discutido muito nas regiões, por exemplo, é saúde, e saúde é um problema do Brasil inteiro, de qualquer município, de qualquer região (Assessora Técnica do Presidente, 2017, S/N).

O primeiro PDUI não possui instrumentos para tratar de questões que fogem da esfera metropolitana. É preciso compreender que nem todas as agendas cabem no PDUI, embora isso não quer dizer que não sejam importantes, que não sejam pertinentes como necessidades para o processo de desenvolvimento. São objetivos pertinentes ao PDUI as seguintes Funções Públicas de Interesse Comum – FPICs: desenvolvimento econômico, social e territorial; habitação e vulnerabilidade social; meio ambiente, saneamento e recursos hídricos; mobilidade, transporte e logística (São Paulo – PDUI, 2016a) a fim de superar as limitações contidas em seus territórios, realizando programas públicos de interesse comum a todos (MENCIO, 2015).



4.2.3 Ausência de capacidade técnica presente nos Municípios

De modo geral, os pequenos Municípios possuem dificuldades para formar seus quadros técnicos, seja por motivos da indisponibilidade de profissionais qualificados no mercado, seja por incompetência administrativa quanto a sua escolha, o que pode impactar sob forma negativa no comprometimento e na efetividade da gestão pública municipal (LISBOA; SANTIAGO; RIBEIRO JUNIOR, 2016).

Quando relacionada à temática, ausência de capacidade técnica presente nos Municípios, o entrevistado da Secretária de Desenvolvimento Econômico de Mauá (2017, S/N) afirma que “[...] existe uma grande situação que é a falta de pessoas capacitadas tecnicamente para fazer bons projetos, o corpo técnico municipal, as vezes não tem [...]”. Profissionais com conhecimento e adequação técnica na atuação pública tornam-se necessários para obter uma plena funcionalidade administrativa (LISBOA; SANTIAGO; RIBEIRO JUNIOR, 2016). Os entes municipais devem possuir em seu quadro técnico, profissionais qualificados, para fornecer suporte nas decisões e nos atos pertinentes à administração pública (BRASIL, 2008d).

4.2.4 Diferenças políticas e ideológicas

O individualismo político leva a uma competição intrapartidária, atuando de acordo com os interesses pessoais, desprezando as ações e os interesses coletivo (RODRIGUES, 2009). Partindo dessa observação, o representante do Consórcio Intermunicipal Grande ABC caracteriza as diferenças políticas e ideológicas sob o contexto de uma metrópole, afirmando que:

Quando você tem gritantes diferenças políticas dentro de uma região metropolitana à forma de encarar um planejamento de longo prazo é diferente. As divisões políticas e partidárias, e ai, eu nem falo nem da questão partidária, mas da questão ideológica, da concepção de cada um, do que é a cidade, do que é a metrópole, do papel que ela tem que desempenhar, e ai você percebe que essas bases ideológicas e conceituais que cada uma das administrações encaram esses trabalhos de planejamento de forma diferente, então quando não se dá o peso necessário para o planejamento, todo o trabalho, e ai eu falo, tirar do papel e executar aquilo, quando não se dá a devida importância pra isso, você tem uma grande barreira (Secretário Executivo, 2017, S/N).

É preciso compreender que a formulação de uma agenda metropolitana é fundamental para que os Municípios possam avançar, possibilitando sua integração. As diferenças políticas, partidárias e ideológicas estão presentes nas discussões metropolitanas. Nesse caso, a cultura política e ideológica esta cristalizada nas relações sociais de determinados grupos, atuando como interesse particular do indivíduo (BORBA, 2005).

4.2.5 Necessidade da gestão pública em enxergar as questões metropolitanas

A nova Constituição Federal de 1988 instituiu os Municípios como entes federados, dando início a um processo de descentralização e autonomia local. Nesse caso, as gestões municipais passaram a assumir



a posição de articuladores locais para promover o desenvolvimento local/regional (SANTOS *et al*, 2014). Contudo, é sabido que a formulação de políticas e estratégias de integração interfederativa fogem das competências dos Municípios (FREY, 2012). Nesse contexto, o representante do Consórcio Intermunicipal Grande ABC afirma sobre as diferentes percepções das gestões municipais, quando ressalta que “[...] por uma decisão municipal, todo um projeto regional, muitas vezes é colocado em xeque pela autonomia que o município tem em querer ou não fazer” (Secretário Executivo, 2017, S/N).

A representante da Sub-Secretaria de Assuntos Metropolitanos comenta sobre a importância em se criar uma consciência de integração regional para alcançar melhores resultados, argumentando que:

[...] se os gestores enxergam a importância disso aí você consegue alcançar resultados, se esses 39 prefeitos que compõem a região metropolitana tiverem consciência do verdadeiro papel e da importância da sua atuação nesse conselho, eles, abraçariam isso, e daí ninguém tira. Porque quem tem acento, são os prefeitos, são os secretários de Estado [...] (Coordenadora de Sub-Região, 2017, S/N).

O desenvolvimento regional é resultante de ações que contemplem as especificidades de cada local, potencializar o que cada ente municipal possui de melhor, para buscar soluções e resolver as situações consideradas mais críticas (SANTOS *et al*, 2014). A integração poderá resultar em políticas públicas regionais, com suas ações voltadas para o processo de desenvolvimento de uma determinada região.

4.3 ANÁLISE DAS ATAS DE AUDIÊNCIAS PÚBLICAS (PDUI – RMSP)

A consulta aos documentos relacionados ao processo de construção do Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado foi realizada por meio das Atas de Audiências Públicas realizadas na RMSP, ocorrendo em cada um dos Municípios inseridos na unidade territorial urbana. Foram analisadas um total de 41 Atas de Audiências Públicas, sendo necessário 3 (três) Atas para o município de São Paulo (Região Centro/Oeste, Zonas Norte/Leste e Zona Sul) devido a sua extensão territorial e sua complexidade administrativa, sendo todas as Audiências Públicas realizadas durante o ano de 2017.

4.3.1 Sub-Região Norte (RMSP)

Cinco municípios compõem a Sub-Região Norte, sendo representados pelo arranjo intermunicipal, Consórcio Intermunicipal dos Municípios da Bacia do Juqueri – CIMBAJU. Pode-se constatar que nos Municípios de Caieiras e Cajamar a força de coesão metropolitana está relacionada com a formulação do PDUI, formulado com a participação efetiva da sociedade civil.

Enquanto força de fragmentação metropolitana, constatou-se que, em Caieiras e em Francisco Morato, surgiram divergências com o próprio PDUI. Essas divergências estão relacionadas com a ausência de fôlego para questões específicas, como, áreas de preservação ambiental e o desenvolvimento econômico



nessas áreas de preservação. Vale ressaltar que os objetivos do PDUI devem estar alinhados com as Funções Públicas de Interesse Comum – FPICs, destacando o desenvolvimento econômico, social e territorial, habitação e vulnerabilidade social, meio ambiente, saneamento e recursos hídricos, mobilidade, transporte e logística (SÃO PAULO – PDUI, 2016a).

4.3.2 Sub-Região Leste (RMSP)

A sub-região leste da RMSP engloba em sua configuração territorial onze municípios. Todos representados pelo arranjo regional Consórcio de Desenvolvimento dos Municípios do Alto Tietê – CONDEMAT. O Município de Arujá destaca o papel dos Consórcios Intermunicipais enquanto representatividade regional, corroborando com as percepções de Souza, Rezende e Hardt (2007), Santos, Fernandes e Teixeira (2013), Lacerda e Ribeiro (2014), destacando que a cooperação estabelecida por meio dos Consórcios Públicos Intermunicipais torna-se um importante instrumento para viabilizar o processo de governança interfederativa.

Como forças de fragmentação metropolitana, Arujá e Ferraz de Vasconcelos destacam em suas Atas de Audiências Públicas a necessidade em reconhecer a importância de um plano regional de desenvolvimento. Esse argumento corrobora com as percepções da Assessora Técnica Do Presidente – EMPLASA e do Secretário Executivo do Consórcio Intermunicipal Grande ABC, quando ressaltam que existe uma baixa tradição em políticas regionais (primeira fase da pesquisa). Pensar no desenvolvimento das cidades de forma regional poderá minimizar as disparidades econômicas, que também se configuram como uma fragmentação relacionada pela cidade de Biritiba-Mirim, pois os Municípios considerados periféricos não possuem o mesmo nível de desenvolvimento, produção e riqueza, além de dispor de pouca força institucional (NETO; ALVES, 2016).

4.3.3 Sub-Região Sudeste (RMSP)

A sub-região sudeste da RMSP possui em sua configuração sete Municípios. Também possui como arranjo regional o fragilizado Consórcio Intermunicipal Grande ABC. Enquanto força de coesão metropolitana, os Municípios de Ribeirão Pires, Santo André e São Bernardo do Campo destacam que o planejamento municipal deverá estar alinhado com as diretrizes do Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado.

Como força de fragmentação metropolitana, a análise das Atas constatou que todos os Municípios inseridos nessa região estão utilizando as Audiências Públicas para formularem propostas de melhorias e revisar temas em áreas que fogem da estrutura original do PDUI (coesão territorial, conectividade e governança metropolitana). Nesse caso, a representante da EMPLASA alerta que nem todas as questões cabem no primeiro PDUI, e que alguns problemas encontrados nos Municípios não possuem caráter



regional, e sim nacional, havendo a revisão do plano, conforme descrito no Art. 11 do Estatuto da Metrópole, “A lei estadual que instituir o plano de desenvolvimento urbano integrado de região metropolitana ou de aglomeração urbana deverá ser revista, pelo menos, a cada 10 (dez) anos” (BRASIL, 2015e, S/N).

4.3.4 Sub-Região Sudoeste (RMSP)

A sub-região Sudoeste integra oito Municípios. A sub-região também possui o Consórcio Intermunicipal da Região Sudoeste da Grande São Paulo – CONISUD como arranjo regional. Enquanto força de coesão metropolitana, a prefeitura de Cotia reconhece que o PDUI deverá tratar das funções públicas de interesse comum, correspondendo a questões e problemas estruturais da metrópole tais como: (I) planejamento e uso do solo; (II) transporte e sistema viário regional; (III) habitação; (IV) saneamento ambiental; (V) meio ambiente; e (VI) desenvolvimento econômico (SÃO PAULO – PDUI, 2016a).

Durante o processo de análise dos documentos, constatou-se que na Sub-região Sudoeste, não foi possível constatar nos demais Municípios qualquer menção que esteja relacionada às forças de coesão e às forças de fragmentação como possível identificação nas Atas de Audiências Públicas, evidenciando certa fragilidade dos agentes públicos quando relacionados as questões que envolvam a temática políticas públicas metropolitanas.

4.3.5 Sub-Região Oeste (RMSP)

A sub-região Oeste da RMSP possui, como arranjo regional, o Consórcio Intermunicipal da Região Oeste Metropolitana de São Paulo – CIOESTE, e conta com a presença de sete Municípios. Enquanto força de coesão metropolitana, os Municípios de Barueri e Santana de Parnaíba destacam que o processo de formulação das propostas deve estar em conformidade com os eixos do PDUI, nesse caso, as cidades apresentaram propostas inseridas sobre os eixos: desenvolvimento econômico, social e territorial, habitação, meio ambiente, transporte, mobilidade e logística. Santana de Parnaíba ainda ressalta a interdependência entre os Municípios, reconhecendo a dependência mútua entre os Municípios que compõem uma região metropolitana.

Uma constatação importante durante a presente análise de documentos, nessa sub-região (Oeste), foi evidenciada, por meio das Atas das Audiências Públicas, que das sete audiências realizadas, o Consórcio CIOESTE não esteve presente em cinco delas, com sua ausência nas cidades de: Carapicuíba, Itapevi, Jandira, Osasco e Pirapora do Bom Jesus. Atuando como uma instituição de articulação entre os Municípios apenas nas cidades de Barueri e de Santana de Parnaíba.



4.3.6 Município de São Paulo – Centro/Oeste, Norte/Leste e Sul (RMSP)

Na região Centro/Oeste do Município de São Paulo, o tema Governança Interfederativa foi apresentado como uma força de fragmentação metropolitana, estando distante das pautas e discussões. Contudo, a Governança Interfederativa está relacionada à gestão compartilhada dos entes federados, proporcionando o planejamento e a execução das funções públicas de interesse comum.

A Ata da Audiência Pública da região Norte/Leste do Município de São Paulo apresenta a ideia de que o PDUI deve tratar os projetos de interesse metropolitano, confirmando as percepções do representante do Consórcio Intermunicipal Grande ABC e da entrevistada da EMPLASA em relação ao planejamento urbano integrado sendo formulado de forma coletiva. Essa integração pode resultar em um processo de desenvolvimento e no fortalecimento de políticas públicas regionais (MARTINS DE SÁ *et al*, 2017).

Os Municípios devem exercer um papel estratégico, para viabilizar articulações e integrações municipais, com a finalidade de construir relações intergovernamentais, proporcionando o planejamento de ações com caráter metropolitano (SOUZA; REZENDE; HARDT, 2007; SANTOS; FERNANDES; TEIXEIRA, 2013).

A região Sul da cidade de São Paulo destaca, enquanto força de coesão metropolitana, a conscientização metropolitana. Tal argumento corrobora com a opinião da Assessora Especial e Coordenadora de Sub-Região da Subsecretária de Assuntos Metropolitanos, quando ressalta a importância e a participação do cidadão metropolitano. A consciência metropolitana poderá mobilizar estratégias em conjunto e reforçar o fortalecimento e a cooperação entre os entes federados em um contexto metropolitano. Desse modo, o PDUI funciona como um instrumento de planejamento, com diretrizes que orientam o desenvolvimento regional metropolitano, entre os Estados e os Municípios que compõem as RMs (SÃO PAULO – PDUI, 2017b).

Nota-se que, durante a realização da análise de documentos, foram evidenciadas forças de coesão e de fragmentação que já constam no aporte teórico dessa pesquisa. Outras forças de coesão e de fragmentação já haviam sido analisadas durante a primeira fase da pesquisa. Em algumas Atas de Audiências Públicas, não foram evidenciadas forças de coesão e forças de fragmentação metropolitana. Nesses casos, as Audiências Públicas foram utilizadas para as apresentações de propostas, ainda em fase de discussão no âmbito da formulação do PDUI.

4.4 RESULTADOS OBTIDOS POR MEIO DA PESQUISA EXPLORATÓRIA

Considerando as características peculiares dos problemas encontrados em uma escala metropolitana, e as necessidades individuais inseridas nos entes municipais, as regiões metropolitanas permanecem com um árduo desafio de integração entre os seus entes (Estados e Municípios) com discursos de integração



ainda incipientes (FREY, 2012; CÉSAR, 2017). A Tabela 3 apresenta sob forma de síntese o conjunto de forças de coesão e de forças de fragmentação metropolitana identificadas por meio da pesquisa exploratória.

Tabela 3 – Novas temáticas adicionadas de acordo com as instituições pesquisadas

Força Exercida	Temática Relacionada	Evidências	Instituições e Atas
Coesão Metropolitana	Discussões metropolitanas entre os entes da federação.	Ampla possibilidade de discussões metropolitanas entre os entes.	CONDEMAT EMPLASA Sub-Secretaria de Assuntos Metropolitanos
Coesão Metropolitana	Planejamento metropolitano integrado entre os Municípios da RMSP.	Possibilidade de pactuar um planejamento metropolitano integrado na RMSP.	EMPLASA Consórcio Intermunicipal Grande ABC
Coesão Metropolitana	Consciência metropolitana, cultura metropolitana e construção coletiva (contribuições do PDUI).	O PDUI veio para criar entre os entes da federação uma consciência e cultura metropolitana.	EMPLASA Sub-Secretaria de Assuntos Metropolitanos
Coesão Metropolitana	Planejamento metropolitano integrado entre os Municípios da RMSP.	Os Municípios deverão trabalhar de maneira integrada e sob uma perspectiva de desenvolvimento regional;	Atas de Audiências Públicas
Coesão Metropolitana	Avanço em formato de Lei (PDUI).	As prefeituras deverão adequar seus Planos Diretores às propostas do PDUI;	Atas de Audiências Públicas
Coesão Metropolitana	Avanço em formato de Lei (PDUI).	O PDUI deverá tratar das Funções Públicas de Interesse Comum;	Atas de Audiências Públicas
Fragmentação Metropolitana	Baixa tradição em políticas regionais.	As RMs possuem uma baixa tradição em políticas regionais.	EMPLASA Consórcio Intermunicipal Grande ABC
Fragmentação Metropolitana	O PDUI não consegue absorver todas as questões.	Algumas questões fogem da esfera metropolitana (saúde, educação).	EMPLASA
Fragmentação Metropolitana	Ausência de capacidade técnica presente nos Municípios.	Necessidade de possuir um corpo técnico municipal qualificado para formular políticas públicas regionais.	EMPLASA Secretária de Desenvolvimento Econômico de Mauá Atas de Audiências Públicas
Fragmentação Metropolitana	Diferenças políticas e ideológicas.	O individualismo político e ideológico dificulta a construção de uma agenda metropolitana.	Consórcio Intermunicipal Grande ABC EMPLASA CONDEMAT Secretaria de Desenvolvimento Econômico de Mauá
Fragmentação Metropolitana	Necessidade da gestão pública em enxergar as questões metropolitanas.	A gestão pública não consegue enxergar as questões metropolitanas.	Sub-Secretaria de Assuntos Metropolitanos Consórcio Intermunicipal Grande ABC
Fragmentação Metropolitana	Necessidade da gestão pública em enxergar as questões metropolitanas.	Não reconhecer e pensar no desenvolvimento das cidades de forma regional;	Atas de Audiências Públicas
Fragmentação Metropolitana	Baixa tradição em políticas regionais.	A Governança Interfederativa parece estar distante das pautas e discussões.	Atas de Audiências Públicas

Fonte: Elaboração própria (2022).



5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A presente pesquisa não teve como objetivo analisar criticamente a Lei Federal Estatuto da Metrópole, mas cabe ressaltar que o Marco Legal será um desafio permanente com sua implementação organizada em um processo de longo prazo. Diante de um cenário de descentralização político-administrativo nacional, as preocupações com o planejamento urbano voltam a ser valorizadas por meio da introdução do Estatuto, considerado um importante instrumento de desenvolvimento regional.

As forças exercidas (coesão e fragmentação metropolitana) foram organizadas em temáticas, apresentando evidências de acordo com as instituições pesquisadas e com as Atas de Audiências Pública analisadas. Foram constatadas enquanto forças de coesão metropolitana as seguintes temáticas: (i) Discussões metropolitanas entre os entes da federação; (ii) Planejamento metropolitano integrado entre os Municípios da RMSP; (iii) Consciência metropolitana, cultura metropolitana e construção coletiva (contribuições do PDUI). Enquanto fragilidades observa-se as seguintes forças de fragmentação metropolitana identificadas: (i) Baixa tradição em políticas regionais; (ii) O PDUI não consegue absorver todas as questões; (iii) Ausência de capacidade técnica presente nos Municípios; (iv) Diferenças políticas e ideológicas; (v) Necessidade da gestão pública em enxergar as questões metropolitanas.

Por meio da realização da análise de documentos, também foi possível observar que nos Municípios de Francisco Morato (sub-região norte), Diadema (sub-região sudeste), Carapicuíba (sub-região oeste), Itapevi (sub-região oeste), Jandira (sub-região oeste), Osasco (sub-região oeste) e Pirapora do Bom Jesus (sub-região oeste), as Audiências Públicas foram realizadas sem a participação efetiva dos Consórcios Intermunicipais de cada sub-região. Fica em destaque a importância dos Consórcios Públicos Intermunicipais, enquanto arranjos institucionais regionais capazes de formular e conduzir projetos de interesse para a área de políticas públicas regionais.

Nas audiências públicas realizadas sem a participação dos Consórcios Públicos Intermunicipais algumas propostas apresentadas pelas Prefeituras, Câmara Municipal, corpo técnico municipal e representantes da sociedade civil, podem ser questionadas, enquanto seu grau de importância. Nesse caso, estando relacionado a propostas que rompem com a dinâmica do PDUI, a exemplos, criação de um imposto verde, o papel dos catadores e sua inclusão no PDUI, criação de um fórum sobre economia solidária e preservação de acervos históricos dos Municípios.

Contudo, é preciso compreender as reais necessidades e particularidades inseridas nos espaços metropolitanos, com realidades que diferem de acordo com cada cidade, do contrário, os esforços para a elaboração dos PDUIs poderão estar comprometidos sem o compartilhamento das responsabilidades dos entes envolvidos. Também deve ser destacado que na RMSP há uma significativa ausência do Estado, evidenciada pelas poucas iniciativas de cooperações interfederativas. Por conseguinte, o Marco Legal poderá apenas preencher parte das falhas inseridas no ordenamento da macrometrópole paulista.



Enquanto limitações a pesquisa teve sua aplicabilidade direcionado apenas para a Região Metropolitana de São Paulo. Sendo importante destacar a sua delimitação teórica, estando condicionada a recenticidade de textos relacionados a temática Estatuto da Metrôpole, aprovado como Lei Federal em 12 de janeiro de 2015. Como sugestão para futuras pesquisas, a reformulação de alguns critérios de análise poderá ser pertinente, tanto quanto a sua aplicabilidade, sendo direcionada para outras regiões metropolitanas.



REFERÊNCIAS

ABRÚCIO, F. L.; SANO, H. O federalismo brasileiro e o associativismo territorial: um mapa da situação atual. In: GARCIA, L. de O.; OLIVEIRA, N. P.; ANTERO, S. A. (Orgs.). Associativismo intergovernamental: experiências brasileiras. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão – MPOG. Brasília – DF: Editora IABS, 2013.

BARDIN, L. Análise de conteúdo. São Paulo: Edições 70, 2011.

BORBA, J. Cultura política, ideologia e comportamento eleitoral: alguns apontamentos teóricos sobre o caso brasileiro. Opinião Pública, Campinas, v. 11, n. 1, p.147-168, 2005.

BRANCO, M. L. G. C.; PEREIRA, R. H. M.; NADALIN, V. G. Rediscutindo a delimitação das regiões metropolitanas no Brasil: um exercício a partir dos critérios da década de 1970. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Brasília: Rio de Janeiro: Ipea, 2013.

BRASIL. Lei complementar Nº 14, de 8 de junho de 1973. Dispõe sobre a criação de Estados e Territórios, 1973a.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado, 1998b.

BRASIL. Câmara dos Deputados. Projeto de Lei, PL Nº 3460/2004, Política Nacional de Planejamento Regional Urbano – PNPRU, 2004c.

BRASIL. Presidência da República. Guia Básico para a Gestão nos Municípios. Brasília, Ministério Público, 2008d.

BRASIL. Lei Nº 13.089 de 12 de janeiro de 2015. Estatuto da MetrÓpole, 2015e.

CÉZAR, P. S. M. Competências constitucionais do sistema federativo envolvendo funções públicas de interesse comum em regiões metropolitanas. Interações, Campo Grande, MS, v. 18, n. 3, p.141-157, 2017.

CLEMENTINO, M. do L. M. Regiões metropolitanas no Brasil: visões do presente e do futuro. XIV Colóquio Internacional de Geocrítica, Barcelona, maio, p. 1-20, 2016.

DALLABRIDA, V, R. *et al.* Governança nos territórios, ou governança territorial: distância entre concepções teóricas e a prática. In: DALLABRIDA, V. R. (Org.) Indicação geográfica e desenvolvimento territorial: reflexões sobre o tema e potencialidades no Estado de Santa Catarina. 1. ed. São Paulo: Editora LiberArs, 2015.

DAVANZO, A. M. Q.; NEGREIROS, R.; SANTOS, S. M. M. O fato metropolitano e os desafios para sua governança. Revista Paranaense de Desenvolvimento, Curitiba, n.119, p.65-83, 2010.

EMPLASA. Empresa Paulista de Planejamento Metropolitano. Câmaras Temáticas. Disponível em: <<https://www.emplasa.sp.gov.br/RMSP/Camaras>>, 2017.

FERNANDES, A. S. A.; WILSON, R. H. Mudança institucional e gestão metropolitana no Brasil: o municipalismo autárquico e as finanças municipais metropolitanas. Revista de Administração Pública, v. 47, n. 3, p.777-800, 2013.



FREY, K. Abordagens de governança em áreas metropolitanas da América Latina: avanços e entraves. *Revista Brasileira de Gestão Urbana*. v. 4, n. 1, p.87-102, 2012.

GARSON, S.; RIBEIRO, L. C. de Q.; RIBEIRO, M. G. Panorama atual das metrópoles brasileiras. In: MAGALHÃES, F. (Org.) *Regiões metropolitanas no Brasil: um paradoxo de desafios e oportunidades*. Banco Interamericano de Desenvolvimento, 2010.

GARSON, S.; RIBEIRO, L. C. de Q.; RODRIGUES, J. M. *Regiões metropolitanas do Brasil*. Observatório das Metrópoles, Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia, 2010.

GERHARDT, *et al.* Estrutura do projeto de pesquisa. In: GERHARDT, T. E.; SILVEIRA, D. T. (Orgs.). *Métodos de Pesquisa*. 1. ed. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2009.

GIL, A. C. (2010). *Como elaborar projetos de pesquisa*. 5. ed. São Paulo: Atlas.

GODOY, A. S. Estudo de caso qualitativo. In: GODOI, C. K.; BANDEIRA-DE-MELLO, R.; SILVA, A. B. da (Org.). *Pesquisa qualitativa em estudos organizacionais: paradigmas, estratégias e métodos*. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2010.

HISSA, C. E. V. Mobilidades, adensamentos e rarefações. In: HISSA, C. E. V. (Org.) *Saberes ambientais: desafios para o conhecimento disciplinar*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2008.

IPEA, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. *Governança metropolitana no Brasil: região metropolitana de São Paulo*. Rio de Janeiro: Livraria IPEA, 2015a.

IPEA, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. *A implementação do Estatuto da Metrópole na Região Metropolitana de São Paulo*. Relatório de Pesquisa. Rio de Janeiro, 2017b.

KLINK, J. J. Relatório de pesquisa: novas governanças para as áreas metropolitanas o panorama internacional e as perspectivas para o caso brasileiro. *Observatório das metrópoles*. Rio de Janeiro, p.1-45, 2008.

LACERDA, N.; RIBEIRO, S. Limites da gestão metropolitana e impasses à governança cooperada intermunicipal no Brasil. *EURE*, 40(121), septiembre, p.185-202, 2014.

LISBOA, R. L.; SANTIAGO, R. C.; RIBEIRO JUNIOR, W. de S. Trainee municipal: um caminho para profissionalização do quadro técnico das prefeituras. IX Congresso CONSAD de Gestão Pública, Brasília – DF, p.1-31, 2016.

MARICATO, E. *Metrópoles desgovernadas*. *Estudos Avançados*. v. 25, n. 71, p.7-22, 2011.

MARTINS DE SÁ, *et al.* de. Estatuto da Metrópole: a governança interfederativa. *Revista Brasileira de Gestão Urbana*, v. 9, n. 2, p.203-215, 2017.

MENCIO, M. A constitucionalidade dos critérios de criação das regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões previstos na Lei Federal brasileira. *Revista digital de Derecho Administrativo*, n.13, p. 161-192, 2015.



MORI, K. K. Brasil: urbanização e fronteiras. Tese (Doutorado). Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo – USP: São Paulo, 1996. Disponível em: <www.teses.usp.br/teses/disponiveis/16/16139/tde-12052006.../tese_completa.pdf>.

MOURA, R.; HOSHINO, T. de A. P. Estatuto da metrópole: enfim, aprovado! Mas o que oferece à metropolização brasileira? Observatório das Metrópoles, p. 1-16, 2015. Disponível em: http://www.observatoriodasmetrolopoles.net/download/estatuto_metropole_artigo_rosa.pdf>.

NETO, J. M. da R.; ALVES, A. M. Disjunções legais e institucionais da política metropolitana e da política nacional de desenvolvimento regional. *EURE*, 42(127), septiembere, p.87-109, 2016.

PEREIRA, J. M. Manual de metodologia da pesquisa científica. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2010.

RODRIGUES, L. M. Partidos, ideologia e composição social: um estudo das bancadas partidárias na Câmara dos Deputados. Rio de Janeiro: Centro Edelstein de Pesquisas Sociais, 2009. Disponível em: <<https://static.scielo.org/scielobooks/9yf86/pdf/rodrigues-9788579820250.pdf>>.

ROJAS, E. Governança de regiões metropolitanas da América Latina. In: MAGALHÃES, F. (Org.) Regiões metropolitanas no Brasil: um paradoxo de desafios e oportunidades. Banco Interamericano de Desenvolvimento, 2010.

SANTOS, D. F.; FERNADES, A. S. A.; TEIXEIRA, M. A. C. As Regiões Metropolitanas no Brasil e o problema Institucional de Cooperação: a trajetória das Regiões Metropolitanas de Natal e Aracaju. Cadernos EBAPE.BR, v. 11, n. 3, p.368-382, 2013.

SANTOS, M. S. dos. *et al.* Impacto da sustentabilidade econômico-financeira no desenvolvimento dos Municípios da região da AMOSC. Revista Economia e Desenvolvimento, Santa Maria, v. 26, n. 2, p.56-73, 2014.

SÃO PAULO – PDUI. Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado. Região Metropolitana de São Paulo. Contribuição à Elaboração do Projeto de Lei. Consórcio Intermunicipal Grande ABC, Prefeitura Municipal de São Paulo e Prefeitura Municipal de Guarulhos, 2016a.

SÃO PAULO – PDUI. Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado – Região Metropolitana de São Paulo, 2017b. Disponível em: <<https://www.pdui.sp.gov.br/rmsp/>>.

SEADE, Fundação Sistema Estadual de Análise de Dados. Portal de estatísticas do Estado de São Paulo, 2017. Disponível em: <<http://www.imp.seade.gov.br/frontend/#/perfil>>.

SILVA, E. C. da. Governança metropolitana no Grande ABC: o desafio. Revista de Administração Faces Journal. Belo Horizonte, v. 15 n. 2 p.100-119, 2016.

SOARES, P. R. R.; FEDOZZI, L. J. Porto Alegre e sua região metropolitana no contexto das contradições da metropolização brasileira contemporânea. Sociologias, Porto Alegre, ano 18, n. 42, p.162-197, 2016.

SOUZA, A. C. S. de; REZENDE, D. A.; HARDT, C. Estratégia, planejamento de Municípios e gestão metropolitana. Revista de Administração e Inovação, São Paulo, v. 4, n. 1, p. 21-39, 2007.

STRAUSS, A.; ORBIN, J. Pesquisa qualitativa: técnicas e procedimentos para o desenvolvimento de teoria fundamentada. 2. ed. Porto Alegre: Artmed, 2008.