

**UNIVERSIDADE MUNICIPAL DE SÃO CAETANO DO SUL
PRÓ-REITORIA DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO
DOUTORADO**

Esdras da Silva Costa

**ESTATUTO DA METRÓPOLE: FORÇAS DE COESÃO E DE
FRAGMENTAÇÃO NO PLANEJAMENTO DE POLÍTICAS PÚBLICAS
METROPOLITANAS**

São Caetano do Sul

2018

Esdras da Silva Costa

**ESTATUTO DA METRÓPOLE: FORÇAS DE COESÃO E DE
FRAGMENTAÇÃO NO PLANEJAMENTO DE POLÍTICAS PÚBLICAS
METROPOLITANAS**

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Administração da Universidade Municipal de São Caetano do Sul como requisito parcial para a obtenção do título de Doutor em Administração.

Área de Concentração: Gestão e Regionalidade.

Orientador: Prof. Dr. Leandro Campi Prearo

São Caetano do Sul

2018

**Reitor da Universidade Municipal de São Caetano do Sul
Prof. Dr. Marcos Sidnei Bassi**

**Pró-Reitora de Pós-Graduação e Pesquisa
Prof.^a Dra. Maria do Carmo Romeiro**

**Gestor do Programa de Pós-Graduação em Administração
Prof. Dr. Eduardo de Camargo Oliva**

Tese defendida e aprovada em ___/___/___ pela Banca Examinadora constituída pelos professores:

Prof. Dr. Leandro Campi Prearo (orientador)

Prof.^a Dra. Maria do Carmo Romeiro (USCS)

Prof. Dr. Luiz Paulo Bresciani (USCS)

Prof. Dr. Marcio Shoiti Kuniyoshi (Universidade Metodista)

Prof. Dr. Marcos Antonio Gaspar (Universidade Nove de Julho)

AGRADECIMENTOS

Agradeço primeiramente a Deus, por mais uma vez me conceder a honra e o privilégio de estar sempre aprendendo. Agradeço, em especial, ao orientador Prof. Dr. Leandro Campi Prearo por suas contribuições, observações, e por acreditar no projeto a ser elaborado. Agradeço aos professores Dr. Marcos Antonio Gaspar, Dr. Marcio Shoiti Kuniyoshi, Dr. Luiz Paulo Bresciani e Professora. Dra. Maria do Carmo Romeiro, pelas contribuições e críticas acadêmicas, sendo consideradas como fatores de compreensão e reflexão acerca do estudo proposto, assim como por vossa presença mediante avaliação e consolidação desta pesquisa.

Agradeço também pela extrema paciência e compreensão de minha esposa, companheira e amiga Aline dos Santos Belloto Costa, pelas inúmeras horas referentes minha ausência, dedicadas à consolidação desse projeto, assim como, por sua cumplicidade, estando sempre presente, independentemente do momento a ser percorrido.

Um agradecimento especial aos meus pais, Geraldo José da Costa e Maria do Carmo Pereira da Silva, vossa simplicidade é motivo de orgulho, bem como também sou grato à presença de Maria Lúcia dos Santos, pela segurança de poder contar sempre com vosso apoio.

Agradeço à Universidade Municipal de São Caetano do Sul – USCS e em especial aos docentes Prof. Dr. Denis Donaire, Prof. Dr. Luiz Paulo Bresciani, Profa. Dra. Maria do Carmo Romeiro, Prof. Dr. Milton Carlos Farina, Profa. Dra. Raquel da Silva Pereira, Prof. Dr. Antonio Carlos Gil, Prof. Dr. Edson Keyso de Miranda Kubo e Profa. Dra. Isabel Cristina dos Santos, por suas excelentes contribuições, as quais foram de extrema importância para o desenvolvimento desse projeto.

Agradeço aos amigos e docentes Eliana Vileide e Delma Gonçalves pelos ensinamentos transmitidos, que, de forma direta e indireta, contribuíram para a consolidação desse projeto.

Lembrando Celso Furtado, diríamos como ele que, nas metrópoles, estão concentrados os processos que interrompem a nossa construção como nação. Mas cabe, então, perguntar: se enfrentar a questão social é uma necessidade simultaneamente social e econômica, além de um imperativo moral, por que tão pouco tem sido feito? Por que a questão metropolitana tem sofrido de uma ameaçadora orfandade política? Até quando será possível conciliar o processo de democratização com a manutenção de tamanhas e gritantes disparidades sociais?

(QUEIROZ RIBEIRO, 2008, p.13)

RESUMO

Potencialidades e desafios são as palavras que definem a Região Metropolitana de São Paulo – RMSP, configurando-se como a maior aglomeração urbana de toda a América Latina, composta por 39 Municípios e uma área territorial de 7.946,96 km², considerada como o maior polo de riqueza nacional. A presente tese possui como objetivo geral identificar as forças de coesão e de fragmentação metropolitana que influenciam no processo de articulação interfederativa e formulação de políticas públicas na Região Metropolitana de São Paulo. Seus objetivos específicos estão expostos sob a seguinte ordem: Identificar e mensurar a concordância e importância dos fatores de coesão na articulação interfederativa e formulação de políticas públicas metropolitanas; e Identificar e mensurar a concordância e importância dos fatores de fragmentação na articulação interfederativa e formulação de políticas públicas metropolitanas. Quanto aos procedimentos metodológicos utilizados, trata-se de uma pesquisa descritiva delineada pela abordagem de métodos mistos sequenciais, com a necessidade de incluir em seu contexto a realização de entrevistas semiestruturadas, caracterizada como fase exploratória de uma pesquisa quantitativa, análise de documentos, e aplicação de questionário. O instrumento quantitativo foi aplicado nos 39 Municípios pertencentes a RMSP, fazendo uso da Análise Multivariada de Dados por meio da técnica denominada de Análise Fatorial Exploratória – AFE. Os resultados desta pesquisa apresentam as dimensões latentes, responsáveis por explicar o conjunto original das variáveis observadas, destacando a necessidade de desenvolver ações cooperadas entre Estado e Municípios da RMSP. Quatro fatores convergem entre grau de concordância e grau de importância, são eles: Cooperação Metropolitana, Agenda Metropolitana, Mobilização Imposta por Força de Lei e Dissenso. Dessa forma, foi possível relacionar as forças de coesão metropolitana sob a seguinte ordem: formulação do Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado – PDUI, criação de uma consciência e de uma cultura metropolitana, adequação dos objetivos do PDUI relacionados às Funções Públicas de Interesse Comum – FPICs, e a imposição do Estatuto sob força de Lei (Nº 13.089/2015). Contudo, a pesquisa também caracterizou fragilidades nas formas organizativas dos Municípios pesquisados, apontando as seguintes forças de fragmentação metropolitana: baixa tradição em políticas regionais, ausência de capacidade técnica presente nos Municípios, diferenças políticas e ideológicas, a necessidade da gestão pública em enxergar as questões metropolitanas e a necessidade de se pensar no desenvolvimento das cidades sob forma regional. Por fim, cabe ao Estatuto da MetrÓpole preencher apenas parte das falhas inseridas no ordenamento territorial da Região Metropolitana de São Pulo.

Palavras – chave: Estatuto da MetrÓpole; Metropolização; Políticas Públicas; Forças de Coesão Metropolitana; Forças de Fragmentação Metropolitana; Região Metropolitana de São Paulo.

ABSTRACT

Potentialities and challenges are the words that define the Metropolitan Region of São Paulo, becoming the largest urban agglomeration in all of Latin America, composed of 39 Municipalities and a territorial area of 7,946.96 km², considered the largest pole of national wealth. The present thesis aims to identify the forces of cohesion and metropolitan fragmentation that influence the process of interfederative articulation and formulation of public policies in the Metropolitan Region of São Paulo. Its specific objectives are presented in the following order: Identify and measure the concordance and importance of cohesion factors in the interfederative articulation and formulation of metropolitan public policies; and Identify and measure the concordance and importance of the fragmentation factors in the interfederative articulation and formulation of metropolitan public policies. As for the methodological procedures used, this is a descriptive research delineated by the approach of sequential mixed methods, with the need to include in its context semi-structured interviews, characterized as an exploratory phase of a quantitative research, document analysis, and application of questionnaire. The quantitative instrument was applied in the 39 Municipalities belonging to Metropolitan Region of São Paulo, making use of Multivariate Data Analysis through the technique called Exploratory Factor Analysis. The results of this research present the latent dimensions, responsible for explaining the original set of the observed variables, highlighting the need to develop cooperative actions between State and Municipalities of Metropolitan Region of the São Paulo. Four factors converge between degree of agreement and degree of importance: Metropolitan Cooperation, Metropolitan Agenda, Mobilization sob force of the Federal Law and Dissent. Thus, it was possible to relate the forces of metropolitan cohesion in the following order: formulation of the Plan Development Urban Integrated, the creation of a consciousness and a metropolitan culture, adequacy of the objectives of the Plan Development Urban Integrated related to the Public Functions of Common Interest, and the imposition of the Statute under sob force of Law (No. 13.089/2015). However, the research also characterized weaknesses in the organizational forms of the Municipalities surveyed, pointing to the following forces of metropolitan fragmentation: low tradition in regional policies, lack of technical capacity present in the Municipalities, political and ideological differences, the need of public management to see the issues metropolitan cities and the need to think about the development of cities in a regional way. Finally, it is incumbent upon the Metropolis Statute to fill only part of the flaws inserted in the territorial planning of the Metropolitan Region of São Paulo.

Key words: Metropolis Statute; Metropolization; Public Policies; Metropolitan Cohesion Forces; Metropolitan Fragmentation Forces; Metropolitan Region of Sao Paulo.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Regiões Metropolitanas e Aglomerados Urbanos do Estado de São Paulo.....	47
Figura 2 – Nova reorganização territorial da RMSP.....	48
Figura 3 – PDUI/RMSP – Cronograma entre 2015 e 2017.....	69
Figura 4 – Roteiro de Pesquisa.....	81

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Áreas Metropolitanas da América Latina e suas respectivas polarizações.....	44
Tabela 2 – Gênero dos pesquisados.....	121
Tabela 3 – Faixa etária.....	122
Tabela 4 – Nível de escolaridade.....	122
Tabela 5 – Tempo de trabalho como agente público (em meses).....	122
Tabela 6 – Categoria de agente público (em que pertence o pesquisado).....	123
Tabela 7 – Síntese das rodadas da AFE (Concordância).....	128
Tabela 8 – Síntese das rodadas da AFE (Importancia).....	131
Tabela 9 – Estatística descritiva (concordância/importância).....	148
Tabela 10 – Falhas na Lei Federal 13.089/15.....	149
Tabela 11 – Falhas na Lei Federal 13.089/15 identificadas pelos pesquisados..	150
Tabela 12 – Problemas metropolitanos.....	152
Tabela 13 – Sugestões para a formulação de políticas públicas (RMSP).....	154

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Principais textos encontrados sobre o termo “Estatuto da Metrópole”.....	41
Quadro 2 – Link entre as forças de coesão metropolitana, aspectos teóricos e o Estatuto da Metrópole.....	56
Quadro 3 – Link entre as forças de fragmentação metropolitana, aspectos teóricos e o Estatuto da Metrópole.....	61
Quadro 4 – Alguns exemplos de Instituições existentes na Região Metropolitana de São Paulo.....	75
Quadro 5 – Quadro Sinóptico (tema, conceito e autoria).....	78
Quadro 6 – Vantagens e Desvantagens da entrevista semiestruturada.....	83
Quadro 7 – Representação numérica e nomenclatura dos Municípios.....	86
Quadro 8 – Assertivas utilizadas no questionário (coesão metropolitana).....	88
Quadro 9 – Assertivas utilizadas no questionário (fragmentação metropolitana).....	89
Quadro 10 – Instituições, localidades e cargos exercidos pelos entrevistados...	94
Quadro 11 – Principais termos encontrados por meio da fase exploratória de pesquisa.....	94
Quadro 12 – Variáveis de coesão metropolitana e variáveis de fragmentação metropolitana, levantadas com o auxílio da fase exploratória e adicionadas ao instrumento quantitativo.....	108
Quadro 13 – Forças de coesão e de fragmentação metropolitana identificadas nas Audiências Públicas.....	110
Quadro 14 – Matriz de fatores (Concordância).....	129
Quadro 15 – Matriz de fatores (Importância).....	132
Quadro 16 – Fatores (Concordância).....	134
Quadro 17 – Fatores (Importância).....	135

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ACT – Administração, Ciências Contábeis e Turismo
AFE – Análise Fatorial Exploratória
AGEM – Agência Metropolitana da Baixada Santista
AGENDE – Agência de Desenvolvimento e Inovação de Guarulhos
AMBA – Área Metropolitana de Buenos Aires
AMC – Área Metropolitana de Caracas
Art. – Artigo
AU's – Aglomerações Urbanas
CF – Constituição Federal
CAPES/MEC – Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior/Ministério da Educação
CIMBAJU – Consórcio Intermunicipal dos Municípios da Bacia do Juqueri
CIOESTE – Consórcio Intermunicipal da Região Oeste Metropolitana de São Paulo
CONDEMAT – Consórcio de Desenvolvimento dos Municípios do Alto Tietê
CNM – Confederação Nacional de Municípios
CONISUD – Consórcio Intermunicipal da Região Sudoeste da Grande São Paulo
CONSULTI – Conselho Consultivo
COV – Centro de Orientação aos Viajantes
CV – Coeficiente de Variação
DOU – Diário Oficial da União
EMPLASA – Empresa Paulista de Planejamento Metropolitano S/A
FGV – Fundação Getúlio Vargas
FPICs – Funções Públicas de Interesse Comum
FNDUI – Fundo Nacional de Desenvolvimento Urbano Integrado
GRMS – Governo Regional Metropolitano de Santiago
GT – Grupo de Trabalho
IAB – Instituto de Arquitetos do Brasil
IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
km² – Quilômetro quadrado
MRE – Ministério das Relações Exteriores

M.P – Ministério Público
mi – Milhões (relacionado ao número de habitantes)
PDUI – Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado
PNPRU – Política Nacional de Planejamento Regional Urbano
PNPS – Política Nacional de Participação Social
PPGA – Programa de Pós-Graduação em Administração
P&D – Pesquisa e Desenvolvimento
RIDE's – Regiões Integradas de Desenvolvimento
RMs – Regiões Metropolitanas
RMS – Região Metropolitana de Santiago
RMSP – Região Metropolitana de São Paulo
SEADE – Fundação Sistema Estadual de Análise de Dados
SERFHAU – Serviço Federal de Habitação e Urbanismo
S/N – Sem numeração de página
SNPS – Sistema Nacional de Participação Social
SPSS – Statistical Package for the Social Sciences
UFABC – Universidade Federal do ABC
UFG – Universidade Federal de Goiás
UFRGS – Universidade Federal do Rio Grande do Sul
UnB – Universidade de Brasília
UNICAMP – Universidade Estadual de Campinas
U/E – Universidades e Empresas
USCS – Universidade Municipal de São Caetano do Sul

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO.....	31
1.1 Problema de Pesquisa.....	34
1.2 Objetivos.....	35
1.3 Justificativa do Estudo.....	36
1.4 Delimitação do Estudo.....	36
1.5 Vinculação à Linha de Pesquisa.....	37
2 REVISÃO DA LITERATURA.....	38
2.1 Levantamento bibliométrico.....	38
2.2 Regiões Metropolitanas na América Latina.....	42
2.2.1 Região Metropolitana de São Paulo – RMSPP.....	46
2.3 Estatuto da Metrópole.....	50
2.4 Forças de Coesão Metropolitana.....	55
2.4.1 Cooperação estabelecida por meio de fundos metropolitanos e Consórcios Públicos Intermunicipais.....	57
2.4.2 Possibilidade de participação da Sociedade Civil.....	58
2.4.3 Percepção interfederativa para a resolução de problemas comuns.....	59
2.4.4 Construção de uma agenda hegemônica.....	59
2.4.5 Governança metropolitana.....	60
2.5 Forças de Fragmentação Metropolitana.....	61
2.5.1 Enfraquecimento da autonomia do poder local.....	63
2.5.2 Interesses políticos locais distintos.....	64
2.5.3 Dificuldades em estabelecer cooperações interfederativa e desarticulações políticas locais.....	65
2.5.4 Disparidade política e econômica entre os Municípios.....	66
2.5.5 Dimensão popular e ausência da sociedade civil.....	67

2.5.6 Dificuldades de mobilização (Marco Legal).....	68
2.6 Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado da RMSP.....	69
2.6.1 Coesão Territorial e Urbanização Inclusiva.....	70
2.6.2 Conectividade Territorial e Competitividade Econômica.....	71
2.6.3 Governança Interfederativa (Metropolitana).....	72
3 MÉTODO.....	80
3.1 Delineamento da Pesquisa.....	80
3.2 Coleta de Dados.....	82
3.2.1 Primeira Fase.....	84
3.2.2 Segunda Fase.....	84
3.2.3 Terceira Fase.....	85
3.3 Análise e Interpretação dos dados.....	86
4 ANÁLISE E DISCUSSÃO.....	93
4.1 Fase exploratória.....	93
4.2 Fatores de coesão metropolitana identificados.....	95
4.2.1 Discussões metropolitanas entre os entes da federação.....	96
4.2.2 Planejamento metropolitano integrado entre os Municípios da RMSP.....	97
4.2.3 Consciência metropolitana, cultura metropolitana e construção coletiva (contribuições do PDUI).....	98
4.2.4 Avanço em formato de Lei (PDUI).....	100
4.3 Fatores de fragmentação metropolitana identificados.....	101
4.3.1 Baixa tradição em políticas regionais.....	101
4.3.2 O PDUI não consegue absorver todas as questões.....	102
4.3.3 Ausência de capacidade técnica presente nos Municípios.....	103
4.3.4 Diferenças políticas e ideológicas.....	104
4.3.5 Necessidade da gestão pública em enxergar as questões metropolitanas..	106
4.4 Análise de Documentos.....	109

4.4.1 Sub-Região Norte.....	114
4.4.2 Sub-Região Leste.....	115
4.4.3 Sub-Região Sudeste.....	116
4.4.4 Sub-Região Sudoeste.....	117
4.4.5 Sub-Região Oeste.....	118
4.4.6 Município de São Paulo – Centro/Oeste, Norte/Leste e Sul.....	119
4.5 Análise Quantitativa dos Dados.....	121
4.5.1 Perfil dos Pesquisados.....	121
4.5.2 Análise Fatorial Exploratória – AFE.....	123
4.5.3 Fatores formulados após a AFE.....	133
4.5.4 Estatística descritiva dos fatores formulados (concordância/importância).....	140
4.5.5 Falhas na Lei, Problemas Metropolitanos e Sugestões para a formulação de Políticas Públicas na RMSP.....	148
4.5.6 Triangulação entre os dados (fase exploratória, documental e instrumento quantitativo).....	155
5 CONCLUSÃO.....	159
REFERÊNCIAS.....	165
ANEXO A.....	176
ANEXO B.....	184
APÊNDIC A.....	186
APÊNDIC B.....	187
APÊNDIC C.....	188
APÊNDIC D.....	189

1 INTRODUÇÃO

As áreas metropolitanas são responsáveis por concentrar um grande número de pessoas e empresas, sendo também responsáveis por desencadear o processo de metropolização. A metropolização refere-se a uma densa aglomeração do espaço urbano constituído por diversas unidades territoriais. Sendo o processo de metropolização responsável por desencadear profundas transformações na estrutura urbana e na dinâmica dos territórios, estando relacionado a atividades econômicas e sociais, e a estratégias de inovações locacionais (SOUZA, REZENDE; HARDT, 2007; FERREIRA, 2014).

As estratégias de inovações locacionais ocorrem por meio da mobilização de diversos tipos de mercados concentrados nos espaços metropolitanos, favorecendo, ou demandando de atuações coletivas capazes de alterar a capacidade produtiva regional, além de incorporar cidades pequenas e médias em uma perspectiva de espaço metropolitano (FREY, 2012; FERREIRA, 2014)

Contudo, o processo de metropolização condicionado a um modelo de crescimento acelerado resultou na precarização das condições de moradias e no agravamento das disparidades e questões sociais nos espaços metropolitanos, como: ausência 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; NICKSON, 2011; FREY, 2012; PÉREZ, 2014; CLEMENTINO, 2016).

O crescimento urbano acelerou o processo de transformação das metrópoles. Por isso, o Brasil passa a fazer parte desse processo de metropolização e evolui de forma rápida, passando de um país urbano a uma nação de metrópoles, entre as décadas de 1970 a 1980 (DA COSTA, 1975; SOUZA, REZENDE; HARDT, 2007; CLEMENTINO, 2016).

Dessa forma, é necessário caracterizar a importância da governança metropolitana para o processo de crescimento organizado das áreas urbanas, também denominada de governança da metrópole. A governança metropolitana pode ser compreendida como o planejamento e a gestão partilhada das áreas metropolitanas, sendo conduzida perante forma colaborativa para gerir as funções

públicas de interesse comum sob uma perspectiva de colaboração entre os entes da federação, Estados e Municípios (DALLABRIDA; MARCHESAN; ROSSETTO; FILIPPIM, 2015).

No entanto, a expressão governança metropolitana esta norteadada de problemas que ultrapassam as fronteiras político-administrativas dos Municípios, havendo a necessidade de articulação entre os atores nacionais, a fim de criar um planejamento em nível regional para solucionar os impasses relacionados às fragmentações interfederativas, decorrentes do processo de crescimento urbano (FREY, 2012).

Com a expansão do processo de metropolização, as aglomerações urbanas tornaram-se parte da estratégia da União, motivada por meio do crescimento dos centros urbanos. Estratégia delineada em 1967. Naquele ano, a União passa a instituir as Regiões Metropolitanas sob força de Lei Complementar (MORI, 1996; GARSON; RIBEIRO; RODRIGUES, 2010).

Surgem, então, por intermédio da Lei Complementar Federal, Número 14, em 1973, as primeiras Regiões Metropolitanas (RMs) estabelecidas pela União (MORI, 1996; ROMÉRO, 2010), posteriormente, no ano de 1974, a União completa esse primeiro ciclo de formalização das regiões metropolitanas com a promulgação da Lei Complementar Federal, Número 20, em 1974, configurando as primeiras Regiões Metropolitanas oficialmente regulamentadas no Brasil (KLINK, 2008; GARSON; RIBEIRO; RODRIGUES, 2010; ROMÉRO, 2010). Magalhães (2010) descreve acerca de ambas as leis, Complementar Federal, 14 e 20, sobre as primeiras Regiões Metropolitanas Brasileiras:

A Lei Complementar Federal 14, de 08/06/1973 institui, de acordo com critérios uniformes, oito regiões metropolitanas (São Paulo, Belo Horizonte, Porto Alegre, Recife, Salvador, Curitiba, Belém e Fortaleza), e a Lei Complementar 20, de 10/03/1974, institui a do Rio de Janeiro). (MAGALHÃES, 2010, p.15).

O quadro das regiões metropolitanas brasileiras sofre alterações em suas configurações, motivado especialmente pela nova Constituição Federal de 1988. A Constituição Federal de 1988 seguiu prerrogativas de democracia e descentralização (BRASIL, 1988). Nesse momento, o Governo Federal distancia-se

do contexto temático metropolitano, delegando aos Estados algumas atribuições que eram de responsabilidades da União (SOUZA, 2003; KLINK, 2008; ROMÉRO, 2010; BRANCO; PEREIRA; NADALIN, 2013; IPEA, 2015; CLEMENTINO, 2016). Cada governo estadual passou a estabelecer as suas próprias regiões metropolitanas, além de realizar alterações nas regiões metropolitanas já existentes. Em resumo, essa descentralização da área temática metropolitana deu início ao segundo ciclo de criação das regiões metropolitanas, agora sendo formuladas sob a esfera Estadual (KLINK, 2008; BRANCO; PEREIRA; NADALIN, 2013).

As novas regiões metropolitanas foram instituídas por um modelo estadualizado, não conseguindo desencadear inovações em uma esfera institucional, agindo com a presença de conselhos consultivos e deliberativos, mas sem a presença de uma governança metropolitana para deliberar ações conjuntas entre Estados e Municípios (KLINK, 2008; SANTOS; FERNANDES; TEIXEIRA, 2013). A ausência de especificações e delimitações levou ao surgimento de novas regiões metropolitanas entre os anos 1990 e 2000, despontando o período caracterizado como o segundo ciclo de criação das regiões metropolitanas brasileiras, desencadeando a criação das regiões metropolitanas de Vitória no Espírito Santo (1995), Vale do Aço em Minas Gerais (1995), Natal no Rio Grande do Norte (1997), Norte/Nordeste Catarinense e Vale do Itajaí em Santa Catarina (1998), São Luiz no Maranhão (1998) e região metropolitana de Tubarão, localizada em Santa Catarina, criada em 2002 (KLINK, 2008).

Até 2015, o Observatório das Metrôpoles havia contabilizado a existência de 71 Regiões Metropolitanas, 4 Aglomerações Urbanas (AU's) e 3 Regiões Integradas de Desenvolvimento (RIDE's), chegando-se a uma soma final de 78 unidades urbanas territoriais (DELCOL, 2015).

Conseqüentemente, 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 Metrôpole. O Marco Legal descreve as diretrizes para a Política Nacional de Planejamento Regional Urbano – PNPRU, sendo o Estatuto da Metrôpole um importante instrumento para formular e nortear o desenvolvimento das Regiões Metropolitanas, amparado por seus artigos e tendo como base um Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado – PDUI (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2017).

O Estatuto da Metrópole adota procedimentos próprios para estabelecer as Regiões Metropolitanas, descrevendo critérios para a criação e delimitação das áreas metropolitanas em uma escala nacional. O Estatuto da Metrópole também destaca que uma área metropolitana deverá conter influência política, socioeconômica e influência de capital regional. Entendem-se como influências de capital regional todos os bens e serviços fornecidos pela cidade à sua região. Esses bens e serviços podem abranger um universo de produtos industriais, educação, saúde, serviços bancários, comércio, empregos, dentre outros (ESTATUTO DA METRÓPOLE, 2015).

1.1 Problema de Pesquisa

Nesse contexto, os trabalhos encontrados anteriores ao Estatuto da Metrópole refletem problemas de infraestrutura, baixa qualidade ambiental e problemas relacionados às condições de vida da população (MARICATO, 2011; FREY, 2012). Contudo, de acordo com as contribuições de Klink (2005), Sorensen e Torfing (2005), Garay (2007), Souza, Rezende e Hardt (2007), Oliveira Júnior (2008), Davanzo, Negreiros e Santos (2010), Souza e Osório (2011), Frey (2012), Abrúcio e Sano (2013), Santos, Fernandes e Teixeira (2013), Lacerda e Ribeiro (2014), Dallabrida, Marchesan, Rossetto e Filippim (2015), Mencio (2015), Clementino (2016), Neto e Alves (2016), Soares e Fedozzi (2016), e César (2017), nota-se uma incipiente relação de trabalhos empíricos relacionados com as forças de coesão e às forças de fragmentação metropolitana ocasionado pela recenticidade do Estatuto da Metrópole.

Assim, a pesquisa procura responder sob uma ótica descritiva a seguinte problemática: Quais são as forças de coesão e de fragmentação metropolitana que influenciam no processo interfederativo de formulação de políticas públicas na Região Metropolitana de São Paulo?

As forças de coesão metropolitana são compreendidas como atos de integração interfederativa, culminando no desenvolvimento de ações constituídas por um agrupamento de Municípios com fronteiras contíguas. Esse instrumento de integração deverá estar alinhado a um processo contínuo de desenvolvimento das regiões metropolitanas.

As forças de coesão podem surgir por meio da cooperação estabelecida por Consórcios Públicos Intermunicipais, construção de uma agenda hegemônica, possibilidade de participação da sociedade civil e cooperação interfederativa para a resolução dos problemas comuns (DAVANZO; NEGREIROS; SANTOS, 2010; FREY, 2012).

Nesse contexto, as forças de fragmentação metropolitana são entendidas como os problemas e os impasses entre os entes federados ocorridos em um espaço metropolitano, capazes de dificultar à já complexa dinâmica de tornar as regiões metropolitanas em um território integrado.

Dentre as forças de fragmentação estão os problemas relacionados ao financiamento para investimentos metropolitanos. Deste modo, como conseguir apoio para resolução dos problemas comuns que não estão presentes em todos os Municípios concentrados em um formato de região metropolitana? Também são exemplos de forças de fragmentação para elaboração de políticas públicas metropolitanas o enfraquecimento da autonomia do poder local, gerando uma espécie de resistência por parte dos Municípios; interesses políticos locais distintos; dificuldades de cooperação interfederativa e Municípios com baixo poder econômico (SOUZA; REZENDE; HARDT, 2007; DAVANZO; NEGREIROS; SANTOS, 2010; FREY, 2012).

Desse modo, quando relacionada às implicações públicas gerenciais, a pesquisa contribui para o entendimento das barreiras e dos fatores facilitadores existentes na formulação e no planejamento de agendas metropolitanas direcionadas para a Região Metropolitana de São Paulo, no intuito de subsidiar ações com maior grau de eficiência.

1.2 Objetivos

Esta pesquisa pretende apresentar resultados de um estudo empírico sobre o processo de articulação intersetorial das políticas públicas na Região Metropolitana de São Paulo acerca de suas forças de coesão e de fragmentação metropolitana entre os Municípios, Estado e instituições regionais que compõem a Região Metropolitana de São Paulo. A Região Metropolitana de São Paulo (RMSP) comporta em sua totalidade 39 Municípios e possui uma extensão territorial de 7.946,96 km² (SÃO PAULO – PDUI, 2017), considerada o maior polo de riqueza nacional (IPEA, 2015).

Seu objetivo geral está exposto sob a seguinte diretriz:

Identificar as forças de coesão e de fragmentação metropolitana que influenciam no processo de articulação interfederativa e formulação de políticas públicas na Região Metropolitana de São Paulo.

Neste trabalho de investigação científica, pretende-se alcançar os seguintes objetivos específicos:

- Identificar e mensurar a concordância e importância dos fatores de coesão na articulação interfederativa e formulação de políticas públicas metropolitanas;
- Identificar e mensurar a concordância e importância dos fatores de fragmentação na articulação interfederativa e formulação de políticas públicas metropolitanas;

1.3 Justificativa do Estudo

Novos estudos buscam compreender o papel das metrópoles e suas relações com as mudanças urbanas. O processo de urbanização deve ser compreendido como as mudanças na ocupação dos territórios, não sendo mais considerado como um espaço limitado e distinto (MARICATO, 2011). Mediante o cenário de democratização, as regiões metropolitanas podem ampliar suas ações interfederativas de associativismo e cooperação, a fim de mobilizar entes públicos para um processo de melhoria integrada (MAGALHÃES, 2010).

Esta pesquisa se justifica, por proporcionar contribuições acadêmicas e gerenciais destacando o atual momento da Lei Federal, Estatuto da Metrópole, quando relacionado as suas diretrizes para o processo de formulação de políticas públicas na Região Metropolitana de São Paulo, observando as diferenças entre as forças de coesão e de fragmentação metropolitana entre os Municípios que formam essa região.

1.4 Delimitação do Estudo

Esta tese está delimitada geograficamente à Região Metropolitana de São Paulo (RMSP), a qual possui em sua totalidade 39 Municípios e uma extensão territorial de 7.946,96 km² (SÃO PAULO – PDUI, 2017). Como delimitação, a pesquisa não focará seus esforços em problemas/áreas específicas da gestão

pública, tais como: saúde, educação, segurança, meio ambiente, dentre outros, já que a interssetorialidade fugiria dos objetivos propostos na tese. Assim, os esforços da presente pesquisa foram concentrados na identificação e na mensuração de fatores, caracterizados com o termo estatístico de variáveis latentes sobre as forças de coesão e as forças de fragmentação metropolitana para melhor compreender e subsidiar o processo de planejamento das políticas públicas metropolitanas.

Do mesmo modo, é importante ressaltar a delimitação teórica da pesquisa, estando condicionada as recentes publicações acerca da temática Estatuto da Metrópole, sendo necessário realizar levantamentos bibliográficos anteriores ao Marco Legal para compreender seu processo de formulação e sua posterior aplicabilidade legal.

1.5 Vinculação à linha de pesquisa

Este estudo vincula-se à área de concentração Gestão e Regionalidade do Programa de Pós-Graduação em Administração – PPGA da Universidade Municipal de São Caetano do Sul – USCS. O presente estudo está classificado na linha de pesquisa 1: Gestão para o Desenvolvimento e Regionalidade. Trata-se de uma linha de estudos que reúne pesquisas com base em contribuições para o desenvolvimento regional, além de contemplar estudos pertinentes aos modelos socioeconômicos locais.

2 REVISÃO DA LITERATURA

A plataforma teórica consiste em um levantamento do atual estado da arte sobre os conceitos de governança metropolitana e metropolização, discorrendo sobre o surgimento das primeiras Regiões Metropolitanas (RMs), sob o contexto da América Latina e sobre as primeiras Regiões Metropolitanas brasileiras, criadas como Lei Complementar com ausência de definições claras sobre o papel do Estado quando relacionado à governança das metrópoles. O texto também apresenta uma discussão sobre o processo de planejamento do Estatuto da Metrópole, que surge originalmente como projeto de Lei no ano de 2004, e se concretiza como Lei Federal em janeiro de 2015. As informações levantadas descrevem sobre o contexto histórico da formação das Regiões Metropolitanas na América Latina e posteriormente no Brasil, fornecendo embasamento teórico para a construção e condução da atual pesquisa.

2.1 Levantamento bibliométrico

O Estatuto da Metrópole, criado pela Lei N° 13.089, de 12 de janeiro de 2015, possui como objetivo estabelecer as diretrizes para o planejamento urbano das regiões metropolitanas brasileiras. Trata-se da implementação, em conjunto entre Estados e Municípios, de ações coordenadas para o processo de desenvolvimento urbano. O marco legal pode contribuir estabelecendo as diretrizes gerais para o planejamento e a execução das funções públicas de interesse comum, tais como: planejamento urbano, saneamento, transporte, habitação etc. Logo, a nova temática consiste em um campo de interesse para a Academia, buscando compreensões sobre sua aplicabilidade e atuação em conjunto entre os entes federativos e os arranjos institucionais existentes. Tal constatação leva como base um levantamento bibliométrico realizado no Portal de Periódicos CAPES/MEC. A busca teve como objetivo identificar pesquisas relacionadas à temática Estatuto da Metrópole e suas forças de coesão e de fragmentação, sendo esses os aspectos a serem investigados no presente estudo.

Desse modo, como pesquisa inicial na plataforma CAPES/MEC, foram utilizados os seguintes termos “*metropolitan region*” AND “*forces of coesion and fragmentation*”, também sendo realizada a pesquisa sob os termos em português “região metropolitana” AND “forças de coesão e fragmentação” os quais retornaram

sem resultados encontrados. Posteriormente, optou-se pela realização de buscas com os mesmos termos, porém, agora, os termos foram inseridos de forma separada. A busca ocorreu sob os seguintes termos: “*metropolitan region*” AND “*cohesion forces*”, em português, “região metropolitana” AND “forças de coesão”, a busca retornou sem que fossem encontrados resultados. Utilizou-se também a busca com os seguintes termos “*metropolitan region*” AND “*fragmentation forces*”, sendo descrita em português da seguinte forma: “região metropolitana” AND “forças de fragmentação”. Essa busca retornou com 1 artigo encontrado, porém correspondendo pela busca realizada em língua inglesa. O único artigo encontrado foi descrito por Norris (2001), sendo o texto revisado por pares e publicado no periódico *Journal of Urban Affairs*. O texto apresenta na sua discussão as perspectivas para a governança regional nas áreas metropolitanas americanas.

Com a ausência de pesquisas encontradas, ocorrendo uma única variação no retorno da busca sob o termo “*metropolitan region*” AND “*fragmentation forces*”, optou-se pelo uso do termo “*metropolitan region of Sao Paulo*”, com uma nova busca, usando a categoria “assunto”. A pesquisa retornou com 12 resultados, sendo 9 revisados por pares. Também foram realizadas buscas com os termos em português “Região Metropolitana de São Paulo”, a pesquisa retornou com 16 resultados, sendo 13 revisados por pares com artigos ligados às áreas de medicina, economia, gestão empresarial, ciências ambientais e geografia, desta forma, não sendo relacionados com a temática desta pesquisa.

Com poucas variações encontradas sobre os termos pesquisados, optou-se pelo uso do título “*statute of the metropolis*” para realizar uma nova busca. A pesquisa retornou com 273 resultados no portal de periódicos, sendo 207 textos revisados por pares. Porém, quando realizada a busca sob o termo (exato) “*statute of the metropolis*”, somente 1 texto para discussão foi encontrado com publicação nacional (IPEA, 2013). Do mesmo modo, também foi realizada a busca com os termos em português “estatuto da metrópole”, a qual retornou com 10 resultados, sendo 7 textos revisados por pares. Dentre os textos encontrados, estão relacionados artigos e textos para discussões abordando as temáticas regiões metropolitanas, áreas metropolitanas, gestão metropolitana e o Estatuto da Metrópole, este último ainda abordado como forma incipiente pela literatura.

A fim de se obter melhores resultados, também foi realizada busca no repositório da Fundação Getúlio Vargas – FGV, instituição com excelência na área de gestão e textos vinculados a políticas públicas. Esta busca retornou com 9 textos encontrados, sendo 4 revisados por pares, com destaque para o texto de Melchior e Campos (2016), o qual retrata o Estatuto da Metrópole sob a ótica das regiões metropolitanas brasileiras e os desafios a serem superados em direção à governança colaborativa. Contudo, o texto faz uma breve discussão acerca das reflexões sobre o Estatuto da Metrópole e do processo de governança metropolitana colaborativa.

O levantamento também concentrou seus esforços na busca de teses relacionadas ao tema Estatuto da Metrópole, encontrando 2 resultados. A 1ª tese, desenvolvida na Universidade Estadual de Campinas – UNICAMP (DELICOL, 2016), retrata a questão metropolitana no Brasil, os percalços, avanços e desafios do Estatuto da Metrópole. O objetivo da tese está fundamentado em apresentar as diferenças entre a Região Metropolitana de Campinas e a sua realidade habitacional, sendo o termo habitação um dos conceitos do Estatuto da Metrópole (2015).

A 2ª tese, desenvolvida na Universidade de Brasília – UnB (GOMES, 2016), apresenta uma discussão sobre os desafios da interação entre o planejamento urbano e o planejamento de transporte, inseridos sob os conflitos de mobilidade, sua funcionalidade e articulação. A tese observa como tópico conclusivo que o fator mobilidade urbana está inserido nos Marcos Legais: Estatuto da Cidade (2001) e Estatuto da Metrópole (2015), porém, não contempla em seu conteúdo uma regulamentação específica para o sistema de transportes.

Os artigos e teses encontradas descrevem em seus *abstracts* temas relacionados com o Estatuto da Metrópole, como exemplo, metropolização, gestão metropolitana, governança metropolitana, regiões/áreas metropolitanas, descentralização e configuração urbana. O Quadro 1 apresenta um resumo dos trabalhos científicos encontrados, a fim de evitar possíveis conflitos com a atual temática pesquisada (forças de coesão e forças de fragmentação metropolitana).

Quadro 1 – Principais textos encontrados sobre o termo “Estatuto da Metrópole”

Autor(es)	Periódico/ Texto para discussão	Ano de publicação	Palavras-chaves das pesquisas encontradas
Branco; Pereira; Nadalin.	Texto para discussão (IPEA)	2013	Regiões metropolitanas, Deslocamento Populacional, Movimento Pendular, Integração Metropolitana.
Fernandes; Wilson.	Revista de Administração Pública - RAP	2013	Mudança Institucional, Gestão Metropolitana, Finanças Públicas Metropolitanas.
Santos; Fernandes; Teixeira.	Cadernos EBAPE.BR	2013	Gestão Metropolitana, Teoria Institucional, Ação Coletiva.
Lacerda; Ribeiro.	EURE	2014	Metropolização, Gestão Urbana, Planejamento Regional.
Mencio.	Revista Digital de Derecho Administrativo	2015	Estado federal, Estatuto da Metrópole, Regiões Metropolitanas, Aglomerações Urbanas.
Melchior; Campos.	Revista Política e Planejamento Regional.	2015	Governança metropolitana, Regiões metropolitanas, Planejamento regional.
Soares; Fedozzi.	Sociologias	2016	Metropolização, Financeirização, Reestruturação Urbana, Gestão Metropolitana, Região Metropolitana de Porto Alegre (RMPA).
Neto; Alves.	EURE	2016	Política Regional, Política Urbana, Áreas Metropolitanas.
Delcol.	Tese - UNICAMP	2016	Índice de Bem-Estar Urbano (IBEU), Regiões Metropolitanas, Região Metropolitana de Campinas, Campinas e Assentamentos Precários.
Gomes.	Tese - UnB	2016	Planejamento Urbano articulado ao Transporte, Configuração urbana, Área de Influência da Estação de Metrô (AIEM), Descentralização Urbana, <i>Transit Oriented Development (TOD)</i> , Metrô-DF.
Stroher.	EURE	2017	Reestruturação territorial, Planejamento Urbano, Áreas Metropolitanas.

Fonte: Elaboração própria (2017).

Ficou evidenciado o interesse pela temática desta pesquisa, tendo em vista que o Estatuto da Metrópole ainda se configura como um Marco Legal recente. Dentre os 8 trabalhos publicados, todos estão em um intervalo de tempo de 4 anos (2013-2017). O primeiro texto identificado possui data de 2013, trata-se de um texto para discussão, cuja autoria é de Branco, Pereira e Nadalin (2013), publicado pelo IPEA, o qual sinaliza a necessidade de uma reorientação adequada das regiões metropolitanas. O texto ainda apresenta em sua discussão uma crescente demanda por estudos comparativos envolvendo as regiões metropolitanas brasileiras, porém, como descrito, trata-se de um texto para discussão ao qual possui como relevância

disseminar a informação para os especialistas, desse modo, estabelecendo um espaço para sugestões de novas pesquisas.

Desde então, têm sido publicados estudos relacionados à temática Estatuto da Metrópole, nas áreas de Administração, Ciências Contábeis e Turismo – ACT, com alguns trabalhos também sendo publicados nas áreas de Sociologia e de Geografia. Dentre os pesquisadores mais representativos, destacam-se Soares e Fedozzi, ambos os pesquisadores, vinculados à Universidade Federal do Rio Grande do Sul – UFRGS, possuem pesquisas relacionadas à temática gestão metropolitana e a dinâmica da metropolização brasileira.

A leitura das publicações possibilitou a identificação do enfoque atribuído à temática por cada um dos autores. Os trabalhos pesquisados refletem a importância da gestão metropolitana, evidenciando implicações e sugerindo recomendações para pesquisas futuras. Sendo esse o ponto de partida encontrado para caracterizar as forças de coesão e as forças de fragmentação em uma perspectiva das regiões metropolitanas. Nesse caso, as forças de coesão poderão emergir por meio de cooperação e de forças políticas locais com forte poder de influência sobre a região. Já as forças de fragmentação podem surgir sob o formato de problemas intermunicipais, com ausência de ações conjuntas e coordenadas entre Estados e Municípios.

2.2 Regiões Metropolitanas na América Latina

Nickson (2011) descreve que a América Latina se torna a maior região urbanizada do mundo em processo de desenvolvimento, com a maioria absoluta dos seus cidadãos residindo nas grandes cidades.

Porém, o processo de migração para os grandes centros urbanos teve seu início na década de 1950, ao mesmo tempo em que os Municípios não dispunham de planejamento urbano para acomodar este padrão de mudança e de assentamento urbano crescente, dando início ao processo de subdivisão dos Municípios e ao surgimento das áreas metropolitanas (NICKSON, 2011). Com esse enfoque, Rojas (2010) descreve que:

Uma característica marcante do desenvolvimento recente da América Latina é a urbanização da população e das atividades econômicas, bem como o surgimento de várias cidades com características de áreas metropolitanas. Em 2005, as cidades da região concentravam 75% dos 523 milhões de habitantes e respondiam por mais de 50% do crescimento econômico. A composição do sistema de assentamentos urbanos mudou drasticamente nos últimos 50 anos, com o surgimento de grandes cidades, cujos territórios se estendem além das fronteiras jurisdicionais da autoridade local responsável pela gestão da cidade original e cujos mercados de mão-de-obra e serviços abrangem vários Municípios, frequentemente localizados em diferentes Províncias/Estados (ROJAS, 2010, p.2).

Os estudos sobre as regiões metropolitanas configuram-se como uma tendência de interesse mundial. Esses estudos estão vinculados às crescentes concentrações de populações nas cidades e o rápido crescimento urbano. Essa combinação entre crescimento populacional e rápido crescimento urbano fez com que muitas cidades se tornassem áreas metropolitanas, com alta concentração de população e atividade econômica (ROJAS, 2010). Segundo Klink (2008), o processo de metropolização possui um denominador comum, constituído por uma alta concentração de pessoas em cidades centrais. O processo de metropolização também é guiado por questões complexas que envolvem aspectos sociais, econômicos, ambientais e políticos (SOUZA; REZENDE; HARDT, 2007; CLEMENTINO, 2016).

O crescimento das metrópoles, situadas na América Latina durante o século XX, ocorreu sob um contexto político-institucional e socioeconômico, por meio da combinação de regimes de governos autoritários e centralizadores, com estratégias de desenvolvimento baseadas em industrialização (KLINK, 2008). O processo de transição do meio rural para os grandes centros urbanos teve início na década de 1950 e resultou em uma rápida expansão rural-urbana, caracterizando o surgimento das áreas metropolitanas, resultantes de aglomerações sociais e atividades econômicas entre cidades polos e cidades polarizadas, movidas por uma alta capacidade de geração de empregos e renda (SOUZA; REZENDE; HARDT, 2007; KLINK, 2008; NICKSON, 2011). A Tabela 1 apresenta um breve resumo das áreas metropolitanas, localizadas na América Latina, com seus respectivos totais de Municípios e concentração de pessoas.

Tabela 1 – Áreas Metropolitanas da América Latina e suas respectivas polarizações

Área Metropolitana/País	Total de Municípios inseridos nas RMs	Concentração total de pessoas
Bogotá - Colômbia	20	7.961.254
Buenos Aires - Argentina	40	13.174.170
Caracas - Venezuela	5	5.905.463
Lima - Peru	43	9.904.727
Santiago - Chile	32	4.728.443
São Paulo - Brasil	39	20.579.717

Fonte: Elaboração própria (2017).

Nota-se que as regiões metropolitanas de São Paulo e Buenos Aires concentram os maiores números de Municípios e de habitantes. A província de Buenos Aires caracteriza-se como uma área urbana que compõe a cidade autônoma de Buenos Aires e os seus 40 Municípios. No caso da RMSP, a cidade de São Paulo configura-se como a cidade central, porém já incluída na região metropolitana e estando ligada as suas demais sub-regiões de acordo com a Lei Complementar Estadual Nº 1.139, de 2011, contemplando em sua totalidade 39 Municípios.

Apesar do extenso número de Municípios, as metrópoles latino-americanas possuem um frágil processo de integração e governança. De acordo com Frey (2012) o processo de integração e governança metropolitana na América Latina vem sendo conduzido de forma frágil, tornando necessário o fortalecimento político como instrumento de transformação.

Para Cuadrado-Roura e Güell (2005), existe uma particularidade no contexto das áreas metropolitanas latino-americanas, diferenciadas das demais áreas metropolitanas do mundo por suas características físicas, políticas e socioeconômicas. Klink (2005) sugere que as metrópoles latino americanas necessitam de estruturas de governança consolidadas para os enfrentamentos de problemas relacionados à competitividade, qualidade de vida e sustentabilidade ambiental.

Como discussão preliminar, esta pesquisa apresentará uma breve contextualização das áreas metropolitanas dos seguintes países latino-americanos: Colômbia (Bogotá), Argentina (Buenos Aires), Venezuela (Caracas), Peru (Lima) e Chile (Santiago), para, posteriormente, descrever sobre a formação das áreas metropolitanas brasileiras.

O modelo da Região Metropolitana de Bogotá, na Colômbia, é regido por um Estado unitário, dessa forma, o Estado Nacional possui autoridade legal para implantar soluções institucionais em suas regiões metropolitanas (FREY, 2012). Contudo, necessita de coordenação intergovernamental com limitações institucionais para gerir o fenômeno da expansão urbana (PÉREZ, 2014).

O Governo da Argentina criou, por meio do Decreto Nº 149, de 2012, o Governo Autônomo da Cidade de Buenos Aires. O decreto confere ao Governo Autônomo da Cidade de Buenos Aires a criação e a implementação de políticas públicas à Área Metropolitana de Buenos Aires – AMBA. Assim, o decreto 149/2012 torna a cidade de Buenos Aires responsável por desenvolver articulação e coordenação regional com seus demais 40 Municípios, além de identificar problemas comuns aos demais Municípios que podem afetar o desenvolvimento da AMBA (BUENOS AIRES, DECRETO 149/2012).

A Área Metropolitana de Caracas – AMC foi criada por meio de Marco Legal, denominada de Lei Especial sobre o Regime do Distrito Metropolitano de Caracas Nº 36.906, de 8 de março de 2000, pela Assembleia Nacional da República da Venezuela, integrando em sua configuração territorial cinco Municípios: Baruta, Chacao, El Hatillo, Libertador e Sucre. Os respectivos Municípios estão subordinados a um sistema de governo metropolitano responsável pela gestão e a coordenação das tarefas de planejamento e gestão urbana, além das responsabilidades relacionadas à arquitetura civil, responsabilidade ambiental, habitação social, planejamento e gestão do espaço metropolitano (VENEZUELA, LEI Nº 36.906/2000).

A Região Metropolitana de Lima – RML, no Peru, é composta pelo próprio distrito de Lima, também denominado de *Lima Cercado*, e dotado de ampla soberania política, somando ao todo 43 distritos (DESENZI, 2016). O distrito de *Lima Cercado* possui dupla gestão, uma gestão eleita para administrar o próprio distrito de Lima e outra para fazer a gestão da região metropolitana, incluindo-se ao total de 43 distritos de forma integrada (DESENZI, 2016).

A Região Metropolitana de Santiago – RMS, no Chile, é administrada pelo Governo Regional Metropolitano de Santiago – GRMS. O país é regido por um Estado unitário, de acordo com a sua Constituição de 1980, e dividido em regiões administrativas, governadas por intendentes (BRASIL – MRE, 2016). Em termos políticos e administrativos a Região Metropolitana de Santiago possui 32 Municípios

administrados pelo GRMS de acordo com a Lei Orgânica Constitucional Nº 19.175 de 1993, modificada em 2005 pela Lei Nº 20.035, e atualizada em 2016 pela Lei Nº 1-19175. A lei descreve sobre a administração regional, sobre os territórios e suas jurisdições.

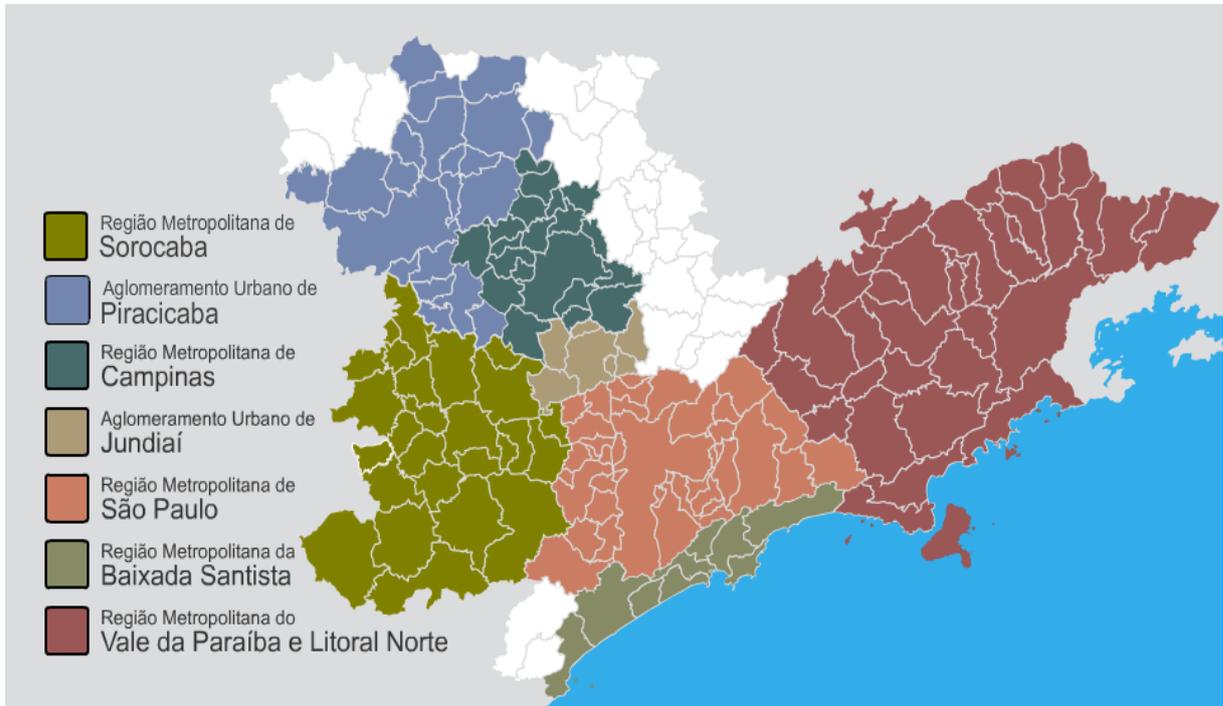
2.2.1 Região Metropolitana de São Paulo – RMSP

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). O marco legal 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, 1973; MAGALHÃES, 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 de 1988, a responsabilidade para instituir as regiões metropolitanas (RMs) passa a ser atribuída às ações dos Estados (SOUZA, 2003; 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 e prevendo a criação de um Conselho de Desenvolvimento, de caráter normativo, deliberativo e a criação de um Conselho Consultivo para cada sub-região, além da criação de Câmaras Temáticas para discutir as funções públicas de interesse comum (IPEA, 2017).

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, e é considerada a principal aglomeração urbana da América Latina (MOURA; HOSHINO, 2015; SÃO PAULO, 2016; SÃO PAULO – PDUI, 2017). A Figura 1 apresenta as Regiões Metropolitanas e os Aglomerados Urbanos pertencentes ao Estado de São Paulo.

Figura 1 – Regiões Metropolitanas e Aglomerados Urbanos do Estado de São Paulo

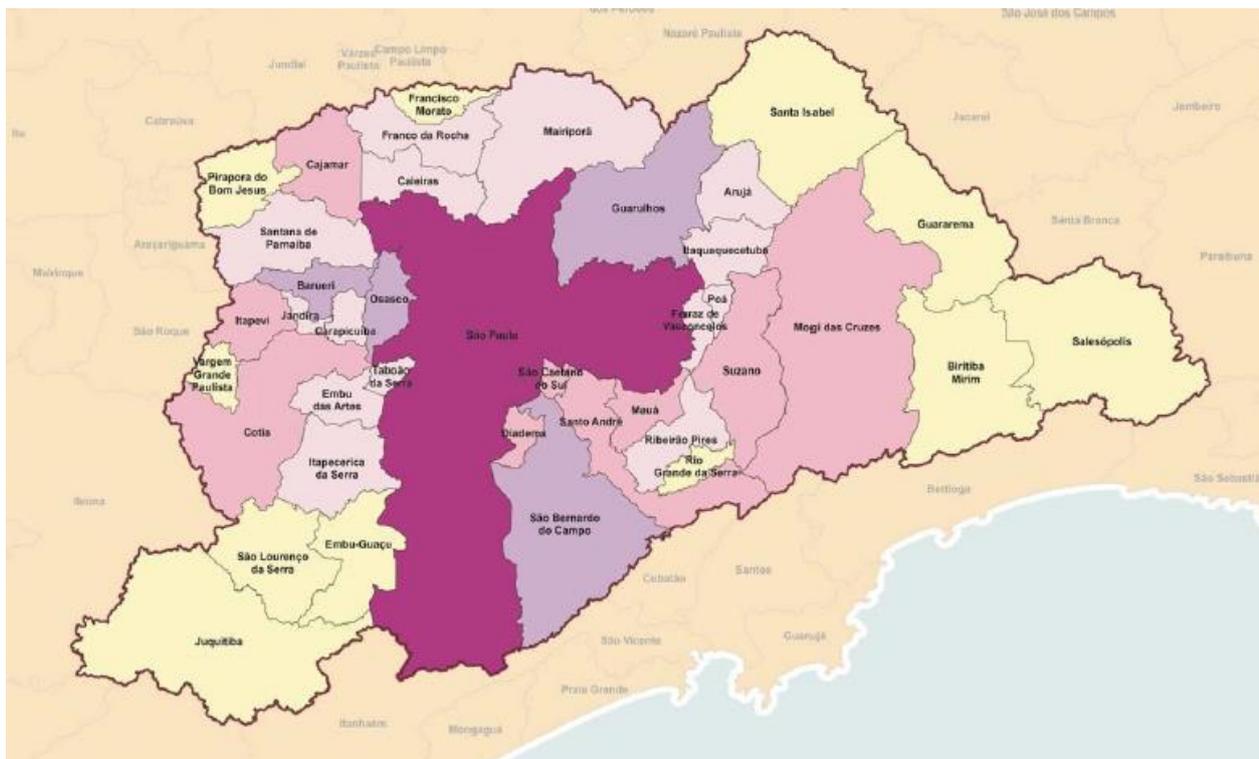


Fonte: São Paulo (2016).

O Estado de São Paulo possui ao todo 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, 2017). Outro dado importante: a RMSP agrupou os seus 39 Municípios em uma nova reorganização, inserindo o município de São Paulo como ator central, de acordo com as diretrizes da Lei Complementar Estadual Nº 1.139/2011. A Figura 2 apresenta a nova reorganização territorial da RMSP e seus respectivos entes, configurando a cidade de São Paulo como ator central.

Figura 2 – Nova reorganização territorial da RMSP



Fonte: IPEA (2013).

De acordo com a Figura 2, as cinco sub-regiões reorganizadas, conforme a Lei Complementar Estadual Nº 1.139/2011, contemplam os seguintes Municípios (IPEA, 2015).

- 1) **Sub-Região Norte:** Caieiras, Cajamar, Francisco Morato, Franco da Rocha e Mairiporã.
- 2) **Sub-Região Leste:** Arujá, Biritiba-Mirim, Ferraz de Vasconcelos, Guararema, Guarulhos, Itaquaquecetuba, Mogi das Cruzes, Poá, Salesópolis, Santa Isabel e Suzano.
- 3) **Sub-Região Sudeste:** Diadema, Mauá, Ribeirão Pires, Rio Grande da Serra, Santo André, São Bernardo do Campo e São Caetano do Sul.
- 4) **Sub-Região Sudoeste:** Cotia, Embu, Embu-Guaçu, Itapeçerica da Serra, Juquitiba, São Lourenço da Serra, Taboão da Serra e Vargem Grande Paulista.

5) Sub-Região Oeste: Barueri, Carapicuíba, Itapevi, Jandira, Osasco, Pirapora do Bom Jesus e Santana de Parnaíba.

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, além de contemplar diversas atividades comerciais e financeiras (IPEA, 2015; 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. Dessa forma, Mori (1996) descreve que:

A primeira formulação, pelo Estado, da figura das regiões metropolitanas ocorreu através do parágrafo 10, do Artigo 157 da Constituição, de 24 de janeiro de 1967, seguida de perto pelos artigos correspondentes da Constituição estadual e também pelas medidas tomadas pelo próprio município de São Paulo no sentido da criação dos mecanismos institucionais voltados a viabilizar o planejamento 'integrado' da cidade. Seus enunciados ajustavam-se tanto às diretrizes nacionais da política urbana do SERFHAU quanto às recomendações previamente examinadas do IAB de São Paulo (MORI, 1996, p.228).

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, norteadas 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; IPEA, 2013).

2.3 Estatuto da Metr pole

A tramita o do Estatuto da Metr pole no Congresso foi, originalmente, iniciada pelo Projeto de Lei N  3460, de 2004, do então deputado Sr. Walter Feldman, que institui diretrizes para a Política Nacional de Planejamento Regional Urbano (PNPRU). Este Projeto de Lei N  3460/2004, denominado de Estatuto da Metr pole, possui como justificativa criar uma regulamenta o para o universo das unidades regionais de características urbanas, com ênfase em discussões relacionadas   ausência de planos e projetos de caráter regional. Diante dessa justificativa, o Projeto de Lei N  3460/2004 possui como objetivo:

[...] viabilizar os meios de produ o da Política Nacional de Planejamento Regional Urbano, mediante a cria o do Sistema Nacional de Planejamento e Informa es Regionais Urbanas. Ele tem por finalidade agilizar a execu o de a es regionais urbanas, previstas na Constitui o Federal, sem necessidade de regulamenta es complementares, porém carentes de uma proposta de articula o funcional e operacional no âmbito da União (BRASIL, 2004, p.18).

O Projeto de Lei N  3460, de 2004 foi apresentado ao Plenário da Câmara na data de 5 de maio de 2004 (BRANCO; PEREIRA; NADALIN, 2013). Ainda no mesmo ano, o projeto de lei foi encaminhado para a mesa diretora da Câmara e, posteriormente, arquivado pela própria mesa diretora no ano de 2007 (BRASIL, CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2017).

Em 2007, o projeto   desarquivado por meio de um requerimento solicitado por seu idealizador, voltando   Comissão de Desenvolvimento Urbano, sendo designado o relator deputado Edson Santos para o processo de emendas. Em 2009, cria-se a Comissão Especial, formada pelas Comissões de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável, Desenvolvimento Econômico, Indústria e Comércio, Desenvolvimento Urbano, Finanças e Tributaa o e Constitui o e Justiça e de Cidadania. Mesmo após cinco sessões ordinárias, a partir de 9 de abril de 2010 e sem nenhuma emenda apresentada, o projeto foi novamente arquivado no ano de 2011 (BRASIL, CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2017).

O projeto foi desarquivado por intermédio de outro requerimento de seu idealizador, e reinstalada a Comissão Especial, designando como relator o deputado Zezéu Ribeiro, em 2012. Em 2013, foram realizadas cinco sessões ordinárias, resultando em 48 emendas. Após um processo de revisão, mediante cinco novas sessões ordinárias, restaram 33 emendas com o parecer de aprovado pelo relator, sendo o texto direcionado para o Senado Federal em 17 de março de 2014. Após tramitação no Senado, o projeto foi oficialmente sancionado pela Presidente da República, com vetos parciais e transformado em Lei Ordinária Número 13.089, de 2015, publicado no Diário Oficial da União – DOU em 13 de janeiro de 2015 (BRASIL, CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2017).

Moura e Hoshino (2015, p.13) descrevem que o Estatuto da MetrÓpole “trata-se de um diploma que chega tardiamente, é certo, para sanar defasagens históricas”, e se estabelece como uma proposta interfederativa, criado mediante força de Lei Federal Nº 13.089/2015, com a finalidade de integrar as competências Estaduais e municipais sem comprometer a autonomia dos Municípios. Nessa ocasião, o gigantismo das metrÓpoles passa a ser tema de discussões acadêmicas e de governos na busca de soluções relacionadas ao ordenamento (FERREIRA, 2000).

O Estatuto da MetrÓpole torna-se um instrumento importante ao definir as diretrizes para a Política Nacional de Planejamento Regional Urbano, sendo responsável por potencializar o processo de planejamento, gestão e execução das funções públicas de interesse comum, com suas ações voltadas para o desenvolvimento das Regiões Metropolitanas, mas também representando 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, CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2017).

O Estatuto também considera importante a ação de uma governança interfederativa, ocorrendo sob o formato de compartilhamento das responsabilidades e de ações conjuntas entre os entes federados, considerando ainda a execução de um Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado – PDUI (BRASIL, ESTATUTO DA METRÓPOLE, 2015).

Segundo Moura e Hoshino (2015, p.6), “os Municípios deverão, pelo Art. 10, §3º da Lei 13.089/2015, compatibilizar seus Planos Diretores com as novas diretrizes do Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado – PDUI”. A ideia é

impulsionar a integração metropolitana, visando atribuir melhorias integradas para toda uma região metropolitana, como execução de planejamento urbano e viabilidade econômica. Trata-se de desenvolver em conjunto políticas e estratégias metropolitanas de forma interfederativa (CLEMENTINO, 2016). Klink (2008) argumenta que as áreas metropolitanas têm potencial para o estímulo à cooperação interfederativa, porém, para que ocorra, os Municípios devem exercer mais autonomia, envolvendo as alçadas locais.

Souza, Rezende e Hardt (2007) descrevem que as regiões metropolitanas caracterizam-se por apresentarem atividades econômicas e sociais entre uma cidade polo e as demais cidades polarizadas. Desse modo, a gestão integrada do território urbano deverá ser uma ação coordenada entre os Estados, Municípios e União, sendo que, o processo de urbanização refere-se à mudança na ocupação dos territórios, não mais considerado como um espaço limitado e distinto (MARICATO, 2011).

Assim, os problemas enfrentados pelas metrópoles podem ser evidenciados como, ausência de infraestrutura, baixa qualidade ambiental e problemas referentes às condições de vida da população, que requerem a necessidade de um arranjo institucional e de articulação horizontal (interfederativa) para o enfrentamento das complexidades existentes (FREY, 2012).

Maricato (2011, p.10) descreve que “existe praticamente um consenso entre estudiosos, técnicos e profissionais, sobre a precariedade do quadro legal das Regiões Metropolitanas – RM, considerado ditatorial, por imposição de Lei Federal (Lei Complementar Nº14)”. Após a Constituição de 1988, foram criadas novas redefinições das competências entre os três níveis de governo (Federal, Estadual e Municipal). Essas redefinições estão relacionadas à necessidade de incluir melhorias sob o formato de cooperação interfederativa (Estados e Municípios) e melhorias direcionadas para a formulação das políticas públicas locais (FREY, 2012).

Diante deste cenário, surgiria uma nova transferência, com mais responsabilidades de prestação de serviços para os governos locais, condizentes com ações voltadas para a educação, saúde, habitação social e saneamento básico (NICKSON, 2011). Contudo, ainda não foi normatizada a existência de um governo metropolitano, o que dificulta os processos de resoluções dos problemas urbanos

interfederativos. Vale ressaltar que os problemas urbanos estão também em evidência nas maiores cidades do mundo (CLEMENTINO, 2016).

A Região Metropolitana de São Paulo, apresentada em suas sub-regiões, passa por um processo de negligência, caracterizado pelas três esferas governamentais. Dessa forma, as funções públicas de interesse comum foram deixadas à autonomia municipal, contudo, os Municípios encontram dificuldades para superar suas perspectivas e formular soluções de caráter regional (SILVA, 2016). A esfera Estadual não exerce seu papel de implantar as funções públicas de interesse comum, deixando os problemas a critério dos Municípios, respeitando a nova Constituição de 1988 (DANIEL, 1996; SILVA, 2014). Por sua vez, os Municípios não dispõem de mecanismos capazes de colocar em prática soluções para os problemas metropolitanos, e não conseguem superar suas necessidades locais de bem-estar social (SILVA, 2014, 2016).

Desse modo, os governos locais precisam dispor de uma ampla capacidade institucional capaz de gerir o processo de desenvolvimento metropolitano (ROJAS, 2005). Frey (2012) descreve que as relações interfederativas sofrem devido ao aumento da competição entre os Municípios. Essa competição municipal prejudica o processo de cooperação e dificulta a formação de arranjos institucionais sólidos.

Diante do exposto e sob um cenário de dificuldades institucionais para caracterizar as definições e objetivos de uma região metropolitana, é sancionado, em 12 de janeiro de 2015, o Estatuto da MetrÓpole sob força de Lei Federal Nº 13.089. O Estatuto da MetrÓpole estabelece as seguintes diretrizes gerais, de acordo com o seu Artigo 1:

Esta Lei, denominada Estatuto da MetrÓpole, estabelece diretrizes gerais para o planejamento, a gestão e a execução das funções públicas de interesse comum em regiões metropolitanas e em aglomerações urbanas instituídas pelos Estados, normas gerais sobre o plano de desenvolvimento urbano integrado e outros instrumentos de governança interfederativa, e critérios para o apoio da União a ações que envolvam governança interfederativa no campo do desenvolvimento urbano [...] (BRASIL, ESTATUTO DA METRÓPOLE, 2015, S/N).

Considerando o conjunto de Municípios que compõe as unidades territoriais, e tendo em vista as diretrizes quanto à articulação intersetorial das políticas públicas nas Região Metropolitanas, surge a necessidade de coordenação e articulação entre Estados e Municípios que compõem as regiões metropolitanas. Do mesmo modo, Moura e Hoshino (2015) atentam sobre a ação política de criar novas RMs:

[...] criar RMs tornou-se uma ação meramente política nos Estados, porém completamente ineficaz para assumir os desafios mais típicos das aglomerações – como o transporte público, o abastecimento de água, a coleta e o destino de resíduos, entre outros – que exigem a atuação coordenada entre Municípios e entre instâncias de governo, com participação da sociedade (MOURA; HOSHINO, 2015, p.3).

Alguns dos dilemas de uma metrópole estão inseridos em um contexto de crises como mobilidade, habitação, saneamento e segurança (PÉREZ, 2014). Nesse caso, o Estatuto da Metrópole busca criar uma ação coordenada entre Estados e Municípios em destaque quanto à elaboração do PDUI, o qual deverá ser aprovado por uma governança interfederativa e aprovado pela instância colegiada deliberativa, sendo revisto a cada 10 anos, de acordo com os Artigos 10 e 11 da Lei Federal Nº 13.089/2015 (BRASIL, ESTATUTO DA METRÓPOLE, 2015).

Como forma de cumprimento dos objetivos estabelecidos pelo Estatuto da Metrópole (2015), o Artigo 21 corresponde ao conjunto das responsabilidades atribuídas ao governador do Estado, destacando que:

Art. 21. Incorre em improbidade administrativa, nos termos da Lei Nº 8.429, de 2 de junho de 1992: I - o governador ou agente público que atue na estrutura de governança interfederativa que deixar de tomar as providências necessárias para: a) garantir o cumprimento do disposto no caput do Art. 10 desta Lei, no prazo de 3 (três) anos da instituição da região metropolitana ou da aglomeração urbana mediante lei complementar estadual; b) elaborar e aprovar, no prazo de 3 (três) anos, o plano de desenvolvimento urbano integrado das regiões metropolitanas ou das aglomerações urbanas instituídas até a data de entrada em vigor desta Lei, mediante lei complementar estadual; II - o prefeito que deixar de tomar as providências necessárias para garantir o cumprimento do disposto no § 3 do Art. 10 desta Lei, no prazo de 3 (três) anos da aprovação do plano de desenvolvimento integrado mediante lei estadual. (BRASIL, ESTATUTO DA METRÓPOLE, 2015, S/N).

Nota-se que as exigências do Estatuto da Metrópole não ficam a cargo único dos Municípios, também sendo transferidas as suas responsabilidades ao poder do Estado, em consonância à Constituição de 1988, a fim de formalizar a sua função enquanto cumprimento de uma Lei Federal. Soma-se a isso, o fato de que o município deverá ser considerado o principal executor das políticas urbanas, possuindo a competência de legislar sobre os assuntos de interesse local (IPEA, 2017).

Por conseguinte, o Estatuto da Metrópole coloca as regiões metropolitanas em evidência, destacando a necessidade da criação de uma agenda responsável por desencadear diálogos entre os Municípios e Estado, tornando as instituições públicas responsáveis por desenvolverem estratégias que resultem em reinvenções para o planejamento e o desenvolvimento regional (SOUZA; REZENDE; HARDT, 2007; MOURA; HOSHINO, 2015).

Para tanto, o processo de planejamento metropolitano deverá ocorrer de forma articulada entre os arranjos institucionais regionais, Municípios e Estados, atuando de maneira cooperada. A estratégia parte das articulações do território e dos entes federados, estando vinculadas aos interesses da metrópole. Martins de Sá *et al* (2017) argumentam que o processo de desenvolvimento regional dependerá de ajustes na forma de se governar os territórios, priorizando os interesses comuns ao individualismo, também compreendido como um processo de diálogo interfederativo com a participação do Estado, Municípios, União e da sociedade civil.

2.4 Forças de Coesão Metropolitana

O referencial teórico pesquisado proporcionou o estabelecimento de conexões entre os aspectos teóricos e o Marco Legal Nº 13.089/2015. O Quadro 2 apresenta o *link* entre a teoria pesquisada e as diretrizes do Estatuto da Metrópole.

Quadro 2 – Link entre as forças de coesão metropolitana, aspectos teóricos e o Estatuto da Metr pole

Autor(es)	Forças de Coesão Metropolitana	Com base no Estatuto da Metr�pole
<p>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).</p>	<p>Coopera�o estabelecida por meio de arranjos institucionais regionais e consórcios públicos intermunicipais.</p>	<p>Art. 9� Instrumentos: III – fundos públicos; VI – Consórcios públicos, observada a Lei N� 11.107, de 6 de abril de 2005; VII – convênios de coopera�o.</p>
<p>Frey (2012, p.90). Silva (2016, p.106). Soares e Fedozzi (2016, p.193).</p>	<p>Possibilidade de participa�o da sociedade civil.</p>	<p>Art. 7� V Diretrizes gerais estabelecidas: V – Participa�o de representantes da sociedade civil nos processos de planejamento e de tomada de decisão, no acompanhamento da presta�o de serviços e na realiza�o de obras afetas às fun�es públicas de interesse comum.</p>
<p>Davanzo, Negreiros e Santos (2010, p.80). Abrúcio e Sano (2013, p.101,127).</p>	<p>Percep�o interfederativa para a resolu�o de problemas comuns.</p>	<p>Art. 23. Independentemente das disposi�es desta Lei, os Municípios podem formalizar convênios de coopera�o e constituir consórcios públicos para atua�o em fun�es públicas de interesse comum no campo do desenvolvimento urbano, observada a Lei N� 11.107, de 6 de abril de 2005.</p>
<p>Klink (2005, p.119). Souza, Rezende e Hardt (2007, p.29). Frey (2012, p.90). Santos, Fernandes e Teixeira (2013, p.373). Lacerda e Ribeiro (2014, p.192).</p>	<p>Constru�o de uma agenda hegemônica.</p>	<p>Art. 2� VI PDIU: Instrumento que estabelece, com base em processo permanente de planejamento, as diretrizes para o desenvolvimento urbano da região metropolitana ou da aglomera�o urbana.</p>

Continua

Continuação do Quadro 2.

<p>Sorensen e Torfing (2005, p.197). Souza, Rezende e Hardt (2007, p.36). Garay (2007, p.370). Dallabrida, Marchesan, Rossetto e Filippim (2015, p.23). Soares e Fedozzi (2016, p.192). César (2017, p.154).</p>	<p>Governança Metropolitana</p>	<p>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.</p>
--	---------------------------------	--

Fonte: Elaboração própria (2017).

O estabelecimento de conexões entre os aspectos teóricos e o Marco Legal Estatuto da Metrópole será detalhado de acordo com as suas forças de coesão metropolitana identificadas e relacionadas com as diretrizes do Estatuto da Metrópole.

2.4.1 Cooperação estabelecida por meio de fundos metropolitanos e Consórcios Públicos Intermunicipais

A primeira força de coesão metropolitana a ser apresentada nesta discussão refere-se ao processo de cooperação, determinado por meio de consórcios públicos e de cooperação em nível interfederativo, sobretudo pela necessidade de articulação dos arranjos metropolitanos. Souza, Rezende e Hardt (2007) afirmam que a cooperação interfederativa se torna um importante elo para viabilizar o processo de governança metropolitana, respeitando a autonomia e a identidade dos Municípios que integram a região. Todavia, Frey (2012) descreve que as relações interfederativas podem ser fragilizadas em detrimento de ações clientelistas, baseadas no favorecimento de elites locais.

Entretanto, Fernandes e Wilson (2013) descrevem que os arranjos metropolitanos ainda se configuram com pouca representatividade e que sua evolução, enquanto desenho institucional, dependerá de uma dinâmica política estadual em parceria com os Municípios. Ou seja, a formação dos arranjos

metropolitanos dependerá da organização dos Municípios núcleos, como papel central no desenvolvimento de ações de melhorias para a região metropolitana (SANTOS; FERNANDES; TEIXEIRA, 2013).

Um ponto a ser destacado é a possibilidade de os arranjos institucionais criarem fundos metropolitanos, sendo o fundo metropolitano um elemento importante para o desenvolvimento de ações na metrópole, compondo recursos necessários para o financiamento dos serviços públicos de interesse comum aos Municípios membros (FERNANDES; WILSON, 2013). Já a formação de consórcios públicos metropolitanos pode estar voltada para a realização de investimentos em infraestrutura e serviços urbanos como transporte, limpeza e meio ambiente (FERNANDES; WILSON, 2013; LACERDA; RIBEIRO, 2014).

2.4.2 Possibilidade de Participação da Sociedade Civil

A segunda força de coesão metropolitana é baseada na possibilidade de participação efetiva da sociedade civil. Para tanto, Silva (2016) define que a possibilidade de gerir uma região metropolitana é resultante de um *mix*, integrando a presença do poder político local e a participação da sociedade civil.

O Estatuto da Metrópole insere em seu diploma a participação da sociedade civil no seu processo de planejamento e nas tomadas de decisões (SOARES; FEDOZZI, 2016). Para tanto, o Estatuto da Metrópole descreve em seu Art. 12. § 2º I sobre o processo de construção do Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado, ocorrendo com a promoção de audiências públicas, proporcionando o fortalecimento por meio da participação da sociedade civil.

Clementino (2016) afirma que o Estatuto da Metrópole (2015) corrobora com a Lei Nº 10.250 de 10 de janeiro de 2001, denominada de Estatuto da Cidade. O Estatuto da Cidade, oficializado em 2001, já previa a criação de órgãos colegiados, audiências e consultas públicas em nível municipal como gestão democrática por meio da participação direta da população, quando relacionada às decisões sobre o destino dos Municípios.

No que tange à iniciativa popular, o aumento das demandas relacionadas aos problemas sociais nas regiões metropolitanas requer mecanismos de participação (SILVA, 2016). Como uma diretriz do Estatuto da Metrópole a participação de representantes da sociedade civil quanto aos processos de formulação e

planejamento de estruturas ligadas às funções públicas de interesse comum, deverá ser respeitada conforme descrito em seu Art. 7º (Anexo A).

2.4.3 Percepção interfederativa para a resolução de problemas comuns

A terceira força de coesão metropolitana aborda a necessidade de uma percepção interfederativa para a resolução de problemas comuns. Davanzo, Negreiros e Santos (2010) descrevem que os problemas urbanos presentes nas RMs exigem articulação, integração e cooperação, portanto é preciso que haja na metrópole maiores esforços colaborativos entre os seus atores a exemplo do associativismo territorial.

O associativismo territorial surge como uma experiência positiva para a questão metropolitana, impulsionando debates que requerem da adoção de políticas públicas para os enfrentamentos das questões metropolitanas. O associativismo territorial refere-se à discussão e à adoção de novas formas de articulação do território, impulsionadas por uma política de cooperação (ABRUCIO; SANO, 2013).

Ainda sobre o associativismo territorial, trata-se da busca por resoluções dos dilemas intergovernamentais, baseado no princípio da cooperação, fazendo dos Municípios uma peça-chave para lidar com as disparidades interfederativas e impulsionar a realização de parcerias por meio de ações colaborativas entre os entes federados inseridos em um contexto metropolitano (ABRUCIO; SANO, 2013).

Posto isto, o território metropolitano depende de ações cooperativas e não de propostas eventuais, indiretas e individualistas (SANTOS; FERNANDES; TEIXEIRA, 2013). Para tanto, o Estatuto da Metrópole (2015) em seu Art. 23 descreve que “[...] 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” Lei Federal dos Consórcios Públicos (BRASIL, ESTATUTO DA METRÓPOLE, 2015, S/N).

2.4.4 Construção de uma agenda hegemônica

A respeito da quarta força de coesão metropolitana, será apresentada uma breve discussão sobre a necessidade de formulação de uma agenda hegemônica. Nesse cenário de discussão de políticas públicas, Klink (2005) afirma que a Legislação Federal de 2005 resultou em um processo de fortalecimento do

voluntariado interfederativo, por meio do Marco Legal Nº 11.107 de 2005, que oficializou a Lei de Consórcios Públicos.

À vista disso, os Municípios passaram a exercer um papel estratégico, sobretudo no contexto regional (SOUZA; REZENDE; HARDT, 2007). Nesse caso, para viabilizar as articulações e proporcionar uma integração entre os Municípios e as agências públicas que compõem uma região metropolitana é necessário que se construam relações intergovernamentais, atuando de forma coesa na formulação e no planejamento de ações direcionadas para o âmbito metropolitano (SANTOS; FERNANDES; TEIXEIRA, 2013).

Lacerda e Ribeiro (2014) defendem a ideia de que os espaços metropolitanos possuem bloqueios constitucionais, configurando-se como espaços fragmentados constituídos por atores econômicos e políticos, atendendo preferencialmente à lógica privatista, em detrimento dos interesses metropolitanos.

É válido destacar que as áreas metropolitanas não se configuram como entes federados, considerados como entes apenas União, Estados, Distrito Federal e Municípios (MENCIO, 2015). Contudo, nota-se a necessidade de formular agendas e políticas públicas direcionadas para as áreas metropolitanas sem imposições hegemônicas, sendo importante a elaboração de uma agenda metropolitana que contemple as questões relacionadas com os interesses da metrópole e os interesses municipais existentes (FREY, 2012; SANTOS; FERNANDES; TEIXEIRA, 2013).

2.4.5 Governança Metropolitana

A quinta força de coesão metropolitana encontrada na teoria descreve acerca de um processo de governança interfederativa, também denominada de governança metropolitana. Rojas (2010) descreve que a governança metropolitana está vinculada à capacidade institucional de coordenação dos governos para o enfrentamento dos desafios impostos pelas áreas metropolitanas.

Para tanto, o Estatuto da Metrópole estabelece as diretrizes para o planejamento, a gestão e a execução das funções públicas de interesse comum, inserido sob uma perspectiva nacional, desse modo, a governança interfederativa poderá proporcionar às RMs um processo de desenvolvimento urbano e sustentável dessas regiões (SOARES; FEDOZZI, 2016).

César (2017) defende que a governança metropolitana poderá proporcionar um bem-estar estrutural, por meio das ações colaborativas e gestão associada entre os Municípios. Nesse sentido, a governança metropolitana, exercida de maneira democrática entre os agentes políticos poderá ser utilizada pelas gestões locais, para a formulação e para o planejamento de novas políticas públicas metropolitanas, sendo a governança metropolitana entendida como um processo de organização e coordenação realizado de forma coletiva (SOUZA; REZENDE; HARDT, 2007; SILVA, 2014).

De modo geral, as forças de coesão são responsáveis por englobar questões que norteiam as metrópoles, essas questões podem ultrapassar os limítrofes municipais, exigindo uma abordagem interfederativa coordenada e um discurso político que contemple uma governança metropolitana, a qual dependa de ações cooperativas entre Estados e Municípios, ao invés de propostas locais, ocorrendo de modo individual (FREY, 2012).

2.5 Forças de Fragmentação Metropolitana

Do mesmo modo, esta pesquisa também estabeleceu conexões entre os aspectos teóricos e o Marco Legal Estatuto da Metrópole, quando relacionados às suas forças de fragmentação metropolitana. O Quadro 3 apresenta o *link* entre a teoria pesquisada e o Estatuto da Metrópole.

Quadro 3 – Link entre as forças de fragmentação metropolitana, aspectos teóricos e o Estatuto da Metrópole

Autor(es)	Forças de Fragmentação Metropolitana	Com base no Estatuto da Metrópole
Gouvêa (2005, p.237). 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.

Continua

Continuação do Quadro 3.

<p>Davanzo, Negreiros e Santos (2010, p.78). Frey (2012, p.90). Moreira Junior (2013, p.8). Mencio (2015, p.166). Clementino (2016, p.7).</p>	<p>Interesses políticos locais distintos.</p>	<p>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.</p>
<p>Rocha e Faria (2004, p.100). 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).</p>	<p>Dificuldades em estabelecer cooperações interfederativas e desarticulações políticas locais.</p>	<p>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;</p>
<p>Souza e Osório (2011, p.9). Maricato (2011, p.18). Frey (2012, p.90). Neto e Alves (2016, p.88).</p>	<p>Disparidade política e econômica entre os Municípios.</p>	<p>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.</p> <p>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.</p>
<p>Daniel (1996, p.139). Rocha e Faria (2004, p.84). Souza, Rezende e Hardt (2007, p.30). Oliveira Júnior (2008, p.210). Lacerda e Ribeiro (2014, p.195).</p>	<p>Dimensão popular e ausência da sociedade civil.</p>	<p>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.</p>
<p>Souza, Rezende e Hardt (2007, p.35).</p>	<p>Dificuldades de mobilização (Marco Legal/PDUI).</p>	<p>Art. 21. Incorre em improbidade administrativa, nos termos da Lei Nº 8.429, de 2 de junho de 1992 (prefeitos).</p>

Fonte: Elaboração própria (2017).

A exemplo do Quadro 2, será apresentada uma breve discussão em formato de síntese para melhor compreender o Quadro 3. Dessa forma, a discussão também será norteadada por evidências empíricas, de acordo com as respectivas forças de fragmentação metropolitana encontradas na teoria.

2.5.1 Enfraquecimento da autonomia do poder local

Sobre a representação da primeira força de fragmentação metropolitana, denominada de enfraquecimento da autonomia do poder local, Souza, Rezende e Hardt (2007, p.35) descrevem que “A autonomia e a identidade dos Municípios membros de uma determinada região metropolitana devem ser respeitadas.” Corroborando com a discussão de Frey (2012), na qual o fortalecimento em escala metropolitana não poderá resultar em receio de enfraquecimento do poder local.

De acordo com o Art. 25 da Constituição Federal de 1988, é dever dos Estados a organização dos espaços metropolitanos, mediante Lei Complementar, observando o seguinte princípio:

§ 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, S/N).

Segundo a Constituição Federal de 1988, a organização metropolitana passa a ser responsabilidade dos Estados, pois as figuras regionais urbanas não se configuram como entes federados. Nesse caso, são considerados entes federados dotados de autonomia apenas União, Estados, Distrito Federal e Municípios. Desse modo, as regiões metropolitanas em nada devem contrapor às competências municipais, sendo esta a opinião sustentada por Mencio (2015) e defendida pelo Art. 6 do Estatuto da MetrÓpole, quando descreve que a governança interfederativa das regiões metropolitanas respeitará a autonomia dos entes da federação.

No entanto, Santos, Fernandes e Teixeira (2013) constatam que os espaços territoriais, incluindo as metrÓpoles, configuram-se atualmente como uma concentração de poder político local, estando associado a interesses de um individualismo localista, fugindo das premissas relacionadas com as funções

públicas de interesse comum. Desse modo, o obstáculo recorrente trata-se da resistência dos Municípios, notadamente mais fortes, em ceder parte da sua autonomia para criar uma instância superior (GOUVÊA, 2005).

Parece não haver consenso entre os gestores e legisladores que as novas estruturas institucionais, a exemplos de Consórcios Públicos Intermunicipais, Subsecretárias de Assuntos Metropolitanos e a Lei Federal Estatuto da MetrÓpole, podem ser necessárias para a resolução de conflitos interfederativos e para o processo de governança metropolitana, voltada para o campo de desenvolvimento urbano, sem perdas quanto a sua autonomia local (DAVANZO; NEGREIROS; SANTOS, 2010; MENCIO, 2015).

Logo, a nova legislação não fere a autonomia municipal, pelo contrário, pretende criar uma harmonia entre as políticas públicas e, em tese, integrar as estratégias direcionadas para o processo de melhoria das áreas metropolitanas, com o auxílio dos Municípios (CLEMENTINO, 2016).

2.5.2 Interesses políticos locais distintos

A segunda força de fragmentação metropolitana está motivada por interesses políticos locais distintos. Sobretudo, é necessário ressaltar que uma região metropolitana é um território densamente urbanizado e constituído por Municípios com características socioeconômicas distintas, mas com necessidades de coordenação para o cumprimento das funções públicas de interesse comum (MENCIO, 2015).

Nesse caso, uma região metropolitana é fruto do crescimento da cidade polo, transbordando para as demais cidades polarizadas; neste processo sempre haverá um núcleo urbano responsável por exercer influência econômica para os núcleos vizinhos, assim como o enfrentamento de problemas específicos, mas que poderão demandar soluções uniformes (MENCIO, 2015), mesmo se tratando de interesses políticos locais distintos.

As discussões em torno das regiões metropolitanas não estão amparadas unicamente às estratégias de desenvolvimento regional. Conseqüentemente, estão ajustadas aos interesses da elite política e à economia local (FREY, 2012), requerendo financiamento entre os entes federados para impulsionar a competitividade da metrÓpole (DAVANZO; NEGREIROS; SANTOS, 2010). Nesse caso, o financiamento poderá ser uma limitação imposta pelos Municípios, assim

como o individualismo localista e os distintos interesses políticos em jogo (FREY, 2012; CLEMENTINO, 2016).

Na tentativa de minimizar os interesses políticos locais, o Estatuto da Metrópole (2015) em seu Art. 2º, IV, considera, para os efeitos da Lei, a construção de uma governança interfederativa, ocorrendo por meio do compartilhamento das responsabilidades e por desenvolver ações conjuntas entre os entes federados que contemplem o planejamento e execução das FPICs. Sendo esta governança interfederativa executada por intermédio do Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado – PDUI.

2.5.3 Dificuldades em estabelecer cooperações interfederativa e desarticulações políticas locais

A terceira força de fragmentação metropolitana apresenta as dificuldades em estabelecer cooperações interfederativas e as desarticulações políticas locais. Os autores Davanzo, Negreiros e Santos (2010) afirmam que tal obstáculo é resultante da ideia de que alguns Municípios não se sentem parte constitutiva do fenômeno urbano metropolitano, sem participação efetiva. Para Maricato (2011), a dificuldade em estabelecer cooperações está na ausência de integração administrativa entre os Municípios que integram uma metrópole e seus governos estaduais.

Já para Frey (2012), a pluralidade de arranjos institucionais poderá criar um impasse com diferentes interesses políticos em jogo. Tal percepção favorece a ideia de Clementino (2016) quando a autora aborda essa discussão sobre a temática dos arranjos institucionais, já que as dificuldades de cooperação entre os Municípios podem ser decorrentes de conflitos partidários, funcionando como obstáculos mediante um processo de cooperação.

Outros fatores observados são de naturezas organizacional e administrativa criando impactos sobre o cotidiano da população, podendo ser exemplificada por conflitos ligados à saúde: caso um indivíduo queira marcar um atendimento em uma determinada unidade básica de saúde, localizada do outro lado da rua, mas que pertence a outro município. O mesmo pode acontecer com educação e segurança. Contudo, tais iniciativas contribuem negativamente quanto à perspectiva de um desenvolvimento integrado das metrópoles (LACERDA; RIBEIRO, 2014).

O desenvolvimento integrado de uma região metropolitana irá requerer cooperação interfederativa, porém, essa cooperação entre os Municípios torna-se um problema à medida que necessita de acordos estabelecidos entre concorrentes políticos. No caso em questão, é necessário observar que a incapacidade de cooperação poderá resultar em perdas para a população, também impactando negativamente os agentes políticos locais (ROCHA; FARIA, 2004).

Para tentar minimizar as dificuldades de cooperação, o Estatuto da Metrôpole (2015, S/N) descreve em seu Art. 2º (Anexo A) que a metrópole se configura como um “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 [...]”. Desse modo, entende-se como capital regional a influência de determinadas áreas sobre os Municípios circunvizinhos (MAIA, 2010), sendo que esse capital regional não pode ser prejudicado enquanto desarticulações políticas locais.

2.5.4 Disparidade política e econômica entre os Municípios

A quarta força de fragmentação metropolitana a ser apresentada caracteriza a disparidade econômica entre os Municípios. A existência de obstáculo e a desigualdade em entre os Municípios são notadas à medida que o rápido processo de urbanização registrada em meados do século XX distanciou o restante do Brasil dos grandes centros urbanos, conferindo a tais centros urbanos as denominações de motores do desenvolvimento econômico, o que também resultou em problemas de crescimento populacional, desigualdade econômica e política (SOUZA; OSÓRIO, 2011).

As desigualdades econômicas e políticas entre os Municípios funcionam como obstáculos capazes de gerar fragmentações (MARICATO, 2011). Ao realizar um recorte em escala microrregional, direcionada para o contexto das áreas metropolitanas, algumas características podem ser evidenciadas. Toma-se como exemplo os Municípios periféricos, que não se encontram no mesmo nível de desenvolvimento, produção e de riqueza das cidades polos que, por sua vez, são detentoras de maior poder político, técnico e institucional (NETO; ALVES, 2016).

As cidades polos são responsáveis por protagonizar as atividades produtivas, além de concentrar poder político e econômico diante das demais cidades polarizadas (NETO; ALVES, 2016). Nessa perspectiva, também são exemplos

alguns modelos de negociações baseadas em uma política voltada para o reduto eleitoral. Tais negociações poderão orientar os recursos para um determinado município e não para outros, nesse caso, proporcionando ainda mais disparidades entre os Municípios (MARICATO, 2011).

Para Oliveira Júnior (2008), os Municípios estabelecem diferentes possibilidades de apropriação do espaço urbano. Por esse ângulo, os Municípios possuem conflitos de capitais com seus espaços hierarquizados, segmentados e fragmentados. Ou seja, as cidades que possuem uma maior concentração de atividades irão dispor de maior poder de articulação, configurando-se em uma centralidade responsável por desencadear uma disparidade econômica entre os Municípios.

Essas discrepâncias existentes entre os grandes centros urbanos e as demais cidades poderão ser minimizadas por meio do Art. 7º do Estatuto da Metrópole (2015), que estabelece as diretrizes gerais e específicas para o planejamento e a execução compartilhada das FPICs, observando as especificidades de cada município integrantes da RMSF, quanto à população, renda, e ao seu território.

2.5.5 Dimensão popular e ausência da sociedade civil

A quinta força de fragmentação metropolitana aponta a dimensão popular, sendo exposta pela ausência de participação da sociedade civil (DANIEL, 1996). Por sua vez, o respaldo legal garante a participação popular por meio do Decreto Nº 8.243, de 23 de maio de 2014. O Decreto Nº 8.243/2014 institui a Política Nacional de Participação Social – PNPS e o Sistema Nacional de Participação Social – SNPS, embora as participações sociais em audiências e conselhos de políticas públicas ainda ocorrem de forma incipiente (SOUZA; REZENDE; HARDT, 2007).

A inclusão popular se torna um desafio a ser superado, a fim de ampliar a presença participativa cidadã. Importante destacar que esse tipo de fragmentação dificulta o processo de criação de mecanismos de participação da sociedade civil por meio de suas organizações (ROCHA; FARIA, 2004; LACERDA; RIBEIRO, 2014). A mobilização da sociedade é essencial, pois o processo de governança metropolitana não deve ser unicamente resultado da esfera política e institucional, mas uma ação democrática motivada por participação social na condução das políticas públicas e das tomadas de decisões (LACERDA; RIBEIRO, 2014; CLEMENTINO, 2016; SILVA 2016).

Nota-se que os problemas relacionados às forças de fragmentação metropolitana irão requerer políticas públicas e uma agenda articulada entre os Municípios que compõem a Região Metropolitana, criando um direcionamento para os esforços em conjunto com a representação da sociedade civil em oposição à tradicional gestão centralizada (SOUZA; REZENDE; HARDT, 2007; SILVA 2016). Sob esse contexto, o processo de definição de uma agenda metropolitana torna-se uma aprendizagem *multi-stakeholder* com a inclusão de diferentes atores, além de avanços e possíveis retrocessos (KLINK, 2005).

2.5.6 Dificuldades de mobilização (Marco Legal)

A sexta força de fragmentação metropolitana estabelece a existência de dificuldades para a mobilização metropolitana, essa dificuldade de mobilização é representada pela incapacidade de compreensão por parte dos gestores e da sociedade, não entendendo a importância institucional das RMs (SOUZA; REZENDE; HARDT, 2007).

É necessário criar institucionalidades metropolitanas que absorvam as questões relacionadas à metrópole, levando em consideração as articulações políticas locais para viabilizar soluções originárias de um processo de gestão compartilhada (SANTOS; FERNANDES; TEIXEIRA, 2013). Nesse processo, o Estado se configura como uma instância fundamental para o processo de cooperação interfederativa, tendo em vista seu poder de articulação (GOUVÊA, 2005).

Gouvêa (2005, p.252) também descreve que “[...] há uma certeza inquestionável: a questão metropolitana não se equacionará por si mesma”. Por conseguinte, as soluções para os problemas intermunicipais precisam ser desejadas por autoridades políticas, e por atores sociais que ocupam o espaço metropolitano. Desse modo, o Marco Legal Estatuto da Metrópole tenta minimizar a distância entre Estados e Municípios por meio do Art. 21 (Anexo A), quando descreve que incorrerá improbidade administrativa, nos termos da Lei Nº 8.429, de 2 de junho de 1992, governadores e prefeitos que descumprirem o disposto do Art.10 da presente Lei Federal.

2.6 Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado da RMSP

O Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado da Região Metropolitana de São Paulo é um instrumento para promover a governança metropolitana com o objetivo de fortalecer a cooperação interfederativa, configurando-se como uma das exigências do Estatuto da Metr pole (BRASIL, ESTATUTO DA METRÓPOLE 2015; CLEMENTINO, 2016). O PDUI apresenta as diretrizes para o desenvolvimento das regiões metropolitanas, atuando como planejamento e articula o entre os entes públicos (Estados e Municípios). A formula o do PDUI deverá contar com instrumentos normativos, responsáveis por promover a regula o dos territórios, contemplando também os instrumentos técnicos e de comunica o, além de uma articula o na gestão dos Municípios (SÃO PAULO – PDUI, 2017). A Figura 3 apresenta a linha do tempo do PDUI da Região Metropolitana de São Paulo entre os períodos de 2015 a 2017.

Figura 3 – PDUI/RMSP – Cronograma entre 2015 e 2017



Fonte: SÃO PAULO – PDUI (2017).

O PDUI trata-se de um instrumento para a efetiva o de planos setoriais intermunicipais voltados para as opera es urbanas (MOURA; HOSHINO, 2015). Não se trata de obrigatoriedades taxativas, mas sim de exemplificativos a serem observados como outros instrumentos, a exemplo do Estatuto das Cidades, denomina o oficial da Lei 10.257, de 10 de julho de 2001, responsável por regulamentar o capítulo sobre a Política Urbana da Carta Constitucional de 1988, em conformidade com os Artigos 182 e 183 da Constitui o Federal (MARTINS DE S A *et al*, 2017). Dessa forma, sendo possível garantir a formula o de políticas públicas

que assegurem a competitividade econômica e diminuição das desigualdades sócioespaciais (CLEMENTINO, 2016; SÃO PAULO – PDUI, 2017).

O PDUI da RMSP deverá seguir três eixos de desenvolvimento, envolvendo nesse processo os entes federativos, elaborado de maneira compartilhada (MARTINS DE SÁ *et al*, 2017). Os três eixos do PDUI estão classificados como: I) coesão territorial e urbanização inclusiva; II) conectividade territorial e competitividade econômica; e III) governança interfederativa/metropolitana. Tais eixos são considerados fundamentais para a busca por uma equidade regional (SÃO PAULO – PDUI, 2017).

2.6.1 Coesão Territorial e Urbanização Inclusiva

A dimensão territorial dos espaços metropolitanos ganha um importante reforço por meio do Marco Legal Estatuto da Metrópole. Nesse caso, o primeiro Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado da Região Metropolitana de São Paulo engloba a identificação das principais mudanças no território da RMSP, assim como trata dos termos coesão territorial e urbanização inclusiva, expressando certa gravidade nas áreas metropolitanas, observando as seguintes demandas de infraestrutura urbana: serviços, habitação e mobilidade (SÃO PAULO – PDUI, 2017).

As questões metropolitanas ligadas aos serviços de infraestrutura como telecomunicações, energia elétrica, aproveitamento dos recursos hídricos, e também relacionadas às questões ambientais, acerca da correta destinação dos resíduos sólidos, sofrem entraves intermunicipais, sendo consideradas questões inerentes ao atendimento da população metropolitana. Quanto à demanda por habitação, estão na pauta os desafios que envolvam áreas de risco e análises de planos habitacionais em áreas de interesse social. Já os problemas relacionados com a mobilidade urbana necessitarão de políticas públicas articuladas entre os Municípios integrantes da RMSP (SÃO PAULO – PDUI, 2017).

Para tanto, os termos coesão territorial e a urbanização inclusiva deverão ser orientados por um modelo de gestão que promova a harmonia do seu território, por meio de uma gestão mais democrática, com a formulação de uma agenda relacionada com a diminuição das desigualdades socioeconômicas, cabendo às políticas de coesão buscar o equilíbrio e a concordância entre os territórios, respaldadas nos aspectos econômicos e sociais dos espaços metropolitanos (DOS SANTOS; AZEVEDO; RIBEIRO, 2015; CASTRO, 2017).

Contudo, Dos Santos, Azevedo e Ribeiro (2015) também argumentam que a coesão territorial ainda não se configura de forma clara, com a predominância do discurso político, mas sem o fortalecimento de uma ação coletiva. Desse modo, as questões relativas à infraestrutura urbana deverão ser planejadas por meio de ações estratégicas que promovam a coesão territorial e as ações em conjunto, convertendo as diferenças em vantagens sub-regionais nos Municípios que integram a RMSP e que possam garantir a competitividade econômica do território e a redução de suas desigualdades socioespaciais (SÃO PAULO – PDUI, 2017).

2.6.2 Conectividade Territorial e Competitividade Econômica

O Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado possui em seu desenho questões metropolitanas que excedem os limites municipais. Dentre os principais desafios do segundo eixo: conectividade territorial e competitividade econômica, são destaque os problemas relacionados à atração de investimentos para a Macrometrópole Paulista, a fim de proporcionar a conectividade e uma maior integração das atividades produtivas (TAVARES, 2016).

A pauta da conectividade territorial e da competitividade econômica está inserida sob a dinâmica do processo de desenvolvimento econômico regional. Esse processo deverá avaliar em seu esboço a cooperação para as tarefas complexas, ou seja, uma sinergia entre os investimentos nos sistemas de infraestrutura metropolitana para superar as disparidades socioespaciais, com o objetivo de promover a integração do território metropolitano e reproduzir nesse espaço soluções para os problemas de conectividade e o aumento de competitividade econômica (SÃO PAULO – PDUI, 2017).

Para Tavares (2016), o protagonismo do eixo conectividade territorial e competitividade econômica segue relacionado aos preceitos de necessidade de integração. Outras necessidades também surgem como um impasse a ser solucionado diante da formulação do segundo eixo, são elas: como avaliar os investimentos e as ações estratégicas necessárias para promover o desenvolvimento de setores produtivos e demais atividades, como, fomentar a Pesquisa e o Desenvolvimento – P&D, e a necessidade de articulação entre Universidades e Empresas – U/E concentradas na RMSP para atender as novas demandas competitivas e econômicas da região (SÃO PAULO – PDUI, 2017).

Enquanto desafio, o eixo conectividade territorial e competitividade econômica deverá conduzir soluções para as demandas de conectividade do território por meio de ações de integração. Já a competitividade econômica poderá ser equacionada com investimentos nos sistemas de infraestrutura e suporte para as atividades produtivas locais. Para que ocorra o cumprimento do presente desafio, será necessário aprofundar as relações de integração entres os Municípios inseridos nas Regiões Metropolitanas, além de proporcionar infraestrutura necessária para o desenvolvimento das atividades econômicas locais (TAVARES, 2016).

2.6.3 Governança Interfederativa (Metropolitana)

O presente subtópico não possui como objetivo aprofundar a origem e o uso do termo governança interfederativa, mas conduzir o leitor a uma breve explanação sobre a temática, ganhando notoriedade mediante o rápido crescimento das cidades, resultando no surgimento de grandes metrópoles e, com elas, a formulação da expressão governança metropolitana, como a necessidade de debater os interesses universais e comuns entre seus entes e arranjos institucionais regionais (ROJAS, 2010).

Tal temática, pode ser melhor compreendida por meio das contribuições de Spink, Carvalho e Clemente (2009), quando os autores afirmam que boa parte dos entes federados, governos estaduais e prefeituras de capitais não priorizam as questões de natureza metropolitana, com dificuldades para estabelecer um trabalho integrado entre ambos.

Mediante esse impasse cultural, uma possível alternativa está condicionada ao Art. 6º, incisos I, II e III, do Estatuto da Metrópole, descrevendo sobre o processo de governança nas regiões metropolitanas. Os incisos respectivamente garantem a conservação dos interesses comuns sobre o local, o compartilhamento de responsabilidades para o desenvolvimento urbano integrado e a autonomia dos entes da Federação (BRASIL, ESTATUTO DA METRÓPOLE, 2015).

Tal argumento confirma o entendimento de Wilson, Spink, e Ward (2011, p.40) quando os autores descrevem que “Só quando a autonomia municipal é assegurada e genuína, há de fato mais espaço para uma construção mais colaborativa de estruturas de governança metropolitana [...]”. Desse modo, nota-se que a existência de uma fraca autonomia municipal pode inibir as ações conjuntas e dificultar o

surgimento de planos integrados com interesses metropolitanos (WILSON; SPINK; WARD, 2011).

Para tanto, é válido caracterizar que o termo governança interfederativa, refere-se à incorporação, à fusão e ao desmembramento dos Municípios, também estando ligado à formalização das Regiões Metropolitanas, com o objetivo de integrar o planejamento, a organização e a realização das Funções Públicas de Interesse Comum – FPICs (ARAÚJO; FERNANDES, 2014).

Martins de Sá *et al*, (2017) corroboram com o pensamento de Araújo e Fernandes (2014) destacando a importância do desenvolvimento regional e a busca por um processo de integração entre os entes da federação. À vista disso, os interesses comuns seriam sobrepostos aos interesses individuais. Com esse raciocínio, Martins de Sá *et al*, (2017) descrevem que:

Entende-se que é de suma importância que governantes se ajustem às novas formas de se governar, sobrepondo o interesse comum ao individual, o que, em se tratando de desenvolvimento regional, se traduz na governança interfederativa. É claro que não se olvida da necessidade de outras normas jurídicas que cooperem com o Estatuto da Metrópole e o Estatuto da Cidade, porém resta perquirir e incentivar práticas de governanças que estejam preocupadas com a coletividade de determinada região e, mais ainda, do país (MARTINS DE SÁ *et al*, 2017, p.203).

Essa necessidade de superar as divisões do espaço social, e de estabelecer uma conexão no espaço urbano para a melhoria dos serviços e infraestruturas metropolitanas requer que haja no território uma coordenação das ações e o estabelecimento de pactos entre os agentes públicos e institucionais. Em outros termos, a governança interfederativa e/ou governança metropolitana poderá ser uma alternativa para superar os conflitos existentes nas RMs e fortalecer a questão metropolitana enquanto agenda.

Posto isto, a governança metropolitana poderá propor a discussão e a avaliação de programas e projetos de interesse da RMS, com ênfase nos programas e projetos capazes de incluir a participação do setor privado, como estratégia de desenvolvimento urbano regional (SÃO PAULO – PDUI, 2017).

Desse modo, parece adequado entender que a expressão governança metropolitana pode ser considerada como um processo de planejamento e gestão dos espaços metropolitanos. Trata-se de uma forma inovadora, partilhada e colaborativa para gerir os assuntos públicos comuns, a partir de cooperações entre os atores institucionais, mediante (DALLABRIDA; MARCHESAN; ROSSETTO; FILIPPIM, 2015).

A expressão governança metropolitana também deve ser compreendida como uma espécie de ampliação da esfera pública, sendo a governança uma extensão da ideia de governo e entendida como um sistema complexo, resultante de um processo de interação com diversos agentes em uma região que possa tornar-se o sujeito do seu próprio processo de desenvolvimento (GARAY, 2007; BEKER; DALLABRIDA, 2003).

Assim, a governança implica em busca por soluções integradas, além de proporcionar dinâmicas de cooperação, sendo uma nova forma e um novo estilo de governo sob o contexto das metrópoles (BLANCO; GOMÀ, 2003). Porém, em termos institucionais, as problemáticas metropolitanas parecem não compreender a dinâmica de cooperação. Assim, Klink (2009, p.218) descreve que “[...] os atuais arcabouços institucionais não vêm proporcionando soluções satisfatórias para a problemática metropolitana”. Havendo a necessidade de construção de uma agenda que contempla novas diretrizes para as áreas metropolitanas, compreendida como uma maneira de governar mais cooperativa e melhor articulada, sob um novo modelo de regulação coletiva baseado na interação.

Para tanto, as autoridades governamentais devem compreender a governança metropolitana como um processo de articulação horizontal, uma interação negociada entre Estados, Municípios e demais agentes. Sorensen e Torfing (2005) descrevem que a governança deve ser abordada como articulação horizontal e relativamente estável, havendo a interação por meio do processo de negociação, ocorrendo dentro de um quadro institucional, regido por regras e normas.

A atuação da governança metropolitana, segundo Schurgelies e Baines (2016), torna-se um dos maiores desafios das atuais gestões públicas devido aos problemas de cooperações entre entes federativos. A governança metropolitana configura-se como uma instância de planejamento em nível regional, a fim de garantir as ações coletivas e a necessidade de uma maior integração entre Estados

e Municípios para o enfrentamento dos problemas que ultrapassam as esferas intermunicipais (FREY, 2012).

Então, a governança metropolitana torna-se uma ação coordenada para atuação e articulação com os demais Municípios que compõem a Região Metropolitana, buscando diagnosticar problemas e proporcionar soluções efetivas para equacionar os conflitos existentes nas metrópoles (KLINK, 2009). Souza, Rezende e Hardt (2007) descrevem sobre a responsabilidade dos agentes públicos quando relacionados ao seu papel de formuladores de agendas metropolitanas no atual contexto nacional:

[...] cabe ao poder público o papel decisivo de exercer a liderança e elaborar agendas mínimas, bem como formar coalizões com legitimidade e força suficientes para a elaboração e implementação de mudanças nas várias áreas de sua competência formal (SOUZA; REZENDE; HARDT, 2007, p.34).

Dessa forma, a implicação para a constituição de uma governança metropolitana vai exigir de seus agentes um processo de integração, articulação e cooperação. O Quadro 4 apresenta os tipos de instituições regionais existentes para o processo de governança encontradas na Região Metropolitana de São Paulo – RMSP.

Quadro 4 – Alguns exemplos de Instituições existentes na Região Metropolitana de São Paulo

Instituição	Fundação	Marco Legal	Abrangência	Tipo
Consórcio Intermunicipal Grande ABC	19/11/1990	Lei Federal Nº 11.107 de 2005	Santo André, São Bernardo do campo, São Caetano do Sul, Diadema, Mauá, Ribeirão Pires e Rio Grande da Serra.	Arranjo Governamental Intermunicipal
Consórcio Intermunicipal da Região Sudoeste da Grande São Paulo – CONISUD	28/03/2008	Lei Federal Nº 11.107 de 2005	Cotia, Embu das Artes, Embu Guaçu, Itapeverica da Serra, Juquitiba, São Lourenço, Taboão da Serra, Vargem Grande Paulista.	Arranjo Governamental Intermunicipal

Continua

Continuação do Quadro 4.

Consórcio de Desenvolvimento dos Municípios do Alto Tietê – CONDEMAT	29/04/2010	Lei Federal Nº 11.107 de 2005	Arujá, Biritiba Mirim, Ferraz de Vasconcelos, Guararema, Guarulhos, Itaquaquetuba, Mogi das Cruzes, Poá, Salesópolis, Santa Isabel e Suzano.	Arranjo Governamental Intermunicipal
Consórcio Intermunicipal da Região Oeste Metropolitana de São Paulo – CIOESTE	17/10/2013	Lei Federal Nº 11.107 de 2005	Barueri, Carapicuíba, Cotia, Itapevi, Jandira, Osasco, Pirapora do Bom Jesus e Santana de Parnaíba.	Arranjo Governamental Intermunicipal
Consórcio Intermunicipal dos Municípios da Bacia do Juqueri – CIMBAJU	04/04/2014	Lei Federal Nº 11.107 de 2005	Caieiras, Cajamar, Francisco Morato, Franco da Rocha e Mairiporã.	Arranjo Governamental Intermunicipal
Agência de Desenvolvimento Econômico do Grande ABC	27/10/1998	Não	Santo André, São Bernardo do campo, São Caetano do Sul, Diadema, Mauá, Ribeirão Pires e Rio Grande da Serra.	Arranjo com presença de agentes não governamentais
Agência de Desenvolvimento e Inovação – AGENDE	18/05/1999	Não	Guarulhos	Arranjo com presença de agentes não governamentais
Conselho de Desenvolvimento da Região Metropolitana de São Paulo	16/06/2011	Lei Complementar Nº 1.139, de 16 de junho de 2011	39 Municípios da RMSP	Entidade autárquica deliberativa e normativa
Câmaras Temáticas para as funções públicas de interesse comum	16/06/2011	Lei Complementar Nº 1.139, de 16 de junho de 2011	39 Municípios da RMSP	Deliberadas pelo Conselho de Desenvolvimento da RMSP

Fonte: Elaboração própria (2017).

Os arranjos governamentais e intermunicipais incluem ações voltadas para o processo de desenvolvimento da Região Metropolitana. O Conselho de Desenvolvimento possui caráter deliberativo e normativo, composto por representantes municipais pertencentes à RMSP e de representantes do Estado e do Poder Legislativo. Trata-se de um fórum vinculado à Secretaria de Desenvolvimento Metropolitano (SÃO PAULO, LEI COMPLEMENTAR Nº 1.139, 2011). Já as câmaras temáticas possuem a função de promover estudos, pesquisas, projetos e atividades relacionadas às funções públicas de interesse comum (EMPLASA, 2017).

A formulação de políticas públicas deverá exigir uma maior integração entre os atores envolvidos no processo de governança metropolitana, de modo a reconhecer que governar as metrópoles não depende apenas dos agentes públicos, mas de uma soma de resultados e interações formais e informais entre os agentes públicos, econômicos e sociais (GARAY, 2007), buscando novas alternativas para as resoluções de conflitos entre os entes da federação. Uma tarefa complexa, todavia, necessária para promover o desenvolvimento nas áreas metropolitanas (DAVANZO; NEGREIROS; SANTOS, 2010).

Para a Agência Metropolitana da Baixada Santista – AGEM, o Estatuto da Metrópole surge como um avanço parcial para a gestão dos territórios metropolitanos, incluindo em seu contexto a obrigatoriedade de um plano regional, com a proposta de colocar em prática mudanças orientadas para a prática de ações coletivas entre os entes da federação, estabelecendo uma visão conjunta e integrada entre os Estados e Municípios que compõem uma região metropolitana e aglomerado urbano (AGEM, 2017).

Para corroborar com o entendimento da AGEM (2017), o Artigo 7 do Estatuto da Metrópole (Lei Federal Nº 13.089/2015) segue as diretrizes gerais estabelecidas do Artigo 2 do Estatuto das Cidades (Lei Federal Nº 10.257/2001), observando as seguintes especificações:

I – Implantação de processo permanente e compartilhado de planejamento e de tomada de decisão quanto ao desenvolvimento urbano e às políticas setoriais afetas às funções públicas de interesse comum;

II – Estabelecimento de meios compartilhados de organização administrativa das funções públicas de interesse comum;

III – Estabelecimento de sistema integrado de alocação de recursos e de prestação de contas;

IV – Execução compartilhada das funções públicas de interesse comum, mediante rateio de custos previamente pactuado no âmbito da estrutura de governança interfederativa.

A governança interfederativa das regiões metropolitanas deverá observar essas diretrizes. Desse modo, o Estatuto da Metr pole está relacionado   necessidade de superação das oposições s cioespaciais, a estabelecer conexões entre os agentes públicos e   necessidade de propor melhorias dos acessos aos serviços e infraestruturas metropolitanas, proporcionando instrumentos de controle e regulação.

Os eixos apresentados contemplam em suas diretrizes as FPICs, de modo que, o primeiro PDUI da RMSP indicará os procedimentos necessários e as a es a serem realizadas no conjunto das sub-regiões (norte, leste, sudeste, sudoeste e oeste), as quais foram definidas pela Lei Complementar Estadual N  1139, de 2011 (SÃO PAULO – PDUI/RMSP, 2015). Ainda considerando o planejamento territorial da Região Metropolitana de São Paulo e tomando como base as Fun es Públicas de Interesse Comum da RMSP são objetos do primeiro Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado as seguintes FPICs: (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, 2016).

Em resumo, a governança metropolitana deverá compor, como premissa, mecanismos que promovam a coesão e a convergência de interesses comuns entre os agentes responsáveis pelo processo de desenvolvimento regional. Também deverá promover a pactuação política, a fim de garantir o cumprimento de seus objetivos, buscando fortalecer a ação regional por meio da implantação de cooperações interfederativas e instrumentos de regulação. O Quadro 5 apresenta uma breve síntese dos principais conceitos abordados durante o processo de revisão da literatura.

Quadro 5 – Quadro Sin ptico (tema, conceito e autoria)

Tema	Conceito	Autoria
Região Metropolitana	Considerar-se-� 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 fun�es públicas de interesse comum, dos entes públicos nela atuantes, que apresente, cumulativamente, as seguintes características: I - elevada densidade demográfica; II - significativa conurbação; III - fun�es urbanas e regionais com alto grau de diversidade; e IV - especialização e integração sócio-econômica.	SÃO PAULO, Lei Complementa N� 760 (1994)

Continua

Continuação do Quadro 5.

Estatuto da Metrópole	O Estatuto da Metrópole (Lei Federal no 13.089/2015) é consolidada o marco jurídico urbanístico no país, estabelecendo as diretrizes gerais para o planejamento, a gestão e a execução das Funções Públicas de Interesse Comum (FPICs) em regiões metropolitanas e em aglomerações urbanas.	IPEA (2017)
Forças de Coesão Metropolitana	As forças de coesão metropolitana podem ser compreendidas como fatores de conversão das diferenças em vantagens, contribuindo para um desenvolvimento sustentável dos espaços metropolitanos em longo prazo.	DOS SANTOS; AZEVEDO; RIBEIRO (2015)
Forças de Fragmentação Metropolitana	As forças de fragmentação metropolitana são compreendidas como fatores que dificultam a formulação de políticas públicas e estratégias intermunicipais de integração entre os entes.	FREY (2012)
PDUI da RMSP	O Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado é um instrumento legal de planejamento, responsável por estabelecer diretrizes, projetos e ações para orientar o desenvolvimento urbano e regional da Região Metropolitana de São Paulo.	SÃO PAULO – PDUI (2017)

Fonte: Elaboração própria (2018).

3 MÉTODO

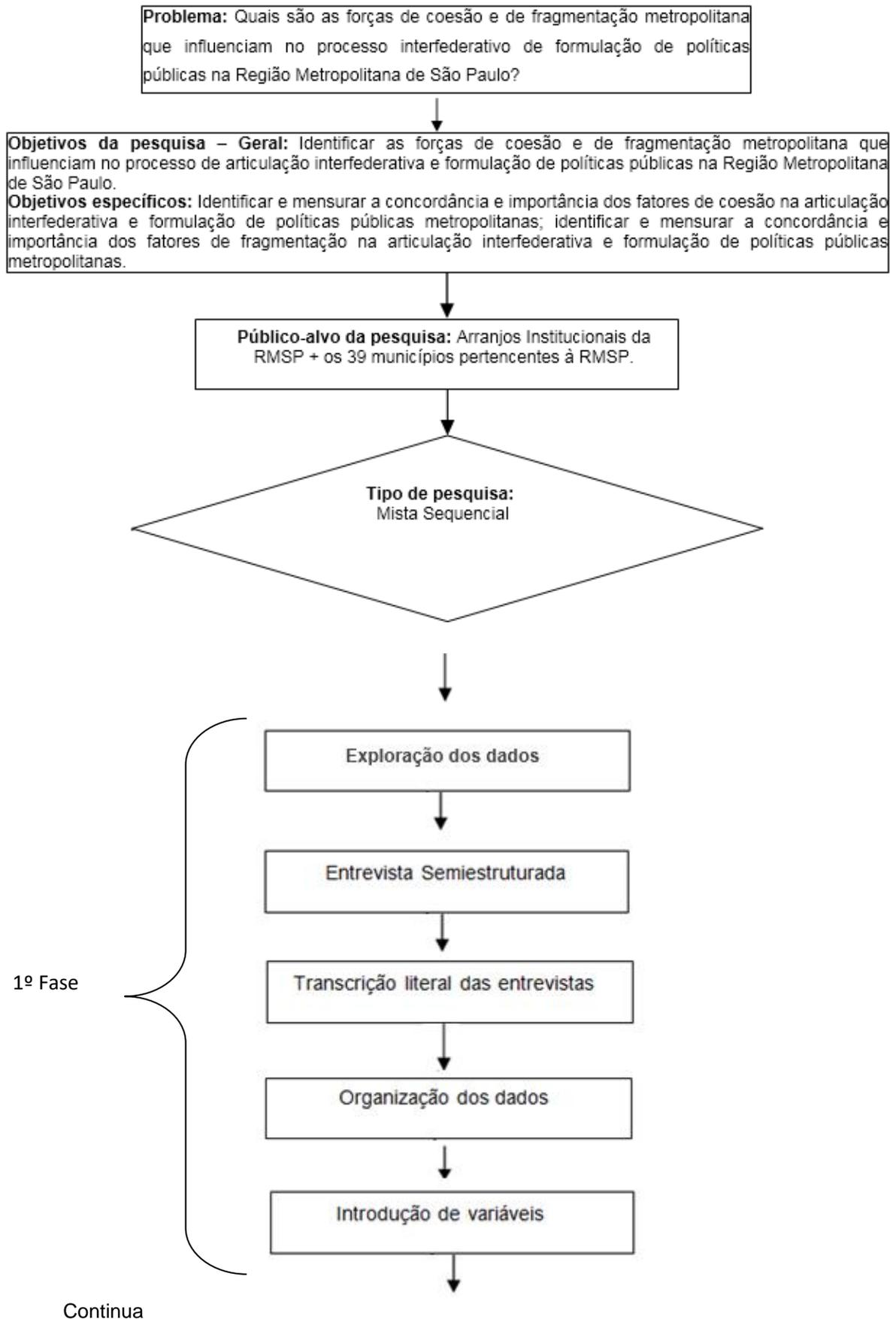
Este capítulo apresenta os procedimentos metodológicos utilizados fazendo referência ao tipo de pesquisa, seu caráter censitário, instrumento de coleta, procedimentos para coleta de dados e análise dos dados pesquisados, demonstrando de forma clara os métodos utilizados e sua compatibilidade com a problemática elencada.

3.1 Delineamento da Pesquisa

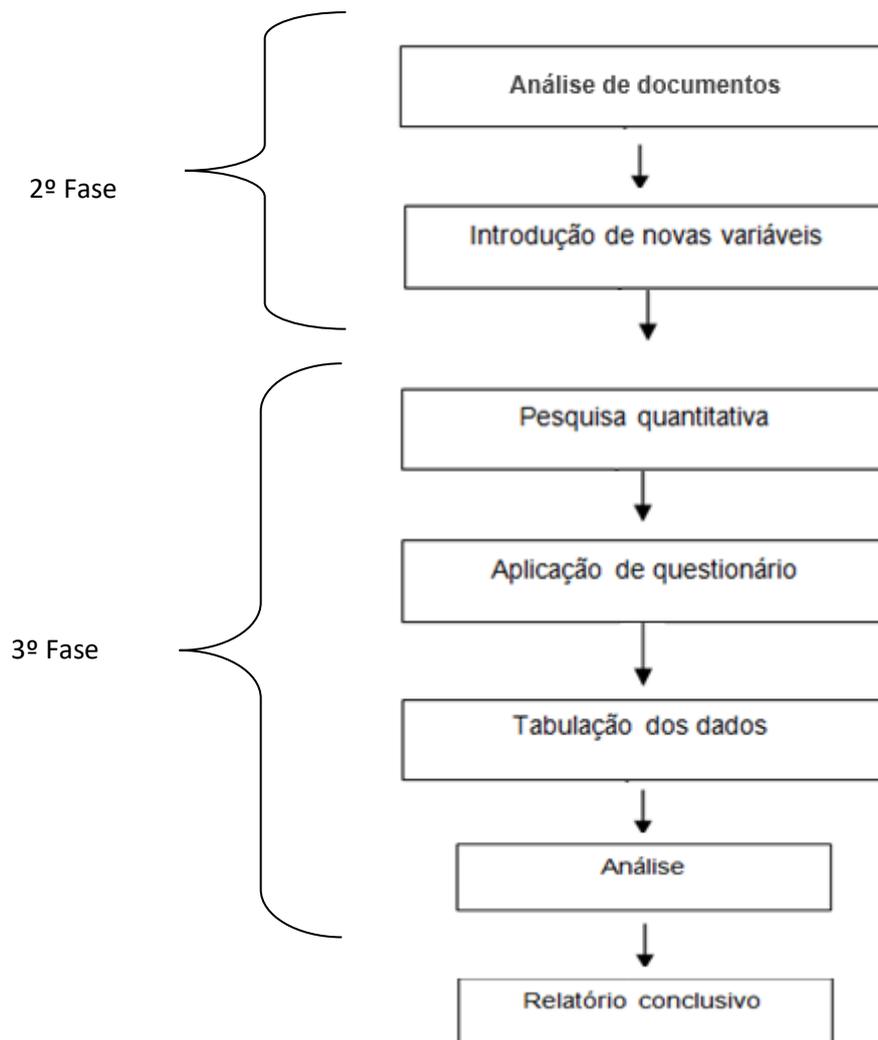
A presente pesquisa está classificada como descritiva, sendo realizada por meio da abordagem mista sequencial. A pesquisa descritiva proporciona a descrição das características de uma determinada população, ou a descrição de um fenômeno de forma detalhada, descrevendo os fatos sem a interferência do pesquisador (GIL, 2010; OLIVEIRA, 2011; PRODANOV; FREITAS, 2013). Geralmente, um estudo descritivo possui como objetivo encontrar padrões e tornar a problemática explícita, por meio da descrição do fenômeno, a fim de demonstrar o modo e as possíveis causas pelas quais um determinado fato possa ocorrer. São características de pesquisas descritivas, entrevistas e análises de exemplos que estimulem a compreensão do fenômeno, além de estudos sobre as características de um determinado grupo desvendando possíveis relações entre os eventos pesquisados (OLIVEIRA, 2011; PRODANOV; FREITAS, 2013).

Quanto à abordagem mista sequencial, trata-se do uso de procedimentos exploratórios não métricos, e procedimentos quantitativos, proporcionando uma melhor compreensão dos fatos (SILVEIRA; CORDOVA, 2009). Para tanto, Creswell (2009) descreve que, por meio da abordagem mista sequencial, o pesquisador busca aprofundar seus resultados com o auxílio de outro método de pesquisa. Sendo assim, a multiplicidade de técnicas pode proporcionar um conhecimento mais amplo quanto ao objeto de pesquisa e maior grau científico (SANTOS, 2009). A Figura 4 apresenta o roteiro de pesquisa e suas respectivas fases.

Figura 4 – Roteiro de Pesquisa



Continuação da Figura 4.



Fonte: Elaboração própria (2017).

Este estudo foi desenvolvido com o auxílio de métodos mistos sequenciais em três fases distintas. Nesse caso, as complementaridades das técnicas de pesquisas utilizadas podem proporcionar resultados satisfatórios quando utilizados na área de ciências sociais aplicadas.

3.2 Coleta de Dados

A primeira fase contribuiu com informações ainda não descritas durante a construção do referencial teórico desta pesquisa. Para isso, foi necessário fazer uso da técnica de entrevista semiestruturada, com a necessidade de explorar novas informações úteis para o processo de construção do instrumento quantitativo. Para a realização das entrevistas semiestruturadas, é necessário que o pesquisador

organize um conjunto de tópicos, denominados de roteiro semiestruturado sobre o tema a ser estudado, permitindo e, quando possível também, incentivando o entrevistado a discursar livremente sobre os diversos assuntos que surgem no decorrer do roteiro principal (GERHARDT *et al*, 2009). Nesse caso, o roteiro semiestruturado foi elaborado com base no referencial teórico previamente analisado durante o processo de revisão da literatura desta tese (Apêndices C).

A primeira fase não estabeleceu um número exato de entrevistas semiestruturadas a serem realizadas, ocorrendo o seu fechamento pelo critério de saturação teórica dos dados, ou seja, o trabalho de campo com as entrevistas foi encerrado quando o conjunto de informações obteve respostas com excesso de repetição, com discursos repetitivos e informações já mencionadas (GODOY, 2010). O Quadro 6 apresenta de forma resumida as vantagens e desvantagens ao optar pela realização de entrevistas semiestruturadas.

Quadro 6 – Vantagens e Desvantagens da entrevista semiestruturada

Vantagens	Desvantagens
<p>Não exige que o entrevistado saiba ler e escrever;</p> <p>Apresenta flexibilidade, pois o entrevistador pode facilmente adaptar-se às características das pessoas e às circunstâncias em que se desenvolve a entrevista;</p> <p>Possibilita captar a expressão corporal do entrevistado, bem como a tonalidade da voz e a ênfase nas respostas;</p> <p>Possibilita ao respondente o esclarecimento detalhado dos tópicos da pesquisa;</p> <p>Permite a obtenção de dados com elevado nível de profundidade; e</p> <p>Oferece maior garantia de respostas do que o questionário.</p>	<p>Acarreta custos com o treinamento de pessoal e com a aplicação das entrevistas;</p> <p>Requer mais tempo;</p> <p>Implica em ausência de anonimato, mas possui a opção de não revelar o nome do entrevistado;</p> <p>Propicia influência exercida pelo aspecto pessoal do entrevistador (porém não recomendada qualquer tipo de influência sob pena de descaracterizar a pesquisa);</p> <p>Permite influência das opiniões pessoais do entrevistador sobre as respostas do entrevistado. (idem parêntese do tópico anterior); e</p> <p>Acarreta dificuldade para tabulação e na análise dos dados, por motivos de conter informações em aberto.</p>

Fonte: Adaptado de Gerhardt *et al*, (2009, p.73).

O Quadro 6 possibilita o esclarecimento das principais vantagens e desvantagens ao optar pela aplicação de um roteiro de entrevista semiestruturada, sendo verificado no Apêndice C o instrumento qualitativo que foi utilizado, denominado de roteiro de entrevista semiestruturada. Também é importante

observar que o roteiro de pesquisa utilizado serviu de base para formular as assertivas que foram inseridas no questionário (Quadro 7).

3.2.1 Primeira Fase

A primeira fase da pesquisa, caracterizada como fase exploratória que antecede a coleta de dados quantitativos, contou com a realização de entrevistas semiestruturadas com secretários executivos e corpo técnico qualificado. O procedimento exploratório foi realizado por meio de entrevistas semiestruturadas com durações médias entre 40 e 50 minutos nos respectivos locais: Consórcios Públicos Intermunicipais, Secretaria Municipal de Desenvolvimento Econômico, Subsecretaria de Assuntos Metropolitanos e na Empresa Paulista de Planejamento Metropolitano – EMPLASA.

As entrevistas semiestruturadas, proporcionaram a adição de assertivas durante o processo de construção do questionário aplicado na terceira fase da pesquisa.

3.2.2 Segunda Fase

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 (Anexo A), assegurando a publicidade dos documentos e das informações produzidas durante as audiências. O Artigo 17 do Regulamento de audiências públicas também descreve que as audiências públicas devem ser gravadas e suas Atas publicadas na plataforma digital do PDUI. 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.

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.

3.2.3 Terceira Fase

A terceira fase consiste na aplicação do questionário, sendo formulado com observância às normas estatísticas, a fim de aumentar a sua eficácia e validade durante a aplicação. O processo de construção do questionário contou com o apoio teórico realizado durante a revisão da literatura, com as informações contidas nas entrevistas semiestruturadas (1º fase), analisadas com base nas premissas de Bardin (2011) e com a análise dos documentos (2º fase). Com o uso do questionário podem ser mensuradas opiniões, hábitos e possíveis atitudes (MANZATO; SANTOS, 2012), para caracterizar as forças de coesão e as forças de fragmentações intermunicipais.

A terceira fase foi conduzida pelo uso de procedimentos quantitativos e possuiu caráter censitário, nesse caso, foram integrantes do censo os 39 Municípios que integram a RMSP. O instrumento quantitativo (Apêndice D) foi direcionado para dois agentes em cada município, totalizando 78 casos entre os meses de maio e junho de 2018.

As assertivas foram expostas em grau de concordância e grau de importância, de tal forma que, os pesquisados atribuíssem notas em uma escala de 0 (zero) a 10 (dez), sendo classificadas da seguinte forma para o grau de concordância, 0 (zero) discordo totalmente e 10 (dez) concordo totalmente. Já para o grau de importância a escala respeitava a seguinte ordem, 0 (zero) discordo totalmente e 10 (dez) concordo totalmente.

É importante destacar que as variáveis contidas no instrumento quantitativo foram operacionalizadas por meio de uma escala denominada de diferencial semântico bipolar. As escalas com diferencial semântico bipolar, são escalas onde cada item avaliado é qualificado pelo pesquisado a partir de um conjunto de adjetivos bipolares, opostos e contrários (SAMPIERI; COLLADO; LUCIO, 2013).

Os agentes que responderam os questionários estão classificados na condição de concursados, cargos técnicos e cargos de confiança, exercidos dentro de uma estrutura administrativa municipal. O Quadro 7 apresenta os Municípios da RMSP, onde foram aplicados os instrumentos quantitativos (*survey*) caracterizando-os de maneira numérica.

Quadro 7 – Representação numérica e nomenclatura dos Municípios

Representação Numérica	Nomenclatura do Município	Representação Numérica	Nomenclatura do Município
1	Caieiras	21	Santo André
2	Cajamar	22	São Bernardo do Campo
3	Francisco Morato	23	São Caetano do Sul
4	Franco da Rocha	24	Cotia
5	Mairiporã	25	Embu das Artes
6	Arujá	26	Embu-Guaçu
7	Biritiba Mirim	27	Itapeverica da Serra
8	Ferraz de Vasconcelos	28	Juquitiba
9	Guararema	29	São Lourenço da Serra
10	Guarulhos	30	Taboão da Serra
11	Itaquaquecetuba	31	Vargem Grande Paulista
12	Moji das Cruzes	32	Barueri
13	Poá	33	Carapicuíba
14	Salesópolis	34	Itapevi
15	Santa Isabel	35	Jandira
16	Suzano	36	Osasco
17	Diadema	37	Pirapora do Bom Jesus
18	Mauá	38	Santana de Parnaíba
19	Ribeirão Pires	39	São Paulo
20	Rio Grande da Serra		

Fonte: Elaboração própria (2017).

As versões dos instrumentos utilizados para a coleta de dados podem ser visualizadas nos Apêndices C e D ao final dessa pesquisa.

3.3 Análise e Interpretação dos Dados

Para a análise dos dados obtidos na primeira fase da pesquisa foram utilizados os procedimentos de análise de conteúdo (BARDIN, 2011), conduzidos por meio da análise das entrevistas realizadas nos arranjos institucionais (1º fase) e da análise de documentos extraídos das Atas de audiências públicas (2º fase). Por meio da transcrição literal das entrevistas, foi permitida a realização de análises sobre corpus textuais. A análise sobre corpus textuais torna-se um tipo específico de análise, na qual poderá ser tratado o material verbal contido nas entrevistas semiestruturadas e, posteriormente, transcritas sob o formato de texto.

A análise de conteúdo foi utilizada para a análise das entrevistas semiestruturadas contidas na fase exploratória desta pesquisa. As respostas obtidas nas entrevistas semiestruturadas e suas relações com o objeto de estudo são partes integrantes da análise de conteúdo, também sendo realizada a análise comparativa e a análise temática. Esta última relacionada à frequência dos temas extraídos e, por fim, análise sequencial, por meio do processo de sequência e ruptura do discurso (BARDIN, 2011).

Quanto ao processo de análise das Atas das audiências públicas do PDUI o processo foi realizado mediante a análise de cada Ata, respeitando as sub-regiões onde está inserido cada município. A análise consistiu em uma leitura minuciosa de cada Ata de Audiência Pública realizada nos 39 Municípios da RMSP. O processo foi realizado por meio de uma pré-análise para evidenciar se a Ata possuía em sua relação de propostas alguma força de coesão e/ou força de fragmentação ainda não identificada na revisão da literatura e durante as entrevistas semiestruturadas já realizadas. Posteriormente, também foi adotada a análise de conteúdo (BARDIN, 2011) descrevendo as propostas com similaridades e repetições, por fim, respaldadas com o aporte teórico.

Os procedimentos utilizados pela análise de conteúdo proporcionaram a formulação de novas assertivas ainda não observadas pela teoria para a elaboração e finalização do instrumento quantitativo (*survey*). Nesse caso, a análise e interpretação dos dados encontrados na primeira e na segunda fase da pesquisa foram importantes para identificar a introdução de novas assertivas sobre as forças de coesão e as forças de fragmentação metropolitana que influenciam no processo interfederativo de formulação de políticas públicas na RMSP.

Já para o período de análise dos dados obtidos na terceira fase da pesquisa, foi necessário fazer uso da análise multivariada. As técnicas analíticas multivariadas correspondem à utilização de técnicas e procedimentos estatísticos para a compreensão e análise dos dados, sendo considerada uma ferramenta indispensável no contexto empresarial, órgãos do governo, centros de pesquisa e no meio acadêmico (HAIR *et al*, 2005). Para tanto, os dados obtidos serão analisados como o auxílio do *software Statistical Package for the Social Sciences – IBM SPSS*.

Desse modo, enquanto processo de análise, foi utilizada a técnica denominada de Análise Fatorial Exploratória – AFE, com a finalidade de desempenhar um papel importante, formulando fatores (variáveis latentes) por meio

do processo de redução dos dados. A técnica de análise multivariada AFE observou os seguintes parâmetros: testes de *Kaiser-Meyer-Olkin (KMO)*, preferencialmente maior que 0,5; teste de Esfericidade de *Bartlett* significativo (menor que 0,5); *Measure of Sampling Adequacy (MSA)* superior a 0,5; comunalidade superior a 0,5; e cargas fatoriais superiores a 0,5 (HAIR *et al*, 2005).

Após as compreensões iniciais sobre a técnica analítica multivariada utilizada na pesquisa, e seus respectivos parâmetros de mensuração, é apresentado o Quadro 8 contendo a matriz de amarração, com as assertivas relacionadas à força de coesão, utilizadas no instrumento quantitativo.

Quadro 8 – Assertivas utilizadas no questionário (coesão metropolitana)

Força de Coesão Metropolitana (teoria)	Autores	Assertivas
Cooperação estabelecida por meio de arranjos institucionais regionais e consórcios públicos intermunicipais.	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).	É possível haver cooperação estabelecida por meio dos arranjos institucionais regionais (consórcios públicos e prefeituras).
Possibilidade de participação da sociedade civil.	Frey (2012, p.90). Silva (2016, p.106). Soares e Fedozzi (2016, p.193).	Existe a participação efetiva da sociedade civil nas consultas públicas e nas tomadas de decisões nos Municípios que compõem a RMSP.
Percepção intermunicipal para a resolução de problemas comuns.	Davanzo, Negreiros e Santos (2010, p.80). Abrúcio e Sano (2013, p.101,127).	Entre os Municípios que compõem a RMSP poderá haver uma cooperação para a resolução de problemas comuns.
Construção de uma agenda hegemônica.	Klink (2005, p.119). Souza, Rezende e Hardt (2007, p.29). Frey (2012, p.90). Santos, Fernandes e Teixeira (2013, p.373). Lacerda e Ribeiro (2014, p.192).	Existe a possibilidade de construção de uma agenda hegemônica entre as cidades da RMSP.

Continua

Continuação do Quadro 8.

Governança Metropolitana	Sorensen e Torfing (2005, p.197). Souza, Rezende e Hardt (2007, p.36). Garay (2007, p.370). Dallabrida, Marchesan, Rossetto e Filippim (2015, p.23). Soares e Fedozzi (2016, p.192). César (2017, p.154).	A governança metropolitana conseguirá formular e implementar novas políticas públicas na RMSP.
--------------------------	--	--

Fonte: Elaboração própria (2017).

Posto isto, o Quadro 9 apresenta a matriz de amarração, contendo as assertivas relacionadas com a força de fragmentação, utilizadas no instrumento quantitativo.

Quadro 9 – Assertivas utilizadas no questionário (fragmentação metropolitana)

Força de Fragmentação Metropolitana (teoria)	Autores	Assertivas
Enfraquecimento da autonomia do poder local.	Gouvêa (2005, p.237). 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).	A Lei Nº 13.089, de 2015, denominada de “Estatuto da Metrópole” poderá comprometer a autonomia dos Municípios.
Interesses políticos locais distintos.	Davanzo, Negreiros e Santos (2010, p.78). Frey (2012, p.90). Moreira Junior (2013, p.8). Mencio (2015, p.166). Clementino (2016, p.7).	Existem interesses políticos locais distintos em uma região metropolitana.
Dificuldades em estabelecer cooperações intermunicipais e desarticulações políticas locais.	Rocha e Faria (2004, p.100). 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).	Notam-se as dificuldades em estabelecer cooperações entre os Municípios da RMSP.

Continua

Continuação do Quadro 9.

Disparidade política e econômica entre os Municípios.	Souza e Osório (2011, p.9). Maricato (2011, p.18). Frey (2012, p.90). Neto e Alves (2016, p.88).	Observa as disparidades políticas, econômicas e financeiras entre os Municípios.
Dimensão popular e ausência da sociedade civil.	Daniel (1996, p.139). Rocha e Faria (2004, p.84). Souza, Rezende e Hardt (2007, p.30). Oliveira Júnior (2008, p.210). Lacerda e Ribeiro (2014, p.195).	Nota-se a ausência de participação da sociedade civil em questões de caráter metropolitano.
Dificuldades de mobilização (Marco legal).	Souza, Rezende e Hardt (2007, p.35).	O Estatuto da Metrópole veio para sanar as dificuldades de mobilização tendo como instrumento o Marco legal/PDUI.

Fonte: Elaboração própria (2017).

As instituições pesquisadas contribuíram com a adição de novas assertivas relacionadas com as forças de coesão metropolitana e com as forças de fragmentação metropolitana de acordo com os entrevistados e com os documentos analisados (Atas de audiências públicas).

Segundo as instituições já pesquisadas por meio da realização das entrevistas semiestruturadas: CONDEMAT, Consórcio Intermunicipal Grande ABC, Secretaria de Desenvolvimento Econômico, EMPLASA e a Subsecretaria de Assuntos Metropolitanos, foi possível adicionar novas assertivas de coesão metropolitana, sendo a primeira relacionada à existência de discussões entre os entes federados. Outras assertivas de coesão metropolitana também foram relacionadas pelas instituições EMPLASA e Consórcio Intermunicipal Grande ABC, quando observam o papel estabelecido pelo PDUI e o seu processo de articulação com os 39 Municípios da RMSP.

Nessa perspectiva, a consciência metropolitana, o estabelecimento de uma cultura metropolitana e a construção coletiva, tornam-se as grandes contribuições do PDUI. Para tanto, tal afirmativa foi relacionada pelos representantes da EMPLASA e da Subsecretaria de Assuntos Metropolitanos, configurando-se como uma nova força de coesão.

Outra força de coesão metropolitana está caracterizada no fato do Estatuto da Metrópole ser considerado um avanço para o processo de governança metropolitana, com essa temática sendo abordada pelo Consórcio Intermunicipal Grande ABC e pelo CONDEMAT, durante o processo de entrevistas semiestruturadas.

Outras assertivas adicionadas estão relacionadas às forças de fragmentação metropolitana, também identificadas por meio da fase exploratória. As instituições EMPLASA e o Consórcio Intermunicipal Grande ABC atentam para a existência de uma baixa tradição em políticas públicas regionais. Nesse contexto, a EMPLASA observa que nem todas as questões cabem no Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado, constituindo na existência de fragmentação.

De acordo com as instituições EMPLASA e a Secretaria de Desenvolvimento Econômico de Mauá, a ausência de corpo técnico qualificado nos Municípios também se configura como uma força de fragmentação metropolitana capaz de dificultar o estabelecimento de cooperação e de formulação de políticas públicas integradas entre os demais Municípios. Segundo os representantes do Consórcio Intermunicipal Grande ABC, EMPLASA, CONDEMAT e da Secretaria de Desenvolvimento Econômico de Mauá. Outra força de fragmentação pode ser caracterizada como as diferenças partidárias e ideológicas entre os representantes políticos inseridos nas Regiões Metropolitanas.

Para a Subsecretaria de Assuntos Metropolitanos e o Consórcio Intermunicipal Grande ABC, a necessidade da gestão pública de enxergar as questões metropolitanas também pode ser compreendida como uma variável de fragmentação metropolitana existente na RMSP.

Contudo, para efeitos de avaliação do instrumento quantitativo, antes de aplicar o questionário de forma definitiva, foi realizado um pré-teste, direcionado para fins de verificação e possíveis correções, ajustando o instrumento de coleta de dados para melhor adequar o seu formato final. Sendo o pré-teste importante para sinalizar eventuais falhas e verificar a efetividade da aplicação de suas variáveis.

Durante a aplicação do primeiro pré-teste, foram identificadas falhas referentes à exposição do questionário, não apresentando o cargo dos respondentes e os seus respectivos departamentos/áreas de atuação e telefone de contato. Outra falha comum destacou a dificuldade de compreensão das assertivas, havendo a necessidade de reformular suas frases para a compreensão do respondente.

Também foram identificadas falhas relacionadas às questões abertas, pouco exploradas pelo pesquisador, tal falha serviu para reforçar a necessidade de aprofundar a questão junto aos respondentes. Feitas as modificações necessárias, foi aplicado um segundo pré-teste. Nesse caso, os resultados corresponderam com a perspectiva do questionário, sendo finalizado o pré-teste e iniciado o processo de campo nas 38 prefeituras inseridas na RMSP, tendo em vista que a cidade de Mauá, local do primeiro pré-teste, foi excluída pelas falhas já apresentadas.

4. ANÁLISE E DISCUSSÃO

4.1 Fase Exploratória

No presente capítulo são apresentados os resultados da primeira fase da pesquisa caracterizada como uma fase exploratória que antecede a construção do instrumento quantitativo. A fase exploratória ocorreu com a realização de entrevistas semiestruturadas, transcrição literal das entrevistas, organização dos dados e análise. Foi realizado um total de 6 entrevistas semiestruturadas com instituições governamentais e executivas concentradas territorialmente na Região Metropolitana de São Paulo.

O processo de análise dos dados fez uso das contribuições de Bardin (2011), denominada de análise de conteúdo, para tanto sendo realizadas: análise das entrevistas semiestruturadas, análise de comparação e repetição dos termos, de acordo com o roteiro de pesquisa aplicado, com o objetivo de examinar as respostas e suas relações com a temática de estudo, limitando o número de entrevistados, conforme critério de saturação teórica dos dados (GODOY, 2010).

A primeira fase foi desenvolvida com o auxílio de um roteiro de entrevista semiestruturada a partir de questionamentos levantados por meio da fundamentação teórica pesquisada, estando ligada às questões relacionadas com a rotina, os problemas e os desafios inseridos em uma região metropolitana. Trivínos (1987) e Manzini (1991) ressaltam que um roteiro de entrevista semiestruturada deve conter questões inerentes ao objeto de estudo, um dos principais meios para se realizar uma coleta de dados, além de proporcionar resultados satisfatórios quando utilizada de forma coerente.

Sendo assim, o procedimento exploratório proporcionou um melhor entendimento sobre as questões metropolitanas relacionadas à temática da pesquisa, considerando parte fundamental para o processo de construção do instrumento quantitativo. A seguir são caracterizadas de forma enumerada as instituições entrevistadas de acordo com o Quadro 10, apresentando as localidades das instituições e as respectivas funções de cada entrevistado:

Quadro 10 – Instituições, localidades e cargos exercidos pelos entrevistados

Nº	Instituição	Localidade	Função/Cargo Exercido
1	EMPLASA – Empresa Paulista de Planejamento Metropolitano S/A	São Paulo	Assessora da diretoria técnica/Assessora do presidente.
2	Secretaria de Desenvolvimento Econômico	Mauá	Secretário de Desenvolvimento Econômico.
3	Consórcio Intermunicipal Grande ABC	Santo André	Secretário Executivo.
4	Consórcio Intermunicipal Grande ABC	Santo André	Técnica de programas e projetos de planejamento urbano, habitação, meio ambiente e desenvolvimento econômico.
5	Subsecretaria de Assuntos Metropolitanos	São Paulo	Assessora Especial da Subsecretaria de Assuntos Metropolitanos e Coordenadora da Sub-Região Sudoeste – RMSP.
6	Consórcio de Desenvolvimento dos Municípios do Alto Tiete – CONDEMAT	Mogi das Cruzes	Coordenador da Câmara Técnica de Planejamento Urbano.

Fonte: Elaboração própria (2017).

Na instituição Consórcio Intermunicipal Grande ABC ocorreram 2 (duas) entrevistas semiestruturadas. Uma realizada com o Secretário Executivo e a outra com a Técnica de Programas e Projetos de Planejamento Urbano, Habitação, Meio Ambiente e Desenvolvimento Econômico, com o acréscimo de informações ocorrendo com visões distintas, olhar político e olhar técnico. Outras instituições regionais também foram contatadas para a realização das entrevistas semiestruturadas, contudo, suas respostas foram uma negativa diante da possibilidade de contribuir com a presente pesquisa. O Quadro 11 apresenta os principais termos evidenciados pelos entrevistados de acordo com a fase exploratória desta pesquisa.

Quadro 11 – Principais termos encontrados por meio da fase exploratória de pesquisa

Temática em evidência	Entrevistados relacionados com as temáticas	Possível força identificada
Discussões metropolitanas	CONDEMAT – Coordenador da Câmara Técnica de Planejamento Urbano; EMLASA – Assessora Técnica do Presidente; Subsecretaria de Assuntos Metropolitanos – Assessora Especial e Coordenadora de Sub-Região.	Coesão Metropolitana

Continua

Continuação do Quadro 11.

O planejamento metropolitano deve ser uma ação integrada entre os Municípios da RMSP.	EMPLASA – Assessora Técnica do Presidente; Consórcio Intermunicipal Grande ABC – Secretário Executivo.	Coesão Metropolitana
Consciência metropolitana, cultura metropolitana e construção coletiva (contribuições do PDUI).	EMPLASA – Assessora Técnica do Presidente; Subsecretaria de Assuntos Metropolitanos – Assessora Especial e Coordenadora de Sub-Região.	Coesão Metropolitana
Avanço em formato de Lei Federal (Estatuto da Metrópole).	Consórcio Intermunicipal Grande ABC – Técnica de Programas e Projetos; CONDEMAT – Coordenador da Câmara Técnica de Planejamento Urbano; Consórcio Intermunicipal Grande ABC – Secretário Executivo.	Coesão Metropolitana
Baixa tradição em políticas regionais.	EMPLASA – Assessora Técnica do Presidente; Consórcio Intermunicipal Grande ABC – Secretário Executivo.	Fragmentação Metropolitana
O PDUI não consegue absorver todas as questões.	EMPLASA – Assessora Técnica do Presidente.	Fragmentação Metropolitana
Ausência de capacidade técnica qualificada nos entes municipais.	EMPLASA – Assessora Técnica do Presidente; Secretário de Desenvolvimento Econômico.	Fragmentação Metropolitana
Diferenças partidárias e ideológicas.	Consórcio Intermunicipal Grande ABC – Secretário Executivo; EMPLASA – Assessora Técnica do Presidente; CONDEMAT – Coordenador da Câmara Técnica de Planejamento Urbano; Secretário de Desenvolvimento Econômico.	Fragmentação Metropolitana
Necessidade da gestão pública em enxergar as questões metropolitanas.	Subsecretaria de Assuntos Metropolitanos – Assessora Especial e Coordenadora de Sub-Região; Consórcio Intermunicipal Grande ABC – Secretário Executivo.	Fragmentação Metropolitana

Fonte: Elaboração própria (2017).

Nota-se que, de acordo com o Quadro 11, a primeira fase da pesquisa, denominada exploratória, procurou destacar os principais termos relacionados com o objeto de estudo, as forças de coesão metropolitana e as forças de fragmentação metropolitana a serem adicionadas como novas variáveis no instrumento quantitativo (Apêndice D).

4.2 Fatores de coesão metropolitana identificados

As informações apresentadas nesse subíndice são relatos literais dos entrevistados na primeira fase da pesquisa, realizada com o auxílio de procedimento

exploratório. Nos primeiros subíndices serão apresentados os fatores de coesão metropolitana encontrados, de acordo com as contribuições dos entrevistados, conduzidas por entrevistas semiestruturadas e, posteriormente, relacionadas às suas bases teóricas.

4.2.1 Discussões metropolitanas entre os entes da federação

As discussões sobre o espaço metropolitano ajudam a compreender que a gestão das funções públicas de interesse comum deve ser uma ação partilhada, tendo, como premissa, o desenvolvimento econômico e social de uma determinada região (CÉSAR, 2017). Nessa perspectiva, o representante do CONDEMAT retrata que determinados temas abordados sob o ponto de vista do individualismo municipal, deverão ser tratados de forma regional. O entrevistado descreve que:

[...] 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).

Uma região metropolitana irá requerer uma gestão partilhada das funções públicas de interesse comum, proporcionando ações que transbordem os limites municipais, sendo importante observar as relações de interdependência entre os entes municipais que as constituem, oferecendo melhores adaptações ao sistema urbano. Esse sistema urbano em questão está relacionado com a infraestrutura de serviços urbanos, tais como: mobilidade, transporte, drenagem, educação, etc. As RMs são consideradas como um importante sistema urbano funcional, dotadas de um capital regional, e sob a influência de determinadas áreas sobre os demais Municípios circunvizinhos (SOUZA; REZENDE; HARDT, 2007; MAIA, 2010).

A entrevistada da Subsecretaria de Assuntos Metropolitanos apresenta em seu discurso a necessidade de uma reflexão metropolitana, tendo como base ações municipais e pertencimento metropolitano.

[...] As pessoas, às vezes, não têm ideia de que a ação que ela desencadeia no seu município pode prejudicar ou ajudar o município vizinho, então é uma forma de você ensinar a trabalhar, e sair do próprio umbigo para enxergar um universo maior, é entender que as pessoas são cidadãos metropolitanos [...] (ASSESSORA ESPECIAL E COORDENADORA DE SUB-REGIÃO, 2017, S/N).

A governança interfederativa é outro ponto de destaque na Lei Estatuto da Metrópole, privilegiando o interesse comum sobre o local, atuando como uma gestão democrática, responsável pelo compartilhamento de ações em busca de um desenvolvimento regional sustentável (MARTINS DE SÁ *et al*, 2017). Nesse caso, a EMPLASA ressalta a necessidade de:

Aproximar os entes públicos, os agentes públicos, Estados e Municípios [...], por exemplo, que o setor de transporte conversa com o setor que cuida do solo, [...] a necessidade de haver maior convergência entre as ações setoriais do Estado, dos Municípios, e entre os agentes do Estado e dos Municípios acho que esse é o grande sentido da política regional digamos assim (ASSESSORA TÉCNICA DO PRESIDENTE, 2017, S/N).

Os Estados e Municípios devem estar compenetrados em uma gestão democrática, sobrepondo seus interesses comuns ao individualismo federativo, fortalecendo suas políticas públicas em uma perspectiva de desenvolvimento regional (MARTINS DE SÁ *et al*, 2017).

4.2.2 Planejamento metropolitano integrado entre os Municípios da RMSP

As principais contribuições do PDUI, segundo os entrevistados, estão 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 entrevistada da Empresa Paulista de Planejamento Metropolitano – Empresa, com 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 argumenta 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, aí quando você constrói um plano a várias mãos todo mundo se sente responsável por realizá-lo. Aí não vem algo de cima para baixo (SECRETÁRIO EXECUTIVO, 2017, S/N).

Nota-se que, tanto a representante da EMPLASA, quanto o Secretário Executivo do Consórcio Intermunicipal Grande ABC, reconhecem e afirmam sobre a necessidade de uma construção coletiva. Desse modo, o Estatuto da Metrópole torna o PDUI um instrumento legal de planejamento integrado urbano, estabelecendo as diretrizes para orientar o processo de desenvolvimento regional. Assim, o PDUI deverá ser elaborado por meio da ação conjunta entre Estados e Municípios pertencentes a uma região metropolitana, considerando a multiplicidade de desafios presentes e priorizando as FPICs abordadas em uma escala metropolitana (BRASIL, ESTATUTO DA METRÓPOLE, 2015; EMPLASA, 2017; SÃO PAULO – PDUI, 2017).

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

Os recortes administrativos e políticos das regiões metropolitanas brasileiras estão passando por uma nova reformulação, a partir do Marco Legal Estatuto da Metrópole. A consciência, a cultura, e a ideia de construção coletiva de uma agenda metropolitana surgem como importantes contribuições do PDUI. 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 [...] Então, no sentido assim, dessa construção coletiva, na formação dessa cultura metropolitana, no sentido da consciência daquilo que é pertinente, olha, temos que ir nessa direção, montar esse pacto de entendimento (ASSESSORA TÉCNICA DO PRESIDENTE, 2017, S/N).

De forma semelhante, a Subsecretaria de Assuntos Metropolitanos, representada pela Assessora Especial e Coordenadora de Sub-Região descreve que:

Se eu não tiver a consciência, eu posso emperrar, eu acho que a partir da aprovação da lei, porque isso vai se transformar em uma lei, os Municípios vão ter que adequar os seus planos diretores [...], vamos dizer, então, eu acho que a consciência da importância de você ser um cidadão metropolitano isso é uma coisa que tem que estourar, você tem que entender que você depende dos serviços dos outros [...], então é uma via de duas mãos, tanto da parte do governo do Estado como da parte dos Municípios. Eu acho que nós estamos em um processo de construção da cultura metropolitana, é nesse processo que a gente vai alcançar consciência, acho que já avançou muito do ponto de vista que é uma matéria árida do cidadão comum (ASSESSORA ESPECIAL E COORDENADORA DE SUB-REGIÃO, 2017, S/N).

A ação coletiva pode resultar na construção de uma consciência metropolitana, mobilizando estratégias em conjunto que coadunam para o fortalecimento e para a cooperação entre os entes federados. Dessa forma, o PDUI está funcionando como um instrumento de planejamento, estabelecendo diretrizes com o objetivo de orientar o desenvolvimento regional metropolitano, por meio da atuação em conjunto entre Estados e Municípios que compõem as RMs (SÃO PAULO – PDUI, 2017).

4.2.4 Avanço em formato de Lei (PDUI)

O Estatuto da Metrópole avança sobre temas relacionados à dinâmica do território em uma escala metropolitana, com princípios que estão condicionados às questões de planejamento territorial e problemas metropolitanos, respeitando a autonomia dos entes federados e propondo o compartilhamento das responsabilidades (SÃO PAULO – PDUI, 2017).

O planejamento metropolitano deve ser conduzido de forma a integrar todas as cinco sub-regiões, em consonância à Lei Estadual Nº 1.139, de 2011, quando a Lei assegura em seu o Art. 3º a integração do planejamento regional. Para a representante do Consórcio Intermunicipal Grande ABC, o Estatuto da Metrópole torna-se uma ferramenta importante para garantir esse planejamento regional de forma integrada. Segundo a entrevistada:

Desde a constituição de 1973, a EMPLASA sempre teve esse papel de órgão metropolitano, e a gente via que geralmente os planos saíam da EMPLASA e não tinham essa articulação com os Municípios, então o PDUI ele vem um pouco pra inovar essa elaboração, de como fazer. Às vezes, a gente fala, que não tinha plano metropolitano, sim tinha, só que era feito só pela EMPLASA, então agora a EMPLASA ela está fazendo essas secretarias executivas do PDUI, ela participa, ela propõem, mas agora a gente tem acento também, pra fazer as preposições das sub-regiões, porque antes as sub-regiões não eram tão ouvidas, hoje tem espaço pra discutir, e o espaço é paritário, o peso dos Municípios é o mesmo do Estado, é o mesmo do município de São Paulo, então isso mudou, acho que essa configuração do Estatuto da Metrópole foi um avanço pra produzir um plano integrado (TÉCNICA DE PROGRAMAS E PROJETOS, 2017, S/N).

O entrevistado do CONDEMAT acrescenta em seu discurso a necessidade de criação de um plano metropolitano (PDUI), formulado como um guia que norteie o desenvolvimento da metrópole.

Eu acredito muito nesse plano, é necessário que esses planos aconteçam, é necessário que nós tenhamos um guia, ou algum instrumento que norteie o desenvolvimento da metrópole nos próximos anos, [...] tem de deixar claro quais são as políticas públicas que precisam ser desenvolvidas ao longo dos anos, seja ela pontual de cada município, seja ela de ordem metropolitana [...] o plano metropolitano em si vai ser um grande pilar (COORDENADOR DA CÂMARA TÉCNICA DE PLANEJAMENTO URBANO, 2017, S/N).

Moura e Hoshino (2015) afirmam que o Estatuto da Metr pole   um desafio árduo, mas que o primeiro passo foi dado. A nova lei disciplina os entes da federação, penalizando-os pelo seu descumprimento. Para Moura e Hoshino (2015, p.12) a lei Estatuto da Metr pole “[...] significa em si, um avanço”. No âmbito do planejamento metropolitano, o Estatuto da Metr pole estabelece as diretrizes gerais para o planejamento, gestão e execu o das FPIC nas regiões metropolitanas, devendo contar com o PDUI, aprovado mediante Lei Estadual, atuando como instrumento de planejamento da governança interfederativa, priorizando as fun es públicas de interesse comum e os problemas estruturais presentes nas Regiões Metropolitanas (BRASIL, ESTATUTO DA METRÓPOLE, 2015; SÃO PAULO – PDUI, 2017).

4.3 Fatores de fragmenta o metropolitana identificados

Bem como as informa es apresentadas no subíndice 4.2, os demais subíndices apresentam a análise dos relatos dos entrevistados na primeira fase da pesquisa. Os próximos subíndices apresentam os fatores de fragmenta o metropolitana, também sendo realizadas liga es com as bases teóricas para efeitos de fundamenta o.

4.3.1 Baixa tradi o em políticas regionais

Consoante a temática baixa tradi o em políticas regionais, a representante da EMPLASA afirma que:

[...] a gente tem que fazer um pouco o histórico que   o seguinte: no Brasil nós não temos uma tradi o 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 rela o às questões, a gestão pública de questões que ultrapassam a esfera municipal (ASSESSORA TÉCNICA DO PRESIDENTE, 2017, S/N).

Foi mencionada, ainda, a existência de uma série de institucionaliza es de regiões metropolitanas que, de acordo com a Assessora Técnica do Presidente, não são. Tal percep o também foi confirmada pelo entrevistado do Consórcio Intermunicipal Grande ABC, afirmando que:

Então, até que ponto realmente será que é uma região metropolitana. Santa Catarina tem onze regiões metropolitanas, e olha o tamanho de Santa Catarina, acho que o Estado inteiro não tem a população da Região Metropolitana de São Paulo (SECRETÁRIO EXECUTIVO, 2017, S/N).

A institucionalização de regiões metropolitanas deve levar em consideração que uma metrópole deverá estabelecer relações econômicas, além de assumir a coordenação de uma rede urbana conurbada, sendo destaque pelo seu porte econômico, tamanho populacional, planejamento integrado e por desempenhar uma forte influência nos Municípios concentrados ao redor do núcleo, além de possuir integrações políticas, sociais e culturais (SOUZA; RESENDE; HARDT, 2007; SILVA, 2009; FERNANDES; WILSON, 2013; MENCIO, 2015; CÉZAR, 2017). Assim, sem estudos prévios dos problemas relacionados às ações do território, determinadas regiões metropolitanas são formadas sem que haja um pensamento coletivo, uma tradição em políticas regionais que fortaleçam os Municípios polos e seus demais Municípios polarizados.

4.3.2 O PDUI não consegue absorver todas as questões

No que se refere ao Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado, a entrevistada da EMPLASA alerta, de forma específica, que nem tudo cabe no PDUI, e que algumas questões se tornam um problema de caráter nacional, e não simplesmente problemas de governança metropolitana. A assessora ressalta que:

[...] os PDUIs estão sendo uma experiência nova, certo, o que difere fazer um PDUI do que se faziam outros planos é o seguinte: 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. Então, a primeira grande dificuldade dos PDUIs é que nem todos entendem que a gestão do território, fundamentalmente, ele seria menos um plano de desenvolvimento, do que um plano de ordenamento territorial. 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).

De acordo com a Assessora Técnica do Presidente da EMPLASA, o PDUI não tem instrumentos para tratar de questões que fogem da esfera metropolitana. A Assessora Técnica do Presidente ainda ressalta que a maior dificuldade está relacionada aos entes municipais e ao seu corpo técnico participante ativo das reuniões e audiências.

Os corpos técnicos dos Municípios devem entender que nem tudo cabe no PDUI, embora não quer dizer que não sejam importantes, que não sejam pertinentes como necessidades de desenvolvimento, mas que não cabem dentro do plano.

Nesse contexto, são objetos do PDUI as seguintes Funções Públicas de Interesse Comum – FPICs: planejamento e uso do solo, transporte e sistema viário regional, habitação, saneamento ambiental, meio ambiente, e desenvolvimento econômico (SÃO PAULO – PDUI, 2016). A característica de uma intensa urbanização dá origem às FPICs que, por sua vez, exigem um planejamento integrado e organizado para o desenvolvimento das potencialidades existentes nos Municípios, a fim de superar as limitações contidas em seus territórios e realizar a execução de programas de interesse comum (CARMO; FALCOSKI; 2005; MENCIO, 2015).

Portanto, o PDUI insere-se sob uma ótica de planejamento territorial, tendo por objetivo orientar as políticas territoriais, proporcionando uma governança interfederativa composta por representantes do poder executivo e com a participação da sociedade civil.

4.3.3 Ausência de capacidade técnica presente nos Municípios

A existência de um corpo técnico municipal qualificado pode proporcionar uma melhor gestão das políticas públicas municipais, alcançando melhores resultados para o ente federado. De forma geral, os pequenos e médios Municípios possuem dificuldades para formar seu quadro técnico, por motivos da indisponibilidade de profissionais qualificados, o que pode resultar no comprometimento e na efetividade da gestão pública (LISBOA, SANTIAGO, RIBEIRO JUNIOR, 2016).

Sendo assim, relacionada à temática, há ausência de capacidade técnica presente nos Municípios, conforme o Secretário de Desenvolvimento Econômico (2017, S/N) afirma: “[...] existe uma grande situação professor, que é a falta de pessoas capacitadas tecnicamente para fazer bons projetos, o corpo técnico municipal, às vezes, não tem [...]”. Comprovando a afirmativa do Secretário de

Desenvolvimento Econômico, a representante da EMPLASA ressalta que alguns Municípios não possuem capacidade técnica para operar grandes sistemas metropolitanos.

[...] você tem município mais importante e depois você tem uma coroa de Municípios e, normalmente, os crescimentos mais acelerados do ponto de vista demográfico, relativos e absolutos, estão aqui, porque você já tem um contingente muito grande, e os crescimentos relativos mais acelerados estão nesses Municípios do entorno, ou seja, eles têm uma dinâmica demográfica fortíssima, eles têm habitação, saneamento, saúde, etc, sem capacidade, os Municípios não têm capacidade econômica, muitos deles não têm capacidade técnica de operar grandes sistemas que são necessários (ASSESSORA TÉCNICA DO PRESIDENTE, 2017, S/N).

A adequação técnica de profissionais com conhecimento na atuação pública é necessária para que se tenha uma plena funcionalidade administrativa de caráter municipal (LISBOA, SANTIAGO, RIBEIRO JUNIOR, 2016). Portanto, as prefeituras devem possuir, em seu quadro técnico, profissionais qualificados para fornecer suporte nas decisões e atos pertinentes à administração pública (BRASIL, MINISTÉRIO PÚBLICO, 2008).

4.3.4 Diferenças políticas e ideológicas

O individualismo político é uma característica que leva a competição intrapartidária, e a ações predominantes de formulações de estratégias pessoais sobre as estratégias coletivas, atuando de acordo com os interesses pessoais, desprezando as ações e os interesses diversos do coletivo (RODRIGUES, 2009). Partindo dessa premissa, o entrevistado do Consórcio Intermunicipal Grande ABC descreve sobre as diferenças políticas e ideológicas sob o contexto da metrópole.

Quando você tem gritantes diferenças políticas dentro de uma região metropolitana, a forma de encarar um planejamento de longo prazo é diferente. Há divisões políticas e partidárias, e aí, 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 aí você percebe que essas bases ideológicas e conceituais que cada uma das administrações encara esses trabalhos de planejamento de forma diferente, então, quando não se dá o peso necessário para o planejamento, todo o trabalho, e aí eu falo, tirar do papel e executar aquilo, quando não se dá a devida importância pra isso, você tem uma grande barreira. Aí, fundamentalmente, é uma questão política e ideológica, não necessariamente partidária (SECRETÁRIO EXECUTIVO, 2017, S/N).

Do ponto de vista político, o representante do CONDEMAT descreve sobre a diversidade política inserida dentro da Região Metropolitana, enfatizando que:

A vontade política, ela é fundamental para que toda essa dinâmica se articule, na mesma forma que nós temos uma adversidade nos territórios, nós temos também uma diversidade política dentro da região metropolitana, e que é natural que aconteça, você tem 39 prefeitos, 39 cabeças, que não necessariamente são os 39 que pensam na mesma linha política (COORDENADOR DA CÂMARA TÉCNICA DE PLANEJAMENTO URBANO, 2017, S/N).

Corroborando com o CONDEMAT, a entrevistada da EMPLASA ressalta que os acordos regionais também podem estar sujeitos aos antagonismos políticos, partidários e ideológicos.

[...] as disputas políticas partidárias, então, às vezes, o nível técnico dos Municípios, do Estado, seja o que for, setorial, A, B e C, entendem que aquela política é necessária, que aquela ação em uma determinada direção é necessária, porém, por antagonismos políticos partidários e ideológicos entre prefeito A e prefeito B. [...], Então isso é um dos maiores entraves que nós enfrentamos para você montar os acordos regionais e viabilizá-los [...] (ASSESSORA TÉCNICA DO PRESIDENTE, 2017, S/N).

Por sua vez, o Secretário de Desenvolvimento Econômico (Mauá), descreve sobre a necessidade de existir um olhar para o ente municipal, sendo essa necessidade um entrave a ser superado, além da possibilidade de construção de

uma agenda com os demais Municípios da região. Para o representante do CONDEMAT, a formulação de uma agenda metropolitana é fundamental para que os Municípios possam avançar, possibilitando uma integração com os demais entes municipais. Desse modo, o representante Técnico de Mauá declara que:

[...] o gestor público tem que ter um olhar político, partidário, mas tem que ter um olhar para a cidade e fazer com que isso esteja dentro da agenda, que ele possa construir ele mesmo, na sua atribuição e com os outros Municípios na Região [...] (SECRETÁRIO DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO, 2017, S/N).

Nota-se que as diferenças políticas, partidárias e ideológicas estão presentes nas discussões de caráter metropolitano. Nesse caso, a cultura política e ideológica está cristalizada nas relações sociais de determinados grupos, atuando como interesse particular do indivíduo (BORBA, 2005; SECRETÁRIO EXECUTIVO, 2017, S/N).

4.3.5 Necessidade da gestão pública em enxergar as questões metropolitanas

Quando a Constituição Federal de 1988 instituiu os Municípios como entes federados, deu início a um processo de descentralização e autonomia. Assim, as gestões municipais passaram a assumir a posição de articuladores locais para promover o desenvolvimento regional (SANTOS *et al*, 2014). Contudo, a formulação de políticas e estratégias integradoras intermunicipais, ou estratégias metropolitanas, muitas vezes, fogem das competências dos Municípios, dificultando o processo de criação das estratégias integradoras (FREY, 2012).

Nesse contexto, o representante do Consórcio Intermunicipal Grande ABC descreve sobre as diferentes percepções das gestões municipais, quando relacionadas às obras que poderão atribuir melhorias em uma escala regional, e não municipal.

[...] já determinados Municípios, o custo do aporte que o município terá de fazer é muito superior do que aquilo que ele pode receber de recursos pra financiar a obra, então, ele não tem interesse em retirar aquilo do papel, já que é uma obra que vai dar muito mais resultado em caráter regional do que municipal [...]. Então, 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).

Por sua vez, a representante da Subsecretaria de Assuntos Metropolitanos discorre sobre a importância de criar uma consciência de integração para alcançar melhores resultados em uma escala regional, sendo reflexo de um movimento integrado entre os Municípios.

[...] 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 [...] (ASSESSORA ESPECIAL E COORDENADORA DE SUB-REGIÃO, 2017, S/N).

O desenvolvimento regional é fruto de ações que contemplem as especificidades de cada local, a fim de potencializar o que cada ente municipal possui de melhor, para buscar soluções e resolver as situações consideradas mais críticas (SANTOS *et al*, 2014). Desse modo, a possibilidade de integração poderá desencadear no surgimento de políticas voltadas ao processo de planejamento e desenvolvimento regional.

Porém, considerando as características das questões metropolitanas, e as necessidades peculiares inseridas nos entes municipais, as regiões metropolitanas permanecem como um árduo desafio à governança interfederativa e com discursos ainda incipientes (FREY, 2012; CÉSAR, 2017). Sendo assim, o Quadro 12 apresenta as novas variáveis a serem aplicadas no questionário, com o objetivo de mensurar os fatores de coesão e os fatores de fragmentação na formulação de políticas públicas metropolitanas.

Quadro 12 – Variáveis de coesão metropolitana e variáveis de fragmentação metropolitana, levantadas com o auxílio da fase exploratória e adicionadas ao instrumento quantitativo

Variáveis Adicionadas – Assertivas	Força Exercida	Instituições
Entre os entes federados, nota-se a existência de discussões metropolitanas.	Coesão Metropolitana	CONDEMAT EMPLASA Subsecretaria de Assuntos Metropolitanos
O PDUI conseguirá se articular com os 39 Municípios da RMSP.	Coesão Metropolitana	EMPLASA Consórcio Intermunicipal Grande ABC
O PDUI traz como contribuição a criação de uma consciência e de uma cultura metropolitana, além da possibilidade da construção coletiva entre os Municípios da RMSP.	Coesão Metropolitana	EMPLASA Subsecretaria de Assuntos Metropolitanos
O Estatuto da Metrópole pode ser considerado um avanço para viabilizar o processo de Governança Metropolitana.	Coesão Metropolitana	Consórcio Intermunicipal Grande ABC CONDEMAT
A RMSP possui uma baixa tradição em políticas públicas regionais.	Fragmentação Metropolitana	EMPLASA Consórcio Intermunicipal Grande ABC
Nem todas as questões poderão ser abordadas na elaboração do primeiro PDUI. Nesse caso, alguns temas como: saúde, educação e segurança pública, correm o risco de serem excluídas.	Fragmentação Metropolitana	EMPLASA
A ausência de um corpo técnico qualificado nos Municípios pode interferir na formulação de uma agenda metropolitana.	Fragmentação Metropolitana	EMPLASA Secretaria de Desenvolvimento Econômico de Mauá
As diferenças políticas e ideológicas entre os Municípios da RMSP interferem na formulação de uma agenda metropolitana.	Fragmentação Metropolitana	Consórcio Intermunicipal Grande ABC EMPLASA CONDEMAT Secretaria de Desenvolvimento Econômico de Mauá
A gestão pública consegue enxergar de forma clara as questões metropolitanas.	Fragmentação Metropolitana	Subsecretaria de Assuntos Metropolitanos Consórcio Intermunicipal Grande ABC

Fonte: Elaboração própria (2017).

Segundo as temáticas encontradas por meio dos discursos contidos nas entrevistas semiestruturadas, foi realizada a análise dos dados, relacionando os termos encontrados com as bases teóricas já pesquisadas, associando as temáticas mencionadas pelos entrevistados com os princípios teóricos. Deste modo, a primeira fase da pesquisa (fase exploratória) foi dada como encerrada quando o seu conjunto de informações convergiu para as mesmas respostas, com tais variáveis sendo acrescentadas ao instrumento quantitativo.

4.4 Análise de Documentos

A análise de documentos foi realizada tendo como base o Art. 12. § 2º I e II do Estatuto da Metrópole (Anexo A), para tanto, o Artigo 12 descreve sobre o processo que antecede a formulação do Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado, ocorrendo com a promoção de audiências públicas e debates com participação de representantes da sociedade civil, secretários municipais, Consórcios Públicos Intermunicipais, Consulti e coordenadores da Empresa Paulista de Planejamento Metropolitano.

Sendo a EMPLASA responsável por conduzir as audiências públicas junto a Subsecretaria de Assuntos Metropolitanos, em todos os Municípios integrantes da RMSP.

O Artigo 17 do Regulamento de audiências públicas também assegura a publicidade dos documentos e das informações produzidas nas audiências, ocorrendo por meio da divulgação na página oficial do PDUI.

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. Todas as audiências públicas foram realizadas durante o ano de 2017.

O Quadro 13 apresenta, de maneira resumida, as sub-regiões e seu total de Atas analisadas, os Municípios e os participantes das audiências públicas. Assim como as forças de coesão e de fragmentação metropolitana identificadas nas respectivas audiências.

Quadro 13 – Forças de coesão e de fragmentação metropolitana identificadas nas Audiências Públicas

Sub-Regiões	Município	Participantes	Forças de Coesão Metropolitana	Forças de Fragmentação Metropolitana
Sub-Região Norte (5 Atas)	Caieiras	EMPLASA, CIMBAJU e Sociedade Civil.	O PDUI está sendo conduzido com a participação da sociedade civil.	Divergências com o próprio PDUI (ausência de fôlego para questões específicas, áreas de preservação ambiental e desenvolvimento econômico em áreas de preservação).
	Cajamar	EMPLASA, CIMBAJU, Prefeitura e Sociedade Civil.	A importância da participação da sociedade civil.	Não relacionada na Ata. Trata das FPIC.
	Francisco Morato	EMPLASA, Prefeitura (Vice-Prefeito) e legislativo.	Não relacionada na Ata. Trata das FPIC.	Criação de propostas (Prefeitura e Câmara Municipal) que fogem da estrutura do PDUI.
	Franco da Rocha	EMPLASA, CIMBAJU, Prefeitura e Sociedade Civil.	Não relacionada na Ata. Trata das FPIC.	Não relacionada na Ata. Trata das FPIC.
	Mairiporã	EMPLASA, CIMBAJU, Prefeitura (Secretaria de Meio Ambiente), Sociedade Civil.	Criação de uma governança metropolitana (parlamento metropolitano).	Dificuldades relacionadas à viabilidade financeira para a realização do PDUI.
Sub-Região Leste (11 Atas)	Arujá	EMPLASA, CONDEMAT, Prefeitura (Prefeito e Secretário de Planejamento) e Legislativo, Sociedade Civil.	O papel dos Consórcios Intermunicipais enquanto representatividade regional.	Necessidade de se pensar no desenvolvimento das cidades de forma regional.
	Biritiba-Mirim	EMPLASA, CONDEMAT, Prefeitura (Prefeito e Secretário de Desenvolvimento) e Sociedade Civil.	Participação popular e criação de um Fundo metropolitano.	Disparidades econômicas entre os Municípios.
	Ferraz de Vasconcelos	EMPLASA, CONDEMAT, Prefeitura e Legislativo, Sociedade Civil.	Não relacionada na Ata. Trata das FPIC.	Falta reconhecer a importância de um plano regional de desenvolvimento.
	Guararema	EMPLASA, CONDEMAT, Prefeitura e Sociedade Civil.	Criação de propostas (Prefeitura e Câmara Municipal e sociedade civil) que fogem da estrutura do PDUI.	Não relacionada na Ata. Trata das FPIC.
	Guarulhos	EMPLASA, CONDEMAT, Prefeitura (Secretário de Desenvolvimento) e Sociedade Civil.	Criação de propostas (Prefeitura e Câmara Municipal e sociedade civil) que fogem da estrutura do PDUI.	Não relacionada na Ata. Trata das FPIC.
	Itaquaquecetuba	EMPLASA, CONDEMAT, Prefeitura e Legislativo (Prefeito e Vereador).	Os Municípios terão de adaptar seus Planos diretores de acordo com o PDUI.	Criação de propostas (Prefeitura, Legislativo e Sociedade Civil) que fogem da estrutura do PDUI.

Continua

Continuação do Quadro 13.

Sub-Regiões	Município	Participantes	Forças de Coesão Metropolitana	Forças de Fragmentação Metropolitana
Sub-Região Leste	Mogi das Cruzes	EMPLASA, CONDEMAT, Prefeitura e Legislativo, Sociedade Civil.	Proposta de criação de um Fundo Metropolitano.	Criação de propostas (Prefeitura, Legislativo e Sociedade Civil) que fogem da estrutura do PDUJ.
	Poá	EMPLASA, CONDEMAT, Prefeitura (Secretário de Desenvolvimento), Legislativo (Vereador) e Sociedade Civil.	Não relacionada na Ata. Trata das FPIC.	Não relacionada na Ata. Trata das FPIC.
	Salesópolis	EMPLASA, CONDEMAT, Prefeitura (Prefeito), Legislativo (Vereador) e Sociedade Civil.	As regiões avançam quando trabalham em busca de uma ação regional.	Não relacionada na Ata. Trata das FPIC.
	Santa Isabel	EMPLASA, CONDEMAT, Prefeitura (Prefeito), Legislativo (Vereador) e Sociedade Civil.	Os Municípios deverão trabalhar de forma regional e integrada.	Não relacionada na Ata. Trata das FPIC.
	Suzano	EMPLASA, CONDEMAT, Prefeitura (Prefeito e Secretário de Desenvolvimento), Legislativo e Sociedade Civil.	Adequação do Plano Diretor da cidade às propostas do PDUJ.	Criação de propostas (entre os agentes) que fogem da estrutura do PDUJ.
Sub-Região Sudeste (7 Atas)	Diadema	EMPLASA, Prefeitura (Prefeito) e Sociedade Civil.	Não relacionada na Ata. Trata das FPIC.	Criação de propostas (Prefeitura, Legislativo e Sociedade Civil) que fogem da estrutura do PDUJ.
	Mauá	EMPLASA, Consórcio ABC, Prefeitura e Sociedade Civil.	Não relacionada na Ata. Trata das FPIC.	Não relacionada na Ata. Trata das FPIC.
	Ribeirão Pires	EMPLASA, Consórcio ABC, Prefeitura e Sociedade Civil.	A importância da participação da sociedade civil. Os Planos Municipais deverão estar em consonância com o PDUJ.	Criação de propostas (Prefeitura, Legislativo e Sociedade Civil) que fogem da estrutura do PDUJ.
	Rio Grande da Serra	EMPLASA, Consórcio ABC, Prefeitura (Secretária de Desenvolvimento Econômico) e Sociedade Civil.	Não relacionada na Ata. Trata das FPIC.	Criação de propostas (Prefeitura, Legislativo e Sociedade Civil) que fogem da estrutura do PDUJ.
	Santo André	EMPLASA, Consórcio ABC, Prefeitura (Secretária de Desenvolvimento Econômico) e Sociedade Civil.	Obrigatoriedade das prefeituras no cumprimento das ações acordadas no PDUJ.	Propostas de melhorias em áreas que fogem da estrutura do PDUJ.

Continua

Continuação do Quadro 13.

Sub-Regiões	Município	Participantes	Forças de Coesão Metropolitana	Forças de Fragmentação Metropolitana
Sub-Região Sudeste	São Bernardo do Campo	EMPLASA, Consórcio ABC, Prefeitura e Sociedade Civil.	Necessidade de revisar os Planos Diretores de acordo com o PDUI.	Propostas de melhorias em áreas que fogem da estrutura do PDUI (Criação de departamentos específicos para tratar da economia solidária, demarcação de áreas indígenas).
	São Caetano do Sul	EMPLASA, Consórcio ABC, Prefeitura e Sociedade Civil.	Necessidade de se criar um fundo metropolitano.	Necessidade de revisar temas que o PDUI não consegue absorver.
Sub-Região Sudoeste (8 Atas)	Cotia	EMPLASA, CONISUD, Prefeitura e Sociedade Civil.	O PDUI deverá tratar das FPIC.	Não relacionada na Ata. Trata das FPIC.
	Embu das Artes	EMPLASA, CONISUD, Prefeitura (Secretário de Planejamento) e Sociedade Civil.	Não relacionada na Ata. Trata das FPIC.	Não relacionada na Ata. Trata das FPIC.
	Embu-Guaçu	EMPLASA, CONISUD e Sociedade Civil.	Não relacionada na Ata. Trata das FPIC.	Não relacionada na Ata. Trata das FPIC.
	Itapecerica da Serra	EMPLASA, CONISUD, Prefeitura e Legislativo, Sociedade Civil.	Não relacionada na Ata. Trata das FPIC.	Não relacionada na Ata. Trata das FPIC.
	Juquitiba	EMPLASA, CONISUD, Prefeitura e Legislativo, Sociedade Civil.	Necessidade de acompanhamento e controle do PDUI.	Não relacionada na Ata. Trata das FPIC.
	São Lourenço da Serra	EMPLASA, CONISUD, Prefeitura (prefeito), Legislativo e Sociedade Civil.	Não relacionada na Ata. Trata das FPIC.	Não relacionada na Ata. Trata das FPIC.
	Taboão da Serra	EMPLASA, CONISUD, Prefeitura, Legislativo e Sociedade Civil.	Não relacionada na Ata. Trata das FPIC.	Não relacionada na Ata. Trata das FPIC.
	Vargem Grande Paulista	EMPLASA, CONISUD, Prefeitura (Prefeito), Legislativo e Sociedade Civil.	Ao final do processo, o Plano (PDUI) vai virar Lei, com acompanhamento dos Municípios.	Não relacionada na Ata. Trata das FPIC.
Sub-Região Oeste	Barueri	EMPLASA, CIOESTE, Prefeitura e Sociedade Civil.	A formulação de propostas deve estar em conformidade com os eixos do PDUI.	Divergências entre os Municípios de uma mesma sub-região.
	Carapicuíba	EMPLASA, Casa Civil, Prefeitura e Sociedade Civil.	Criação de propostas (Prefeitura e Sociedade Civil) que fogem da estrutura do PDUI.	Criação de propostas (Prefeitura e Sociedade Civil) que fogem da estrutura do PDUI.

Continua

Continuação do Quadro 13.

Sub-Regiões	Município	Participantes	Forças de Coesão Metropolitana	Forças de Fragmentação Metropolitana
Sub-Região Oeste (7 Atas)	Itapevi	EMPLASA, Prefeitura e Legislativo, Governo do Estado e Sociedade Civil.	Não relacionada na Ata. Trata das FPIC.	Não relacionada na Ata. Trata das FPIC.
	Jandira	EMPLASA, Prefeitura (Prefeito e Vice), Sociedade Civil.	Não relacionada na Ata. Trata das FPIC.	Não relacionada na Ata. Trata das FPIC.
	Osasco	EMPLASA e Governo do Estado.	Não relacionada na Ata. Trata das FPIC.	Não relacionada na Ata. Trata das FPIC.
	Pirapora do Bom Jesus	EMPLASA e Sociedade Civil.	Não relacionada na Ata. Trata das FPIC.	Não relacionada na Ata. Trata das FPIC.
	Santana de Parnaíba	EMPLASA, CIOESTE, Prefeituras (Vice-Prefeito).	A importância da participação da Sociedade Civil. A formulação de propostas deve estar em conformidade com os eixos do PDUI. Interdependência entre os Municípios.	Não relacionada na Ata. Trata das FPIC.
Município Núcleo São Paulo (3 Atas)	Centro/Oeste	EMPLASA, Secretaria de Governo e Sociedade Civil.	Não relacionada na Ata. Trata das FPIC.	A Governança Interfederativa parece estar distante das pautas e discussões na RMSP.
	Norte/Leste	EMPLASA, Governo do Estado, Prefeitura e Sociedade Civil.	Tratar projetos de interesse metropolitano.	Não relacionada na Ata. Trata das FPIC.
	Sul	EMPLASA, Prefeitura e Sociedade Civil.	Conscientização metropolitana.	Não relacionada na Ata. Trata das FPIC.

Fonte: Elaboração própria (2018).

Cumpra mencionar que o Grupo de Trabalho de Processo Participativo – GT determina os objetivos das audiências públicas em seu regulamento, estabelecendo que:

- Art. 2º - As Audiências têm por objetivo ampliar o conhecimento público e propiciar discussão à sociedade civil sobre a elaboração do Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado - PDUI da Região Metropolitana de São Paulo - RMSP.
- § 1º - As Audiências destinam-se à obtenção de dados, subsídios, informações, sugestões, críticas e propostas concernentes ao Caderno Preliminar de Propostas do PDUI da RMSP.

Em algumas audiências públicas, não foram evidenciadas nas Atas 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. A seguir, será apresentada sob o formato de subtópico cada sub-região e sua respectiva análise realizada por meio das audiências públicas (Atas), incluindo o município núcleo de São Paulo.

4.4.1 Sub-Região Norte

A sub-região norte da RMSP é composta por cinco municípios, possui em sua configuração um arranjo governamental intermunicipal, denominado de Consórcio Intermunicipal dos Municípios da Bacia do Juqueri – CIMBAJU, estando representado pelos Municípios de Caieiras, Cajamar, Francisco Morato, Fraco da Rocha e Mairiporã.

Por meio da análise de documento, pode-se constatar que nos Municípios de Caieiras e Cajamar a segunda força de coesão metropolitana está relacionada com a formulação do PDUI, com a participação efetiva da sociedade civil, corroborando com as contribuições teóricas de Silva (2016) sobre a possibilidade de um *mix* integrado entre os agentes locais e inserindo a participação da sociedade civil em seu planejamento e nas tomadas de decisões, segundo o Estatuto da Metrópole (SOARES; FEDOZZI, 2016). Já o município de Mairiporã propõe a criação de um Parlamento Metropolitano, funcionando como uma representação política dos cidadãos metropolitanos dentro de uma estrutura de governo.

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, 2016).

4.4.2 Sub-Região Leste

A sub-região leste da RMSP possui em sua configuração onze municípios, são eles: Arujá, Biritiba-Mirim, Ferraz de Vasconcelos, Guararema, Guarulhos, Itaquaquetuba, Mogi das Cruzes, Poá, Salesópolis, Santa Isabel e Suzano, representados pelo Consórcio de Desenvolvimento dos Municípios do Alto Tietê – CONDEMAT, enquanto arranjo governamental intermunicipal.

Para análise inicial, serão apresentadas as forças de coesão metropolitana identificadas nos documentos, desse modo, 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), quando destacam que a cooperação estabelecida por meio dos Consórcios Públicos Intermunicipais torna-se um importante instrumento para viabilizar o processo de governança metropolitana. Nesse caso, garantindo a plena autonomia dos Municípios que integram uma região metropolitana, de acordo com o Art. 9º do Estatuto da MetrÓpole (Anexo A).

Biritiba-Mirim e Mogi das Cruzes ressaltam a importância dos arranjos institucionais poderem criar fundos metropolitanos, atuando como um elemento importante para o desenvolvimento de ações destinadas à metrÓpole, com recursos destinados para financiar os serviços públicos de interesse comum aos Municípios (FERNANDES; WILSON, 2013). A proposta de um fundo metropolitano substituiria a criação de um Fundo Nacional de Desenvolvimento Urbano Integrado, vetado no Estatuto da MetrÓpole em seus Art. 17 e Art. 18 (Anexo A).

Em relação às cidades de Salesópolis e Santa Isabel, os Municípios deverão trabalhar de forma integrada e sob uma perspectiva de desenvolvimento regional. Nesse sentido, uma metrópole deve estabelecer relações econômicas e coordenar uma rede urbana conurbada, com forte porte econômico, alto número de habitantes e possuir integrações políticas, sociais e culturais, surgindo a necessidade de formular políticas integradas e pensar no desenvolvimento das cidades sob forma regional (SOUZA; RESENDE; HARDT, 2007; SILVA, 2009; FERNANDES; WILSON, 2013; MENCIO, 2015; CÉZAR, 2017). Nesse sentido, os Municípios de Itaquaquecetuba e Suzano destacam a importância em adequar os Planos Diretores das cidades às propostas do PDUI, atuando de maneira integrada e regional.

Como forças de fragmentação metropolitana, Arujá e Ferraz de Vasconcelos destacam em suas audiências públicas a necessidade em reconhecer a importância de um plano regional de desenvolvimento, pensando no desenvolvimento das cidades de forma regional. 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 (fase exploratória).

Nesse caso, 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).

4.4.3 Sub-Região Sudeste

A sub-região sudeste da RMSP possui, enquanto arranjo institucional, o Consórcio Intermunicipal Grande ABC e contempla em sua totalidade sete Municípios: Santo André, São Bernardo do Campo, São Caetano do Sul, Diadema, Mauá, Ribeirão Pires e Rio Grande da Serra.

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 às diretrizes do PDUI, da mesma forma que as prefeituras terão de cumprir as ações acordadas no Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado. Tal fundamento corrobora com a representante da EMPLASA, e com o

Secretário Executivo do Consórcio Intermunicipal Grande ABC, reconhecendo a necessidade de um planejamento urbano integrado de forma coletiva e a obrigatoriedade dos prefeitos no seu cumprimento. Desse modo, o Estatuto da Metrópole torna o PDUI um instrumento legal com a participação dos Estados e Municípios em uma gestão democrática, proporcionando o fortalecimento de suas políticas públicas e desenvolvimento regional (MARTINS DE SÁ *et al*, 2017).

Assim como os Municípios de Biritiba-Mirim e Mogi das Cruzes, localizados na sub-região leste, o município de São Caetano do Sul também enfatiza a necessidade em criar um fundo metropolitano e como ele iria funcionar de acordo com o escopo do PDUI.

Como força de fragmentação metropolitana, nota-se que os Municípios estão utilizando as audiências públicas para formularem propostas de melhorias e revisar temas em áreas que fogem da estrutura do PDUI. Nesse caso, a representante da EMPLASA alerta que nem todas as questões cabem no PDUI, e que alguns problemas inseridos nos Municípios não possuem caráter regional, e sim nacional. Dessa forma, o corpo técnico dos Municípios deverá entender que nem todas as propostas formuladas deverão estar inseridas nesse primeiro PDUI, havendo a revisão do plano, conforme descrito no Art. 11 do Estatuto da Metrópole, onde descreve que “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, ESTATUTO DA METRÓPOLE, 2015, S/N).

4.4.4 Sub-Região Sudoeste

A sub-região Sudoeste integra em sua totalidade oito Municípios, são eles: Cotia, Embu, Embu-Guaçu, Itapeverica da Serra, Juquitiba, São Lourenço da Serra, Taboão da Serra e Vargem Grande Paulista. A sub-região também possui, enquanto arranjo institucional, o Consórcio Intermunicipal da Região Sudoeste da Grande São Paulo – CONISUD.

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, 2016).

Para o município de Juquitiba, a necessidade de acompanhamento e controle do PDUI poderá ser compreendida como uma força de coesão, solidificando a observação do Secretário Executivo do Consórcio Intermunicipal Grande ABC, reconhecendo a necessidade de um planejamento regional realizado de maneira coletiva e a obrigatoriedade no seu acompanhamento e controle. Nesse sentido, o município de Vargem Grande Paulista destaca que, ao final do processo, o Plano (PDUI) vai virar Lei, com a necessidade de acompanhamento por instrumentos de gestão pública, realizado entre os Municípios.

Durante o processo de análise dos documentos, constatou-se que na Sub-região Sudoeste houve um excesso na repetição do termo “Não relacionada na Ata. Trata das FPIC”. Isso se deu pelo fato de, no decorrer desta análise, não ser possível constatar qualquer menção que esteja relacionada às forças de coesão e às forças de fragmentação como possível identificação nas audiências públicas.

4.4.5 Sub-Região Oeste

A sub-região Oeste da RMSP possui, como arranjo institucional, o Consórcio Intermunicipal da Região Oeste Metropolitana de São Paulo – CIOESTE, e conta com a presença de sete Municípios: Barueri, Carapicuíba, Itapevi, Jandira, Osasco, Pirapora do Bom Jesus e Santana de Parnaíba.

Enquanto força de coesão, 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.

Assim, o processo de desenvolvimento integrado de uma sub-região irá requerer cooperação entre os Municípios que a integram. Logo, é necessário observar que as forças de fragmentação podem surgir por meio de divergências entre os Municípios de uma mesma sub-região. Essas divergências podem resultar em incapacidade de cooperação, com perdas para a população local, além de impactar de forma negativa os agentes políticos locais (ROCHA; FARIA, 2004).

Como um importante detalhe a ser observado durante a presente análise de documentos, a representante da Casa Civil, destacou a importância dos consórcios como uma instituição de articulação regional. Mas, nessa sub-região (Oeste), foi constatado, 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.

4.4.6 Município de São Paulo – Centro/Oeste, Norte/Leste e Sul

O município de São Paulo, na condição de cidade núcleo, responsável por integrar todas as demais Sub-Regiões da RMSP (Norte, Leste, Sudeste, Sudoeste e Oeste), também participou do processo de realização das audiências públicas, cabendo as seguintes observações:

Na região Centro/Oeste da cidade de São Paulo, o tema Governança Interfederativa foi apresentado como uma força de fragmentação metropolitana, estando distante das pautas e discussões, segundo a representante da Sociedade Civil. Em resposta, o Dr. Luiz José Pedretti, no cargo de Vice-Presidente da EMPLASA, esclareceu sobre a necessidade em distinguir os conceitos relacionados ao tema "Governança Interfederativa" o que tem proporcionado equívocos no entendimento da Lei Federal 13.089/15. Para tanto, na interpretação da Lei Federal 13.089/15, denominada de Estatuto da Metrópole, a Governança Interfederativa está relacionada à gestão compartilhada de entes federados, proporcionando o planejamento e a execução das funções públicas de interesse comum.

Diante disso, 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).

Vale mencionar que 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. Pois 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, 2017).

A seguir estão relacionadas as forças de coesão e as forças de fragmentação metropolitana identificadas por meio da análise de documentos, inseridas, quando assertivas, para o instrumento de coleta de dados (Apêndice D). 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 exploratória.

Forças de Coesão Metropolitana:

- Os Municípios deverão trabalhar de maneira integrada e sob uma perspectiva de desenvolvimento regional;
- As prefeituras deverão adequar seus Planos Diretores às propostas do PDUI;
- O PDUI deverá tratar das Funções Públicas de Interesse Comum;
- A formulação de suas propostas deve estar em conformidade com os eixos do PDUI;

Forças de Fragmentação Metropolitana:

- Não reconhecer e pensar no desenvolvimento das cidades de forma regional;
- Ausência de capacidade técnica (colaboradores);

- A Governança Interfederativa parece estar distante das pautas e discussões.

Por meio da análise de documentos, constatou-se que em todas as sub-regiões, especificamente em alguns Municípios, as audiências públicas foram utilizadas para discutirem propostas (prefeitura, poder legislativo e sociedade civil) que fogem da estrutura e formulação do PDUI, tais como: criação de um novo tributo denominado de imposto verde, o papel dos catadores e sua inclusão no PDUI, criação de um fórum sobre economia solidária, criação de unidades de preservação e proteção ambiental, conjuntos habitacionais e sua organização em formato de condomínio, mudanças climáticas e qualidade do ar.

4.5 Análise Quantitativa dos Dados

Esse subitem foi dividido em duas partes: a primeira correspondente à apresentação dos dados contendo o perfil dos pesquisados, a segunda parte consiste na análise dos dados decorrentes da Análise Fatorial Exploratória – AFE.

4.5.1 Perfil dos Pesquisados

O presente subitem caracteriza o perfil dos pesquisados, valendo destacar que a pesquisa conta com 74 casos. Como já evidenciado no capítulo anterior (metodologia), a pesquisa foi realizada com a participação do corpo técnico municipal e secretários. Também é oportuno mencionar que o município de Mauá foi descartado por apresentar falhas identificadas durante o processo de pré-teste. Já os Municípios de São Bernardo do Campo e São Paulo contribuíram com apenas um agente público pesquisado. Com relação ao gênero dos pesquisados, a Tabela 2 apresenta uma superioridade do sexo masculino em relação ao feminino.

Tabela 2 – Gênero dos pesquisados

Gênero dos Entrevistados	%
Masculino	60,8
Feminino	39,2

Fonte: Elaboração própria (2018).

Com relação à idade dos pesquisados, a Tabela 3 apresenta a sua distribuição, assim, como idade média dos entrevistados, idade mediana dos entrevistados e o desvio padrão por idade.

Tabela 3 – Faixa etária

Idade dos Pesquisados	
18 a 29 anos	9,5%
30 a 49 anos	47,2%
50 a 59 anos	27,1%
60 anos ou mais	16,2%
Idade Média	46,7
Idade Mediana	46,5
Desvio Padrão da idade	11,9

Fonte: Elaboração própria (2018).

Nota-se que a faixa etária entre 30 e 49 anos possui a maior porcentagem de respondentes. A idade média dos pesquisados está em 46 anos, assim como a sua mediana, com um desvio padrão de 11 anos. O censo também apresentou uma alta escolaridade, com predominância de pós-graduação (59,5%), seguida de modalidade superior completo, com (39,2%). A Tabela 4 caracteriza esses dados.

Tabela 4 – Nível de escolaridade

Nível de Escolaridade	
Superior incompleto	1,4%
Superior completo	39,2%
Pós-Graduação/Mestrado/Doutorado	59,5%

Fonte: Elaboração própria (2018).

Em relação ao tempo exercido como agente público, as respostas se concentraram conforme apresentação da Tabela 5.

Tabela 5 – Tempo de trabalho como agente público (em meses)

Tempo de trabalho como agente público (meses)	
Tempo (Média)	163,3
Tempo (Mediana)	123,0
Desvio Padrão (Tempo)	126,3

Fonte: Elaboração própria (2018).

Outros resultados como a categoria em que se enquadra o agente público complementam o perfil dos pesquisados, exibidos na Tabela 6.

Tabela 6 – Categoria de agente público (em que pertence o pesquisado)

Categoria de Agente Público	
Concursado	50%
Comissionado	33,7%
Cargo de confiança	14,9%
Eleito democraticamente (voto)	0%
Outra	1,4%

Fonte: Elaboração própria (2018).

Observa-se que existe uma superioridade entre os agentes públicos concursados correspondendo a (50%) do censo, (33,7%) de agentes públicos comissionados e, por fim, os cargos de confiança, destinados às funções de secretários municipais com (14,9%).

4.5.2 Análise Fatorial Exploratória – AFE

Os dados provenientes da aplicação dos 74 questionários, realizados com agentes públicos de 38 das 39 prefeituras da RMSP, fase quantitativa, foram tabulados e codificados, para serem organizados em um banco de dados. Esse processo foi realizado com o auxílio do *software Statistical Package for the Social Sciences - IBM SPSS*, para análise de estatística multivariada.

Com os dados tabulados, foi aplicada a técnica multivariada denominada de Análise Fatorial Exploratória – AFE. Por meio da AFE foi permitido observar relações não aparentes nos dados obtidos na pesquisa. A Análise Fatorial Exploratória realiza a análise da estrutura e suas inter-relações. Assim, a AFE obtém a correlação entre as variáveis, definindo um conjunto de dimensões comuns. Seu principal uso está relacionado com a simplificação e o resumo dos dados, desempenhando um papel importante para a aplicação de outras técnicas multivariadas (PESTANA; GAGEIRO, 1998; HAIR *et al*, 2005).

Uma Análise Fatorial Exploratória consistente deve cumprir uma série de pressupostos. Para esta pesquisa considerou-se pertinente destacar os seguintes requisitos: a normalidade multivariada dos dados; o testes de *Kaiser-Meyer-Olkin (KMO)* preferencialmente maior que 0,6; teste de Esfericidade de *Bartlett*

significativo (menor que 0,5); *Mensure of Sampling Adequacy (MSA)* superior a 0,5; comunalidade superior a 0,5; e variância total explicada superior a 0,5 (PESTANA; GAGEIRO, 1998; HAIR *et al*, 2005).

A Análise Fatorial Exploratória foi realizada em duas etapas. A primeira refere-se ao grau de concordância das assertivas e a segunda ao seu grau de importância (Apêndice D).

Em uma primeira rodada, a AFE obteve um KMO de 0,557 ($p=0,000$). Contudo, o *MSA* de algumas variáveis ficou abaixo do padrão estabelecido (superior a 0,5), sendo essas variáveis: “É possível haver cooperação estabelecida por meio dos arranjos institucionais regionais” (,485); “A Lei Nº 13.089, de 2015, denominada de “Estatuto da Metrópole” poderá comprometer a autonomia dos Municípios” (,258); “Existem interesses políticos locais distintos em uma região metropolitana” (,436); “Observa disparidades políticas, econômicas e financeiras entre os Municípios” (,408); “A RMSP possui uma baixa tradição em políticas públicas regionais” (,487); “Nem todas as questões poderão ser abordadas na elaboração do primeiro PDUI. Nesse caso, alguns temas como: saúde, educação e segurança pública, correm o risco de serem excluídas” (,352); “A ausência de um corpo técnico qualificado nos Municípios pode interferir na formulação de uma agenda metropolitana” (,383); “As diferenças políticas e ideológicas entre os Municípios da RMSP interferem na formulação de uma agenda metropolitana” (,356); “Os Municípios deverão trabalhar de forma integrada e sob uma perspectiva de desenvolvimento regional” (,399); “As prefeituras deverão adequar seus Planos Diretores às propostas do PDUI” (,434); “O primeiro PDUI deverá tratar, exclusivamente, das Funções Públicas de Interesse Comum – FPIC, e a formulação de suas propostas deve estar em conformidade com os eixos do PDUI (1º coesão territorial e urbanização inclusiva, 2º conectividade territorial e competitividade econômica e 3º Governança Metropolitana)”, com (,366); “Existe a necessidade de se pensar no desenvolvimento das cidades de forma regional” (,498); e “A Governança Interfederativa parece estar distante das pautas e discussões na RMSP” (,495).

Entretanto, apenas uma variável não atendeu os parâmetros no quesito comunalidade: “Observa as disparidades políticas, econômicas e financeiras entre os Municípios” (,487) e variância total explicada de 68,83%. Isto posto, a matriz de correlação anti-imagem (*MSA*) indicou qual a variável seria excluída, a fim de melhorar os seus resultados sob uma nova medida. Variável excluída do modelo: “A

Lei Nº 13.089, de 2015, denominada de Estatuto da Metrópole poderá comprometer a autonomia dos Municípios” (,258).

Após a exclusão da variável “A Lei Nº 13.089, de 2015, denominada de Estatuto da Metrópole poderá comprometer a autonomia dos Municípios” (,258), obtiveram-se os seguintes resultados: ($KMO=0,647$, $p=0,000$; $MSA<0,50$ para as demais variáveis: “Existem interesses políticos locais distintos em uma região metropolitana” (,491); “Observa as disparidades políticas, econômicas e financeiras entre os Municípios” (,429); “A RMSP possui uma baixa tradição em políticas públicas regionais” (,430); “Nem todas as questões poderão ser abordadas na elaboração do primeiro PDUI. Nesse caso, alguns temas como: saúde, educação e segurança pública, correm o risco de serem excluídas” (,423); “A ausência de um corpo técnico qualificado nos Municípios pode interferir na formulação de uma agenda metropolitana” (,405); “As diferenças políticas e ideológicas entre os Municípios da RMSP interferem na formulação de uma agenda metropolitana” (,426); “As prefeituras deverão adequar seus Planos Diretores às propostas do PDUI” (,415); e “O primeiro PDUI deverá tratar, exclusivamente, das Funções Públicas de Interesse Comum – FPIC, e a formulação de suas propostas deve estar em conformidade com os eixos do PDUI (1º coesão territorial e urbanização inclusiva, 2º conectividade territorial e competitividade econômica e 3º Governança Metropolitana)” com (,409).

A comunalidade para todas as variáveis testadas ficou acima de 0,50 e 68,83% da variância total explicada. Para a próxima leitura foi excluída a variável: “A ausência de um corpo técnico qualificado nos Municípios pode interferir na formulação de uma agenda metropolitana” (,405).

Uma terceira rodada obteve os seguintes resultados: $KMO=0,686$, $p=0,000$; $MSA <0,50$ para as demais variáveis: “Notam-se as dificuldades em estabelecer cooperações entre os Municípios da RMSP” (,484); “A RMSP possui uma baixa tradição em políticas públicas regionais” (,427); “Nem todas as questões poderão ser abordadas na elaboração do primeiro PDUI. Nesse caso, alguns temas como: saúde, educação e segurança pública, correm o risco de serem excluídas” (,400); “As diferenças políticas e ideológicas entre os Municípios da RMSP interferem na formulação de uma agenda metropolitana” (,487); “O primeiro PDUI deverá tratar exclusivamente das Funções Públicas de Interesse Comum – FPIC, e a formulação de suas propostas deve estar em conformidade com os eixos do PDUI (1º coesão

territorial e urbanização inclusiva, 2º conectividade territorial e competitividade econômica e 3º Governança Metropolitana)” com (,435); e “A Governança Interfederativa parece estar distante das pautas e discussões na RMSP” (,493).

Duas variáveis obtiveram comunalidade $<0,50$: “Existem interesses políticos locais distintos em uma região metropolitana” (,450); e “Observa as disparidades políticas, econômicas e financeiras entre os Municípios” (,459). Assim, a variância total explicada foi de 66,03%. Na tentativa de melhorar o modelo, uma terceira variável foi eliminada: “Nem todas as questões poderão ser abordadas na elaboração do primeiro PDUI. Nesse caso, alguns temas como: saúde, educação e segurança pública, correm o risco de serem excluídas” (,400).

A quarta rodada obteve $KMO=0,706$, $p=0,000$; $MSA<0,50$ para as variáveis: “A RMSP possui uma baixa tradição em políticas públicas regionais” (,420); “As diferenças políticas e ideológicas entre os Municípios da RMSP interferem na formulação de uma agenda metropolitana” (,491); “O primeiro PDUI deverá tratar exclusivamente das Funções Públicas de Interesse Comum – FPIC, e a formulação de suas propostas deve estar em conformidade com os eixos do PDUI (1º coesão territorial e urbanização inclusiva, 2º conectividade territorial e competitividade econômica e 3º Governança Metropolitana)” com (,434) e “A Governança Interfederativa parece estar distante das pautas e discussões na RMSP” (,487).

Quanto à comunalidade, foram observadas duas variáveis $<0,50$ sendo: “Existem interesses políticos locais distintos em uma região metropolitana” (,470) e “Observa as disparidades políticas, econômicas e financeiras entre os Municípios” (,477). Nesse novo caso, a variância total explicada foi de 67,07%. Ainda na tentativa de melhorar o modelo foi excluída a variável: “A RMSP possui uma baixa tradição em políticas públicas regionais” (,420).

A quinta rodada da AFE apresentou os seguintes resultados: $KMO=0,721$, $p=0,000$; $MSA <0,50$ para as demais variáveis: “As diferenças políticas e ideológicas entre os Municípios da RMSP interferem na formulação de uma agenda metropolitana” (,486) e “A Governança Interfederativa parece estar distante das pautas e discussões na RMSP” (,499). Quanto aos dados da comunalidade, todas as variáveis foram superiores a 0,50. O modelo também apresentou 68,30% da variância total explicada, sendo necessário excluir a variável: “As diferenças políticas e ideológicas entre os Municípios da RMSP interferem na formulação de uma agenda metropolitana” (,486).

Durante a sexta rodada, foram identificados os seguintes resultados: $KMO=0,732$, $p=0,000$; $MSA <0,50$ para uma única variável: “Notam-se as dificuldades em estabelecer cooperações entre os Municípios da RMSP” (,449), sendo essa variável excluída para o aperfeiçoamento do modelo. A comunalidade de todas as variáveis testadas foi superior a 0,50. O modelo também apresentou 69,77% da variância total explicada.

A sétima rodada caracterizou $KMO=0,766$, $p=0,000$; MSA e comunalidade $>0,50$ e 66,03% da variância total explicada. Diante disso, na tentativa de realizar novos ajustes ao modelo, foram eliminadas as variáveis que obtiveram cargas fatoriais abaixo de 0,50. Assim, a primeira variável a ser excluída foi: “Entre os Municípios que compõem a RMSP poderá haver uma cooperação para a resolução de problemas comuns” (,461).

Ao iniciar a oitava rodada, os resultados ficaram expostos da seguinte forma: $KMO=0,750$, $p=0,000$; MSA e comunalidade $>0,50$ e 66,93% da variância total explicada. Nesse caso, optou-se por excluir a variável: “É possível haver cooperação estabelecida por meio dos arranjos institucionais regionais (consórcios públicos e prefeituras)”, por apresentar uma carga fatorial de (,412).

A nona rodada da AFE apresentou $KMO=0,753$, $p=0,000$; MSA e comunalidade $>0,50$ e 62,23% da variância total explicada. Por apresentarem cargas fatoriais $<0,50$ as variáveis: “O Estatuto da Metrópole pode ser considerado um avanço para viabilizar o processo de Governança Metropolitana” (,445) e “O primeiro PDUI deverá tratar exclusivamente das Funções Públicas de Interesse Comum – FPIC, e a formulação de suas propostas deve estar em conformidade com os eixos do PDUI (1º coesão territorial e urbanização inclusiva, 2º conectividade territorial e competitividade econômica e 3º Governança Metropolitana)”, com (,487) foram excluídas na tentativa de se aperfeiçoar o modelo.

Em relação à décima rodada, os resultados foram os seguintes: $KMO=0,772$, $p=0,000$; MSA e comunalidade $>0,50$ e 64,81% da variância total explicada. Por apresentar uma carga fatorial $<0,50$ a variável: “O Estatuto da Metrópole pode ser considerado um avanço para o processo de planejamento de políticas públicas metropolitanas” foi excluída com (,476) de carga fatorial.

Por fim, na décima primeira rodada, foram obtidos os resultados desejados, sendo: $KMO=0,785$ com $p=0,000$, MSA de todas as variáveis superiores a 0,50 e comunalidades iguais ou superiores a 0,5. Com esse resultado, obteve-se 66,88%

da variância total explicada, com todas as cargas fatoriais superiores a 0,50 para as assertivas relacionadas com a opção grau de concordância. A Tabela 7 apresenta uma síntese das rodadas da AFE, seu KMO, as variáveis excluídas do modelo e o motivo da sua exclusão, assim como a variância total explicada, após cada uma das rodadas.

Tabela 7 – Síntese das rodadas da AFE (Concordância)

Rodada	KMO	Variáveis Excluídas	Motivo da Exclusão	Variância Total Explicada
1º	0,557	A Lei Nº 13.089, de 2015, denominada de “Estatuto da Metrópole” poderá comprometer a autonomia dos Municípios.	MSA=(,258)	68,83%
2º	0,647	A ausência de um corpo técnico qualificado nos Municípios pode interferir na formulação de uma agenda metropolitana.	MSA=(,405)	68,83%
3º	0,686	Nem todas as questões poderão ser abordadas na elaboração do primeiro PDUI. Nesse caso, alguns temas como: saúde, educação e segurança pública, correm o risco de serem excluídas.	MSA=(,400)	66,03%
4º	0,706	A RMSP possui uma baixa tradição em políticas públicas regionais.	MSA=(,420)	67,07%
5º	0,721	As diferenças políticas e ideológicas entre os Municípios da RMSP interferem na formulação de uma agenda metropolitana.	MSA=(,486)	68,30%
6º	0,732	Notam-se as dificuldades em estabelecer cooperações entre os Municípios da RMSP.	MSA=(,449),	69,77%
7º	0,766	Entre os Municípios que compõem a RMSP poderá haver uma cooperação para a resolução de problemas comuns.	Cargas fatoriais <0,50=(,461)	66,03%
8º	0,750	É possível haver cooperação estabelecida por meio dos arranjos institucionais regionais (consórcios públicos e prefeituras).	Cargas fatoriais <0,50=(,412)	66,93%
9º	0,753	O Estatuto da Metrópole pode ser considerado um avanço para viabilizar o processo de Governança Metropolitana; e O primeiro PDUI deverá tratar exclusivamente das Funções Públicas de Interesse Comum – FPIC, e a formulação de suas propostas deve estar em conformidade com os eixos do PDUI (1º coesão territorial e urbanização inclusiva, 2º conectividade territorial e competitividade econômica e 3º Governança Metropolitana).	Cargas fatoriais <0,50=(,445) e (,487)	62,23%
10º	0,772	O Estatuto da Metrópole pode ser considerado um avanço para o processo de planejamento de políticas públicas metropolitanas.	Cargas fatoriais <0,50=(,476)	64,81%

Fonte: Elaboração própria (2018).

O Quadro 14 apresenta a matriz de fatores gerada pelo *software SPSS*.

Quadro 14 – Matriz de fatores (Concordância)

	Fatores				
	1	2	3	4	5
Entre os entes federados, nota-se a existência de discussões metropolitanas.	,834				
Existe a possibilidade de construção de uma agenda hegemônica entre as cidades da RMSP.	,832				
O PDUI conseguirá se articular com os 39 Municípios da RMSP.	,740				
O PDUI traz, como contribuição, a criação de uma consciência e de uma cultura metropolitana, além da possibilidade da construção coletiva entre os Municípios da RMSP.	,736				
A governança metropolitana conseguirá formular e implementar novas políticas públicas para a RMSP.	,722				
As instituições executivas estão contribuindo para a construção do PDUI (Consórcios Intermunicipais).		,806			
A gestão pública consegue enxergar de forma clara as questões metropolitanas.		,717			
As instituições governamentais (prefeituras) estão contribuindo para a formulação do PDUI.		,633			
O Estatuto da Metrópole veio para sanar as dificuldades de mobilização tendo como instrumento o Marco Legal/PDUI.		,611			
Existe a participação efetiva da sociedade civil nas consultas públicas e nas tomadas de decisões nos Municípios que compõem a RMSP.		,572			
Existe a necessidade de se pensar no desenvolvimento das cidades de forma regional.			,853		
Os Municípios deverão trabalhar de forma integrada e sob uma perspectiva de desenvolvimento regional.			,835		
A Governança Interfederativa parece estar distante das pautas e discussões na RMSP.				,783	
As prefeituras deverão adequar seus Planos Diretores as propostas do PDUI.				,721	
Observa as disparidades políticas, econômicas e financeiras entre os Municípios.					,826
Existem interesses políticos locais distintos em uma região metropolitana.					,732

Fonte: Elaboração própria (2018).

A análise multivariada de dados, fazendo uso da técnica de Análise Fatorial Exploratória, constatou que das 27 assertivas iniciais, 16 apresentam dados significativos, enquadrando-se nos parâmetros do modelo segundo as contribuições teóricas de Pestana e Gageiro (1998) e Hair *et al* (2005). Dessa forma, agrupando as assertivas em cinco componentes (Quadro 14).

A segunda etapa da AFE foi realizada acerca do grau de importância das assertivas descritas na pesquisa (Apêndice D).

Sendo assim, em sua primeira rodada, a AFE obteve um KMO de 0,631 ($p=0,000$), porém, o *MSA* de algumas variáveis ficou abaixo do parâmetro estabelecido ($>0,5$) sendo essas variáveis: “A Lei Nº 13.089, de 2015, denominada de Estatuto da Metrópole poderá comprometer a autonomia dos Municípios” (,349); “Existem interesses políticos locais distintos em uma região metropolitana” (,452); “O Estatuto da Metrópole veio para sanar as dificuldades de mobilização tendo como instrumento o Marco Legal/PDUI” (,473); “A gestão pública consegue enxergar de forma clara as questões metropolitanas” (,297); e “As prefeituras deverão adequar seus Planos Diretores às propostas do PDUI” (,428).

Quanto à comunalidade, todas as variáveis corresponderam ao parâmetro $\Rightarrow 0,50$ e 75,31% da variância total explicada. Nesse caso, na tentativa de melhorar o modelo à variável: “A gestão pública consegue enxergar de forma clara as questões metropolitanas”, foi excluída com um *MSA* de (,297) dando início a uma nova rodada de análise dos dados.

A segunda rodada da AFE obteve os seguintes resultados: KMO=0,657, $p=0,000$; *MSA* $<0,50$ para as demais variáveis: “A Lei Nº 13.089, de 2015, denominada de Estatuto da Metrópole poderá comprometer a autonomia dos Municípios” (,359); “Existem interesses políticos locais distintos em uma região metropolitana” (,437); e “As prefeituras deverão adequar seus Planos Diretores às propostas do PDUI” (,428). Comunalidade $>0,50$ para todas as variáveis e 72,80% da variância total explicada. Com um baixo *MSA*, a variável: “A Lei Nº 13.089, de 2015, denominada de Estatuto da Metrópole poderá comprometer a autonomia dos Municípios”, foi excluída, na tentativa de melhorar o modelo.

A terceira rodada da AFE obteve KMO=0,679, $p=0,000$ e *MSA* $<0,50$ para uma única variável: “As prefeituras deverão adequar seus Planos Diretores às propostas do PDUI” (,478). Comunalidade $>0,50$ para todas as demais variáveis e 73,74% da variância total explicada.

A quarta rodada apresentou os seguintes resultados: KMO=0,686, $p=0,000$; *MSA* e comunalidade $>0,50$ e 71,27% da variância total explicada. Por apresentarem cargas fatoriais $<0,50$ às variáveis: “É possível haver cooperação estabelecida por meio dos arranjos institucionais regionais (consórcios públicos e prefeituras)” com (,472); e “Os Municípios deverão trabalhar de forma integrada e sob uma

perspectiva de desenvolvimento regional” (,426) foram excluídas. Também foi excluída a variável “Existem interesses políticos locais distintos em uma região metropolitana”, essa última declinada na tentativa de melhorar o modelo a atender aos parâmetros exigidos pela AFE.

Por fim, a quinta rodada obteve os parâmetros desejados, sendo: $KMO=0,659$ com $p=0,000$, MSA de todas as variáveis superiores a 0,50 e comunalidades iguais ou superiores a 0,5. Dessa forma, o modelo obteve 75,53% da variância total explicada, com todas as cargas fatoriais superiores a 0,50 para as assertivas relacionadas com a opção grau de importância. A Tabela 8 apresenta uma síntese das rodadas da AFE, os resultados do seu KMO, as variáveis excluídas do modelo, assim como o motivo da sua exclusão e a variância total explicada, após cada uma das rodadas da AFE.

Tabela 8 – Síntese das rodadas da AFE (Importância)

Rodada	KMO	Variáveis Excluídas	Motivo da Exclusão	Variância Total Explicada
1º	0,631	A gestão pública consegue enxergar de forma clara as questões metropolitanas.	$MSA=(,297)$	75,31%
2º	0,657	A Lei Nº 13.089, de 2015, denominada de Estatuto da Metr�pole poderá comprometer a autonomia dos Municípios.	$MSA=(,359)$	72,80%
3º	0,679	As prefeituras deverá adequar seus Planos Diretores às propostas do PDUJ.	$MSA=(,478)$	73,74%
4º	0,686	� possível haver coopera�o estabelecida por meio dos arranjos institucionais regionais (consórcios públicos e prefeituras); Os Municípios deverá trabalhar de forma integrada e sob uma perspectiva de desenvolvimento regional; 1Tamb�m foi excluída a variável: Existem interesses políticos locais distintos em uma região metropolitana. (variável declinada para melhorar o modelo a atender aos parâmetros exigidos pela AFE)	Cargas fatoriais $<0,50=(,472)$ e $(,426)$	71,27%

Fonte: Elabora o própria (2018).

O Quadro 15 apresenta a matriz de fatores gerada pelo *software SPSS*.

¹ A presente variável foi declinada do modelo quantitativo por não estar inserida nos fatores formulados. Sua exclusão não alterou os resultados da AFE.

Quadro 15 – Matriz de fatores (Importância)

	Fatores						
	1	2	3	4	5	6	7
A ausência de um corpo técnico qualificado nos Municípios pode interferir na formulação de uma agenda metropolitana.	,880						
As diferenças políticas e ideológicas entre os Municípios da RMSP interferem na formulação de uma agenda metropolitana.	,873						
A RMSP possui uma baixa tradição em políticas públicas regionais.	,775						
Nem todas as questões poderão ser abordadas na elaboração do primeiro PDUI. Nesse caso, alguns temas como: saúde, educação e segurança pública, correm o risco de serem excluídas.	,735						
A Governança Interfederativa parece estar distante das pautas e discussões na RMSP.	,721						
A governança metropolitana conseguirá formular e implementar novas políticas públicas para a RMSP.		,812					
Entre os Municípios que compõem a RMSP poderá haver uma cooperação para a resolução de problemas comuns.		,784					
Entre os entes federados, nota-se a existência de discussões metropolitanas.		,713					
Existe a participação efetiva da sociedade civil nas consultas públicas e nas tomadas de decisões nos Municípios que compõem a RMSP.		,688					
Existe a possibilidade de construção de uma agenda hegemônica entre as cidades da RMSP.		,620					
As instituições governamentais (prefeituras) estão contribuindo para a formulação do PDUI.			,886				
As instituições executivas estão contribuindo para a construção do PDUI (Consórcios Intermunicipais).			,797				
O PDUI conseguirá se articular com os 39 Municípios da RMSP.			,599				
Observa as disparidades políticas, econômicas e financeiras entre os Municípios.				,870			
Notam-se as dificuldades em estabelecer cooperações entre os Municípios da RMSP.				,752			

Continua

Continuação do Quadro 15.

O primeiro PDUI deverá tratar, exclusivamente, das Funções Públicas de Interesse Comum – FPIC e a formulação de suas propostas deve estar em conformidade com os eixos do PDUI (1º coesão territorial e urbanização inclusiva, 2º conectividade territorial e competitividade econômica e 3º Governança Metropolitana).						,775	
O Estatuto da Metrópole pode ser considerado um avanço para viabilizar o processo de Governança Metropolitana.						,748	
O Estatuto da Metrópole pode ser considerado um avanço para o processo de planejamento de políticas públicas metropolitanas.						,827	
Existe a necessidade de se pensar no desenvolvimento das cidades de forma regional.						,807	
O Estatuto da Metrópole veio para sanar as dificuldades de mobilização tendo como instrumento o Marco Legal/PDUI.							,847
O PDUI traz como contribuição a criação de uma consciência e de uma cultura metropolitana, além da possibilidade da construção coletiva entre os Municípios da RMSP.							,646

Fonte: Elaboração própria (2018).

A análise multivariada de dados, com o auxílio da técnica de Análise Fatorial Exploratória, concluiu que das 27 assertivas iniciais, 21 apresentam dados significativos, enquadrando-se nos parâmetros teóricos de Pestana e Gageiro (1998) e Hair *et al* (2005). Desse modo, as assertivas foram agrupadas em sete componentes, conforme apresentadas no Quadro 15.

4.5.3 Fatores formulados após a AFE

Após finalizada a Análise Fatorial Exploratória, foi permitido visualizar um processo de simplificação dos dados, caracterizado por meio de dimensões subjacentes. Foram identificados 5 fatores para as variáveis sobre grau de concordância e 7 fatores para as variáveis relacionadas ao grau de importância. O Quadro 16 apresenta os fatores formulados referentes ao grau de importância.

Quadro 16 – Fatores (Concordância)

Variáveis	Fatores
Entre os entes federados, nota-se a existência de discussões metropolitanas.	Articulação Metropolitana
Existe a possibilidade de construção de uma agenda hegemônica entre as cidades da RMSP.	
O PDUI conseguirá se articular com os 39 Municípios da RMSP.	
O PDUI traz, como contribuição, a criação de uma consciência e de uma cultura metropolitana, além da possibilidade da construção coletiva entre os Municípios da RMSP.	
A governança metropolitana conseguirá formular e implementar novas políticas públicas para a RMSP.	
As instituições executivas estão contribuindo para a construção do PDUI (Consórcios Intermunicipais).	Cooperação Metropolitana
A gestão pública consegue enxergar de forma clara as questões metropolitanas.	
As instituições governamentais (prefeituras) estão contribuindo para a formulação do PDUI.	
O Estatuto da Metrópole veio para sanar as dificuldades de mobilização tendo como instrumento o Marco Legal/PDUI.	
Existe a participação efetiva da sociedade civil nas consultas públicas e nas tomadas de decisões nos Municípios que compõem a RMSP.	
Existe a necessidade de se pensar no desenvolvimento das cidades de forma regional.	Agenda Metropolitana
Os Municípios deverão trabalhar de forma integrada e sob uma perspectiva de desenvolvimento regional.	
A Governança Interfederativa parece estar distante das pautas e discussões na RMSP.	Mobilização Imposta por Força de Lei
As prefeituras deverão adequar seus Planos Diretores às propostas do PDUI.	
Observa as disparidades políticas, econômicas e financeiras entre os Municípios.	Dissenso
Existem interesses políticos locais distintos em uma região metropolitana.	

Fonte: Elaboração própria (2018).

Do mesmo modo, as dimensões subjacentes contribuíram com a identificação de 7 fatores para as variáveis sobre grau de importância. O Quadro 17 apresenta as variáveis e a relação dos fatores formulados.

Quadro 17 – Fatores (Importância)

Variáveis	Fatores
A ausência de um corpo técnico qualificado nos Municípios pode interferir na formulação de uma agenda metropolitana.	Desafios Metropolitanos
As diferenças políticas e ideológicas entre os Municípios da RMSP interferem na formulação de uma agenda metropolitana.	
A RMSP possui uma baixa tradição em políticas públicas regionais.	
Nem todas as questões poderão ser abordadas na elaboração do primeiro PDUI. Nesse caso, alguns temas como: saúde, educação e segurança pública, correm o risco de serem excluídas.	
A Governança Interfederativa parece estar distante das pautas e discussões na RMSP.	
A governança metropolitana conseguirá formular e implementar novas políticas públicas para a RMSP.	Cooperação Metropolitana
Entre os Municípios que compõem a RMSP poderá haver uma cooperação para a resolução de problemas comuns.	
Entre os entes federados, nota-se a existência de discussões metropolitanas.	
Existe a participação efetiva da sociedade civil nas consultas públicas e nas tomadas de decisões nos Municípios que compõem a RMSP.	
Existe a possibilidade de construção de uma agenda hegemônica entre as cidades da RMSP.	
As instituições governamentais (prefeituras) estão contribuindo para a formulação do PDUI.	Construção Coletiva do PDUI
As instituições executivas estão contribuindo para a construção do PDUI (Consórcios Intermunicipais).	
O PDUI conseguirá se articular com os 39 Municípios da RMSP.	
Observa as disparidades políticas, econômicas e financeiras entre os Municípios.	Dissenso
Notam-se as dificuldades em estabelecer cooperações entre os Municípios da RMSP.	
O primeiro PDUI deverá tratar, exclusivamente, das Funções Públicas de Interesse Comum – FPIC e a formulação de suas propostas deve estar em conformidade com os eixos do PDUI (1º coesão territorial e urbanização inclusiva, 2º conectividade territorial e competitividade econômica e 3º Governança Metropolitana).	Governança Metropolitana
O Estatuto da MetrÓpole pode ser considerado um avanço para viabilizar o processo de Governança Metropolitana.	

Continua

Continuação do Quadro 17.

O Estatuto da Metrópole pode ser considerado um avanço para o processo de planejamento de políticas públicas metropolitanas.	Agenda Metropolitana
Existe a necessidade de se pensar no desenvolvimento das cidades de forma regional.	
O Estatuto da Metrópole veio para sanar as dificuldades de mobilização tendo como instrumento o Marco Legal/PDUI.	Mobilização Imposta por Força de Lei
O PDUI traz, como contribuição, a criação de uma consciência e de uma cultura metropolitana, além da possibilidade da construção coletiva entre os Municípios da RMSP.	

Fonte: Elaboração própria (2018).

Com os resultados obtidos por meio da Análise Fatorial Exploratória, foi possível observar as dimensões latentes que explicam o conjunto original das variáveis observadas na pesquisa. Assim, as informações presentes nas variáveis foram resumidas em um conjunto de doze fatores, sendo que cinco deles estão relacionados ao grau de concordância e sete relacionados ao grau de importância, permitindo a identificação das relações estruturais entre as variáveis mensuradas pelo instrumento quantitativo.

Antes de discutir o agrupamento, os fatores que representam o grau de concordância estão denominados da seguinte forma: Articulação Metropolitana, Cooperação Metropolitana, Agenda Metropolitana, Mobilização Imposta por Força de Lei e Dissenso. Quanto ao conjunto de fatores que representam o grau de importância, estão expostos sob os seguintes nomes: Desafios Metropolitanos, Cooperação Metropolitana, Construção Coletiva do PDUI, Dissenso, Governança Metropolitana, Agenda Metropolitana e Mobilização Imposta por Força de Lei. Quatro fatores convergem entre grau de concordância e grau de importância, são eles: Cooperação Metropolitana, Agenda Metropolitana, Mobilização Imposta por Força de Lei e Dissenso.

O primeiro fator apresenta uma discussão relacionada ao processo de articulação metropolitana (concordância), além de não haver convergência entre os fatores associados ao grau de importância. Assim, a existência de discussões metropolitanas, a possibilidade de construção de uma agenda hegemônica entre as cidades da RMSP e a criação de uma consciência e de uma cultura metropolitana, aliadas à possibilidade da construção coletiva entre os Municípios da RMSP, podem

ser apontadas como um processo de articulação. O processo de articulação metropolitana é resultante de um fortalecimento político democrático, como um instrumento essencial de transformação (FIGUEIREDO; MARQUES, 2001; FREY, 2012).

O segundo fator denominado de cooperação metropolitana apresenta apenas uma convergência entre concordância e importância, destacando a assertiva: Existe a participação efetiva da sociedade civil nas consultas públicas e nas tomadas de decisões nos Municípios que compõem a RMSP. As demais assertivas relacionadas ao grau de concordância são: As instituições executivas estão contribuindo para a construção do PDUI (Consórcios Intermunicipais); A gestão pública consegue enxergar de forma clara as questões metropolitanas; As instituições governamentais (prefeituras) estão contribuindo para a formulação do PDUI; O Estatuto da Metrópole veio para sanar as dificuldades de mobilização, tendo como instrumento o Marco Legal/PDUI.

As assertivas inseridas sob o grau de importância são: A governança metropolitana conseguirá formular e implementar novas políticas públicas para a RMSP; Entre os Municípios que compõem a RMSP poderá haver uma cooperação para a resolução de problemas comuns; Entre os entes federados, nota-se a existência de discussões metropolitanas; existe a possibilidade de construção de uma agenda hegemônica entre as cidades da RMSP.

Algumas assertivas como: A governança metropolitana conseguirá formular e implementar novas políticas públicas para a RMSP e entre os Municípios que compõem a RMSP poderá haver uma cooperação para a resolução de problemas comuns, possuem baixa concordância e alto grau de importância. Assim, a cooperação entre os entes federados surge por meio de um viés estratégico para o desenvolvimento regional/metropolitano, sendo essa cooperação um importante elo para proporcionar execução e melhorias quanto ao desenvolvimento de políticas públicas metropolitanas (SOUZA; REZENDE; HARDT, 2007; CLEMENTINO, 2016).

Quanto ao terceiro fator denominado de agenda metropolitana, o cotejamento entre as variáveis possui uma similaridade quanto ao seu grau de concordância e importância, correspondendo à assertiva: Existe a necessidade de se pensar no desenvolvimento das cidades de forma regional.

Para as assertivas: Os Municípios deverão trabalhar de forma integrada e sob uma perspectiva de desenvolvimento regional, e o Estatuto da Metrópole pode ser considerado um avanço para o processo de planejamento de políticas públicas metropolitanas, foi observada uma diferença superior para o grau de importância quando comparado ao grau de concordância dessas questões. Perin e Camargo (2016) ressaltam que o momento é propício para discutir na agenda dos Municípios a prevalência dos interesses comuns sobre o local, atuando de forma integrada com possibilidades de um diálogo permanente para o processo de planejamento integrado.

A mobilização imposta por força de Lei é apresentada como quarto fator criado pela AFE, com divergências entre as assertivas relacionadas ao grau de concordância e grau de importância. Como grau de concordância, foram agrupadas as assertivas: A Governança Interfederativa parece estar distante das pautas e discussões na RMSP; As prefeituras deverão adequar seus Planos Diretores às propostas do PDUI. Representando o grau de importância, seguem as assertivas: O Estatuto da Metrópole veio para sanar as dificuldades de mobilização, tendo como instrumento o Marco Legal/PDUI; O PDUI traz, como contribuição, a criação de uma consciência e de uma cultura metropolitana, além da possibilidade da construção coletiva entre os Municípios da RMSP.

Algumas obrigаторiedades deverão ser respeitadas pelos entes municipais como, a construção do PDUI, adequação dos planos diretores municipais às propostas do PDUI e, ainda, mesmo que de forma incipiente, a governança metropolitana deverá ser construída de forma participativa, minimizando as demandas regionais relativas aos serviços urbanos nas áreas metropolitanas (WILSON; SPINK; WARD, 2011).

O dissenso é apresentado como o quinto fator, estando associado aos conflitos metropolitanos. O agrupamento entre as variáveis possui semelhança quanto ao seu grau de concordância e importância, relacionado à assertiva: Observa as disparidades políticas, econômicas e financeiras entre os Municípios. Para as assertivas: Existem interesses políticos locais distintos em uma região metropolitana e notam-se as dificuldades em estabelecer cooperações entre os Municípios da RMSP, foi observada uma inclinação para o grau de concordância, com relação ao grau de importância de ambas as questões.

Santos, Fernandes e Teixeira (2013) retratam que nos espaços metropolitanos os conflitos são representados de maneira distintiva. Clementino (2016, p.7) corrobora com essa distinção afirmando que “[...] os conflitos partidários funcionam como obstáculos poderosos à integração das ações [...]”. Desse modo, os conflitos metropolitanos configuram-se entre disparidades de interesses políticos locais, além das diferenças econômicas e financeiras entre os Municípios.

O sexto fator formulado apresenta os desafios metropolitanos, agrupando as seguintes assertivas: A ausência de um corpo técnico qualificado nos Municípios pode interferir na formulação de uma agenda metropolitana; As diferenças políticas e ideológicas entre os Municípios da RMSP interferem na formulação de uma agenda metropolitana; A RMSP possui uma baixa tradição em políticas públicas regionais; Nem todas as questões poderão ser abordadas na elaboração do primeiro PDUI. Nesse caso, alguns temas como: saúde, educação e segurança pública, correm o risco de serem excluídas; A Governança Interfederativa parece estar distante das pautas e discussões na RMSP.

O cotejamento entre as variáveis apresenta em sua discussão apenas assertivas relacionadas ao grau de importância, não havendo convergência entre os fatores associados ao grau de concordância. Os desafios metropolitanos podem ser compreendidos pelas contribuições teóricas de Lacerda e Ribeiro (2014) e Soares e Fedozzi (2016) quando descrevem sobre os limites relativos à constituição de sistemas de gestão de forma cooperada e interfederativa, considerando os conflitos e as contradições políticas e sociais existentes nas RMs.

A construção coletiva do PDUI representa o sétimo fator formulado por meio da AFE. As variáveis agrupadas representam apenas assertivas relacionadas ao grau de importância, não estando associadas ao grau de concordância. As assertivas agrupadas nesse fator são: As instituições governamentais (prefeituras) estão contribuindo para a formulação do PDUI; As instituições executivas estão contribuindo para a construção do PDUI (Consórcios Intermunicipais); O PDUI conseguirá se articular com os 39 Municípios da RMSP.

Entre as obrigatoriedades do PDUI, destacam-se a necessidade de ser instituído por Lei Estadual, com revisões a cada 10 (dez) anos, observando seus Artigos 10 e 11 (MOURA; HOSHINO, 2015). Os Planos Diretores Municipais também devem estar em conformidade com o Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado (DELCOL, 2015).

O último fator caracterizado pela AFE foi denominado de governança metropolitana. Esse fator está vinculado ao grau de importância, não apresentando nenhuma relação quanto ao grau de concordância. As assertivas inseridas estão expostas como: O primeiro PDUI deverá tratar exclusivamente das Funções Públicas de Interesse Comum – FPIC e a formulação de suas propostas deve estar em conformidade com os eixos do PDUI (1º coesão territorial e urbanização inclusiva, 2º conectividade territorial e competitividade econômica e 3º Governança Metropolitana); O Estatuto da Metrópole pode ser considerado um avanço para viabilizar o processo de Governança Metropolitana.

A governança metropolitana deve ser compreendida como um sistema de integração e coordenação, atribuindo melhorias na oferta de serviços públicos entre os diferentes níveis de governos. Também está associada à busca contínua de planejamento e formulação de políticas públicas metropolitanas (DAVANZO; NEGREIROS; SANTOS, 2010; FREY, 2012; CÉSAR, 2017).

4.5.4 Estatística descritiva dos fatores formulados (concordância/importância)

Com o auxílio da estatística descritiva foi possível verificar a média, mediana e o Coeficiente de Variação – CV entre os fatores formulados (grau de concordância e grau de importância). Sindelar, Conto e Ahlert (2014) descrevem o CV como:

O Coeficiente de Variação indica a magnitude relativa do desvio-padrão quando comparado com a média da distribuição das medidas. Essa medida é utilizada com frequência quando temos o objetivo de comparar duas ou mais distribuições que possuem médias diferentes, ou estão expressas em unidade de medidas diferentes (SINDELAR; CONTO; AHLERT, 2014, p.93).

Para calcular o CV é utilizada a seguinte fórmula:

Dados de uma população:

$$\gamma = \frac{\sigma}{\mu}$$

Compreensões:

σ = desvio-padrão

μ = média aritmética da população

É importante destacar as propriedades do CV, sendo a primeira característica relacionada ao fato do CV não possuir unidades, existindo a possibilidade de comparação com diversas distribuições de frequência. Torna-se sem utilidade quando a média possui uma tendência a 0 (zero). Analisa a dispersão em termos relativos, em (%). Desse modo, CV menor ou igual a 15% significa baixa dispersão: dados homogêneos/semelhantes, com menor dispersão em torno da média. CV entre 15 e 30% representa uma média dispersão. E CV maior que 30% expressa uma alta dispersão, com seus dados heterogêneos, desiguais/diferentes (SINDELAR; CONTO; AHLERT, 2014).

As estatísticas descritivas serão utilizadas para discutir cada fator criado, observando sua média, mediana e o CV, com base no seu grau de concordância e grau de importância. Esse processo de análise será iniciado com os fatores que possuem as mesmas nomenclaturas, para seus respectivos graus de concordância e importância (Cooperação Metropolitana; Agenda Metropolitana; Mobilização Imposta por Força de Lei; Conflitos Metropolitanos), e, por fim, apresentados os fatores formulados de forma individual (Articulação Metropolitana; Desafios Metropolitanos; Construção Coletiva do PDUI; Governança Metropolitana) de acordo com os quadros 15 e 16.

Cooperação Metropolitana

O primeiro fator analisado por meio da estatística descritiva refere-se à cooperação metropolitana. A média atribuída, de acordo com as notas dadas pelos pesquisados para o grau de concordância, foi de 6,60 (CV 23%). Contudo, a média deliberada para as notas relacionadas ao grau de importância foi superior, consistindo em 9,18 (CV 10%). Segundo ambas as médias, é possível discutir que os pesquisados consentem quanto às assertivas que expressam o grau de concordância, estando associadas à contribuição das prefeituras e dos Consórcios Públicos Intermunicipais na formulação do PDUI. Também deve ser observado que, de acordo com os pesquisados, o Estatuto da Metrópole poderá sanar as dificuldades de mobilização com a possibilidade de construção de uma agenda hegemônica, possibilitando ações de cooperação para a resolução de problemas comuns entre os Municípios que compõem a RMSP.

Cabe destacar que os pesquisados concordam com a cooperação metropolitana. Porém, a diferença entre as médias (concordância e importância) reafirma a percepção de Blanco e Gomà (2003), quando ressaltam que, em termos institucionais, as problemáticas metropolitanas aparentam não compreender a dinâmica de cooperação. Dessa forma, o grau de importância da cooperação torna-se superior, possibilitando por meio de ações cooperadas que uma política pública mude de escala, quer dizer, a metropolização induz a necessidade de cooperação. Assim, a cooperação exercida por uma coletividade se faz importante para formular estratégias de desenvolvimento que proporcionem a promoção do espaço metropolitano, isto é, cooperação em detrimento de ações individuais (DAVANZO; NEGREIROS; SANTOS, 2010; CLEMENTINO, 2016).

Agenda Metropolitana

O segundo fator analisado refere-se à agenda metropolitana. Para esse fator, a média atribuída com base nas notas dadas pelos pesquisados para o grau de concordância foi de 9,06 (CV 14%). A média apresentada para as notas relacionadas ao grau de importância foi de 9,27 (CV 11%). O CV apresentou uma baixa dispersão, com homogeneidade entre os dados. Nesse caso, a média confirma que entre os pesquisados existe um consenso quanto ao grau de concordância e grau de importância, existindo a necessidade de pensar no desenvolvimento das cidades de forma regional.

Assim, o Estatuto da Metrópole pode ser considerado um avanço para o processo de planejamento e implementação de políticas públicas metropolitanas. Contudo, a agenda metropolitana deverá ser respaldada com o prevailecimento dos interesses comuns sobre o local, proporcionando diálogos entre Estados e Municípios, academia, sociedade civil e seus respectivos movimentos sociais (MOURA; HOSHINO, 2015; PERIN; CAMARGO, 2016).

Mobilização Imposta por Força de Lei

Quanto ao terceiro fator analisado, denominado de mobilização imposta por força de Lei, a média correspondente para o grau de concordância foi de 8,22 (CV 20%). Para o grau de importância, a média reflete a nota de 8,86 (CV 15%). Observa-se pouca diferença entre as médias, com uma pequena inclinação para o grau de importância, com o seu CV apresentando uma baixa dispersão entre os

dados. Para os dados que representam o grau de concordância, o CV possui uma média dispersão, porém sem alterações significativas entre ambos.

Posto isto, os pesquisados confirmam que a mobilização imposta por força de Lei possui ao mesmo tempo concordância e importância. Desse modo, o Estatuto da Metrópole veio para amenizar as dificuldades de mobilização, tendo como instrumento o PDUI, para tanto, as prefeituras deverão adequar seus Planos Diretores às propostas do PDUI, possibilitando a construção de uma consciência e de uma cultura metropolitana, além da possibilidade de uma organização coletiva entre os Municípios da RMSP para o enfrentamento de problemas comuns.

Martins de Sá *et al* (2017) descrevem que o Estatuto da Metrópole poderá ser conceituado como um regramento jurídico para estabelecer as diretrizes, o planejamento, a gestão e execução das FPICs nas regiões metropolitanas, respaldado em seu Art. 1º. (Anexo A). A determinação imposta por força de Lei disciplina a institucionalização das Regiões Metropolitanas, penalizando as autoridades pelo descumprimento de seus dispositivos e incorrendo em improbidade administrativa, nos termos dos Artigos 20 e 21 (MOURA; HOSHINO, 2015).

Dissenso

O dissenso representa o quarto fator analisado. Para tanto, a média que corresponde ao grau de concordância foi de 8,81 (CV 15%), com uma pequena diferença quando confrontada com a média que caracteriza o grau de importância 9,10 (CV 14%). Os resultados dessa análise movem a discussão para um consenso entre os pesquisados, no que diz respeito ao fato dos pesquisados observarem disparidades políticas, econômicas e financeiras entre os Municípios, além de ser válido destacar que, na compreensão dos pesquisados, existem interesses políticos locais distintos nas RMs, o que proporciona dificuldades para estabelecer cooperações entre os Municípios.

Diante disso, a média pertinente para o grau de importância das assertivas formuladas obteve uma pequena ascendência, podendo ser evidenciada que, entre os pesquisados, existe concordância entre as assertivas propostas. Porém, o grau de importância dessas assertivas detém maior relevância. Quanto ao Coeficiente de Variação, tanto grau de concordância, quanto ao grau de importância, possuem um CV com baixa dispersão.

Desse modo, o Estatuto da Metr pole poderá ser uma ferramenta útil para mapear os principais conflitos e os desafios metropolitanos. Assim, o relatório de pesquisa do IPEA (2017) destaca que:

O levantamento das principais determina es do Estatuto da Metr pole, aliado ao acompanhamento dos maiores desafios enfrentados pelo governo do Estado e dos Municípios integrantes da RM de São Paulo, pode permitir o mapeamento dos principais conflitos e solu es adotadas pelo poder público na institui o da gestão metropolitana plena. A experiência da maior metrópole brasileira, com todas as suas dificuldades e limita es, pode servir de importante referência para o resto do país (IPEA, 2017, p.11).

O Estatuto da Metr pole surge com a inten o de minimizar os conflitos e evitar a sobreposi o individual, com o seu desafio desenhado sob a proposta de constituir um interesse único, e que possibilite melhorias coletivas nos espaços metropolitanos.

Articula o Metropolitana

O quinto fator a ser analisado foi denominado de articula o metropolitana, representado apenas pelo seu grau de concordância, respeitando o processo de formula o dos fatores criados por meio da técnica AFE. A média atribuída foi de 7,21, sendo possível observar entre os pesquisados um consenso sobre o processo de articula o metropolitana. Para esse fator, o CV representou uma média dispersão entre os dados (24%). Nesse caso, para que haja a articula o metropolitana, será preciso criar uma cultura que impulse as a es metropolitanas. Por meio da cultura metropolitana, será possível formular políticas públicas direcionadas para atender as demandas regionais, respaldada na constru o coletiva entre os Municípios e possibilitando a soma de esforços para fortalecer a agenda.

Esse processo deverá ser respaldado nas premissas do PDUI, respeitando o Art. 10 do Estatuto da Metr pole (2015, S/N) quando a Lei descreve que “As regiões metropolitanas e as aglomera es urbanas deverão contar com Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado, aprovado mediante Lei estadual”. Além, do fato de que, os entes municipais necessitarão compatibilizar seus Planos Diretores com

o PDUI da sua unidade territorial (BRASIL, ESTATUTO DA METRÓPOLE, 2015). Contudo, é importante observar que o processo de articulação entre Estados e Municípios por meio do Estatuto da Metrópole ainda possui traços incipientes, classificado por Clementino (2016) como movimentos ainda discretos.

Em sua maioria, o processo de articulação entre os municípios ocorre por meio dos Consórcios Públicos Intermunicipais, proporcionando experiências de articulações entre os Municípios, realizando tarefas conjuntas e propondo soluções para os problemas comuns, resultando em um processo de integração dos interesses e o favorecimento de políticas públicas regionais (FREY, 2012; SILVA, 2016). Em tal caso, quando atuantes, os Consórcios Públicos Intermunicipais tornam-se o modelo mais adequado para a formulação e implementação de políticas públicas metropolitanas.

Desafios Metropolitanos

Os desafios metropolitanos representam o sexto fator a ser analisado, expostos apenas para o grau de importância, de acordo com os resultados atingidos pela AFE. Assim, a média atribuída foi de 4,88 (CV 58%), classificada como uma heterogeneidade entre os dados. Desse modo, é possível observar que algumas assertivas possuíam baixa importância entre os pesquisados, reconhecendo, inclusive, que nem todas as questões poderão ser abordadas na elaboração do primeiro PDUI. Nesse caso, agendas importantes como saúde, educação e segurança pública, correm o risco de serem excluídas, por se tratarem de problemas que fogem da escala metropolitana.

Outros indicadores ressaltam, de forma didática e sintética, os aspectos negativos, tais como, as diferenças políticas e ideológicas entre os Municípios da RMSP interferindo na formulação de uma agenda metropolitana. O individualismo político, por meio de um inconfesso interesse particular, cria as condições para um cenário de predominância das estratégias pessoais, desfavorecendo o processo de construção coletiva e criando um cenário de subdesenvolvimento político.

Rodrigues (2009, p.22), evidencia que o termo subdesenvolvimento político “[...] seria a profunda instabilidade do nosso sistema partidário, sua incapacidade de representar interesses sociais e, basicamente, de servir de canal de intermediação entre o poder público e a sociedade”. Como resultado, os pesquisados concordam quanto à baixa tradição em políticas públicas regionais, porém parecem não

enxergar tal questão quanto ao seu grau de importância para o enfrentamento das principais problemáticas regionais, sem qualquer homogeneidade entre grau de concordância e grau de importância.

A ausência de um corpo técnico qualificado nos Municípios também poderá interferir de forma negativa na formulação de uma agenda metropolitana, sendo que, pela perspectiva da força de trabalho, as pequenas e médias cidades encontram dificuldades relativas à indisponibilidade profissional para formar seus próprios quadros técnicos (LISBOA, SANTIAGO, RIBEIRO JUNIOR, 2016).

Construção Coletiva do PDUI

O sétimo fator a ser analisado apresenta a construção coletiva do PDUI, também exposto apenas para o grau de importância desta pesquisa, segundo os resultados da AFE. A média atribuída para esse fator foi de 9,47 (CV 9%) representando uma baixa dispersão entre os dados. Os pesquisados compreendem a importância do processo de construção coletiva do PDUI, ocorrendo de forma colaborativa entre as instituições governamentais (prefeituras), e as instituições executivas (Consórcios Públicos Intermunicipais).

Entre os pesquisados existe um entendimento sobre a importância do Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado, tal plano, deverá evoluir na tentativa de fortalecer o processo de articulação entre os 39 Municípios inseridos na RMSp. De acordo com o Estatuto da Metrópole (2015, S/N) “O Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado de região metropolitana ou de aglomeração urbana deverá considerar o conjunto de Municípios que compõem a unidade territorial urbana [...]”. Nesse contexto, o primeiro PDUI deverá abordar as FPICs, além do fato de possuir uma metodologia orientada para a articulação das políticas públicas de maneira regional.

Do mesmo modo, as contribuições determinadas pelos Consórcios Públicos Intermunicipais estão respaldadas na Lei Nº 11.107, de 6 de abril de 2005. Sendo os Consórcios Públicos Intermunicipais uma alternativa importante para a gestão pública, capaz de viabilizar acordos regionais, e proporcionar o fortalecimento institucional e administrativo dos Municípios, ensejando o processo de governança entre os entes municipais como o principal compromisso dos Consórcios Públicos Intermunicipais (CONFEDERAÇÃO NACIONAL DOS MUNICÍPIOS, 2016). De acordo com a Confederação Nacional dos Municípios – CNM, os Consórcios

Públicos Intermunicipais despontam como uma alternativa para consolidar a colaboração e governança entre governos locais/regionais, respaldados por um cenário jurídico institucional (Lei Nº 11.107, de 6 de abril de 2005).

Governança Metropolitana

Nesse contexto, o último fator a ser analisado foi denominado de governança metropolitana, também sendo reconhecido frente os resultados da AFE apenas para o seu grau de importância. De acordo com os pesquisados, a média atribuída em uma escala de 0 a 10 foi de 8,77, obtendo um Coeficiente de Variação de 16%, classificado como uma baixa dispersão e homogeneidade entre os dados. É possível ressaltar que os pesquisados reconhecem a importância do primeiro PDUI tratar apenas das questões relacionadas às Funções Públicas de Interesse Comum, assim, respeitando os eixos do Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado exposto da seguinte forma: 1º coesão territorial e urbanização inclusiva, 2º conectividade territorial e competitividade econômica e 3º Governança Metropolitana.

Diante disso, a coesão territorial e a urbanização inclusiva ressaltam a importância em observar as demandas metropolitanas relacionadas à infraestrutura urbana, como: serviços, habitação e mobilidade (SÃO PAULO – PDUI, 2017). Do mesmo modo, a conectividade territorial e a competitividade econômica irão requerer investimentos no atual sistema de infraestrutura metropolitana, a fim de superar as disparidades socioespaciais e promover a integração no território metropolitano, reproduzindo nesse espaço soluções para os problemas comuns (SÃO PAULO – PDUI, 2017).

Para tanto, a Governança Metropolitana poderá ser o processo pelo qual as demandas metropolitanas sejam diminuídas por meio de ações integradas entre os entes regionais. A governança metropolitana é, portanto, uma forma de governar mais cooperativa e articuladamente, respeitando o novo modelo de regulação coletiva, baseado no processo de interação (KLINK, 2009). A Tabela 9 apresenta os dados contendo as estatísticas descritivas para cada fator analisado (concordância/importância).

Tabela 9 – Estatística descritiva (concordância/importância)

Fatores	Concordância			Importância		
	Nota média	Nota mediana	Coef. de Var.	Nota média	Nota mediana	Coef. de Var.
Cooperação Metropolitana	6,60	6,80	23%	9,18	9,60	10%
Agenda Metropolitana	9,06	10,00	14%	9,27	10,00	11%
Mobilização Imposta por Força de Lei	8,22	8,50	20%	8,86	9,00	15%
Dissenso	8,81	9,00	15%	9,10	10,00	14%
Articulação Metropolitana	7,21	7,40	24%			
Desafios Metropolitanos				4,88	5,30	58%
Construção Coletiva do PDUI				9,47	10,00	9%
Governança Metropolitana				8,77	9,00	16%

Fonte: Elaboração própria (2018).

4.5.5 Falhas na Lei, Problemas Metropolitanos e Sugestões para a formulação de Políticas Públicas na RMS

Alguns problemas funcionais identificados nas RMs ultrapassam a escala metropolitana e, portanto, não podem ser abordados no PDUI, a exemplos de saúde, segurança e educação. Contudo, Clementino (2016) afirma que o debate sobre os problemas metropolitanos não é novo, devendo abordar ações que minimizem o processo de crescimento das cidades para fora de seus limites ou a suburbanização excessiva, o elevado custo de urbanização e a melhorias dos serviços e do espaço público. A metrópole deve ser compreendida como um espaço especial, assumindo essa expressão pelas funções que exerce e desempenha, seja pela magnitude de sua população ou pelo fato de não enxergar os limites municipais que a ela estão incorporados, prevalecendo a supremacia da região.

O texto original do Estatuto da Metrópole previa a constituição de um Fundo Nacional de Desenvolvimento Urbano Integrado – FNDUI ou, em outros termos, a criação de um fundo metropolitano em seus Artigos 17 e 18, vetado pela presidente em exercício no momento. A Presidência da República, Casa Civil e Subchefia para Assuntos Jurídicos descrevem as razões por meio da Mensagem Nº 13, de 12 de Janeiro de 2015:

A criação de fundos cristaliza a vinculação a finalidades específicas, em detrimento da dinâmica intertemporal de prioridades políticas. Além disso, fundos não asseguram a eficiência, que deve pautar a gestão de recursos públicos. Por fim, as programações relativas ao apoio da União ao Desenvolvimento Urbano Integrado, presentes nas diretrizes que regem o processo orçamentário atual, podem ser executados regularmente por meio de dotações orçamentárias consignadas no Orçamento Geral da União (BRASIL, CASA CIVIL, 2015, S/N).

As razões do veto são facilmente compreendidas quando relacionadas a sua forma de obtenção dos recursos, sendo o FNDUI constituído por recursos orçamentários da União, e recursos decorrentes do rateio de custos com Estados e Municípios. Nesse caso, Royer (2015) descreve sobre a dificuldade em resolver problemas metropolitanos por meio do financiamento, quando nem sempre tais problemas refletem as demandas e as prioridades dos prefeitos e de seus governadores. A Tabela 10 apresenta as principais falhas identificadas no Marco Legal por meio da opinião dos pesquisados (questão 7).

Tabela 10 – Falhas na Lei Federal 13.089/15

Falhas na Lei	Número de casos	%
Sim	60	81,1%
Alguns problemas ultrapassam a escala metropolitana, portanto não podem ser abordados no PDUI	51	68,9%
O veto do fundo metropolitano é uma falha do Estatuto	50	67,6%

Fonte: Elaboração própria (2018).

As demais falhas apontadas referem-se a uma identificação pessoal dos pesquisados (Tem alguma outra falha que não foi citada?). É válido ressaltar que nem todos os pesquisados responderam a essa pergunta, assim, a maioria das respostas foram classificadas como “não sabe responder”.

Para tanto, as principais respostas possuem uma convergência quanto ao tempo insuficiente para as discussões do PDUI nas prefeituras (4,1%). As outras respostas caracterizam uma pouca participação dos Municípios nas propostas do PDUI (havendo a necessidade de melhorar a mobilização dos Municípios inseridos na RMSP).

Também foi destacado entre os pesquisados que o Estatuto não deixa claro a inclusão das FPIC. Quanto às garantias legais para a continuidade dos trabalhos (em casos de trocas de gestão), caracterizam que a lei não estipula esse critério. Outras respostas como: a agenda do Estado não é compatível com a agenda dos Municípios, e a percepção em que o Estado fica distante das prefeituras, completam o entendimento dos pesquisados com uma porcentagem equivalente a (2,7). A Tabela 11 apresenta os resultados dessa discussão, segundo a assimilação dos pesquisados (questão 7a).

Tabela 11 – Falhas na LEI Federal 13.089/15 identificadas pelos pesquisados

Falhas identificadas pelos pesquisados	Número de casos	%
Não sabe responder	69	93,2%
Tempo insuficiente para as discussões do PDUI nas prefeituras	3	4.1%
Pouca participação dos Municípios nas propostas do PDUI (necessidade de melhorar a mobilização dos Municípios)	2	2,7%
O Estatuto não deixa claro a inclusão das FPIC	2	2,7%
Garantias legais para a continuidade dos trabalhos (em casos de trocas de gestão), pois a lei não estipula esse critério	2	2,7%
A agenda do Estado não é compatível com a agenda dos Municípios	2	2,7%
O Estado fica distante das prefeituras	2	2,7%

Fonte: Elaboração própria (2018).

As demais falhas identificadas na pesquisa representam (1,4%) estando condicionadas a uma única citação, quando respondidas pelos pesquisados, são elas: I) faltou se aprofundar nas questões técnicas e políticas do Estatuto da Metrópole, II) não criou um plano diretor para a metrópole, III) não trata de problemas relacionados ao transporte de produtos da zona rural para os Municípios e centros comerciais, IV) não discute problemas e questões rurais, V) tornar as propostas do PDUI em diretrizes para a RMSP, VI) não trata problemas relacionados à saúde, VII) não aborda questões de segurança pública, VIII) propor a criação de um conselho metropolitano para verificar as questões técnicas, IV) criar uma autoridade metropolitana (ente metropolitano), X) áreas de mananciais (o PDUI não contemplou a aplicação de Lei para restringir os Municípios), XI) criar um plano de gerenciamento municipal com informações dos Municípios inseridos em uma área metropolitana, XII) morosidade nas decisões do PDUI, XIII) demora do

PDUI para dar feedback aos Municípios. Não significa que tais falhas não possuem importância, mas requer a compreensão de que o Marco Legal Estatuto da Metrópole busca preencher uma parte das inúmeras falhas, no ordenamento das metrópoles brasileiras (ROYER, 2015).

A pesquisa também caracterizou possíveis problemas metropolitanos inseridos na RMSP, segundo a concepção dos pesquisados. De acordo com os resultados, a mobilidade configura-se como um importante problema a ser equacionado em um contexto metropolitano, dentre os possíveis problemas ofertados para respostas. Em tal caso, a pesquisa corrobora com os estudos de Costa e Marguti (2014, p.2), no sentido de que “[...] algumas das mais importantes (e estruturantes) funções públicas de interesse comum: uso do solo, transporte público/mobilidade urbana e saneamento básico”. Além desse problema, nota-se que nas regiões metropolitanas o processo de desenvolvimento é tardio em alguns de seus territórios, configurando-se como outra lacuna a ser minimizada.

Souza, Rezende e Hardt (2007) descrevem que o processo de metropolização foi responsável por gerar, e por continuar gerando, problemas de ordem econômica e social. Nesse contexto, os problemas relacionados ao fator emprego e renda parecem ainda mais gritantes nas RMs. Clementino (2016) ressalta que as Regiões Metropolitanas possuem um amplo potencial de desenvolvimento, ao mesmo tempo que contêm os mais inquietantes problemas econômicos e sociais.

Quanto aos problemas relacionados ao processo de favelização, Souza, Rezende e Hardt (2007) caracterizam que a centralidade econômica das grandes metrópoles proporciona a periferização e o aumento da miséria. Tal fato também pode ser compreendido quando relacionado a outro problema destacado na pesquisa, quando o cidadão gera riqueza nos grandes centros por meio de suas atividades profissionais, e usa posteriormente os serviços localizados na ponta (Municípios).

Do mesmo modo, a invasão de áreas protegidas está associada à falta de alternativas habitacionais para a população de baixa renda (MOTTA *et al*, 2014). Soares e Fedozzi (2016) descrevem que parte dos problemas socioambientais se estabelece quando a população é empurrada para localizações mais distantes dos centros metropolitanos. Dessa forma, ocupando áreas com alto risco ambiental, constituídas, na maioria das vezes, por moradias precárias e com a ausência de infraestruturas e serviços básicos como saneamento e coleta de resíduos sólidos. A

Tabela 12 destaca os problemas metropolitanos, número de casos e suas porcentagens (questão 7b).

Tabela 12 – Problemas metropolitanos

Problemas	Número de casos	%
Mobilidade	56	75,7%
Território com desenvolvimento tardio	42	56,8%
Emprego e renda	41	55,4%
Favelização	46	62,2%
Cidadão gerando riquezas nos grandes centros e usando os serviços localizados na ponta (Municípios)	37	50%
Invasão de áreas protegidas	54	73%

Fonte: Elaboração própria (2018).

O instrumento quantitativo utilizado para a coleta de dados em sua questão 9 (nove) propõe que os pesquisados apresentem três sugestões para a formulação das políticas públicas metropolitanas. Diante do exposto, é válido destacar que nem todos os pesquisados responderam a essa solicitação. Contudo, observa-se uma clara compreensão quanto às sugestões obtidas por meio da pesquisa.

Alguns pontos são consensuais quando relacionados a uma perspectiva de criação de uma agenda metropolitana, devendo ser pautada por tais temas: agenda de mobilidade urbana, agenda ambiental, políticas públicas regionais e agenda habitacional, além de haver uma maior integração e participação dos Consórcios Públicos Municipais. Contudo, os temas apresentados possuem, na maioria das vezes, um alto grau de complexidade, impossibilitando seu enfrentamento de forma isolada, com suas ações ocorrendo por meio de participações e ações intermunicipais, a exemplo de políticas de mobilidade urbana, resíduos sólidos e habitação (IPEA, 2015; CLEMENTINO, 2016).

A mobilidade urbana está relacionada ao deslocamento realizado pelo indivíduo em suas diversas atividades (trabalho, estudo, lazer, dentre outras). Para Mencio (2015), a mobilidade e o transporte urbano demandam esforços em conjunto entre Estados e Municípios. Porém, ao mesmo tempo, a RMSP guarda características distintas em suas cinco sub-regiões com padrões de desenvolvimento regional desiguais. Diante disso, Peroa e Stefanelli (2015) afirmam que nem sempre os investimentos em mobilidade urbana poderão se refletir em

melhorias nas condições de transporte. No caso da RMSP, os investimentos foram capazes de atender parte do crescimento da demanda, com efeitos positivos apenas no curto prazo.

A criação de uma agenda ambiental com planos para áreas de reservas e proteção ambiental, uso e ocupação do solo e áreas de mananciais também surge como uma sugestão recorrente. Carmo e Falcoski (2005) descrevem que a dimensão ambiental deve ser inserida no processo de planejamento das políticas públicas urbanas e que tal fato proporcionará um melhor direcionamento para as ações de sustentabilidade. Nesse caso, o Estatuto da Metrópole em seu Art.12 inciso V (S/N) descreve sobre “a delimitação das áreas com restrições à urbanização visando a proteção do patrimônio ambiental ou cultural, bem como das áreas sujeitas a controle especial pelo risco de desastres naturais, se existirem”. Nota-se que as ações de sustentabilidades são garantidas pelo Estatuto, cabendo à gestão dos Municípios a sua plena execução.

Quanto ao processo de desenvolvimento das políticas públicas regionais, torna-se necessário tratar o território como uma plataforma de integração das ações intermunicipais. Davanzo, Negreiros e Santos (2010) descrevem que a integração e a complementariedade das funções e dos serviços urbanos, irá exigir uma atuação conjunta entre os governos. Somente dessa forma poderá haver um consenso dos envolvidos e a conciliação de seus interesses.

A agenda habitacional também foi evidenciada como sugestão recorrente desta pesquisa. Clementino (2016, p.10) argumenta que “A construção de uma política urbano-metropolitana foi retomada no primeiro governo Lula (iniciado 2003) com a implementação de uma política urbana que visava relacionar o desenvolvimento regional com o desenvolvimento urbano”. Para Clementino (2016), essa política urbano-metropolitana deve ser orientada pelas demandas de habitação social. Contudo, o termo habitação social, tal como os problemas relacionados à saúde, segurança, educação e desenvolvimento regional demandam de uma conjugação de esforços entre Estados e Municípios, inseridos em uma perspectiva de região metropolitana (SPINK; TEIXEIRA; CLEMENTE, 2009).

Quando relacionada à necessidade de maior integração e participação dos consórcios para a resolução dos problemas comuns encontrados nos Municípios, Prates (2010, p.13) ressalta que “[...] é bastante comum a existência de Consórcios bastante fragilizados do ponto de vista de sua operacionalidade”. Em alguns casos,

a agenda institucional regional quase sempre é interrompida em decorrência das disputas eleitorais, rompendo ou postergando projetos necessários para atender as demandas da região (SILVA, 2016).

Desse modo, mediante uma baixa operacionalização regional e a descontinuidade de suas ações públicas por motivos eleitorais compromete a eficiência do arranjo institucional regional. A Tabela 13 demonstra as principais sugestões dos pesquisados para a formulação de políticas públicas metropolitanas na RMSP (questão 9).

Tabela 13 – Sugestões para a formulação de políticas públicas (RMSP)

Sugestões	Número de casos	%
Não sabe responder	61	82,4%
Criar uma agenda de mobilidade na RMSP, transportes públicos: trens, metrô, ônibus. Infraestrutura rodoviária	22	29,7%
Formular políticas ambientais e planos para áreas de reservas e proteção ambiental, uso e ocupação do solo, áreas de mananciais	21	28,4%
Criar uma agenda para formular as políticas públicas regionais: integrar os Municípios, emprego, renda, minimizar as disparidades	15	20,3%
Adequar uma política habitacional na RMSP	14	18,9%
Maior integração e participação dos consórcios para a resolução dos problemas comuns encontrados nos Municípios	7	9,5%

Fonte: Elaboração própria (2018).

Outras sugestões também foram evidenciadas por meio da pesquisa, a exemplo de: I) implementar uma rede metropolitana integrada de saúde na RMSP (8,1%), II) formação de um fundo metropolitano regional e, III) a necessidade de estabelecer indicadores municipais na RMSP para avaliar os problemas e as necessidades dos Municípios, ambas as sugestões com (6,8%). Além disso, obteve uma baixa aderência entre os pesquisados: I) minimizar os conflitos municipais com as divisas de Municípios, propondo um plano de integração entre essas cidades, e II) melhorar a comunicação entre a sociedade e os órgãos municipais. Ambas as propostas correspondem a (5,4%) das sugestões mencionadas.

As sugestões a seguir representam menos de 5%, sendo mencionadas por apenas 3 pesquisados entre os 74 validados, são elas: I) ter mais respaldo técnico nas discussões realizadas na RMSP e maior valorização do corpo técnico, II) abordar estratégias de segurança entre os Municípios na RMSP, III) criar agências

técnicas regionais, tendo em vista as dificuldades técnicas dos Municípios, e IV) implementar IES em áreas estratégicas para a formação profissional local. As quatro sugestões representam (4,1%) cada uma.

Três sugestões apontadas representam (2,7%), caracterizadas como: I) integrar as informações entre os Municípios tornando a governança eficiente e participativa, II) trabalho em conjunto entre prefeituras, câmaras de vereadores e empresários locais, propondo melhorias para o desenvolvimento regional, e III) melhorar as políticas de turismo, com a expansão do Centro de Orientação aos Viajantes – COV. Ambas as três sugestões possuem apenas dois casos em que foram citadas cada uma.

As demais sugestões que seguem representam apenas (1,4%), mencionadas apenas uma vez, mediante os pesquisados, são elas: I) observou-se a ausência de suporte jurídico nas reuniões do PDUI, II) reavaliar a política de comissionados, pois existem comissionados com altos salários e sem qualificação adequada para a função, III) dar mais valor às regiões detentoras de bacias hidrográficas e não apenas para as áreas economicamente ativas, IV) desenvolver políticas macroeconômicas que minimizem a guerra fiscal e a disputa por empresas nos Municípios, V) dispor de mais reuniões com o corpo técnico municipal, VI) garantias para a elaboração de um plano regional, contemplando as diretrizes do PDUI, VII) propor a integração entre prefeituras e IES, e VIII) criar políticas públicas de segurança para a mulher.

Maricato (2011) afirma que o recuo das políticas sociais durante os anos 1980 e 1990, com ênfase para as áreas de transporte, habitação e saneamento básico, conduziu as metrópoles brasileiras a um processo de desmonte do seu organismo vivo, além de direcioná-las para o epicentro das tragédias urbanas.

4.5.6 Triangulação entre os dados (fase exploratória, documental e instrumento quantitativo)

O presente subíndice apresenta o processo de triangulação entre os dados, contendo informações da fase exploratória, fase documental e instrumento quantitativo. Dessa forma, o processo de triangulação entre os dados proporciona ampliar os fatos relevantes desta pesquisa, salientando que a triangulação se refere a um meio para compreender os dados pesquisados em sua totalidade, recorrendo à

triangulação metodológica como uma alternativa para empreender diferentes práticas metodológicas, capaz de garantir complexidade e riqueza à pesquisa, nesse caso, respaldada em entrevistas, análise de documentos e análise quantitativa (ZAPPELLINI; FEUERSCHUTTE, 2005; FIGARO, 2014).

Algumas temáticas adquiriram robustez no decorrer da pesquisa, sendo confirmadas enquanto forças de coesão metropolitana, a exemplo da necessidade de um planejamento metropolitano integrado entre Estado e os Municípios da RMSP, sendo essa necessidade uma imposição do PDUI. O PDUI foi ressaltado como força de coesão metropolitana, tendo em vista a necessidade de os Municípios trabalharem de forma integrada e sob uma perspectiva de desenvolvimento regional, fazendo do Estatuto da Metrópole um avanço para o processo de planejamento de políticas públicas metropolitanas. Porém, a análise quantitativa caracterizou, como fator de importância, que o primeiro PDUI trate exclusivamente das Funções Públicas de Interesse Comum – FPICs.

Também adquiriu relevância o processo de consciência e de cultura metropolitana. Ambas as temáticas obtiveram destaque, demonstradas ao longo da pesquisa. Isto posto, constatou-se que o Estatuto da Metrópole deu origem às discussões metropolitanas e à possibilidade de construção de uma agenda hegemônica entre o Estado e as cidades da RMSP, com a necessidade de trabalhar a formação de uma consciência e de uma cultura metropolitana, por meio da construção coletiva entre os Municípios da RMSP, resultando em um processo de articulação regional.

Outra força de coesão metropolitana confirmada foi a mobilização dos Municípios por imposição da Lei Nº 13.089/2015. Sendo o Estatuto da Metrópole o primeiro Marco Legal a tratar da dinâmica metropolitana por meio de um Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado, fomentando o diálogo entre os Municípios e o processo de Governança Interfederativa. Contudo, foi observado por meio da análise quantitativa, assim como na análise de documentos, que a Governança Interfederativa parece estar distante das pautas de discussões da RMSP. Entre as possíveis limitações da Governança Interfederativa permanece a dúvida se, de fato, a Governança conseguirá formular e implementar novas políticas públicas regionais, tendo em vista as disparidades políticas e econômicas locais.

A baixa tradição em políticas regionais foi caracterizada como força de fragmentação metropolitana, confirmada na fase de entrevistas semiestruturadas e durante a análise quantitativa, porém, sem destaque na análise de documentos. Do mesmo modo, as diferenças políticas e ideológicas também foram validadas como forças de fragmentação metropolitana, sendo evidenciadas no decorrer das entrevistas semiestruturadas e durante a análise quantitativa, contudo, sem destaque na análise de documentos.

Outra força de fragmentação metropolitana identificada e provada no decorrer desta pesquisa está relacionada à ausência de capacidade técnica presente nos Municípios. O corpo técnico dos Municípios parece não compreender que nem todas as propostas formuladas deverão estar inseridas no primeiro PDUI. Assim, os técnicos municipais estão fazendo uso das audiências públicas para formular propostas que fogem da estrutura do PDUI. Da mesma forma, enquanto força de fragmentação metropolitana, corroborou que o PDUI sofrerá pressões para trabalhar questões específicas que não possuem uma demanda regional, mas sim, demandas de caráter nacional, sendo evidenciada em todos os procedimentos de análise dos dados.

Também foi destaque, como força de fragmentação metropolitana, a necessidade da gestão pública em enxergar as questões metropolitanas, confirmada durante as entrevistas semiestruturadas e na análise quantitativa, enquanto fator de concordância, porém sem relevância no decorrer da análise de documentos. Nesse caso, é possível compreender que o desenvolvimento regional é resultante de ações que contemplem as necessidades de cada local, para buscar soluções e resolver as situações consideradas mais críticas (SANTOS *et al*, 2014).

Em tal contexto, é importante ressaltar a presença do dissenso caracterizado por conflitos enquanto força de fragmentação metropolitana, resultante das dificuldades para estabelecer cooperações entre os Municípios inseridos na RMSP. Entre os tipos de conflitos estão as diferenças econômicas e financeiras e, em alguns casos, o distanciamento das instituições executivas regionais. Nessa situação, a fragmentação metropolitana não foi ratificada entre os métodos propostos pela pesquisa, mas é preciso reconhecer a importância do desenvolvimento das cidades de forma regional. Entretanto, a barreira relacionada à baixa tradição em políticas regionais entre os Municípios inseridos na RMSP torna-se um obstáculo a ser superado.

Outras demandas metropolitanas surgiram por meio do processo de análise, com destaque para a criação de agendas metropolitanas, a exemplo de mobilidade na RMSP, contemplando transporte público: trens, metrô, ônibus. Formular políticas públicas regionais para integrar os Municípios e minimizar as suas disparidades e adequar uma política habitacional nos Municípios da RMSP. Também foi destaque formular políticas ambientais e planos para áreas de reservas e proteção ambiental na RMSP. Assim como a necessidade de maior integração e participação dos Consórcios Públicos Intermunicipais para a resolução dos problemas comuns encontrados nos Municípios pertencentes à RMSP.

A triangulação entre os dados também permitiu provar que determinados temas são abordados sob o ponto de vista do individualismo municipal, quando ao certo, deveriam ser tratados de forma regional, tendo em vista que uma região metropolitana necessita de uma gestão partilhada das FPICs, com ações que transbordem os limítrofes municipais, além de oferecer melhores adaptações ao sistema urbano (SOUZA; REZENDE; HARDT, 2007; MAIA, 2010).

5 CONCLUSÃO

A análise do Estatuto da Metrópole não foi objeto direto dessa pesquisa, mas cabe ressaltar que o Marco Legal será um desafio permanente com sua implementação organizada em longo prazo. Sendo assim, 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 possíveis alterações que venham ocorrer na Lei Federal Estatuto da Metrópole podem impactar a construção de uma agenda metropolitana entre os Municípios, na medida em que as regiões metropolitanas se inserem sob uma nova realidade contemporânea, com desafios que exigem respostas relevantes e oportunas para o enfrentamento dos problemas comuns. Diante disso, uma região metropolitana torna-se produto do crescimento econômico e físico das cidades e de seu entorno, além de retratarem uma nova reflexão teórica sobre o seu processo de desenvolvimento e de seus arranjos institucionais regionais.

Para tanto, a estrutura institucional e normativa do Estatuto da Metrópole define conceitos importantes a serem observados pelos Estados e Municípios. As recentes experiências sugerem destacar a expressão governança metropolitana, ou seja, o processo de cooperação regional poderá ser um novo marco para a resolução dos conflitos metropolitanos, sendo a cooperação uma articulação complexa, requerendo uma flexibilização dos envolvidos para não comprometer os interesses regionais em detrimento dos interesses pessoais.

Assim, a gestão dos espaços metropolitanos deve ser pensada em sua totalidade, e não em traços fragmentados, entendendo o território como o objeto do seu próprio processo de desenvolvimento. Nesse caso, o desenvolvimento de uma região metropolitana deverá ser uma prática comprometida com a integração, a cooperação e com o associativismo regional.

Nesse debate, o processo de governança das regiões metropolitanas poderá ampliar as ações interfederativas de associativismo e cooperação, mobilizando os entes públicos para o enfrentamento dos problemas comuns, sendo possível um processo de articulação democrática entre os entes da federação. Logo, é possível descrever que a governança metropolitana se torna um processo legítimo para o

controle social das RMs, ou seja, o compartilhamento das responsabilidades e o cumprimento das funções públicas de interesse comum, como sua principal função à articulação com vistas ao processo de desenvolvimento das regiões.

Do ponto de vista dos Municípios, compreende-se que a criação de uma estrutura de governança metropolitana dialoga intensamente com a interação em conjunto entre as cidades, com a possibilidade de minimizar os impasses regionais. Contudo, essa governança metropolitana deverá dispor de mecanismos que promovam o processo de coesão e a convergência de interesses entre os Estados e Municípios. Enquanto obrigatoriedade, a governança metropolitana deverá promover a pactuação política, para garantir o cumprimento dos objetivos traçados, a fim de fortalecer as obrigatoriedades com a ação regional.

Enquanto forças de coesão metropolitana, identificadas nesta pesquisa, é possível destacar o Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado, a criação de uma consciência e de uma cultura metropolitana, adequação dos objetivos do PDUI relacionados às FPICs, e a imposição por força de Lei (Nº 13.089/2015).

Do mesmo modo, também, nota-se a existência de fragilidades nas formas organizativas dos Municípios, apontando as seguintes fragmentações metropolitanas: baixa tradição em políticas regionais, ausência de capacidade técnica presente nos Municípios, diferenças políticas e ideológicas, necessidade da gestão pública em enxergar as questões metropolitanas, necessidade de se pensar no desenvolvimento das cidades de maneira regional, e o dissenso caracterizado pelos conflitos metropolitanos.

É preciso ressaltar que para a consolidação dessa pesquisa foi necessário utilizar métodos mistos, enquanto estrutura metodológica, com importantes contribuições advindas da fase de análise de documentos. Por meio da realização da análise de documentos, notou-se 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 capazes de formular e conduzir projetos de interesse para a área de políticas públicas regionais. Nas audiências públicas realizadas na RMSP em que os arranjos institucionais estiveram ausentes, a

qualidade das propostas apresentadas pelas Prefeituras, Câmara Municipal, corpo técnico municipal e representantes da sociedade civil, podem ser questionadas, enquanto seu grau de importância e necessidade efetiva de implementação.

Nesses casos, a criação de propostas para o PDUI entre Prefeitura, Câmara Municipal e representantes da Sociedade Civil foge dos três eixos temáticos que norteiam a criação do plano integrado, quase sempre estando relacionado a propostas que rompem com a dinâmica do PDUI, como exemplo, criação de imposto verde, o papel dos catadores e sua inclusão no PDUI, criação de um fórum sobre economia solidária, criação de unidades de preservação e proteção ambiental, preservação de acervos históricos dos Municípios, desenvolvimento de ações para inclusão de moradores de rua e criação de ambulatórios médicos.

Assim, a pesquisa apresenta que o primeiro PDUI deverá estar ligado a três eixos: 1º coesão territorial e urbanização inclusiva, 2º conectividade territorial e competitividade econômica e 3º Governança Metropolitana. Alguns Municípios parecem não ter compreendido a real importância e aplicabilidade do PDUI, o qual deverá, após o prazo de dez anos, ser reformulação.

Quanto ao Marco Legal Estatuto da Metrópole, fica constatado que não basta simplesmente criar Projetos de Lei e, posteriormente, obter a assinatura presidencial. A Lei Nº 13.089 apresenta as diretrizes gerais para o planejamento, a gestão e a execução das funções públicas de interesse comum em regiões metropolitanas. 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.

Dessa forma, o Estatuto da Metrópole falha na possibilidade de ser mais incisivo, quando não determina aos Estados e Municípios prazos para a organização a oficialização da governança interfederativa. Também não prevê hipóteses de improbidade administrativa, em situações de inobservância quanto à participação popular. Então, o Estatuto da Metrópole apenas tenta, em parte, dar respostas aos problemas metropolitanos brasileiros.

Algumas demandas metropolitanas apresentadas pelos pesquisados podem ser classificadas com maior relevância, entre elas, a criação de agendas metropolitanas, incluindo agenda de mobilidade na RMSP (transporte público: trens, metrô, ônibus). Agenda habitacional, para adequar uma política habitacional nos Municípios da RMSP e a necessidade de formular políticas públicas regionais, para integrar os Municípios, com o objetivo de minimizar suas disparidades. Outro ponto relevante foi a necessidade de formular políticas ambientais e planos para áreas de reservas e proteção ambiental, bem como a imprescindibilidade de maior participação dos consórcios para a resolução dos problemas comuns encontrados nos Municípios da RMSP.

Enquanto implicação à gestão pública da RMSP, é possível destacar o atual momento da Lei Federal, Estatuto da Metrópole, considerando a necessidade imperativa da gestão pública reconhecer a importância do desenvolvimento regional sob a ótica de ações colaborativas, excluindo o individualismo territorial como prática adotada.

Cabe a gestão pública da RMSP compreender que a demanda por ações interfederativas ultrapassam os limites jurisdicionais. Nesse sentido, o Marco Legal, Estatuto da Metrópole corrobora com o Estatuto da Cidade (BRASIL, 2001) quanto destaca que a gestão pública deve ser coordenada enfatizando a prevalência dos interesses comum sobre o local, cabendo aos gestores públicos da RMSP a imprescindibilidade de compreender a estrutura metropolitana, sua organização enquanto organismo vivo e o seu processo de desenvolvimento urbano integrado, a partir da atual necessidade de cooperação interfederativa.

Quanto as contribuições acadêmicas, a presente pesquisa ressalta a sua proposta de identificar e mensurar a concordância e importância dos fatores de coesão e de fragmentação na articulação interfederativa e formulação de políticas públicas metropolitanas. Dessa forma, formulando construtos reconhecidos por meio das variáveis latentes, não observáveis diretamente e desenvolvidos por meio da Análise Multivariada de Dados, por intermédio do uso da técnica denominada de Análise Fatorial Exploratória.

Cabe destacar a importância da triangulação entre os métodos de pesquisa adotados, com ênfase para a aplicação da técnica quantitativa. O uso da técnica quantitativa (AFE) para identificar as forças de coesão e de fragmentação em um

espaço metropolitano (RMSP), caracteriza-se como uma originalidade da pesquisa, proporcionando uma maior robustez e compreensão dos construtos formulados.

Por fim, a presente pesquisa possui como limitação a sua aplicabilidade metodológica, sendo o estudo direcionado apenas para a Região Metropolitana de São Paulo. Também é importante destacar a delimitação teórica da pesquisa, estando condicionada a recenticidade de pesquisas relacionadas a temática Estatuto da Metr pole, aprovado enquanto Lei Federal em 12 de janeiro de 2015.

Como sugestão para futuras pesquisas, a reformula o de alguns critérios de análise poderá ser pertinente, tanto quanto a sua aplicabilidade, sendo direcionada para outras regiões metropolitanas, considerando ainda o Estado de São Paulo e suas demais RMs e os demais Estados para efeitos de compara o do fenômeno.

GLOSSÁRIO

And – Utilizado para unir os termos chaves da pesquisa durante o levantamento bibliográfico;

Insight – Proporcionar compreensão;

Link – Ligação entre dois ou mais pontos do texto (forças de coesão e de fragmentação, aspectos teóricos e Estatuto da Metrópole);

Mix – Refere-se a uma combinação responsável por integrar a presença do poder político local e a participação da sociedade civil;

Multi-stakeholder – Diferentes partes interessadas, permitindo a participação e as considerações de todos os envolvidos.

Survey – Instrumentos padronizados para coleta de dados brutos métricos.

REFERÊNCIAS

ABRÚCIO, Fernando Luiz; SANO, Hironobu. O federalismo brasileiro e o associativismo territorial: um mapa da situação atual. In: GARCIA, Luciana de Oliveira; OLIVEIRA, Nelcilândia Pereira; ANTERO, Samuel A. (Orgs.). **Associativismo intergovernamental: experiências brasileiras**. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão – MPOG. Brasília – DF: Editora IABS, 2013.

AGEM – Agência Metropolitana da Baixada Santista. **Estatuto da Metrópole**. Disponível em: <<http://www.agem.sp.gov.br/estatutodametropole/oquee/>>. Acesso em: 13 de Junho de 2017.

ARAÚJO, Suely Mara Vaz Guimarães de; FERNANDES, Antônio Sérgio Araújo. Os desafios da governança interfederativa. **IX Encontro da ABCP**, Brasília – D.F, p.1-23, agosto, 2014. Disponível em: <file:///C:/Users/User/Downloads/Araujo_Suely_abcp_completo.pdf>. Acesso em: 4 de março de 2018.

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

BECKER, Dinizar Ferminiano; DALLABRIDA, Valdir Roque. Governança Territorial: Um primeiro passo na construção de uma proposta teórico-metodológica. **Desenvolvimento em Questão**, n. 2, p.73-98, jul./dez. 2003.

BLANCO, Ismael; GOMÀ, Ricard. *La crisis del modelo de gobierno tradicional Reflexiones en torno a la governance participativa y de proximidad*. **Gestión y Política Pública**, 12(1), p.5-42, 2003.

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

BRANCO, Maria Luiza G. Castelo; PEREIRA, Rafael Henrique Moraes; NADALIN, Vanessa Gapriotti. **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, Câmara dos Deputados. Projeto de Lei, PL Nº 3460/2004, Política Nacional de Planejamento Regional Urbano – PNPRU, 2004. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=251503>>. Acesso em: 21 de Janeiro de 2017.

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

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

BRASIL, Lei complementar Nº 20, de 1 de julho de 1974. Dispõe sobre a criação de Estados e Territórios.

BRASIL, Lei Nº 8.429, de 2 de junho de 1992. Lei de Improbidade Administrativa.

BRASIL, Lei Nº 10.257, de 10 de julho de 2001. Estatuto da Cidade.

BRASIL, Lei Federal Nº 11.107 de 2005. Lei de Consórcios Públicos.

BRASIL, Presidência da República. Guia Básico para a Gestão nos Municípios. Brasília, MP, 2008.

BRASIL, Decreto Nº 8.243, de 23 de maio de 2014. Política Nacional de Participação Social – PNPS e Sistema Nacional de Participação Social – SNPS.

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

BRASIL, Mensagem Nº 13, de 12 de janeiro de 2015. Estatuto da MetrÓpole, Veto e Razões.

BRASIL, Ministério das Relações Exteriores – MRE. Como Exportar Chile. Disponível em: <
<https://investexportbrasil.dpr.gov.br/arquivos/Publicacoes/ComoExportar/CEXChile.pdf>>. Acesso em: 25 de março de 2017.

BRASIL, Ministério da Integração Nacional. Regiões Integradas de Desenvolvimento – RIDE's. Disponível em: < http://www.integracao.gov.br/regioes_integradas_rides>. Acesso em: 21 de novembro de 2017.

BUENOS AIRES, Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Decreto Nº 149, de 21 de marzo de 2012. Disponível em: < <http://www.lagremial.com.ar/todoley471/nuevasnormas1/decreto149-12.pdf>>. Acesso em: 4 de março de 2017.

CARMO, Silvia de Castro Bacellar do; FALCOSKI, Luiz Antônio Nigro. Um olhar sobre o planejamento e gestão metropolitanos. A Região Metropolitana da Baixada Santista. **Cadernos MetrÓpole**, n.14, p.127-147, 2º sem, 2005.

CASTRO, Henrique Rezende de. **Coerção e coesão territorial na gestão metropolitana contemporânea**. Campinas, Pontifícia Universidade Católica – PUC, Programa de Pós-Graduação em Urbanismo, 2017. Disponível em: < <http://tede.bibliotecadigital.puc-campinas.edu.br:8080/jspui/bitstream/tede/930/2/HENRIQUE%20REZENDE%20DE%20CASTRO.pdf>>. Acesso em: 12 de março de 2018.

CÉZAR, Paulo Sérgio Mendes. 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, jul./set. 2017.

CHILE, *Ley Nº 19.175, de 5 de Noviembre de 1992. Ministerio del Interior. Ley Organica Constitucional sobre Gobierno y Administracion Regional*. Disponível: <file:///C:/Users/PC002/Downloads/LEY-19175_11-NOV-1992.pdf>. Acesso em: 13 de julho de 2017.

CHILE, *Ley Nº 20.035, de 23 de junio de 2005. Ministerio del Interior. Subsecretaria de Desarrollo Regional y Administrativo. Ley Organica Constitucional sobre Gobierno y Administracion Regional, em lo relativo a la estructura y funciones de los Gobiernos Regionales*. Disponível em: <https://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=239629>. Acesso em: 8 de julho de 2017.

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

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DOS MUNICÍPIOS. **Consórcios Públicos Intermunicipais: Uma Alternativa à Gestão Pública**. Brasília: CNM, 2016. Disponível em: <https://www.cnm.org.br/cms/biblioteca_antiga/Cons%C3%B3rcios%20p%C3%BAblcos%20intermunicipais%20-%20Uma%20alternativa%20%C3%A0%20gest%C3%A3o%20p%C3%BAblica.pdf>. Acesso em: 2 de outubro de 2018.

COSTA, Marco Aurélio; MARGUTI, Bárbara Oliveira. **Funções públicas de interesse comum nas metrópoles brasileiras: transportes, saneamento básico e uso do solo**. Brasília: IPEA, 2014.

CRESWELL, John W. **Research design: Qualitative, quantitative, and mixed methods approaches**. 3. ed. California: SAGE Publications, 2009.

CUADRADO-ROURA, Ruan Ramón; GÜELL, José Miguel Fernández. *Metropolitan areas and the challenges of competitiveness*. In: ROJAS, Eduardo; CUADRADO-ROURA, Juan R; GÜELL, José Miguel Fernández. (Orgs.). **Governing the metropolis: principles and cases**. Inter-American Development Bank, 2005.

DA COSTA, Rubens Vaz. Desenvolvimento Regional: balanço de uma década. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 9, n. 3, p.92-108, jul/set, 1975.

DALLABRIDA, Valdir Roque; MARCHESAN, Jairo; ROSSETTO, Adriana Marques; FILIPPIM, Eliane Salete. Governança nos territórios, ou governança territorial: distância entre concepções teóricas e a prática. In: DALLABRIDA, Valdir Roque. (Org.) **Indicação geográfica e desenvolvimento territorial: reflexões sobre o tema e potencialidades no Estado de Santa Catarina**. 1. ed. São Paulo: Editora LiberArs, 2015.

DANIEL, Celso. Uma estratégia econômica para o Grande ABC. **Revista São Paulo em Perspectiva**. v. 10, n. 3, p.138-144, jul./set, 1996. Disponível em: <http://produtos.seade.gov.br/produtos/spp/index.php?men=rev&cod=5035>. Acesso em: 16 de julho de 2016.

DAVANZO, Aurea Maria Queiroz; NEGREIROS, Rovená; SANTOS, Sarah Maria Monteiro. O fato metropolitano e os desafios para sua governança. **Revista Paranaense de Desenvolvimento**, Curitiba, n.119, p.65-83, jul./dez, 2010.

DELCOL, Rafaela Fabiana Ribeiro. Estatuto da metrópole: contribuições ao debate. **XI Encontro Nacional da ANPEGE**. p.5897-5908, outubro, 2015.

_____, **A discrepância entre os índices sobre a Região Metropolitana de Campinas e a realidade habitacional de Campinas**. Campinas, Universidade Estadual de Campinas – UNICAMP, Instituto de Geociências, Programa de Pós-Graduação em Geografia. Disponível em: <<http://repositorio.unicamp.br/jspui/handle/REPOSIP/321443>>. Acesso em: 4 de março de 2018.

DESENZI, Thiago Henrique. América Latina entre a inovação e a manutenção de seu legado democrático: um estudo de caso do orçamento participativo da região metropolitana de Lima – Peru. **40º Encontro Anual da ANPOCS**, Caxambu, Outubro de 2016. Disponível em: <<http://www.anpocs.org/index.php/papers-40-encontro/st-10/st10-7/10237-america-latina-entre-a-inovacao-e-a-manutencao-de-seu-legado-democratico-um-estudo-de-caso-do-orcamento-participativo-da-regiao-metropolitana-de-lima-peru/file>>. Acesso em: 25 de março de 2017.

DOS SANTOS, Ana Carla de S. G; AZEVEDO, Kellen Denise Guimarães Carlos de; RIBEIRO, Alcimar das Chagas. Governança territorial sob a perspectiva da coesão territorial, policentralidade e sustentabilidade: uma análise dos estudos realizados nos Municípios próximos ao complexo portuário do Açú. **XVI Congresso Latino-Iberoamericano Gestão e Tecnologia – ALTEC**. Porto Alegre, p.1-15, 2015. Disponível em: <file:///C:/Users/User/Downloads/991.pdf>. Acesso em: 12 de março de 2018.

EMPLASA. Empresa Paulista de Planejamento Metropolitano. **Câmaras Temáticas**. Disponível em: <<https://www.emplasa.sp.gov.br/RMSP/Camaras>>. Acesso em: 25 de março de 2017.

_____, **Região Metropolitana de São Paulo. Sobre a RMSP**. Disponível em: <<https://www.emplasa.sp.gov.br/RMSP>>. Acesso em: 13 de junho de 2017.

_____, **Releases**. Disponível em: <<https://www.emplasa.sp.gov.br/Comunicacao/Releases/Release/Municipios-da-RMSP-mobilizam-se-para-construir-Plano-de-Desenvolvimento-Urbano-Integrado-1>>. Acesso em: 29 de outubro de 2017.

FERREIRA, Yoshiya Nakagawara. Metrópole sustentável? não é uma questão urbana. **São Paulo em Perspectiva**. n.14, v.4, p.139-144, 2000.

FERREIRA, Alvaro. Metropolização do espaço, tensões e resistências: entre espaços de controle e controle do espaço. **Scripta Nova. Revista Electrónica de Geografía y Ciencias sociales**, n, 493, (55), p.1-17, 2014.

FERNANDES, António Sérgio Araújo; WILSON, Robert H. Mudança institucional e gestão metropolitana no Brasil: o municipalismo autárquico e as finanças municipais metropolitanas. **Revista de Administração Pública – RAP**, v. 47, n. 3, p.777-800, mai./jun. 2013.

FIGARO, Roseli. A triangulação metodológica em pesquisas sobre a comunicação no mundo do trabalho. **Revista Fronteiras – Estudos Midiáticos**. v. 16, n. 2, p.124-131, maio/ago, 2014.

FIGUEIREDO, Argelina Cheibub; MARQUES, Eduardo Cesar. Elementos e diretrizes políticos para uma estrutura de gestão. In: Seminário a cidade de São Paulo e a região metropolitana - desafios para o século XXI, 2001, São Paulo. Trabalhos Apresentados. São Paulo: CEM, 2001. Disponível em: <http://www.centrodametropole.org.br/pdf/Gestao_metropolitana_DEF.pdf>. Acesso em: 16 de setembro de 2018.

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

GARAY, Alfredo. **Lineamientos Estratégicos para la Región Metropolitana de Buenos Aires**. Banco Interamericano de Desarrollo - BID, 2007.

GARSON, Sol; RIBEIRO, Luiz César de Queiroz; RIBEIRO, Marcelo Gomes. Panorama atual das metrópoles brasileiras. In: MAGALHÃES, Fernanda. (Org.) **Regiões metropolitanas no Brasil: um paradoxo de desafios e oportunidades**. Banco Interamericano de Desenvolvimento, 2010.

GARSON, Sol; RIBEIRO, Luiz César de Queiroz; RODRIGUES, Juciano Martins. **Regiões metropolitanas do Brasil**. Observatório das Metrôpoles, Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia, 2010.

GERHARDT, Tatiana Engel; RAMOS, Ieda Cristina Alves; RIQUINHO, Deise Lisboa; SANTOS, Daniel Labernarde dos. Estrutura do projeto de pesquisa. In: GERHARDT, Tatiana Engel; SILVEIRA, Denise Tolfo. (Orgs.). **Métodos de Pesquisa**. 1. ed. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2009.

GIL, Antonio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2010.

GODOY, Arilda Schmidt. Estudo de caso qualitativo. In: GODOI, Christiane Kleinübing; BANDEIRA-DE-MELLO, Rodrigo; SILVA, Anielson Barbosa da (Org.). **Pesquisa qualitativa em estudos organizacionais: paradigmas, estratégias e métodos**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2010.

GOMES, Fernanda Silva. **Áreas de influência das estações de metrô como foco irradiador na formação de subcentros: desafios da interação entre o Planejamento Urbano e o de Transportes**. Brasília. Universidade de Brasília – Unb, Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo. Disponível em: <<http://repositorio.unb.br/handle/10482/23579>>. Acesso em: 4 de março de 2018.

GOUVÊA, Ronaldo Guimarães. **A questão metropolitana no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2005.

GT Processo Participativo – Audiência Pública – Regulamento. Disponível em: <http://www.mairipora.sp.gov.br/App_Uploads/AudienciaPublica/3%20-%20AUDIENCIAS%20PUBLICAS_Regulamento_final.pdf>. Acesso em: 1 de março de 2018.

HAIR, Joseph R; BLACK Willian C; BABIN, Barry J; ANDERSON, Rolph E; TATHAM, Ronald L. **Análise Multivariada de Dados**. 5. ed. Porto Alegre: Bookman, 2005.

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

INCT, Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia. **Observatório das metrópoles**. Disponível em: <http://www.observatoriodasmetrosoles.net/new/index.php?option=com_k2&view=item&id=744:moradia-e-mobilidade-urbana-em-sp-desafios-da-maior-metr%C3%B3pole-brasileira&Itemid=164&lang=pt>. Acesso em: 19 de julho de 2017.

IPEA, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. **Caracterização e Quadros de Análise Comparativa da Governança Metropolitana no Brasil: Arranjos Institucionais de Gestão Metropolitana**. São Paulo, 2013.

_____, **Governança metropolitana no Brasil: região metropolitana de São Paulo**. Rio de Janeiro: Livraria IPEA, 2015.

_____, **A implementação do Estatuto da MetrÓpole na Região Metropolitana de São Paulo**. Relatório de Pesquisa. Rio de Janeiro, 2017.

KLINK, Jeroen Johannes. *Introduction: The Key Role of Metropolitan Governance in the Global Economy*. In: ROJAS, Eduardo; CUADRADO-ROURA, Juan R; GÜELL, José Miguel Fernández. (Orgs.). **Governing the metropolis: principles and cases**. Inter-American Development Bank, 2005.

_____. *Recent perspectives on metropolitan organization, functions, and governance*. In: ROJAS, Eduardo; CUADRADO-ROURA, Juan R; GÜELL, José Miguel Fernández. (Orgs.). **Governing the metropolis: principles and cases**. Inter-American Development Bank, 2005.

_____. 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.

_____. Regionalismo e reestruturação urbana: uma perspectiva brasileira de governança metropolitana. **Educação**, Porto Alegre, v. 32, n. 2, p.217-226, maio/ago. 2009.

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

LISBOA, Rafael Lincoln; SANTIAGO, Rosane Cristina; RIBEIRO JUNIOR, Wilson de Souza. Trainee municipal: um caminho para profissionalização do quadro técnico das prefeituras. **IX Congresso CONSAD de Gestão Pública**, Brasília – DF, p.1-31, junho, 2016.

MAIA, Doralice Sátyro. Cidades médias e pequenas no Nordeste: conferência de abertura. *In*: LOPES, Diva Maria Ferlin; HENRIQUE, Wendel. (Orgs.). **Cidades médias e pequenas: teorias, conceitos e estudos de caso**. Salvador: SEI, 2010.

MANZATO, Antonio José; SANTOS, Adriana Barbosa. A elaboração de questionários de pesquisa quantitativa. **Departamento de Ciência de Computação e Estatística – IBILCE – UNESP**, p.1-17, 2012. Disponível em: <http://www.inf.ufsc.br/~vera.carmo/Ensino_2012_1/ELABORACAO_QUESTIONARIO_S_PESQUISA_QUANTITATIVA.pdf>. Acesso em: 15 de outubro de 2016.

MANZINI, Eduardo José. A entrevista na pesquisa social. **Didática**, São Paulo, v. 26/27, p. 149-158, 1991.

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

MARTINS DE SÁ, Rafael Amorim; CARVALHO, Ana Luíza Souza; BARBOSA, Ycarim Melgaço; BARSCH, Bruna; ARÚJO FILHO, Alberto Rodrigues de. Estatuto da Metrôpole: a governança interfederativa. **Revista Brasileira de Gestão Urbana**, v. 9, n. 2, p.203-215, março, 2017.

MELCHIORS, Lucia Camargos; CAMPOS, Heleniza Ávila. As regiões metropolitanas brasileiras no contexto do Estatuto da Metrôpole: desafios a serem superados em direção à governança colaborativa. **Revista Política e Planejamento Regional**, Rio de Janeiro, v. 3, n. 2, p.181-203, jul./dez. 2016.

MENCIO, Mariana. 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.

MOREIRA JUNIOR, Orlando. Região metropolitana e desenvolvimento: embates, desafios e incertezas na RM de Campinas-SP. **VI Seminário Internacional Sobre Desenvolvimento Regional**. p.1-23, Santa Cruz do Sul, RS, 4 a 6 de setembro de 2013. Disponível em: <<http://www.unisc.br/site/sidr/2013/Textos/221.pdf>>. Acesso em: 28 de agosto de 2017.

MORI, Klara Kaiser. **Brasil: urbanização e fronteiras**. 1996. 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>. Acesso em: 26 de fevereiro de 2017.

MOTTA, Diana Meirelles da; MIRANDA, Zoraide Amarante Itapura de; WERTHEIMER, Maria Ligia; RODRIGUES, Márcia Rodrigues; ARAUJO, Luiza Helena; VILAS NOVAS, Grasiella Drumond. A governança do uso do solo enquanto função pública de interesse comum na região metropolitana de São Paulo. In: COSTA, Marco Aurélio; MARGUTI, Bárbara Oliveira. (Orgs.). **Funções públicas de interesse comum nas metrópoles brasileiras: transportes, saneamento básico e uso do solo**. Brasília: IPEA, 2014.

MOURA, Rosana; HOSHINO, Thiago de Azevedo Pinheiro. Estatuto da metrópole: enfim, aprovado! Mas o que oferece à metropolização brasileira? **Observatório das Metrópoles**, p. 1-16, 2015. Disponível em: http://www.observatoriodasmetrolopes.net/download/estatuto_metropole_artigo_rosa.pdf. Acesso em: 23 de setembro de 2016.

NETO, João Mendes da Rocha; ALVES, Adriana Melo. Disjunções legais e institucionais da política metropolitana e da política nacional de desenvolvimento regional. **EURE**, 42(127), septiembre, p.87-109, 2016.

NICKSON, Andrew. *Where Is Local Government Going in Latin America? A Comparative Perspective*. Swedish International Centre for Local Democracy – ICLD. p.1-24, 2011.

NORRIS, Donald F. *Prospects for Regional Governance Under the New Regionalism: Economic Imperatives Versus Political Impediments*. **Journal of Urban Affairs**, 23(5), p.557–571, 2001.

OLIVEIRA JÚNIOR, Gilberto Alves. Redefinição da centralidade urbana em cidades médias. **Sociedade & Natureza**, Uberlândia, n. 20, v. 1, p.205-220, jun. 2008.

OLIVEIRA, Maxwell Ferreira. **Metodologia científica: um manual para a realização de pesquisas em administração**. Catalão: UFG, 2011. Disponível em: <https://adm.catalao.ufg.br/up/567/o/Manual_de_metodologia_cientifica_Prof_Maxwell.pdf>. Acesso em: 20 de julho de 2017.

PÉREZ, Sérgio Bustamante. *La “metropolización” en Colombia: una aproximación crítica a su institucionalidad*. **Revista Ciudades, Estados y Política**, 1(1), p.10-20, 2014.

PERIN, Natalia Guzella; CAMARGO, Constança Lacerda. Decisões Políticas e seus Impactos Urbanos: um estudo sobre a Região Metropolitana de Toledo. **Revista Paranaense de Desenvolvimento**, Curitiba, v. 37, n. 130, p.117-133, jan./jun, 2016.

PERO, Valéria; STEFANELLI, Victor. A questão da mobilidade urbana nas metrópoles brasileiras. **Journal of Contemporary Economics**, 19(3), p.366-402, 2015.

PESTANA, Maria Helena; GAGEIRO, João Nunes. **Análise de Dados para Ciências Sociais – A Complementariedade do SPSS**. 1 ed. Lisboa: Edições Sílabo, 1998.

PRATES, Ângelo Marcos Queiróz. Os consórcios públicos municipais no Brasil e a experiência europeia: alguns apontamentos para o desenvolvimento local. **III Congresso CONSAD de Gestão Pública**. Brasília, 15, 16 e 17 de março, p.1-32, 2010.

PRODANOV, Cleber Cristiano; FREITAS, Ernani Cesar. **Metodologia do trabalho científico: métodos e técnicas da pesquisa e do trabalho acadêmico**. 2. ed. Novo Hamburgo: Feevale, 2013.

RODRIGUES, Leôncio Martins. **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>>. Acesso em: 7 de novembro de 2017.

ROJAS, Eduardo. *The Metropolitan Regions of Latin America: Problems of Governance and Development*. In: ROJAS, Eduardo; CUADRADO-ROURA, Juan R; GÜELL, José Miguel Fernández. (Orgs.). **Governing the metropolis: principles and cases**. Inter-American Development Bank, 2005.

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

ROCHA, Carlos Vasconcelos; FARIA, Carlos Eurélio Pimenta de. Cooperação intermunicipal, reterritorialização da gestão pública e provisão de bens e serviços sociais no Brasil contemporâneo: a experiência dos Consórcios de Saúde de Minas Gerais. **Cadernos Metrôpole**, n. 11, p.73-105, 2004.

ROMÉRO, Marcelo de Andrade. Metrôpoles: gestão ambiental e políticas públicas. In: GOLDEMBERG, José. (Org.) **Metrôpoles e o desafio urbano frente ao meio ambiente**. São Paulo: Blucher, 2010.

ROYER, Luciana. O Estatuto da Metrôpole e seu financiamento. *Observa SP*, 2015. Disponível em: <https://observasp.wordpress.com/2015/03/24/o-estatuto-da-metropole-e-seu-financiamento/>. Acesso em: 19 de agosto de 2018.

SAMPIERI, Roberto Hernández; COLLADO, Carlos Fernández; LUCIO, María del Pilar Baptista. **Metodologia de Pesquisa**. 5. ed. Porto Alegre: Penso, 2013.

SANTIAGO, **Gobierno Regional Metropolitano de Santiago**. Dados geográficos. Disponível em: <<https://www.gobiernosantiago.cl/datos-geograficos>>. Acesso em: 25 de março de 2017.

SANTOS, Tania Staren dos. Do artesanato intelectual ao contexto virtual: ferramentas metodológicas para a pesquisa social. **Sociologias**, Porto Alegre, ano 11, n. 21, p. 120-156, jan./jun, 2009.

SANTOS, Diego Fiel; FERNADES, Antônio Sérgio Araújo; TEIXEIRA, Marco Antonio Carvalho. 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, set./nov, 2013.

SANTOS, Méroli Saccardo dos; PIEKAS, Andrezza Aparecida Saraiva; BERNARDY, Rógis Juarez; SEHNEM, Simone. 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, jul./dez., 2014.

SÃO PAULO, Lei Complementar Nº 760, de 01 de agosto de 1994. Estabelece diretrizes para a Organização Regional do Estado de São Paulo.

SÃO PAULO, Lei Complementar Nº 1.139, de 16 de junho de 2011. Reorganiza a Região Metropolitana da Grande São Paulo.

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, 2016.

SÃO PAULO – PDUI. **Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado – Região Metropolitana de São Paulo**. Disponível em: <<https://www.pdui.sp.gov.br/rmsp/>>. Acesso em: 11 de janeiro de 2017.

SÃO PAULO – PDUI. **Guia Metodológico do PDUI/RMSP**, 2015. Disponível em: <http://www.pdui.sp.gov.br/wpcontent/uploads/2016/03/Guia_Metodologico_PMSP_11_12_2015-FINAL-V2.pdf>. Acesso em: 15 de março de 2017.

SCHURGELIES, Vinicius; BAINES, Christian. Improving metropolitan governance: A case study of the Greater São Paulo. **Revista Eletrônica Gestão e Serviços**. v.7, n.1, p.1561-1575, jan./jun, 2016.

SEADE, Fundação Sistema Estadual de Análise de Dados. **Portal de estatísticas do Estado de São Paulo**. Disponível em: <<http://www.imp.seade.gov.br/frontend/#/perfil>>. Acesso em: 06 de fevereiro, 2017.

SILVA, Sandra Teresinha da. A institucionalização de regiões metropolitanas e de microrregiões no Paraná e a criação de coordenações dessas unidades regionais na estrutura do Estado. **Revista Paranaense de Desenvolvimento**, Curitiba, n.116, p.217-227, jan./jun. 2009.

SILVA, Edson Coutinho da. Coesão e integração regional no Grande ABC Paulista: o desafio. **XXXVIII Encontro da ANPAD**, Rio de Janeiro, p.1-15, 2014.

_____, Governança metropolitana no Grande ABC: o desafio. **Revista de Administração Faces Journal**. Belo Horizonte, v. 15 n. 2 p.100-119, abr./jun, 2016.

SILVEIRA, Denise Tolfo; CÓRDOVA, Fernanda Peixoto. A pesquisa científica. *In: GERHARDT, Tatiana Engel; SILVEIRA, Denise Tolfo. (Orgs.). Métodos de Pesquisa*. 1. ed. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2009.

SOARES, Paulo Roberto Rodrigues; FEDOZZI, Luciano Joel. Porto Alegre e sua região metropolitana no contexto das contradições da metropolização brasileira contemporânea. *Sociologias*, Porto Alegre, ano 18, n. 42, p.162-197, mai./ago, 2016.

SORENSEN, Eva; TORFING, Jacob. *The Democratic Anchorage of Governance Networks*. *Scandinavian Political Studies/Nordic Political Science Association*, 28(3), p. 195-218, 2005.

SOUZA, Ana Carolina Sommer de; REZENDE, Denis Alcides; HARDT, Carlos. Estratégia, planejamento de Municípios e gestão metropolitana. *Revista de Administração e Inovação - RAI*, São Paulo, v. 4, n. 1, p. 21-39, 2007.

SOUZA, Celina. Regiões metropolitanas: condicionantes do regime político. *Lua Nova, Revista de Cultura e Política*. São Paulo, n.59, p.137-159, 2003.

SOUZA, Pedro Herculano Guimarães Ferreira; OSÓRIO, Rafael Guerreiro. *A redução das disparidades regionais e a queda da desigualdade nacional de renda (1981-2009)*. IPEA, Brasília, 2011.

SPINK, Peter Kevin; TEIXEIRA, Marco Antonio Carvalho; CLEMENTE, Roberta. Governança, governo ou gestão: o caminho das ações metropolitanas. *Cadernos Metrôpole*, São Paulo, v. 11, n. 22, p.453-476, jul/dez, 2009.

STROHER, Laisa. Reestruturação da metrópole periférica e o impasse da reforma urbana em Curitiba. *EURE*, 43(128), enero, p.273-294, 2017.

TAVARES, Jeferson Cristiano. Eixos: novo paradigma do planejamento regional? Os eixos de infraestrutura nos PPA's nacionais, na lirsra e na Macrometrôpole Paulista. *Cadernos Metrôpoles*, v. 18, n. 37, p.671-695, set/dez, 2016.

TRIVIÑOS, Augusto Nivaldo Silva. *Introdução a pesquisa em ciências sociais: a pesquisa qualitativa em educação*. São Paulo: Atlas, 1987.

VENEZUELA, *Ley Nº 36.906, de 8 de março de 2000. Ley Especial del Régimen Municipal a dos Niveles del Área Metropolitana de Caracas*. Disponível: <<http://www.mijuicio.com/leyes/especiales/11.pdf>>. Acesso em: 20 de junho de 2017.

WILSON, Robert H.; SPINK, Peter Kevin; WARD, Peter M. Governança metropolitana nas Américas. *Cadernos Metrôpole*, v. 13, n. 25, p.15-44, jan/jun, 2011.

ZAPPELLINI, Marcello Beckert; FEUERSCHUTTE, Simone Ghisi. O uso da triangulação na pesquisa científica brasileira em administração. *Revista de Administração: Ensino e Pesquisa – RAEP*. Rio de Janeiro, v. 16, n. 2, p.241–273, abr/mai/jun, 2015.

ANEXO A**Estatuto da Metr pole****Presidência da República**
Casa Civil
Subchefia para Assuntos Jurídicos**LEI N  13.089, DE 12 DE JANEIRO DE 2015.**

Mensagem de veto

Institui o Estatuto da Metr pole, altera a Lei n  10.257, de 10 de julho de 2001, e dá outras providências.

A PRESIDENTA DA REPÚBLICA Faço saber que o Congresso Nacional decreta e eu sanciono a seguinte Lei:

CAPÍTULO I

DISPOSI OES PRELIMINARES

Art. 1  Esta Lei, denominada Estatuto da Metr pole, estabelece diretrizes gerais para o planejamento, a gestão e a execu o das fun es públicas de interesse comum em regiões metropolitanas e em aglomera es urbanas instituídas pelos Estados, normas gerais sobre o plano de desenvolvimento urbano integrado e outros instrumentos de governança interfederativa, e critérios para o apoio da União a a es que envolvam governança interfederativa no campo do desenvolvimento urbano, com base nos incisos XX do art. 21, IX do art. 23 e I do art. 24, no   3  do art. 25 e no art. 182 da Constitui o Federal.

  1  Além das regiões metropolitanas e das aglomera es urbanas, as disposi es desta Lei aplicam-se, no que couber:

I –  s microrregiões instituídas pelos Estados com fundamento em fun es públicas de interesse comum com características predominantemente urbanas;

II – (VETADO).

  2  Na aplica o das disposi es desta Lei, serão observadas as normas gerais de direito urbanístico estabelecidas na Lei n  10.257, de 10 de julho de 2001 - Estatuto da Cidade, que regulamenta os arts. 182 e 183 da Constitui o Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências, e em outras leis federais, bem como as regras que disciplinam a política nacional de desenvolvimento urbano, a política nacional de desenvolvimento regional e as políticas setoriais de habita o, saneamento básico, mobilidade urbana e meio ambiente.

Art. 2  Para os efeitos desta Lei, consideram-se:

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

II – função pública de interesse comum: política pública ou ação nela inserida cuja realização por parte de um Município, isoladamente, seja inviável ou cause impacto em Municípios limítrofes;

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;

IV – governança interfederativa: compartilhamento de responsabilidades e ações entre entes da Federação em termos de organização, planejamento e execução de funções públicas de interesse comum;

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;

VI – plano de desenvolvimento urbano integrado: instrumento que estabelece, com base em processo permanente de planejamento, as diretrizes para o desenvolvimento urbano da região metropolitana ou da aglomeração urbana;

VII – região metropolitana: aglomeração urbana que configure uma metrópole.

Parágrafo único. Os critérios para a delimitação da região de influência de uma capital regional, previstos no inciso V do **caput** deste artigo considerarão os bens e serviços fornecidos pela cidade à região, abrangendo produtos industriais, educação, saúde, serviços bancários, comércio, empregos e outros itens pertinentes, e serão disponibilizados pelo IBGE na rede mundial de computadores.

CAPÍTULO II

DA INSTITUIÇÃO DE REGIÕES METROPOLITANAS E DE AGLOMERAÇÕES URBANAS

Art. 3º Os Estados, mediante lei complementar, poderão instituir regiões metropolitanas e aglomerações urbanas, constituídas por agrupamento de Municípios limítrofes, para integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum.

Parágrafo único. Estado e Municípios inclusos em região metropolitana ou em aglomeração urbana formalizada e delimitada na forma do **caput** deste artigo deverão promover a governança interfederativa, sem prejuízo de outras determinações desta Lei.

Art. 4º A instituição de região metropolitana ou de aglomeração urbana que envolva Municípios pertencentes a mais de um Estado será formalizada mediante a aprovação de leis complementares pelas assembleias legislativas de cada um dos Estados envolvidos.

Parágrafo único. Até a aprovação das leis complementares previstas no **caput** deste artigo por todos os Estados envolvidos, a região metropolitana ou a aglomeração urbana terá validade apenas para os Municípios dos Estados que já houverem aprovado a respectiva lei.

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.

§ 2º Respeitadas as unidades territoriais urbanas criadas mediante lei complementar estadual até a data de entrada em vigor desta Lei, a instituição de região metropolitana impõe a observância do conceito estabelecido no inciso VII do **caput** do art. 2º.

CAPÍTULO III

DA GOVERNANÇA INTERFEDERATIVA DE REGIÕES METROPOLITANAS E DE AGLOMERAÇÕES URBANAS

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, consoante os arts. 43 a 45 da Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001;

VI – efetividade no uso dos recursos públicos;

VII – busca do desenvolvimento sustentável.

Art. 7º Além das diretrizes gerais estabelecidas no art. 2º da Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001, a governança interfederativa das regiões metropolitanas e das aglomerações urbanas observará as seguintes diretrizes específicas:

I – implantação de processo permanente e compartilhado de planejamento e de tomada de decisão quanto ao desenvolvimento urbano e às políticas setoriais afetas às funções públicas de interesse comum;

II – estabelecimento de meios compartilhados de organização administrativa das funções públicas de interesse comum;

III – estabelecimento de sistema integrado de alocação de recursos e de prestação de contas;

IV – execução compartilhada das funções públicas de interesse comum, mediante rateio de custos previamente pactuado no âmbito da estrutura de governança interfederativa;

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;

VI – compatibilização dos planos plurianuais, leis de diretrizes orçamentárias e orçamentos anuais dos entes envolvidos na governança interfederativa;

VII – compensação por serviços ambientais ou outros serviços prestados pelo Município à unidade territorial urbana, na forma da lei e dos acordos firmados no âmbito da estrutura de governança interfederativa.

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 e às características ambientais.

Art. 8º A governança interfederativa das regiões metropolitanas e das aglomerações urbanas compreenderá em sua estrutura básica:

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.

CAPÍTULO IV

DOS INSTRUMENTOS DE DESENVOLVIMENTO URBANO INTEGRADO

Art. 9º Sem prejuízo da lista apresentada no art. 4º da Lei nº 10.257, de 10 de julho 2001, no desenvolvimento urbano integrado de regiões metropolitanas e de aglomerações urbanas serão utilizados, entre outros, os seguintes instrumentos:

I – plano de desenvolvimento urbano integrado;

II – planos setoriais interfederativos;

III – fundos públicos;

IV – operações urbanas consorciadas interfederativas;

V – zonas para aplicação compartilhada dos instrumentos urbanísticos previstos na Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001;

VI – consórcios públicos, observada a Lei nº 11.107, de 6 de abril de 2005;

VII – convênios de cooperação;

VIII – contratos de gestão;

IX – compensação por serviços ambientais ou outros serviços prestados pelo Município à unidade territorial urbana, conforme o inciso VII do **caput** do art. 7º desta Lei;

X – parcerias público-privadas interfederativas.

Art. 10. As regiões metropolitanas e as aglomerações urbanas deverão contar com plano de desenvolvimento urbano integrado, aprovado mediante lei estadual.

§ 1º Respeitadas as disposições do plano previsto no **caput** deste artigo, poderão ser formulados planos setoriais interfederativos para políticas públicas direcionadas à região metropolitana ou à aglomeração urbana.

§ 2º A elaboração do plano previsto no **caput** deste artigo não exime o Município integrante da região metropolitana ou aglomeração urbana da formulação do respectivo plano diretor, nos termos do § 1º do art. 182 da Constituição Federal e da Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001.

§ 3º Nas regiões metropolitanas e nas aglomerações urbanas instituídas mediante lei complementar estadual, o Município deverá compatibilizar seu plano diretor com o plano de desenvolvimento urbano integrado da unidade territorial urbana.

§ 4º O plano previsto no **caput** deste artigo será elaborado no âmbito da estrutura de governança interfederativa e aprovado pela instância colegiada deliberativa a que se refere o inciso II do **caput** do art. 8º desta Lei, antes do envio à respectiva assembleia legislativa estadual.

Art. 11. 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.

Art. 12. O plano de desenvolvimento urbano integrado de região metropolitana ou de aglomeração urbana deverá considerar o conjunto de Municípios que compõem a unidade territorial urbana e abranger áreas urbanas e rurais.

§ 1º O plano previsto no **caput** deste artigo deverá contemplar, no mínimo:

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 no solo urbano;

IV – as diretrizes quanto à articulação intersetorial das políticas públicas afetas à unidade territorial urbana;

V – 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; e

VI – o sistema de acompanhamento e controle de suas disposições.

§ 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.

CAPÍTULO V

DA ATUAÇÃO DA UNIÃO

Seção I

Do Apoio da União ao Desenvolvimento Urbano Integrado

Art. 13. Em suas ações incluídas na política nacional de desenvolvimento urbano, a União apoiará as iniciativas dos Estados e dos Municípios voltadas à governança interfederativa, observados as diretrizes e os objetivos do plano plurianual, as metas e as prioridades fixadas pelas leis de diretrizes orçamentárias e o limite das disponibilidades propiciadas pelas leis orçamentárias anuais.

Art. 14. Para o apoio da União à governança interfederativa em região metropolitana ou em aglomeração urbana, será exigido que a unidade territorial urbana possua gestão plena, nos termos do inciso III do **caput** do art. 2º desta Lei.

§ 1º Além do disposto no **caput** deste artigo, o apoio da União à governança interfederativa em região metropolitana impõe a observância do inciso VII do **caput** do art. 2º desta Lei.

§ 2º Admite-se o apoio da União para a elaboração e a revisão do plano de desenvolvimento urbano integrado de que tratam os arts. 10 a 12 desta Lei.

§ 3º Serão estabelecidos em regulamento requisitos adicionais para o apoio da União à governança interfederativa, bem como para as microrregiões e cidades referidas no § 1º do art. 1º desta Lei e para os consórcios públicos constituídos para atuação em funções públicas de interesse comum no campo do desenvolvimento urbano.

Art. 15. A região metropolitana instituída mediante lei complementar estadual que não atenda o disposto no inciso VII do **caput** do art. 2º desta Lei 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.

Art. 16. A União manterá ações voltadas à integração entre cidades gêmeas localizadas na faixa de fronteira com outros países, em relação à mobilidade urbana, como previsto na Lei nº 12.587, de 3 de janeiro de 2012, e a outras políticas públicas afetas ao desenvolvimento urbano.

Seção II

Do Fundo Nacional de Desenvolvimento Urbano Integrado

Art. 17. (VETADO).

Art. 18. (VETADO).

CAPÍTULO VI

DISPOSIÇÕES FINAIS

Art. 19. (VETADO).

Art. 20. A aplicação das disposições desta Lei será coordenada pelos entes públicos que integram o Sistema Nacional de Desenvolvimento Urbano - SNDU, assegurando-se a participação da sociedade civil.

§ 1º O SNDU incluirá um subsistema de planejamento e informações metropolitanas, coordenado pela União e com a participação dos Governos estaduais e municipais, na forma do regulamento.

§ 2º O subsistema de planejamento e informações metropolitanas reunirá dados estatísticos, cartográficos, ambientais, geológicos e outros relevantes para o planejamento, a gestão e a execução das funções públicas de interesse comum em regiões metropolitanas e em aglomerações urbanas.

§ 3º As informações referidas no § 2º deste artigo deverão estar preferencialmente georreferenciadas.

Art. 21. Incorre em improbidade administrativa, nos termos da Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992:

I – o governador ou agente público que atue na estrutura de governança interfederativa que deixar de tomar as providências necessárias para:

a) garantir o cumprimento do disposto no **caput** do art. 10 desta Lei, no prazo de 3 (três) anos da instituição da região metropolitana ou da aglomeração urbana mediante lei complementar estadual;

b) elaborar e aprovar, no prazo de 3 (três) anos, o plano de desenvolvimento urbano integrado das regiões metropolitanas ou das aglomerações urbanas instituídas até a data de entrada em vigor desta Lei mediante lei complementar estadual;

II – o prefeito que deixar de tomar as providências necessárias para garantir o cumprimento do disposto no § 3º do art. 10 desta Lei, no prazo de 3 (três) anos da aprovação do plano de desenvolvimento integrado mediante lei estadual.

Art. 22. As disposições desta Lei aplicam-se, no que couber, às regiões integradas de desenvolvimento que tenham características de região metropolitana ou de aglomeração urbana, criadas mediante lei complementar federal, com base no art. 43 da Constituição Federal, até a data de entrada em vigor desta Lei.

Parágrafo único. A partir da data de entrada em vigor desta Lei, a instituição de unidades territoriais urbanas que envolvam Municípios pertencentes a mais de um Estado deve ocorrer na forma prevista no art. 4º, sem prejuízo da possibilidade de constituição de consórcios intermunicipais.

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.

Art. 24. A Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001, passa a vigorar acrescida do seguinte art. 34-A:

“Art. 34-A._ Nas regiões metropolitanas ou nas aglomerações urbanas instituídas por lei complementar estadual, poderão ser realizadas operações urbanas consorciadas interfederativas, aprovadas por leis estaduais específicas.

Parágrafo único. As disposições dos arts. 32 a 34 desta Lei aplicam-se às operações urbanas consorciadas interfederativas previstas no **caput** deste artigo, no que couber.”

Art. 25. Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Brasília, 12 de janeiro de 2015; 194ª da Independência e 127ª da República.

DILMA ROUSSEFF

Joaquim Levy

Nelson Barbosa

Gilberto Kassab

Gilberto Vargas

Este texto não substitui o publicado no DOU de 13.1.2015.

ANEXO B**Estatuto da Metrópole – Veto e Razões**

Presidência da República
Casa Civil
Subchefia para Assuntos Jurídicos

MENSAGEM Nº 13, DE 12 DE JANEIRO DE 2015.

Senhor Presidente do Senado Federal,

Comunico a Vossa Excelência que, nos termos do § 1º do art. 66 da Constituição, decidi vetar parcialmente, por inconstitucionalidade e contrariedade ao interesse público, o Projeto de Lei nº 5, de 2014 (nº 3.460/04 na Câmara dos Deputados), que “Institui o Estatuto da Metrópole, altera a Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001, e dá outras providências”.

Ouvida, a Secretaria de Relações Institucionais da Presidência da República manifestou-se pelo veto aos seguintes dispositivos:

Inciso II do § 1º do art. 1º e art. 19

“II – às cidades que, não obstante se situarem no território de apenas 1 (um) Município, configurem uma metrópole.”

“Art. 19. Respeitada a vedação de divisão em Municípios estabelecida no **caput** do art. 32 da Constituição Federal, o Distrito Federal poderá integrar região metropolitana ou aglomeração urbana, aplicando-se a ele o disposto no art. 4º e nas demais disposições desta Lei.”

Razões dos vetos

“Ao tratar de regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, a Constituição faz referência, em seu art. 25, § 3º, a agrupamento de Municípios. Neste sentido, as inclusões no escopo do Estatuto da Metrópole de território de um único Município isolado e do Distrito Federal não encontrariam amparo constitucional. Em relação ao Distrito Federal, o instrumento de cooperação federativa adequado é a Região Integrada de Desenvolvimento Econômico - RIDE, prevista no art. 43 da Constituição. Esta já foi, inclusive, criada pelo Decreto nº 2.710, de 4 de agosto de 1998 – substituído pelo Decreto nº 7.469, de 4 de maio de 2011 – que regulamenta a Lei Complementar nº 94, de 19 de fevereiro de 1998.”

Já os Ministérios da Fazenda e do Planejamento, Orçamento e Gestão opinaram pelo veto aos dispositivos a seguir transcritos:

Arts. 17 e 18

“Art. 17. Fica instituído o Fundo Nacional de Desenvolvimento Urbano Integrado - FNDUI, de natureza contábil e financeira, com a finalidade de captar recursos financeiros e apoiar ações de governança interfederativa em regiões metropolitanas e em aglomerações urbanas, nas microrregiões e cidades referidas no § 1º do art. 1º desta Lei e em consórcios públicos constituídos para atuação em funções públicas de interesse comum no campo do desenvolvimento urbano.

Art. 18. Constituem recursos do FNDUI:

I – recursos orçamentários da União a ele destinados;

II – recursos decorrentes do rateio de custos com Estados e Municípios, referentes à prestação de serviços e realização de obras afetas às funções públicas de interesse comum;

III – contribuições e doações de pessoas físicas ou jurídicas;

IV – contribuições de entidades e organismos de cooperação nacionais ou internacionais;

V – receitas operacionais e patrimoniais de operações realizadas com recursos do Fundo; e

VI – outros recursos que lhe vierem a ser destinados na forma da lei.

§ 1º A aplicação dos recursos do FNDUI será supervisionada por um conselho deliberativo, com a participação da União, dos Estados e dos Municípios, bem como de representantes da sociedade civil.

§ 2º O regulamento disporá sobre o órgão gestor do FNDUI e sobre o grupo de assessoramento técnico ao Fundo.

§ 3º Fica vedada a utilização dos recursos do FNDUI para o pagamento de dívidas e coberturas de déficits fiscais de órgãos e entidades de qualquer esfera de governo.

§ 4º Os recursos referidos no inciso II do **caput** deste artigo, se alocados por Estado, somente podem ser aplicados na própria unidade da Federação e, se alocados por Município ou pelo Distrito Federal, na própria região metropolitana ou aglomeração urbana a que ele pertencer.”

Razões do veto

“A criação de fundos cristaliza a vinculação a finalidades específicas, em detrimento da dinâmica intertemporal de prioridades políticas. Além disso, fundos não asseguram a eficiência, que deve pautar a gestão de recursos públicos. Por fim, as programações relativas ao apoio da União ao Desenvolvimento Urbano Integrado, presentes nas diretrizes que regem o processo orçamentário atual, podem ser executadas regularmente por meio de dotações orçamentárias consignadas no Orçamento Geral da União.”

Essas, Senhor Presidente, as razões que me levaram a vetar os dispositivos acima mencionados do projeto em causa, as quais ora submeto à elevada apreciação dos Senhores Membros do Congresso Nacional.

Este texto não substitui o publicado no DOU de 13.1.2015

APÊNDICE A

Modelo de carta formal para solicitação de pesquisa (apresentação)

TERMO DE CONSENTIMENTO PARA PARTICIPAÇÃO DE PESQUISA (ROTEIRO SEMIESTRUTURADO)

Prezado (a) participante:

Sou estudante do Programa de Pós-Graduação em Administração (PPGA), na Universidade Municipal de São Caetano do Sul - USCS. Estou realizando uma pesquisa semiestruturada sob a supervisão do professor Dr. Leandro Campi Prearo, cujo objetivo é de explorar acerca das políticas públicas de integração metropolitana na RMSP. Sua participação neste contexto se dá por meio de uma entrevista, que será gravada se assim vossa pessoa permitir, e que terá a duração aproximada entre 50 a 60 minutos.

Vossa participação nesta pesquisa é de caráter voluntário, podendo optar por desistir de continuar com a entrevista em qualquer momento, tendo absoluta liberdade de fazê-lo. Mesmo não tendo benefícios diretos em participar, indiretamente você estará contribuindo para a compreensão do fenômeno estudado e para a produção e disseminação do conhecimento científico.

Quaisquer dúvidas relativas à pesquisa poderão ser esclarecidas pelo pesquisador, por meio do telefone (11) 9.6490-7100 ou pela entidade responsável – Comitê de Ética em Pesquisa da USCS, telefone (11) 4239.3217.

Att,

Esdras da Silva Costa
Doutorando. Matrícula: 17.361

Prof. Dr. Leandro Campi Prearo
Programa de Pós-Graduação em Administração
Universidade Municipal de São Caetano do Sul – USCS

APÊNDICE B

Modelo de carta formal para solicitação de pesquisa (apresentação)

TERMO DE CONSENTIMENTO PARA PARTICIPAÇÃO DE PESQUISA (QUESTIONÁRIO)

Prezado (a) participante:

Sou estudante do Programa de Pós-Graduação em Administração (PPGA), na Universidade Municipal de São Caetano do Sul - USCS. Estou realizando uma pesquisa sob a supervisão do professor Dr. Leandro Campi Prearo, cujo objetivo é de explorar acerca das políticas públicas de integração metropolitana na RMSP. Sua participação neste contexto se dá por meio do preenchimento de um questionário sem tempo pré-determinado para a sua execução.

Vossa participação nesta pesquisa é de caráter voluntário, podendo optar por desistir de continuar com o processo de resposta do questionário em qualquer momento, tendo absoluta liberdade de fazê-lo. Mesmo não tendo benefícios diretos em participar, indiretamente você estará contribuindo para a compreensão do fenômeno estudado e para a produção e disseminação do conhecimento científico.

Quaisquer dúvidas relativas à pesquisa poderão ser esclarecidas pelo pesquisador, por meio do telefone (11) 9.6490-7100 ou pela entidade responsável – Comitê de Ética em Pesquisa da USCS, telefone (11) 4239.3217.

Att,

Esdras da Silva Costa
Doutorando. Matrícula: 17.361

Prof. Dr. Leandro Campi Prearo
Programa de Pós-Graduação em Administração
Universidade Municipal de São Caetano do Sul – USCS

APÊNDICE C

Roteiro de Entrevista Semiestruturada

- Nome do(a) entrevistado(a)
- Função atual?
- Possui outras experiências ligadas à área de políticas públicas?
- Qual a função (o papel) da instituição que você representa?
- Comente sobre o papel do Governo do Estado na gestão da RMSP.
- Quais seriam os papéis de uma metrópole?
- Quais os principais problemas encontrados em uma área metropolitana?
- Quais as maiores dificuldades/problemas encontrados nos Municípios polarizados, pertencentes à RMSP, mas fora do núcleo metropolitano?
- O que pode ser compreendido como barreiras que possam desarticular a construção de uma agenda metropolitana?
- Quais seriam as janelas de oportunidades para a articulação e construção de uma agenda metropolitana? Comente a respeito.
- Com o Estatuto da Metrópole (2015) e o processo de formulação do PDUI, é possível integrar os 39 Municípios da RMSP? Por quê? Comente a respeito.

APÊNDICE D

Questionário (Instrumento Quantitativo)

UNIVERSIDADE MUNICIPAL DE SÃO CAETANO DO SUL - USCS PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO	
DOUTORADO – MAI/JUN – 2018	
Data da aplicação..... [____/____/2018_]01	Nº do questionário __ __ __ __ 02
Hora início: _____ Fim: _____ Duração: _____ min	Nº do/a pesquisador/a __ __ __ 03
Nome pesquisador/a: _____	
Prefeitura: município: __ __ 04	Nº do
Nome do entrevistado:	
Departamento:	Cargo:
Fone:	

BLOCO 1 – IDENTIFICAÇÃO DO RESPONDENTE	
1. Sexo: 1. masculino 2. feminino ⇒ ____ 05	2. Qual a sua idade hoje: ⇒ __ __ 06
Bairro/Vila:	Nº do bairro: __ __ 07
Município:	Nº do município: __ __ 07a

3. Nível de escolaridade do(a) sr.(a)?		
1. Nunca estudou	5. Médio completo	08
2. Fundamental incompleto	6. Superior incompleto	
3. Fundamental completo (9º ano)	7. Superior completo	
4. Médio incompleto	8. Pós Graduação/Mestrado/Doutorado	

4. Há quanto tempo trabalha como agente público? _____ anos _____ meses	09
--	----

5. Pertence a qual categoria de agente público? (RM)		1. Não	2. Sim
• concursado	10	• cargo de confiança	12
• comissionado	11	• eleito democraticamente (voto popular)	13
• outro. Qual? _____			14

BLOCO 2 – AFIRMATIVAS**6. Para as afirmativas a seguir atribua notas em uma escala de 0 a 10, sendo:**

NOTAS: 0 – DISCORDO TOTALMENTE e 10 – CONCORDO TOTALMENTE



GRAU DE IMPORTÂNCIA: 0 – SEM IMPORTÂNCIA e 10 – MUITO IMPORTANTE

6a – Identifique o seu grau de concordância com cada uma das afirmativas a seguir utilizando a escala: 0 a 10.**6b – Agora, identifique o seu grau de importância para cada uma das afirmativas a seguir utilizando a escala: 0 a 10.**

	6a	6b
	Concorda/ Discorda 0 a 10	Grau de importância 0 a 10
É possível haver cooperação estabelecida por meio dos arranjos institucionais regionais (consórcios públicos e prefeituras).	15	15a
Existe a participação efetiva da sociedade civil nas consultas públicas e nas tomadas de decisões nos Municípios que compõem a RMSP.	16	16a
Entre os Municípios que compõem a RMSP poderá haver uma cooperação para a resolução de problemas comuns.	17	17a
Existe a possibilidade de construção de uma agenda hegemônica entre as cidades da RMSP.	18	18a
A governança metropolitana conseguirá formular e implementar novas políticas públicas para a RMSP.	19	19a
Entre os entes federados, nota-se a existência de discussões metropolitanas.	20	20a
O PDUI conseguirá se articular com os 39 Municípios da RMSP.	21	21a
O PDUI traz, como contribuição, a criação de uma consciência e de uma cultura metropolitana, além da possibilidade da construção coletiva entre os Municípios da RMSP.	22	22a
O Estatuto da Metrópole pode ser considerado um avanço para viabilizar o processo de Governança Metropolitana.	23	23a
A Lei Nº 13.089, de 2015, denominada de Estatuto da Metrópole poderá comprometer a autonomia dos Municípios.	24	24a
Existem interesses políticos locais distintos em uma região metropolitana.	25	25a
Notam-se as dificuldades em estabelecer cooperações entre os Municípios da RMSP.	26	26a
Observa as disparidades políticas, econômicas e financeiras entre os Municípios.	27	27a
O Estatuto da Metrópole veio para sanar as dificuldades de mobilização tendo como instrumento o Marco Legal/PDUI.	28	28a

A RMSP possui uma baixa tradição em políticas públicas regionais.	29	29a
Nem todas as questões poderão ser abordadas na elaboração do primeiro PDUI. Nesse caso, alguns temas como: saúde, educação e segurança pública, correm o risco de serem excluídas.	30	30a
A ausência de um corpo técnico qualificado nos Municípios pode interferir na formulação de uma agenda metropolitana.	31	31a
As diferenças políticas e ideológicas entre os Municípios da RMSP interferem na formulação de uma agenda metropolitana.	32	32a
A gestão pública consegue enxergar de forma clara as questões metropolitanas.	33	33a

BLOCO 3 – ESTATUTO DA METRÓPOLE, PDUI, PROBLEMAS METROPOLITANOS

7. Em sua opinião, há falhas identificadas na Lei (Estatuto da Metrópole)?

1. Não há falhas na lei 2. Sim, há falhas na lei

34

[SE SIM, pergunte:]

7a. Dentre as possíveis falhas identificadas na Lei (Estatuto da Metrópole)? 1. Não 2. Sim

- Houve tempo suficiente para a elaboração dos PDUIs? (3 anos a partir da publicação da Lei de 2015).

35

- Alguns problemas ultrapassam a escala metropolitana, portanto não podem ser abordados no PDUI.

36

- E quanto ao veto do fundo metropolitano, você considera uma falha do Estatuto?

37

- Tem alguma outra falha que não foi citada?

Qual: _____

38

7b. Vou citar 6 possíveis problemas metropolitanos e, utilizando a escala de notas abaixo, informe se, em sua opinião, o item:

0 – NÃO É UM PROBLEMA 10 – É UM PROBLEMA REAL



- Mobilidade

- Favelização

39

42

- território com desenvolvimento tardio

- cidadão gerando riquezas nos grandes centros e usando os serviços localizados na ponta (Municípios)

40

43

• emprego e renda	41	• invasão de áreas protegidas	44
-------------------	----	-------------------------------	----

8. Para as questões a seguir, utilize novamente a escalas de notas abaixo.

Atribua notas de 0 a 10, considerando que a nota 0, significa que DISCORDA TOTALMENTE e a nota 10, que CONCORDA TOTALMENTE.



Também atribua notas de 0 a 10, considerando que a nota 0 significa SEM IMPORTÂNCIA e 10 – MUITO IMPORTANTE.

8a – Identifique o seu grau de concordância com cada uma das afirmativas a seguir, utilizando a escala: 0 a 10.

8b – Agora, identifique o seu grau de importância para cada uma das afirmativas a seguir, utilizando a escala: 0 a 10.

	8a	8b
	Concorda/ Discorda 0 a 10	Grau de importância 0 a 10
As instituições governamentais (prefeituras) estão contribuindo para a formulação do PDUI.	45	45a
As instituições executivas estão contribuindo para a construção do PDUI (Consórcios Intermunicipais).	46	46a
Os Municípios deverão trabalhar de forma integrada e sob uma perspectiva de desenvolvimento regional.	47	47a
As prefeituras deverão adequar seus Planos Diretores às propostas do PDUI.	48	48a
O primeiro PDUI deverá tratar, exclusivamente, das Funções Públicas de Interesse Comum – FPIC, e a formulação de suas propostas deve estar em conformidade com os eixos do PDUI (1º coesão territorial e urbanização inclusiva, 2º conectividade territorial e competitividade econômica e 3º Governança Metropolitana).	49	49a
Existe a necessidade de se pensar no desenvolvimento das cidades de forma regional.	50	50a
O Estatuto da Metrópole pode ser considerado um avanço para o processo de planejamento de políticas públicas metropolitanas.	51	51a
A Governança Interfederativa parece estar distante das pautas e discussões na RMSP.	52	52a

9. Proponha 3 (três) sugestões para a formulação das políticas públicas metropolitanas (o que faltou, ou ainda não foi discutido entre consórcios intermunicipais, prefeituras e sociedade civil). (Explorar)	
1º Alternativa:	53
2º Alternativa:	54
3º Alternativa:	55

Muito obrigado por suas opiniões

TERMO DE RESPONSABILIDADE DO/A ENTREVISTADOR/A

Declaro que as informações por mim coletadas atendem ao padrão de qualidade:

- (1) O/a entrevistado/a enquadrou-se dentro do perfil exigido pelas cotas;
- (2) as informações são verdadeiras e foram corretamente anotadas no questionário;
- (3) o questionário foi revisado cuidadosamente e todos os campos estão devidamente preenchidos;
- (4) tenho conhecimento que pelo menos 25% do material por mim coletado será verificado em campo para controle de qualidade;
- (5) não reproduzi nem deixei questionários ou qualquer material de campo com entrevistados ou terceiros.

ASSINATURA: _____ **RG:** _____ **Data:** ____/ ____/ 2018.