



A NOVA REGIONALIZAÇÃO DO ESTADO DE SÃO PAULO FRENTE AO PARADIGMA DA GESTÃO PLENA E AO DIREITO À PARTICIPAÇÃO

**THE NEW REGIONALIZATION OF THE STATE OF SÃO PAULO FACING THE
PARADIGM OF FULL MANAGEMENT AND THE RIGHT TO PARTICIPATION**

A NOVA REGIONALIZAÇÃO DO ESTADO DE SÃO PAULO FRENTE AO PARADIGMA DA GESTÃO PLENA E AO DIREITO À PARTICIPAÇÃO

THE NEW REGIONALIZATION OF THE STATE OF SÃO PAULO FACING THE PARADIGM OF FULL MANAGEMENT AND THE RIGHT TO PARTICIPATION

Paládia de Oliveira Romeiro da Silva¹ | Fabiana Felix do Amaral e Silva²

Recebimento: 23/10/2023
Aceite: 22/05/2024

¹ Doutora em Planejamento Urbano e Regional (UNIVAP). Docente da UNIFATEA e da FARO. Lorena/Roseira – SP, Brasil.
E-mail: paladia_oliveira@yahoo.com.br

² Doutora em Ciências da Comunicação (USP). Docente da Universidade do Vale do Paraíba. São José dos Campos – SP, Brasil.
E-mail: fabiana.amaral@gmail.com

RESUMO

O objetivo do artigo é analisar a chamada “nova regionalização” do governo do estado de São Paulo para a implementação de unidades regionais (regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões) frente ao paradigma normativo da gestão plena, para discutir a compatibilidade das ações paulistas com o modelo nacional do Estatuto da Metrópole. Para tanto, analisa-se a gestão plena como categoria jurídico-institucional e modelo estrutural/finalístico, e, comparativamente, discute-se a coerência interna e a externa da iniciativa paulista para com o paradigma, destacando o critério de participação da sociedade civil nos processos e instâncias. Quanto aos aspectos metodológicos, a pesquisa é qualitativa, exploratória e descritiva. O uso de dados secundários aconteceu a partir de variadas fontes, como documentos e publicações bibliográficas. Como resultado, constatou-se que o modelo paulista de estruturação da governança interfederativa nas unidades regionais, tanto aquele em vigor desde 1994, quanto o projeto apresentado em 2022 chamado de “nova regionalização”, é deficitário tanto no tocante à participação da sociedade civil quanto à autonomia municipal. Conclui-se que, apesar do recente esforço paulista em adequar-se ao paradigma da gestão plena, mantêm-se o desprestígio à cultura participacionista e a concentração de poderes nas mãos do ente estadual para a definição e a instrumentalização dos interesses regionais.

Palavras - chave: Regionalização. Estatuto da Metrópole. Gestão plena. Participação. Governança interfederativa.

ABSTRACT

This study aimed to evaluate the so-called “new regionalization” of the government of the state of São Paulo as far as the implementation of regional units (metropolitan areas, urban agglomerations, and microregions) regarding to the normative paradigm of the full management. In addition, this article discusses the compatibility of the governmental actions taken in São Paulo with the national model of the Metropolis Statute. In this context, the full management was evaluated as an institutional legal category and a structural/final model. Furthermore, this paper investigates comparatively the internal and external coherence of the São Paulo initiative concerning the respective paradigm, highlighting the criterion of the civil society participation in processes and instances. As far as the methodological aspects, this research is qualitative, exploratory and descriptive. The use of secondary data was performed through several sources, such as documents and bibliographic references. As a result, it was found that the São Paulo model of structuring interfederative governance in the regional units, considering that one running since 1994 as well as the project exhibited in 2022 entitled “new regionalization”, is deficient not only in terms of participation of the civil society but also to the municipal autonomy. In conclusion, despite of São Paulo’s current efforts to adapt to the paradigm of the full management, the discredit of the participatory culture and the concentration of powers in the hands of the state entity for the definition and instrumentalization of regional interests have continued.

Keywords: Regionalization. Metropolis Statute. Full Management. Participation. Interfederative Governance.

INTRODUÇÃO

A política urbana brasileira, desde a segunda metade do século XX e com intensidade no século XXI, adotou as tendências da regionalização e da metropolização, englobando territórios com alto grau de urbanização das concentrações populacionais, que acabam por agravar as problemáticas insertas na questão urbana brasileira. Caracteriza-se, ainda, tal política pela centralidade do papel do estado no direcionamento e na condução das políticas públicas e do planejamento regional e pela significativa influência das propostas neoliberais na atuação estatal.

No formato de política pública, a institucionalização de regiões metropolitanas (RMs) aconteceu pela iniciativa do governo militar (1964-1985), o qual avocou para si, centralizando na esfera federal, o gerenciamento das políticas urbanas, instrumentalizando órgãos técnicos e recursos para tal fim. Nesse cenário, a política metropolitana era uma resposta aos desafios da expansão da urbanização e da metropolização, enquanto a política de regionalização nacional se propunha a atender ao anseio de ampla modernização atrelada à ocupação territorial nacional por atividades econômicas (Lencioni, 2017).



Sob outro regime político-jurídico, agora balizado pela Constituição Federal de 1988 (CF), a instituição de arranjos urbano-regionais nas modalidades de região metropolitana (RM), aglomeração urbana (AU) e microrregião (MR) passou para as mãos dos estados e seu funcionamento passou a se dar numa nova perspectiva de federação com a elevação de posição dos municípios (Brasil, 1988).

Aos estados brasileiros foi possível a criação de uma política própria para as unidades regionais (URs), e cada estado o fez a seu modo e critério próprios. Essa liberdade dos estados, porém, passou a ser observada como problemática a partir dos anos 2000, momento em que a prática de criação legislativa de novas RMs se difundiu e se intensificou de maneira tal que ela alcançou o marco de 77 regiões metropolitanas no Brasil atualmente, a estas somam-se 3 aglomerações urbanas (IPEA, 2024).

O olhar científico sobre a evidente predileção dos mandatários políticos na regionalização institucional pelo formato de região metropolitana - em detrimento das aglomerações urbanas e microrregiões - identificou que a criação das novas RMs não era acompanhado da implantação de estruturas administrativas para o funcionamento dos arranjos. Além disso, identificou-se também que nem mesmo o fenômeno urbano da metropolização do espaço se fazia presente em grande parte das RMs formalizadas. Trabalhos como os de Costa (2015) e Firkowski (2012, 2013) apontam problemas como os da fragmentação e da fragilidade da gestão das unidades interfederativas. Estabeleceu-se a tese da dualidade na metropolização, opondo a mera institucionalidade *versus* a espacialidade (ou ausência dela) (Costa; Matteo; Balbim, 2010; Firkowski, 2012).

O discurso estatal justificador das instituições de regiões metropolitanas no século XXI evoca a promoção de uma gestão compartilhada para problemas regionais comuns e a integração regional e intermunicipal quanto às políticas de interesse metropolitano. Defende-se, assim, a regionalização, consubstanciada na metropolização, como uma evolução em direção ao desenvolvimento regional. Os arranjos regionais promovidos pelos estados, todavia, não se mostram como fonte de soluções aos problemas apresentados, mas como resultado de uma lógica do modelo de desenvolvimento que se filia à geografia do capital mundial (Lencioni, 2017; Reschilian, 2012), pautado pela competitividade e busca de investimentos para seu território.



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

Esse paradoxo metropolitano é identificado por Klink (2014) em duas faces: a primeira é a discrepância entre a importância nacional das metrópoles quanto às questões econômicas e de amplitude nacional e o menoscabo na formação do arcabouço institucional para planejamento e gestão metropolitana; a segunda se refere ao agenciamento da escala metropolitana a partir dos anos 2000 no campo da regulação e do dinamismo econômico que não veio acompanhado de significativo aprimoramento na governança metropolitana. Ambas confirmam o esvaziamento político/institucional da escala metropolitana. A acentuação desse paradoxo no período recente dos anos de 2002 a 2016 tem sido abordada academicamente em trabalhos como os de Costa (2013, 2015, 2016, 2021); Hoshino e Moura (2019); Lencioni (2017); Mencioni e Zioni (2017); e Firkowski (2012, 2013).

O tão aguardado marco legal nacional para os arranjos regionais veio em janeiro de 2015, na forma da Lei Federal nº 13.089, denominada de Estatuto da Metrópole (EM). Por meio de exigências normativas que estipularam requisitos para a criação de unidades regionais, especialmente as modalidades regiões metropolitanas e aglomerações urbanas, o Estatuto buscou barrar novas RMs que não configurassem metrópoles e estipular, em detalhes, uma estrutura de governança interfederativa com elementos formais e materiais que, em conjunto, performam a gestão plena idealizada na lei. Fez-se da gestão plena uma categoria jurídico-institucional e um modelo estrutural/finalístico dotado de engrenagens cujo encaixe é precisamente desenhado (Brasil, 2015). Pretende-se examinar o modelo de gestão plena, uma categoria que parece derivar mais de uma dimensão de organização e estrutura do que de uma fundamentação teórica clara, visando a contribuir para a ampliação do debate teórico sobre o processo de participação no âmbito da governança metropolitana.



A nova conjuntura poderia ter impactado de imediato o panorama da precariedade das estruturas de gestão das RMs por todo o Brasil, mas, passada a repercussão inicial da mudança legislativa, e, em seguida, com a alteração dessa mesma lei em 2018 para retirar a coercibilidade ou “penalidades” pelo descumprimento dos dispositivos legais, o paradoxo metropolitano permanece. O estado de São Paulo, entretanto, realizou um movimento expressivo de reformulação de suas unidades regionais, o qual denominou “nova regionalização”, e deu largos passos nos anos de 2021 e 2022 para implementar o que seria o modelo de gestão plena a seu modo. Feito isso num movimento intenso e paralelo capitaneado pelo governo estadual que será abordado neste artigo.

Neste cenário, avalia-se o processo de implementação da gestão plena no contexto da “nova regionalização” do estado de São Paulo e aventa-se a hipótese de que prevalece a dimensão formal em relação ao conteúdo da gestão plena e da necessária participação social, a qual foi reduzida ao aspecto procedimental.

O artigo organiza-se em partes: a primeira apresenta, de forma panorâmica, as dimensões do paradigma da gestão plena com base no Estatuto da Metrópole dando-se especial atenção ao processo do Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado (PDUI). Passa-se, então, ao conteúdo da nova regionalização do estado de São Paulo e, por fim, à análise comparativa da proposta da gestão plena estadual e da federal, com debate permeado pelo critério da participação. A contribuição da pesquisa está em analisar os limites da aplicação do paradigma da gestão plena como categoria jurídico-institucional no caso do recente processo da chamada “nova regionalização” do estado de São Paulo.

METODOLOGIA

Quanto ao feitiço metodológico, a pesquisa aborda o problema qualitativamente, com ânimo exploratório e forma de estudo descritiva. Nesta investigação, parte-se da abordagem teórica para a busca da particularidade junto ao objeto imediato, tendo-se o texto legal e os documentos institucionais do governo do estado de São Paulo, incluindo registros audiovisuais de audiências públicas realizadas nos anos de 2021 e 2022 (disponíveis no canal oficial da plataforma *Youtube*), e a observação oriunda da presença física em quatro desses eventos. O uso de dados secundários aconteceu, principalmente, a partir de documentos e publicações bibliográficas.



As análises com suporte na legislação adotaram a interpretação lógico-sistemática do texto. O aporte teórico deu suporte às análises sobre o distanciamento do modelo legal e a prática institucional, destacando a leitura da dualidade em Costa, Matteo e Balbim (2010) e Firkowski (2012). Além disso, o método comparativo é empregado no confronto entre o padrão federal de gestão plena e o desenho institucional estadual.

AS DIMENSÕES DA GESTÃO PLENA SEGUNDO O ESTATUTO DA METRÓPOLE

Como marco legal nacional para as unidades regionais previstas na Constituição Federal (RMs, AUs e MRs), o Estatuto da Metrópole direciona-se à problemática institucional desses arranjos, assim definindo os parâmetros para a denominada gestão plena de uma RM ou uma AU, e elegendo três dimensões para que se alcance tal condição ideal, quais sejam: (i) ser criada por lei complementar (LC); (ii) estar dotada da estrutura de organizações da governança interfederativa e (iii) estar com o PDUI já aprovado por lei estadual (art. 2º, inciso III, Brasil, 2015).

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

Figura 1 | Gestão Plena segundo Estatuto da Metrópole.



Fonte: Silva, 2022.

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

Este é um ponto sensível para as RMs brasileiras, já que pesquisas sobre a governança nas dezenas de RMs legalmente formalizadas revelam que há não só aquelas com uma estrutura de gestão em franca operação, como também aquelas que não foram minimamente dotadas dessas estruturas, as tais RMs de papel ou ocas (Costa, 2013, 2015, 2016 e 2021; Firkowski, 2012 e 2013; Hoshino e Moura, 2019; Lencioni, 2017; Mencio e Zioni, 2017).

Em atenção a cada dimensão, iniciando com a formalização e delimitação da unidade regional por lei complementar estadual, trata-se de um mandamento fundado na própria CF (art. 25, § 3º), elegendo uma espécie legislativa que propicia um debate parlamentar ampliado e aprofundado e uma articulação política mais esmerada para alcançar a coesão e sustentar a aprovação da lei. O conteúdo elementar da lei instituidora é elencado no art. 5º do EM, e as exigências se prestam a evitar que a formalização de URs aconteça por textos empobrecidos, sem elementos para executoriedade, sem formas de implementação do arranjo. Dentre essas exigências, destacam-se os meios de controle social via participação direta da sociedade civil - exigência adiante explorada - e a delimitação dos campos funcionais ou funções públicas de interesse comum (Fpics) que justificam a instituição da unidade territorial (Brasil, 2015).

Por sua vez, a dimensão da governança interfederativa se dá pela cooperação entre estado e municípios. É designada como “compartilhamento de responsabilidades e ações entre entes da Federação em termos de organização, planejamento e execução de funções públicas de interesse comum” (art. 2º, IV, Brasil, 2015). A realidade nacional, contudo, é de desigualdades e peculiaridades regionais/locais, enfraquecendo a autonomia municipal pela assimetria dos poderes frente ao estado, como é o caso de São Paulo.

No aspecto administrativo-institucional, determina-se uma estrutura básica da constituição da governança interfederativa: (i) instância deliberativa, (ii) instância executiva e (iii) instância consultiva e (iiii) sistema integrado de alocação de recursos e de prestação de contas. Há uma nítida predileção pelo desenho institucional. Adiante, ao se confrontar o modelo paulista ao padrão federal, cada uma das



instâncias será tratada individualmente.

Como os quesitos da gestão plena são cumulativos e a lei os detalha em outras disposições, neste artigo, dar-se-á especial atenção ao processo do PDUI.

A DIMENSÃO DO PLANO DE DESENVOLVIMENTO URBANO INTEGRADO (PDUI) E SEUS DESAFIOS

Dentre as previsões do EM para a conformação da gestão plena, destaca-se a obrigatoriedade das unidades contarem com um instrumento de planejamento regional que se dá oficialmente pelo PDUI, de elaboração e aplicação obrigatórias, e assim definido em lei :

instrumento que estabelece, com base em processo permanente de planejamento, viabilização econômico-financeira e gestão, as diretrizes para o desenvolvimento territorial estratégico e os projetos estruturantes da região metropolitana e aglomeração urbana (Brasil, 2015, art. 2º, VI).

Como o principal plano da unidade regional, o PDUI é produzido de forma personalizada para cada arranjo, seguindo uma regulação bem detalhada no EM, com requisitos para as dimensões formal e material. No aspecto formal, há condições aplicáveis aos processos de elaboração, aprovação, implementação, monitoramento e revisão. Desta feita, garantindo força cogente ao plano, este passará pelo escrutínio da instância deliberativa máxima da unidade regional e, na sequência, será remetido à Assembleia Legislativa do respectivo estado para ser submetido ao processo legislativo e adquirir o formato de lei estadual. A periodicidade da revisão do PDUI é de, pelo menos, a cada dez anos. Sua implementação e seu monitoramento se darão no bojo da governança interfederativa.

Ainda no aspecto formal, uma demanda relevante é a de que o processo de elaboração seja democrático e pleno em termos de participação da sociedade civil. Assim, são previstos como mecanismos de controle externo: i) a publicidade quanto aos documentos e informações produzidos; ii) o acompanhamento pelo Ministério Público e iii) a realização de audiências públicas e debates (Brasil, 2015). O controle externo, além de outras finalidades, dá a legitimidade democrática ao conteúdo do plano e previne e coíbe o mau uso da coisa pública, necessários num ambiente culturalmente permeado por práticas patrimonialistas. A problemática quanto à participação regional é desenvolvida adiante neste trabalho.



No tocante à dimensão material do PDUI, a abrangência e o conteúdo mínimo do plano são também indicados pela lei. De abrangência ampla, deve-se considerar a totalidade dos municípios da unidade territorial, em suas áreas rural e urbana (art. 12, *caput*).

O conteúdo do plano não é trivial, embora essencial. Ainda que ele contemple diretrizes, objetivos e disposições programáticas, também trabalha com instrumentos e ações de implementação imediata, mas é, mediante o PDUI, que as funções públicas de interesse comum (Fpics) são particularizadas e priorizadas. São as Fpics, justamente, a maior razão de ser para o nascimento de um unidade regional, isto é, a cooperação dos municípios e do estado para entregar ao administrado os serviços que delas decorrem. O que qualifica essas políticas ou ações habilitando-as a tornarem-se Fpics é a necessidade ou utilidade na realização regional das mesmas, extrapolando o interesse local e tornando-se de interesse comum, a exemplo do saneamento básico, dos transportes e dos serviços de saúde.

O PDUI repercute em cascata no planejamento da região em diferentes escalas, pois, além de ser base para outros instrumentos do desenvolvimento urbano integrado, como os planos setoriais, também implica os planos locais. Todos os instrumentos tradicionais de planejamento e orçamento (os planos plurianuais, as leis de diretrizes orçamentárias e as leis orçamentárias anuais) dos entes envolvidos deverão ser compatibilizados com o PDUI, para que, financeiramente, existam possibilidades reais de sua operacionalização.

A interface entre o PDUI e os Planos Diretores Participativos é tarefa dada aos municípios (art. 10, § 3º)¹, entretanto, não há mais a penalidade por improbidade administrativa² ao prefeito que deixar de fazê-lo. Quanto aos planos setoriais, tal exigência de compatibilização não é literal, pois, embora a lei busque compatibilizar os planos municipais com diretrizes regionais, omite a obrigatoriedade quanto aos planos setoriais, o que pode comprometer a coerência e a eficácia do planejamento territorial integrado, devido ao arraigado municipalismo nas políticas setoriais (Moura e Hoshino, 2015).

1 Texto do Estatuto da Metrópole, art. 10: “§ 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” (Brasil, 2015).

2 Em razão da revogação integral do artigo 21 do Estatuto da Metrópole que previa que incorre em improbidade administrativa: “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.” Revogado pela Lei nº 13.683, de 2018 (Brasil, 2015).

Em busca da interpretação e aplicação da lei de forma coerente, já que o PDUI estabelece diretrizes para as FPIC e as variadas áreas da política urbana, ajustando a “vontade regional” a respeito da temática, além de não constar no texto expresso de lei que os planos e as políticas locais a respeito desses temas devem ser compatibilizados com o PDUI, a interpretação lógica e sistemática permite inferir que essa compatibilidade deve acontecer.

Sendo assim, dada à ausência de ações de implementação ou instrumentos coercitivos visando a tal adequação, resta apenas a forma voluntária. Ainda que o interesse local não esteja em completa coincidência com o das demais partes da unidade regional, privilegia-se o aspecto pragmático da cooperação federativa, como na visão de Lui e Costa (2021). Do contrário, haveria desacordo com os princípios da prevalência do interesse comum sobre o local (art. 6º, I), um desprestígio à formação da vontade regional, fruto da governança interfederativa que exige cooperação. Por outro lado, não se pode dizer que é o PDUI um plano de hierarquia superior aos locais, pois as relações interfederativas devem ser voltadas aos princípios da autonomia dos entes da federação e da observância das peculiaridades regionais e locais (art. 6º, III e IV) (Brasil, 2015). Está, neste ponto, o espaço da concertação político-institucional, da governança interfederativa.

Mesmo que a retirada dos instrumentos coercitivos tenha enfraquecido a lei, existem RMs e AUs empenhadas na construção do PDUI, a exemplo das unidades paulistas, que já trabalhavam isoladamente cada qual em seu plano, mas se lançaram recentemente (2021 e 2022) num intenso e simultâneo processo de elaboração de PDUIs encabeçado pelo Executivo paulista (Silva, 2022).

ASPECTOS DA NOVA REGIONALIZAÇÃO DO ESTADO DE SÃO PAULO

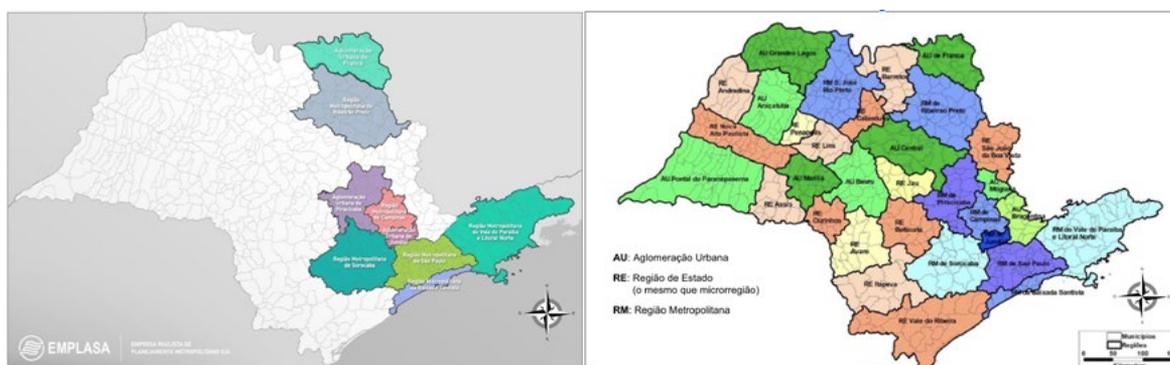
O projeto de organização regional do estado, também denominado “nova regionalização”, foi concebido e executado no mandato dos anos 2019-2022 no âmbito do Executivo paulista, capitaneado pela recém-criada Secretaria de Desenvolvimento Regional (SDR). Como a SDR se colocava como facilitadora do diálogo entre os municípios e o governo do estado, o projeto viabilizaria estabelecer este diálogo via grupos regionalizados, atendendo coletivamente aos municípios com demandas comuns, em detrimento das demandas individuais. Segundo o discurso estatal, seria uma política municipalista renovada, um novo municipalismo.



Na proposta, todo o território paulista foi dividido em regiões geográficas que congregam grupos de municípios limítrofes, de forma que os 645 municípios paulistas comporiam 32 unidades regionais, seguindo os modelos previstos na Constituição Federal, de regiões metropolitanas (RM), aglomerações urbanas (AU) e microrregiões (MR). O desenho respeitou as RMs e AUs já existentes e criou os novos arranjos, tendo por base as divisões já consagradas pela administração pública de São Paulo: as regiões administrativas e as regiões de governo. A versão final do projeto prevê 9 RMs, 9 AUs e 14 MRs. O enquadramento em cada modalidade orientou-se pelos níveis de integração regional (São Paulo, 2022b).

Os mapas a seguir demonstram a configuração das unidades regionais até 2019 e a configuração final que se pretende implantar com a nova regionalização:

Figura 2 | Mapas das Unidades Regionais do estado de São Paulo em 2019 e no projeto da Nova Regionalização de 2022



Fonte: São Paulo, 2022b, p. 121. Adaptado pelas autoras.

A execução do projeto se deu em duas grandes frentes: i) atualizar o marco legal de regionalização paulista e ii) estabelecer as 32 unidades regionais.

A atualização do marco legal em vigor, a Lei Complementar estadual n. 760 de 1994, que ainda regula a organização regional do estado, é uma tarefa em atraso, pois a lei está em nítido desacordo com a CF de 1988 e com o Estatuto da MetrÓpole de 2015, principalmente por não prever a participação da sociedade civil no conselho deliberativo das regiões.

Na segunda frente, para estabelecer as 32 unidades regionais, o projeto separou-as em blocos: o das regiões já formalizadas (por lei) e o das regiões ainda não criadas. Aquelas já criadas como RM e AU

passaram direto para a etapa de elaboração do respectivo PDUI. Por outro lado, aquelas que ainda não estavam criadas no formato da nova regionalização passaram para a fase de formalização. Assim, primeiramente, foram criadas, em 2021, três regiões metropolitanas: a RM de São José do Rio Preto e as RMs de Jundiaí e Piracicaba, sendo que as duas últimas eram AU.

Ato contínuo, o governo do estado congregou em um único projeto de lei complementar (PLC) a atualização do marco legal (para adequá-lo à CF e ao modelo de gestão plena do Estatuto da Metrópole) e a criação de 8 AUs e 14 MRs, completando o desenho das 32 regiões pretendidas. Este PLC foi encaminhado à Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo (ALESP) em 31 de março de 2022, tramitando sob o n. 14 de 2022.

Ainda ligado ao projeto da regionalização, o estado implementou os parlamentos regionais em 2021, um em cada região prevista, formados por vereadores dos municípios que compõem a respectiva região, reservando um lugar para os Legislativos locais nesse arranjo.

Passado o ano de 2020 em que houve a suspensão de grande parte das atividades presenciais em razão da pandemia de COVID-19, em 2021 e 2022, foram realizadas, de forma massiva, as audiências públicas nas regiões paulistas. Todas elas obrigatórias por força do EM, com o intuito de participação comunitária. Em 2021, o objetivo principal era de reuniões prévias à criação das unidades regionais. Em 2022, o objetivo das reuniões foi, principalmente, realizar as consultas sobre o PDUI das unidades que já estavam criadas. O canal da SDR na plataforma de vídeos *Youtube* tem registrado a transmissão de 50 audiências públicas nesse curto período, realizadas sequencial e padronizadamente pela mesma equipe (São Paulo, 2023).

Seguindo um molde, na modalidade presencial e à distância (transmitidas via *Internet*), ocorreram reuniões nas quais os prefeitos municipais e suas equipes eram o principal público presencial, enquanto o cerimonial e as exposições técnicas eram encabeçadas pela equipe do governo estadual, ficando, assim, evidente o esforço de constante exaltação das figuras do então governador, vice-governador e secretário de desenvolvimento regional. O apoio técnico e logístico da Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas (Fipe) foi contratado pelo governo de São Paulo.

Apesar do acelerado ritmo de realização do processo, que envolveu numerosas audiências públicas e estudos técnicos em cada região, o projeto ficou inconcluso, pois o PLC nº 14/2022 enviado à ALESP não



chegou a ser votado e aprovado em 2022, como pretendia o Executivo. Além disso, os nove PDUIs em elaboração não foram enviados à ALESP para serem aprovados no formato de lei.

De fato, o governo do estado de São Paulo passou por uma ruptura de legenda, pois, após 7 mandatos consecutivos com governadores filiados ao mesmo partido político, o Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB), iniciou-se, em 2023, um mandato de governador de partido diferente. A nova gestão não deu continuidade ao projeto da nova regionalização. Já nas suas providências iniciais de organização administrativa, eliminou a SDR e sua Subsecretaria de Assuntos Metropolitanos foi transferida para a novel Secretaria de Desenvolvimento Urbano e Habitação (SDUH). Não há, contudo, qualquer informação no sítio oficial na *Internet* da SDUH sobre os assuntos metropolitanos e regionais, nem uma simples menção de sua existência e real funcionamento.

A total paralisação no PLC 14/2022 na ALESP, a falta de envio dos PDUIs concluídos pelo governo do estado para a ALESP e a inércia no funcionamento da Subsecretaria de Assuntos Metropolitanos evidenciam um abandono, ao menos momentâneo, do projeto da nova regionalização por parte do Executivo paulista.

Os prefeitos que, outrora, pareciam tão envolvidos e animados com a conformação das regiões, ao que tudo indica, não detêm força (ou vontade) política suficiente para movimentar o projeto. A proposta foi concebida, promovida, subsidiada e sustentada pelo governo do estado, trazendo os municípios a reboque.

A preponderância do papel do estado na formação da cultura metropolitana fora afirmada por Silva (2022, p. 184) ao dizer que “tanto pela abrangência de sua jurisdição, quanto por seus recursos humanos, estruturais e culturais de trabalhar e atuar em diferentes escalas”. Constatou ainda a referida autora que a proposta de nova regionalização chegava a cada região promovida pela promessa de recursos financeiros aos municípios, o que fez com que fosse bem recebida.

Não sendo, entretanto, esse um projeto prioritário para o atual governo em 2023, não se configurou um movimento regional de municípios com força suficiente para dar continuidade e concluir a aprovação do projeto. Assim, os poderes, a capacidade de ação e a força política dos estados acabam prevalecendo.



OS IMPASSES DA IMPLEMENTAÇÃO DA GESTÃO PLENA E DA PARTICIPAÇÃO NO ESTADO DE SÃO PAULO

A “nova regionalização” do estado de São Paulo renova alguns aspectos arcaicos da política regional paulista, mas mantém outros como se vê a seguir.

Propõe-se a atualização do marco legal sobre a regionalização, ou seja, a substituição da atual LC 760/94 pelo PLC 14/2022. Esse projeto prevê a inclusão de representantes da sociedade nos conselhos deliberativos, órgão máximo decisório de cada região. Deve-se ressaltar que São Paulo reluta insistentemente em incluir a sociedade civil e promover a participação em âmbito regional há anos, descumprindo deliberadamente a legislação, pois, conforme aconteceu quando houve a proposta individualizada de criação de URs junto à ALESP, no debate entre os deputados, fora levantada essa falha, mas os parlamentares acabaram aprovando a lei criadora nos moldes não participativos, como ocorreu com a RM do Vale do Paraíba e Litoral Norte em 2011 e com a AU de Franca em 2018.

As RMs e a AU criadas até 2018 detêm estrutura e gestão que seguem o tradicional modelo paulista, cujo órgão máximo é o Conselho de Desenvolvimento, sem presença da sociedade civil. O modelo permite limitadas formas de “participação popular”, sem real poder de interferência nas deliberações regionais e, evidentemente, insuficientes numa concepção de democracia participativa.

A pressão institucional sobre o estado, porém, teve que chegar via decisão judicial compelindo-o a incluir a obrigatória representação da sociedade civil. Assim aconteceu com a ordem emitida pelo Tribunal de Justiça de São Paulo, no Mandado de Injunção nº 2276482-73.2020.8.26.0000, impetrado em face do governador e do presidente da ALESP, que fixou o prazo de 6 meses para que se suprisse a omissão de falta de representantes da sociedade civil no conselho máximo da RM da Baixada Santista. Devido à permanência da omissão, realizou-se o processo próprio de Chamamento Público para Provimento de Vagas pela Sociedade Civil em 2022, com mandatos iniciados em 2023 (TJSP, 2021 e 2023).

Embora a decisão judicial seja uma medida drástica, o caso evidencia que é de longa data o pleito de que se implante a devida participação na instância máxima regional, pois os mecanismos de “participação popular” da lei paulista são insignificantes e insuficientes como meio de realizar o



processo democrático conforme padrões constitucionais e legais.

Ferindo as bases republicanas da cidadania e da democracia, a negligência paulista sobre a participação civil afronta a ordem jurídica, gerando uma contradição normativa interna problemática às atividades de gestão e planejamento regional. Ainda que, politicamente, o estado não esteja aberto à participação nem engajado em desenvolver a cultura participativa, juridicamente, vê-se obrigado a fazê-lo como condição de validade do seu projeto de regionalização, o qual reconhece isso na exposição de motivos do projeto da nova regionalização:

Há que se destacar a inclusão da Sociedade Civil nos Conselhos de Desenvolvimento, suscitada pela Procuradoria Geral de Justiça e apontada pelos órgãos consultores jurídicos desta Pasta e da Assessoria Jurídica de Governo, em Pareceres exarados em processos de PDUI – Planos de Desenvolvimento Urbano Integrado e outras matérias, cujo prosseguimento encontra-se atualmente condicionado a esta atualização legislativa da LC nº 760/1994 (São Paulo, 2022a, p. 2).

Implementar a gestão democrática é, portanto, uma questão de governança, já que, nos moldes atuais, a governança é acompanhada do potencial democrático, possibilitando indefinidas formas de gestão conjunta e incremento da eficiência e da efetividade dos resultados da gestão do estado.

Ademais, a participação progressivamente se consolida como um componente essencial da governança e é incorporada aos processos e procedimentos das políticas públicas. Na esteira da Constituição Federal e do Estatuto da Cidade, o Estatuto da Metrópole reforça o lugar cativo dos instrumentos participativos, baseados na função social e no direito à cidade.

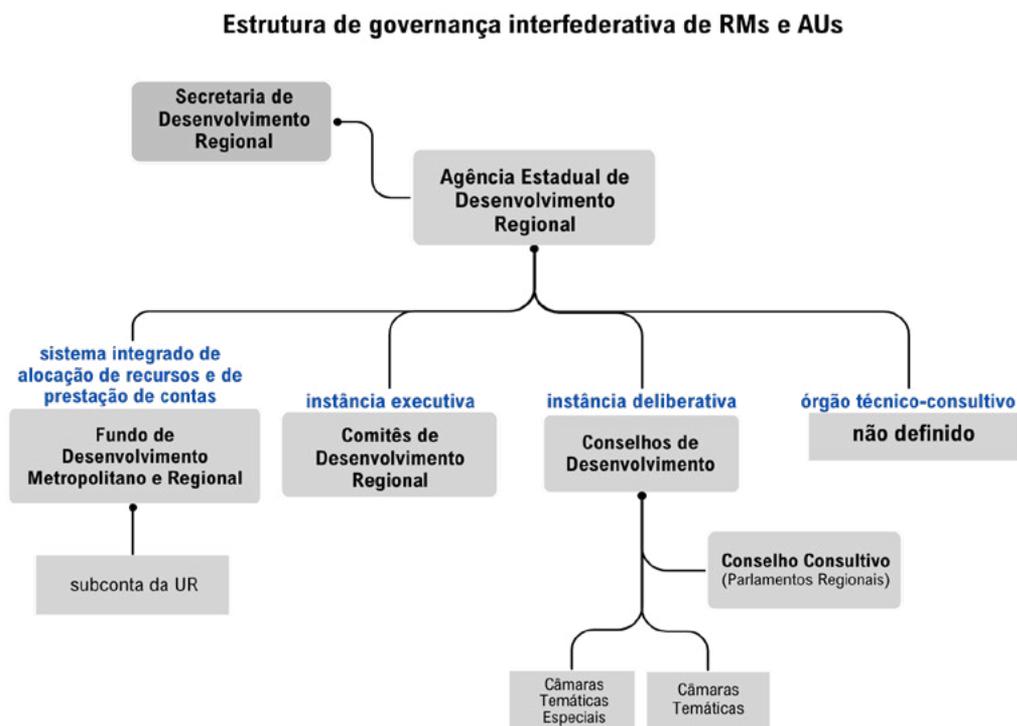
As práticas meramente procedimentais experimentadas no Brasil nas últimas quatro décadas, todavia, são passíveis de crítica. A praxe de realizar audiências ou consultas públicas como cumprimento do requisito da participação, colhendo meras sugestões no processo de planejamento, pode constituir uma ilusão de participação como já consagrado por Villaça (2005), ou mero simulacro participativo (Reschilian; Silva; Maciel, 2022), evidenciando que o compromisso para com o princípio democrático é pífito. Outra dimensão do mesmo problema é o incipiente monitoramento do cumprimento de metas e ações fixadas nos planos (Villaça, 2005), por falta de tradição no estabelecimento de sistemas dessa natureza. O controle externo da execução do plano é, portanto, um desafio a mais para a implantação de um sistema forte de governança e a constituição do território político regional.



A pobre institucionalização da participação é uma debilidade generalizada nas RMs nacionais (Lui e Costa, 2021), já que a abertura dos espaços participativos é, justamente, um primeiro passo para a participação. Por outro lado, estudos de governança de regiões específicas indicam iniciativas participacionistas nas RMs de Goiânia e Belém (Lui e Costa, 2021) e trazem, como uma experiência inovadora de planejamento participativo, a elaboração do Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado (PDDI) e do Macrozoneamento da RM de Belo Horizonte (Velloso; Wojciechowski, 2015), evidenciando que os espaços, quando existentes, são ocupados pela sociedade.

No intuito de adequar o aparato estadual ao paradigma da gestão plena previsto no Estatuto da MetrÓpole, no aspecto da governança interfederativa, o PLC 14/2022 reformula a estrutura padrão atual, de modo a aproximá-la da legislação federal, contemplando uma nova arquitetura institucional, traduzida na imagem abaixo:

Figura 4 | Estrutura da governança interfederativas de RMs e AUs, segundo PLC 14/2022



Fonte: São Paulo, 2022a. Elaborado pelas autoras.

Em comparação com o padrão paulista em vigor, a nova composição acerta ao incluir a representação da sociedade civil no conselho de desenvolvimento, contudo, não avança com relação à ausência do órgão técnico-consultivo e regride quanto à autonomia das instâncias. Tanto os Conselhos de Desenvolvimento (instância deliberativa), quanto os Comitês de Desenvolvimento (instância executiva), quanto o Fundo de Desenvolvimento (sistema integrado), estão atrelados à Agência Estadual de Desenvolvimento Regional, uma autarquia estadual, ou seja, todas as instâncias estão subordinadas ao poder estadual, o que fere a autonomia dos municípios, já que não deve existir hierarquia entre estes e o estado federado.

Além disso, as Agências Metropolitanas já existentes individualmente (das RMs de Sorocaba, do Vale do Paraíba e Litoral Norte, de Campinas e da Baixada Santista) serão extintas, substituídas por uma única agência estadual para apoio técnico-administrativo a todas as URs, por meio de Diretorias Regionais, o que retira ainda mais a individualidade no autogerenciamento das URs. O mesmo acontece com os fundos individuais existentes nas RMs, que deixarão de existir dessa forma e serão mera subconta de um fundo único.

A versão proposta, a princípio, atende quase *ipsis litteris* ao padrão de estruturas de governança descrito no Estatuto da Metrópole, porém, mantém, ainda mais, nas mãos de órgãos estaduais, as funções executivas e técnicas das unidades regionais, que terão apenas os colegiados como instâncias próprias. A proposta ainda deixa em aberto a definição do órgão técnico-consultivo, o qual pode acentuar a concentração da *expertise* sob domínio do estado federado.

Embora a aprovação do PLC ainda não tenha acontecido, ou seja, São Paulo ainda não está adequado ao padrão do EM, elaborou-se um quadro comparativo entre as previsões do EM, a atual conformação paulista da LC 760/1994 e a proposta do PL 14/2022:



Quadro 1 | Gestão Plena: exigências do Estatuto da Metrópole e seus correspondentes quanto ao estado de São Paulo

Padrão de Gestão Plena				
No Estatuto da Metrópole	Em vigor em São Paulo LC 760/1994	Avaliação	Projeto de São Paulo PLC 14/2022	Avaliação
formalização e delimitação mediante lei complementar estadual	LCs próprias de cada UR	✓	LCs criadoras de UR	✓
estrutura de governança interfederativa própria	instância executiva (representantes do Executivo dos entes integrantes da RM)	✗	Comitê Executivo de Desenvolvimento Regional da Agência Estadual de Desenvolvimento Regional	✓
	instância colegiada deliberativa com representação da sociedade civil	✗	Conselhos de Desenvolvimento, deliberativo, com sociedade civil (em cada UR)	✓
	organização com funções técnico-consultivas	✗	Não definido	✗
	sistema integrado de alocação de recursos e de prestação de contas	Fundos Metropolitanos, Conselho de Orientação do Fundo (próprios de cada UR)	✓	Fundo de Desenvolvimento, Conselho de Orientação do Fundo
PDUJ	Em processo de elaboração	✗	Em processo de elaboração	✗

✓ cumprido integralmente

✗ não cumprido integralmente

*Das 10 URs paulistas, apenas 4 possuem Agências Metropolitanas próprias: Sorocaba, Vale do Paraíba e Litoral Norte, Campinas e Baixada Santista

Fonte: Brasil (2015); São Paulo (1994); São Paulo (2022). Elaborado por Silva (2022), atualizado pelas autoras.

As avaliações levam à posição de que a atualização do marco legal em São Paulo não atenderá integralmente ao paradigma da gestão plena. Os limites paulistas ficam claros, a saber: i) pouca abertura para a participação da sociedade civil, a qual é praticada nos moldes do paradigma meramente procedimental por força de imposições externas; e ii) governança interfederativa não igualitária entre os entes municipal e estadual, dada a prevalência do poder estadual em detrimento da autonomia municipal na formação das instâncias e, conseqüentemente, da vontade regional.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Atingindo os objetivos do trabalho, realizou-se a análise da paradigmática gestão plena como categoria jurídico-institucional e modelo estrutural/finalístico estabelecido pelo Estatuto da Metrópole. Abordaram-se as instâncias e os mecanismos de gestão regional e a governança multinível, e, a partir disso, discutiu-se a coerência do cenário paulista quanto à sua organização regional territorial, no viés político-administrativo.

Retratando um cenário peculiar, apresentou-se a nova regionalização do estado de São Paulo, que consistiu no recente e intenso movimento do governo estadual com vistas à implementação de unidades regionais em todo seu território, a qual permanece inconclusa. Confrontou-se a proposta frente o paradigma da gestão plena para discutir a compatibilidade das ações paulistas com o modelo nacional do Estatuto da Metrópole.

Assim, ante as exigências da gestão plena, conclui-se que o projeto de nova regionalização, em recente processo de implantação, não atende integralmente aos ditames do paradigma federal. À primeira vista, o estado apresenta seu projeto em conformidade com a lei federal, contudo, tem-se apegado à dimensão formal e material da gestão plena, falhando no conteúdo da participação, a qual foi reduzida apenas ao aspecto procedimental, o que confirma a hipótese aventada.

Diante de ilimitadas possibilidades de implantar aberturas à democracia participativa via governança interfederativa, o estado limitou-se a garantir cadeiras a representantes da sociedade civil no conselho de desenvolvimento das unidades regionais, postergando o detalhamento do exercício da participação cidadã, pois ainda dependeria de outra norma regulamentadora. A oportunidade de criar e reforçar a cultura participacionista não foi aproveitada, intencionalmente.

Ainda que a participação seja um conceito com amplitude e sua efetividade possa se dar de forma livre, sem a permissão ou intermediação do próprio estado, no presente trabalho, a abordagem restringe-se à modalidade institucional. Aquela que é adstrita aos lugares reservados à sociedade civil em instâncias colegiadas, como os conselhos regionais, ou em momentos de manifestação como audiências ou consultas públicas. Formas estas já consagradas em práticas na escala local, mas cujo confinamento é superável, considerando-se, inclusive, a mobilidade de articulação propiciada pelas tecnologias de comunicação.



Mesmo que a participação institucional possa ser severamente criticada por sua limitada e excludente permissão de participação, entende-se que, como um passo elementar e obrigatório, é um termômetro para medir a abertura de determinado ente da administração pública à democratização de seus processos.

Há que se considerar que a fragilidade da participação se alia às também frágeis estrutura e governança das unidades regionais brasileiras. Por isso, o paradoxo metropolitano (Klink, 2014) continua presente e relevante para o debate urbano-regional em São Paulo, pois, mesmo nas unidades regionais já criadas no estado, não há o aparato de instituições e recursos funcionando plenamente.

Nas relações interfederativas entre municípios paulistas e estado federado, é a força deste que prevalece e, por isso, a mudança de governo com o início de novo mandato em 2023 permitiu que o projeto de nova regionalização fosse abandonado pelo estado, não havendo, assim, registro de movimento dos municípios para alavancar a tramitação do projeto junto à ALESP.

A escolha do estado pelo formato de unidades regionais urbanas diversificadas (região metropolitana, aglomeração urbana e microrregião) afastaria São Paulo da quase exclusiva preferência pelas regiões metropolitanas, um modelo nacionalmente agenciado, porém, não foram apenas os critérios técnicos relacionados à urbanização que ditaram o enquadramento das regiões, tanto que, nas audiências públicas, o nome “microrregião” foi substituído por “região de estado” para soar mais agradável aos prefeitos (que não querem ser “micro”, ou pequenos). Embora, nas falas e materiais de divulgação da nova regionalização, o discurso comum seja o da tendência do “desenvolver-se junto”, de criar regiões para que a “união faça a força” para a gestão comum de problemas, o fenômeno socioespacial da urbanização e da metropolização não foi o protagonista da conformação das regiões. Por isso, o debate sobre a dicotomia formalidade *versus* espacialidade (Costa; Matteo; Balbim, 2010; Firkowski, 2012) permanece vivo.

Por fim, registra-se que a inconclusão do projeto da reorganização regional do estado de São Paulo aparenta ser mais uma “obra pública abandonada”, na qual foram investidos esforços e recursos humanos e financeiros. Grande parte do processo foi realizado mediante contratação de equipe técnica e logística, realização de oficinas e audiências públicas, articulação política, elaboração dos PDUIs, criação e manutenção de sítios na *internet*, dentre outras ações, contudo os efeitos formais dessas realizações são inexistentes sem a conclusão obrigatória consubstanciada na aprovação da ALESP. Permanece, porém, todo o conhecimento e as experiências geradas no envolvimento dos atores de cada localidade do estado em prol das agendas regionais.



AGRADECIMENTOS

Ao apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior - Brasil (CAPES), pelo financiamento da pesquisa (Código de Financiamento 001).

REFERÊNCIAS

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Congresso Nacional, 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em 11 maio 2024.

_____. **Lei nº 13.089, de 12 de janeiro de 2015**. Institui o Estatuto da Metrópole, altera a Lei no 10.257, de 10 de julho de 2001, e dá outras providências. Brasília, *DOU* de 13 jan. 2015. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2015/Lei/L13089.htm>. Acesso em: 12 maio 2024.

COSTA, Marco Aurélio. Quarenta anos de regiões metropolitanas no Brasil: um breve balanço exploratório. In: COSTA, Marco Aurélio; TSUKUMO, Isadora Tami Lemos (Orgs.). **40 anos de regiões metropolitanas no Brasil**. Brasília: Ipea, 2013. cap. 16. p. 324-336.

_____. A gestão impossível? Conflitos federativos e paradoxos nos 40 anos de regiões metropolitanas no Brasil. In: FERNANDES, Ana Cristina; LACERDA, Norma; PONTUAL, Virgínia (Orgs.). **Desenvolvimento, planejamento e governança: o debate contemporâneo**. Rio de Janeiro: Letra Capital, ANPUR, 2015, p. 117-135.

_____. O Impasse metropolitano no Brasil: entre centralidade e incertezas. In: COSTA, Marco Aurélio (Org.). **O Estatuto da Cidade e a Habitat III: um balanço de quinze anos da política urbana no Brasil e a nova agenda urbana**. Brasília: Ipea, 2016. p. 181-204.

_____. A agenda metropolitana e a pesquisa aplicada: um balanço. In: COSTA, M. A. *et al.* (Org.). **Federalismo, planejamento e financiamento: avanços e desafios da governança metropolitana no Brasil**. Rio de Janeiro: Ipea, 2021, p. 11-24.

_____; MATTEO, Miguel; BALBIM, Renato Nunes. Faces da metropolização no Brasil: desafios contemporâneos na gestão das regiões metropolitanas. In: MORAIS, Maria da Piedade; COSTA, Marco Aurélio. **Infraestrutura social e urbana no Brasil: subsídios para uma agenda de pesquisa e formulação de políticas públicas**. Brasília: Ipea, 2010, v.2, p. 641-682.

FIRKOWSKI, Olga Lúcia Castreghini de Freitas. Porque as regiões metropolitanas no Brasil são regiões mas não são metropolitanas. **Revista Paranaense de Desenvolvimento**. Curitiba, n. 122, jan/jul. 2012. p. 19-38 Disponível em: <<http://www.ipardes.pr.gov.br/ojs/index.php/revistaparanaense/article/view/465/700>>. Acesso em 11 jun. 2020.

_____. Metrôpoles e Regiões Metropolitanas no Brasil: conciliação ou divórcio? In: FURTADO, B. A.; KRAUSE, C.; FRANÇA, K. C. B. de (Orgs.). **Território Metropolitano, políticas municipais: por soluções conjuntas de problemas urbanos no âmbito metropolitano**. Brasília: IPEA, 2013. p. 21-51. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=19461>. Acesso em 14 jun. 2020.

IPEA - INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **PLANILHA - POPULAÇÃO, PIB, IDH E ESTRUTURA DAS RM - BRASIL - ATUALIZADA - DATA BASE: 30/04/2024**. 2024. Disponível em: <<http://brasilmetropolitano.ipea.gov.br/#biblioteca>>. Acesso em 10 maio 2024.

KLINK, Jeroen. Virando a governança metropolitana de ponta cabeça: reescalamento e reestruturação do Estado desenvolvimentista no espaço metropolitano. In: LIMONAD, Ester; CASTRO, Edna Ramos (Orgs.). **Um novo planejamento para um novo Brasil?** Rio de Janeiro: Letra Capital, 2014, p. 121-148.

LEFÈVRE, Christian. Governar as metrôpoles: questões, desafios e limitações para a constituição de novos territórios



políticos. **Cadernos Metrôpoles Educ**, São Paulo, v.11, n.22, jul./dez. 2009. Disponível em: <<https://revistas.pucsp.br/index.php/metropole/article/view/5936/4289>>. Acesso em 22 jan. 2020.

LENCIONI, Sandra. **Metrôpole, metropolização e regionalização**. Rio de Janeiro: Consequência, 2017.

LUI, Lizandro; COSTA, Marco Aurélio. Arranjos institucionais e relações interfederativas nas regiões metropolitanas brasileiras: a construção de uma matriz de cooperação e seus limites. In: COSTA, M. A. *et al.* (Org.). **Federalismo, planejamento e financiamento: avanços e desafios da governança metropolitana no Brasil**. Rio de Janeiro: Ipea, 2021, p. 27-49.

MENCIO, Mariana; ZIONI, Silvana. A caracterização das Regiões Metropolitanas e Aglomerações Urbanas pelo IBGE: limites e avanços do Estatuto da Metrôpole. In: XVII ENANPUR, 2017, São Paulo. **Anais...** São Paulo: ANPUR, 2017. p. 1-22. Disponível em: <http://anpur.org.br/xviienanpur/principal/publicacoes/XVII.ENANPUR_Anais/ST_Sessoes_Tematicas/ST%202/ST%202.2/ST%202.2-02.pdf>. Acesso em 30 out. 2021.

RESCHILIAN, Paulo Romano. A metropolização como perspectiva de desenvolvimento regional: um debate necessário. In: **Anais do I Seminário de Desenvolvimento Regional, Estado e Sociedade (Sedres)**, ago. 2012, Rio de Janeiro. Disponível em: <<http://200.19.73.116/anais2/wp-content/uploads/2015/08/801.pdf>>. Acesso em 20 jan. 2018.

_____.; SILVA, Fabiana Felix do Amaral; MACIEL, Lidiane Maria. O simulacro participativo: revisão do Plano Diretor de São José dos Campos. **Cadernos Metrôpole** [online]. set-dez. 2022, v. 24, n. 55, p. 963-988. Disponível em: <<https://doi.org/10.1590/2236-9996.2022-5505>>. Acesso em 14 ago. 2022.

SÃO PAULO (estado). **Projeto de Lei Complementar nº 14 de 2022**. 2022a. Disponível em: <<https://www.al.sp.gov.br/propositura/?id=1000438328>>. Acesso em 3 ago. 2023.

_____. **Projeto de Lei Complementar nº 14 de 2022. Anexo (estudos técnicos)**. 2022b. Disponível em: <https://www.al.sp.gov.br/spl/2022/03/Propositura/1000438328_1000536984_Propositura.pdf>. Acesso em 3 ago. 2023.

_____. Canal Desenvolvimento Regional SP. **Vídeos**. Youtube. Disponível em: <<https://www.youtube.com/@DesenvolvimentoRegionalSP/videos>>. Acesso em 12 set. 2023.

TJSP - Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. **Acórdão** - Registro: 2021.0000649157. Mandado de Injunção nº 2276482-73.2020.8.26.0000. Relator (a): Moreira Viegas; Órgão Julgador: Órgão Especial; data do julgamento: 11/08/2021; data de registro: 12/08/2021. Disponível para consulta em: <<http://esaj.tjsp.Jus.Br>>. Acesso em 10 set. 2023.

_____. **Mandado de Injunção nº 2276482-73.2020.8.26.0000**. Órgão Julgador: Órgão Especial, Área Cível; movimentação na data de 29/09/2023; fls. 1177-1778. Disponível para consulta em: <<http://esaj.tjsp.Jus.Br>>. Acesso em 10 set. 2023.

SILVA, Paládia de Oliveira Romeiro da. **Perspectivas do Planejamento na Região Metropolitana do Vale do Paraíba e Litoral Norte em face do atual paradigma da gestão plena**. São José dos Campos, SP, 2022. 209 f.; PDF Tese (Doutorado em Planejamento Urbano e Regional) - Universidade do Vale do Paraíba, Instituto de Pesquisa e Desenvolvimento, São José dos Campos, 2022.

VELLOSO, Rita de C. L.; WOJCIECHOWSKI, Matias J. Processos participativos no planejamento da RMBH: perspectivas e desafios na elaboração do Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado da Região Metropolitana de Belo Horizonte (PDDI-RMBH). In: ANDRADE, Luciana T.; MENDONÇA, Jupira G. de; DINIZ, Alexandre M. A (Ed.). **Belo Horizonte: transformações na ordem urbana**. Rio de Janeiro: Letra Capital; Observatório das Metrôpoles. Belo Horizonte: PUC-Minas, 2015, p. 392-420.

VILLAÇA, Flávio. **As ilusões do plano diretor**. 2005. Disponível em: <http://www.flaviovillaca.org.br/pdf/ilusao_pd.pdf>. Acesso em 19 abr. 2018.

