

# Assimetrias legislativas e déficit democrático na governança interfederativa da RMVPLN

Legislative asymmetries and democratic deficit in the interdepartmental governance of RMVPLN

Jairo Salvador de Souza [I]  
Paulo Romano Reschilian [II]

## Resumo

O presente trabalho promove a discussão sobre a governança interfederativa, a participação popular e o controle social na institucionalização e no funcionamento da Região Metropolitana do Vale do Paraíba e Litoral Norte – RMVPLN, em tempos de retomada da agenda neoliberal em sua versão mais ortodoxa. Parte-se da análise do desenho normativo-institucional e do virtual descompasso entre o discurso contido nos marcos jurídicos que instituíram e regulamentaram o funcionamento da RMVPLN em cotejo com as garantias de participação popular e controle social enunciadas na Constituição Federal, nos Estatutos da Cidade e da Metrópole, enfatizando-se o impacto que o déficit democrático, presente nessas assimetrias, pode produzir nas políticas públicas de alcance regional e consequente efetivação da justiça socioterritorial.

**Palavras-chave:** região metropolitana; gestão democrática; controle social; RMVPLN; governança interfederativa.

## Abstract

*The present work discusses interdepartmental governance, popular participation and social control in the institutionalization and functioning of the Metropolitan Region of the Paraíba Valley and North Coast -RMVPLN (acronym in Portuguese), São Paulo, Brazil, in view of the resumption of neoliberal policies in their most orthodox version. It starts with the analysis of the normative-institutional design and of the virtual mismatch between the discourse of the legal frameworks that instituted and regulated the functioning of the RMVPLN and the guarantees of popular participation and social control enunciated in the Federal Constitution and in the Statutes of the City and Metropolis. The article emphasizes the impact that the democratic deficit present in these asymmetries can have on the public policies of regional scope and on the consequent fulfilment of socio-territorial justice.*

**Keywords:** metropolitan region; democratic management; social control; RMVPLN; interdepartmental governance.



## Introdução

A recente retomada da agenda neoliberal no Brasil, em sua versão mais ortodoxa e “desdemocratizante”, projeta uma tendência à ampliação do déficit democrático na gestão das unidades territoriais de planejamento, considerando que as leis do mercado são, muitas vezes, indiferentes ou mesmo incompatíveis com as exigências da democracia (Chaui, 2012, p. 153).

Desde a precursora experiência chilena, na década de 1970, constata-se que, a despeito da retórica neoliberal exaltar os direitos e as liberdades individuais, a implementação de seu ideário de reorganização do capitalismo internacional como um “projeto político de restabelecimento das condições da acumulação do capital e de restauração do poder das elites econômicas” (Harvey, 2008, p. 27) resultou, em diversas partes do globo, em menoscabo e vilipêndio à democracia. Na mesma lógica, verifica-se que o desenvolvimento geográfico desigual promovido pelo neoliberalismo resultou, dentre outros fatores, da competição entre modelos de governança nacionais, regionais ou mesmo metropolitanos (ibid., p. 125), sendo relevante a análise dos arranjos institucionais de governança metropolitana moldados pelo ordenamento jurídico positivado para a compreensão dos mecanismos de institucionalização e consolidação da lógica hegemônica neoliberal e sua projeção no território.

As dificuldades para constituição e consolidação da governança dos territórios metropolitanos têm ocupado grande parte da produção bibliográfica sobre o tema (Lefèvre, 2005 e 2009; Jouve e Lefèvre, 2002; Ribeiro, Santos Júnior e Rodrigues, 2015; Klink, 2013; entre outros).

Lefèvre (2005) identifica quatro grandes obstáculos à constituição da governança metropolitana: 1) a imposição vertical dos modos de governabilidade institucional, com estruturas verticais rígidas que desconsideram os atores locais, gerando arranjos e ordenamentos “artificiais” ou “não desejados” (ibid., p. 216); 2) a ambiguidade dos acordos de governabilidade; 3) a dependência da força política e jurídica das municipalidades; e 4) a ausência de legitimidade política das áreas metropolitanas. Para o autor, a superação dos obstáculos para a produção da governabilidade metropolitana deve enfrentar três importantes questões: a construção da identidade metropolitana, com criação de espaços de debates das questões urbanas de âmbito local (ibid., p. 254); o compromisso com a responsabilidade, a partir da adoção de mecanismos de controle social das políticas e projetos dos acordos de governança metropolitanos (ibid.); e a construção da legitimidade funcional e política, cujo arranjo institucional dependerá da forma de organização existente, de acordo com a realidade local (ibid., p. 256).

Torna-se evidente, portanto, que a constituição da governança metropolitana e a superação dos obstáculos para sua consolidação não prescindem da mediação do direito. O presente trabalho pretende avançar na análise de como a criação de direitos, observado o processo de institucionalização das regiões metropolitanas pode constituir um obstáculo adicional ou mesmo inviabilizar a constituição dos territórios políticos metropolitanos.

De acordo com Chaui (2012), a criação de direitos é o cerne da democracia, estando sujeito aos conflitos e às disputas, sendo a “única forma política na qual o conflito é considerado legítimo” (p. 150). A luta por direitos,

a partir de uma perspectiva crítica, deve perseguir a utilização de instrumentos hegemônicos para fins contra-hegemônicos, com a apropriação, tradução e ressignificação da legalidade pelas classes populares, utilizando a contradição do direito em seu favor (Santos, 2011, p. 36). Se é certo que a simples previsão normativa abstrata não assegura a efetivação de um direito, mais certo ainda é a constatação de que a ausência de institucionalização tende a inviabilizar por completo o exercício de tal direito. Cabe ressaltar que a frágil experiência democrática no Brasil e a matriz autoritária de sua formação social (Chauí, 2001) apresentam tendências de buscar níveis de representatividade nem sempre compatíveis com a expressão de diferentes grupos ou segmentos sociais, populacionais ou étnicos.

Da mesma forma, sabe-se que a institucionalização da participação popular em organismos, comitês, conselhos ou instituições nem sempre significa a possibilidade de efetivação de seus direitos, entretanto, a superação do modelo autoritário-tecnocrático de planejamento, predominante no período do governo militar nas décadas de 1960-1980, e a efetivação de direitos de participação e controle social, tais como enunciados na Constituição Federal (Brasil, 1988), no Estatuto da Cidade (Brasil, 2001) e, mais recentemente, no Estatuto da Metrópole (Brasil, 2015), não prescindem da instituição de modelos normativos de governança interfederativa que contemplem mecanismos eficazes de integração do “cidadão metropolitano” ao espaço político de decisão. Nesse sentido, o déficit democrático no planejamento e na gestão das regiões metropolitanas pode ser examinado sob o viés do desenho institucional da governança interfederativa dessas regiões.

Klink (2013, p. 83) afirma que “no debate sobre a governança, a região metropolitana ficou ‘órfã’ no pacto federativo brasileiro”, após a derrocada do modelo autoritário e tecnocrático de planejamento.

No estado de São Paulo, a institucionalização das regiões metropolitanas ocorreu sob a liderança de governos aliados ideologicamente e comprometidos programaticamente com a proposta neoliberal de governança metropolitana.

Pela sua recente criação, a Região Metropolitana do Vale do Paraíba e Litoral Norte (RMVPLN) – cuja estrutura de governança ainda se encontra em fase incipiente de implantação – reúne ainda poucos estudos específicos sobre a governança da unidade territorial, destacando-se os desenvolvidos por Gomes, Reschilian e Vianna (2015), no qual ressaltam que a institucionalização da RMVPLN se situa no contexto da afirmação pelo governo estadual, da Macrometrópole Paulista, cujo plano foi elaborado por instâncias governamentais sem participação de setores da sociedade civil organizada em sua formulação, identificando déficit democrático na origem do processo de criação das regiões metropolitanas “satélites” da Macrometrópole Paulista.

O presente trabalho almeja avançar na análise específica da produção normativa relativa à institucionalização da RMVPLN, confirmando a tendência “desdemocratizante” já identificada na origem por Gomes, Reschilian e Vianna (ibid.), ao desvelarem a incompatibilidade entre o discurso jurídico veiculado pela norma instituidora e a disciplina contida em normas de hierarquia superior que integram o ordenamento jurídico, perscrutando os reflexos dessas assimetrias na constituição e na consolidação da governança da RMVPLN.

Este artigo foi dividido em quatro partes, além da introdução e da conclusão, iniciando-se com uma contextualização da RMVPLN. Em seguida, será feita uma breve exposição sobre os marcos jurídicos que regulam as regiões metropolitanas brasileiras e os marcos específicos que regulam a Região Metropolitana do Vale do Paraíba e Litoral Norte. Após, serão evidenciadas as assimetrias existentes entre os marcos legislativos que instituíram a RMVPLN e as normas constitucionais e infraconstitucionais que tratam da matéria, buscando, na última parte, uma análise sobre o controle social e a participação popular na governança interfederativa da RMVPLN.

Com efeito, o presente estudo procura colaborar para a compreensão de como os marcos regulatórios que instituíram a RMVPLN contemplaram a participação popular e o controle social da governança interfederativa, e de que forma a limitação à participação popular, no âmbito dessa escala territorial, pode impactar as políticas públicas de alcance regional, contribuindo para a formação do quadro de ingovernabilidade das regiões metropolitanas (Ribeiro, Santos Junior e Rodrigues, 2015).

## A Região Metropolitana do Vale do Paraíba e Litoral Norte

Criada em 9 de janeiro de 2012, por intermédio da lei complementar estadual n. 1.166, a Região Metropolitana do Vale do Paraíba e Litoral Norte – RMVPLN congloba 39 municípios, subdivididos em cinco sub-regiões,<sup>1</sup> com uma população estimada, em 2016, de 2.475.879 habitantes e um PIB de, aproximadamente, R\$88,5 bilhões (Emplasa, 2017a), situando-se

ao longo dos dois eixos viários que interligam as duas maiores metrópoles do Brasil (rodovia Presidente Dutra e rodovia Rio-Santos).

As diferenças entre os municípios que integram a RMVPLN são bastante acentuadas, incorporando, na mesma unidade territorial, municípios com pouco mais de 2 mil habitantes (Arapeí) e municípios com quase 700 mil habitantes (São José dos Campos) e, ainda, municípios com densidades demográficas variando de 7,33 hab/km<sup>2</sup> (São José do Barreiro) a 633,06 hab/km<sup>2</sup> (São José dos Campos) (ibid.).

A sede da RMVPLN é a cidade de São José dos Campos, que concentra a maior população, o maior PIB e a maior densidade demográfica. Nesse município, situa-se a Agem Vale – Agência Metropolitana encarregada de promover os processos de planejamento regional, em especial o PDUI – Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado. A heterogeneidade entre os municípios que integram a RMVPLN torna-se evidente, ao compararmos os dez municípios com maior densidade demográfica e os dez municípios com menor densidade demográfica, conforme Quadros 1 e 2.

A RMVPLN sofreu o impacto direto do processo denominado por Diniz (1995) “desconcentração concentrada” vivenciado no período compreendido entre as décadas de 1970 e 1990:

[...] Na primeira fase, o que se observou foi um movimento generalizado de desconcentração, como antes se analisou. Mais recentemente, o que ocorre é uma tendência à reconcentração na área mais desenvolvida do país. Este movimento recente está relacionado com as mudanças tecnológicas e com a reestruturação produtiva, as quais tendem a alterar os requisitos locais, especialmente daquelas

Quadro 1 – Municípios da RMVPLN com maior densidade demográfica

Municípios	Área (km <sup>2</sup> )	População	Densidade demográfica 2017	PIB 2015
		2017	(hab/km <sup>2</sup> )	(mil reais)
São José dos Campos	1.099,41	703.219	639,63	36.398.100
Potim	44,47	23.360	525,32	191.557
Jacareí	464,27	229.851	495,08	10.665.066
Taubaté	625	307.953	492,72	14.703.592
Aparecida	121,08	36.279	299,64	929.139
Cruzeiro	305,7	81.724	267,33	2.101.941
Caçapava	368,99	92.587	250,92	3.547.469
Caragatatuba	485,097	116.786	240,75	2.720.211
Tremembé	191,09	45.904	240,22	659.009
Pindamonhangaba	730	164.000	224,66	6.640.810

Fonte: Emplasa (2017b).

Quadro 2 – Municípios da RMVPLN com menor densidade demográfica

Municípios	Área (km <sup>2</sup> )	População	Densidade demográfica 2017	PIB 2015
		2017	(hab/km <sup>2</sup> )	(mil reais)
São José do Barreiro	570,69	4.181	7,33	44.699
Natividade da Serra	833,37	6.754	8,1	63.751
Redenção da Serra	309,44	3.908	12,63	51.258
Areias	305,23	3.879	12,71	36.822
Monteiro Lobato	332,74	4.549	13,67	54.277
Silveiras	414,78	6.228	15,02	60.099
Cunha	1.407,25	21.929	15,58	197.270
Arapeí	156,9	2.509	15,99	24.214
São Luiz do Paraitinga	617,32	10.740	17,4	142.300
Bananal	616,43	10.867	17,63	184.707

Fonte: Emplasa (2017b).

atividades mais intensivas em conhecimento. [...] Neste sentido, observa-se uma tendência a uma relativa reconcentração no polígono definido por Belo Horizonte-Uberlândia-Londrina/Maringá-Porto Alegre, Florianópolis-São José dos Campos-Belo Horizonte. Estima-se que os estados de Minas Gerais, São Paulo (excluída a sua área metropolitana), Paraná, Santa Catarina e Rio Grande do Sul tenham aumentado sua participação na produção industrial de 32 para 51 % entre 1970 e 1990. (Ibid., p. 14)

A criação da unidade territorial do Vale do Paraíba insere-se no contexto de retomada da agenda metropolitana pelos estados (Klink, 2013, p. 84) e na lógica de consolidação da denominada “Macrometrópole Paulista”, que conglobaria as Regiões Metropolitanas de São Paulo, da Baixada Santista, de Campinas, de Sorocaba e do Vale do Paraíba e Litoral Norte, as Aglomerações Urbanas de Jundiaí e de Piracicaba e a Unidade Regional Bragantina (Emplasa, 2017a).

A RMVPLN destaca-se no cenário nacional tanto por sua localização geográfica, eis que situada entre as duas maiores metrópoles do País, quanto por sua importância econômica, podendo o modelo de gestão metropolitana adotado nessa unidade territorial servir de referência para outras regiões metropolitanas, de onde deriva a importância do desvelamento de sua estrutura de governança, o que se fará a partir da análise dos discursos contidos nos marcos jurídicos que a instituíram e que regulam seu funcionamento.

## Marcos jurídicos que regulam as regiões metropolitanas e a RMVPLN

A regulamentação jurídica das regiões metropolitanas no Brasil teve seu início na década de 1960, em pleno regime militar, com a promulgação da Constituição de 1967 (art. 157, § 10),<sup>2</sup> que fixou a competência da União para criar regiões metropolitanas, que deveriam ser integradas por municípios, independentemente de sua vinculação com os estados, podendo-se instituir, inclusive, regiões metropolitanas interestaduais, desde que fizessem parte da mesma comunidade socioeconômica.

A instituição de regiões metropolitanas pela União foi, inicialmente, regulamentada pela lei complementar federal n. 14, de 8/6/1973, que instituiu as regiões metropolitanas de São Paulo, Belo Horizonte, Porto Alegre, Recife, Salvador, Curitiba, Belém e Fortaleza e previu que a estrutura de governança das regiões metropolitanas deveria ser integrada por um conselho deliberativo e por um conselho consultivo. O conselho deliberativo deveria ser presidido pelo governador do estado e composto por cinco membros, todos nomeados pelo governador, devendo ser dois deles indicados pelos municípios: um pelo prefeito da capital, em lista tríplice, e o outro pela indicação dos demais municípios integrantes da região metropolitana (Brasil, 1973). O conselho consultivo seria composto por um representante de cada município

integrante da região metropolitana, sob a presidência do governador. A lei complementar n. 14/1973 traçou um rol exemplificativo de seis serviços considerados de interesse comum aos municípios que integravam as regiões metropolitanas: “I – planejamento integrado do desenvolvimento econômico e social; II – saneamento básico; III – uso do solo metropolitano; IV – transportes e sistema viário; V – produção e distribuição de gás combustível canalizado; VI – aproveitamento dos recursos hídricos e controle da poluição ambiental” (ibid.). Outros serviços poderiam ser incluídos no rol, através de lei federal. No ano seguinte, a lei complementar 20, de 1º/7/1974, instituiu mais uma região metropolitana: a Região Metropolitana do Rio de Janeiro (art. 19), criada a partir da fusão dos estados da Guanabara e do Rio de Janeiro.

A forte centralização do poder na União, a ausência de participação popular e a uniformidade do modelo de governança foram características marcantes desse período incipiente de regulamentação jurídica das regiões metropolitanas no Brasil.

Com o fim do regime militar, em 1985, o arranjo político-institucional inaugurado pela Constituição Federal de 1988 teve uma nítida preocupação com o fortalecimento da autonomia municipal, em reação à forte centralização do regime autoritário precedente, promovendo uma distribuição de competências entre os entes federativos (art. 25, § 3º), facultando aos estados a instituição – mediante edição de lei complementar – de regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões (Brasil, 1988).

A regulamentação das regiões metropolitanas na Constituição Federal de 1988 cingiu-se à autorização para sua implantação pelos

estados, sendo silente quanto aos requisitos aplicáveis para configuração de uma região metropolitana, exceto pela exigência de que as RMs devam ser integradas por “agrupamentos de municípios limítrofes” (ibid.) e, a exemplo do texto de 1967/1969, não há, no texto constitucional vigente, uma definição sobre o modelo de governança ou qualquer rol (exemplificativo ou taxativo) de funções públicas de interesse comum dos municípios que integram as regiões metropolitanas, as aglomerações urbanas e as microrregiões.

Assim, a partir da Constituição Federal de 1988, a competência para a regulamentação jurídica das regiões metropolitanas foi deslocada para os estados, que cuidaram de normatizar a matéria em suas constituições estaduais e em leis complementares, de forma bastante díspar. Essa descentralização da regulamentação jurídica das regiões metropolitanas permitiria, em tese, uma melhor adaptação do desenho normativo às realidades locais, porém Moura e Hoshino (2015, p. 2) acentuam os efeitos deletérios da ausência de regulamentação geral que orientasse a instituição de regiões metropolitanas no País, desvirtuando o objetivo primordial e a razão de ser de tais unidades territoriais de planejamento: o compartilhamento das funções públicas de interesse comum.

O Estatuto da Metrôpole veio ao mundo jurídico, após longo processo legislativo, iniciado com a apresentação do projeto de lei n. 3.460/2004, pelo deputado Walter Feldman. O projeto teve a relatoria do deputado Zezéu Ribeiro que apontou a inconstitucionalidade e injuridicidade de diversos dispositivos, apresentando um substitutivo que foi aprovado com algumas emendas. No longo período decorrido entre a autorização constitucional para

a instituição de RMs pelos estados, mediante simples edição de lei complementar, e a entrada em vigor do Estatuto da Metrópole, verificou-se uma proliferação de regiões metropolitanas, em todas as macrorregiões do País, sem observação de critérios uniformes para instituição de tais unidades territoriais. Destaca-se, aqui, a relação entre o aumento progressivo dessa institucionalização e o lançamento do Programa de Aceleração do crescimento – PAC, ocorrido em 2006, destinado a prover recursos para as regiões metropolitanas brasileiras.

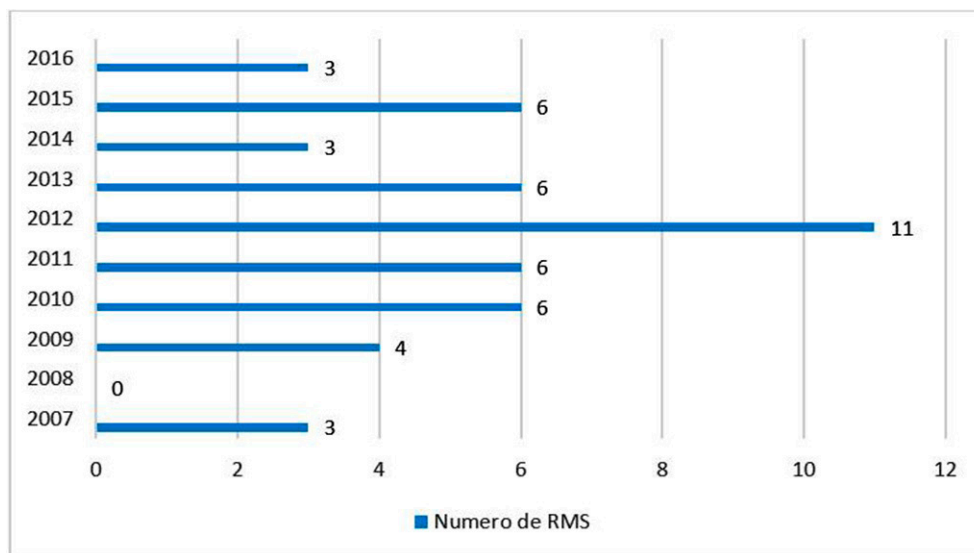
Observa-se, no Gráfico 1, que a criação de regiões metropolitanas no País, a despeito de haver direta relação com o lançamento do PAC em 2006, evidencia uma inflexão significativa de crescimento no período 2007-2012, fazendo com que se alcançasse, em 2016, o total de 75 regiões metropolitanas, sendo que no período 2007-2016 já tinham sido criadas 51 RMs.

A análise desse significativo aumento de RMs no período é tema a ser desenvolvido em nova pesquisa, cabendo, neste trabalho, tratar das questões atinentes à governança dentro de uma perspectiva que considere o nível de institucionalização da participação democrática.

Assim, após 26 anos da promulgação da Constituição Federal, mais precisamente, em 13 de janeiro de 2015, entrou em vigor a lei n. 13.089, que instituiu o denominado “Estatuto da Metrópole”, assentando as

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, 2015)

Gráfico 1 – Número de RMs criadas no período 2007-2016



Fonte: IBGE (2018). Elaboração dos autores.



O Estatuto da Metrópole (EM) traz a definição legal de diversos termos, dentre os quais pode-se destacar, como de interesse primordial ao presente estudo, os conceitos de “metrópole”, “gestão plena”, “governança interfederativa” e mesmo o de “Região Metropolitana”, definindo metrópole como sendo

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

Por gestão plena, o EM conceitua-a como sendo a condição de uma região metropolitana ou aglomeração urbana que possua, cumulativamente: “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” (ibid.). O conceito legal de governança interfederativa oferecido pelo EM é o de “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) (ibid.). Já a definição legal de região metropolitana é encontrada no art. 2º, VII do EM, com redação dada pela lei n. 13.683, de 2018, caracterizada como “unidade regional instituída pelos Estados, mediante lei complementar, constituída por agrupamento de Municípios limítrofes para integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum” (ibid.).

O EM tornou obrigatória, nas leis estaduais que instituírem as RMs, a explicitação dos meios de controle social da organização, do planejamento e da execução das funções públicas de interesse comum (art. 5º, IV), devendo-se observar, na governança interfederativa das RMs, o princípio da gestão democrática da cidade, nos termos dos artigos 43 a 45 do Estatuto da Cidade (lei n. 10.257/2001), havendo ainda expressa garantia de “participação de representantes da sociedade civil nos processos de planejamento e de tomada de decisão” (art. 7º, V, com redação dada pela lei 13.683, de 2018) (ibid.).

Assim, a estrutura básica da governança interfederativa das RMs e aglomerações urbanas, de acordo com o previsto no EM, compõe-se de

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. (Ibid.)

No estado de São Paulo – cujo modelo de gestão e desenvolvimento territorial se apoia na tentativa de afirmação da Macrometrópole Paulista, figura jurídica inexistente no ordenamento jurídico brasileiro e que não será objeto de maiores desenvolvimentos no presente texto, pelas limitações de espaço –, a institucionalização de novas regiões metropolitanas acelerou-se no período compreendido entre os anos de 2012 e 2016, resultando no atual desenho institucional que conta com seis RMs (São Paulo, Baixada Santista, Campinas, Vale do Paraíba e Litoral

Norte, Sorocaba e Ribeirão Preto) e duas Aglomerações Urbanas (Jundiaí e Piracicaba) (Emplasa, 2017a).

Veremos, em seguida, como a questão das regiões metropolitanas foi regulamentada no estado de São Paulo.

## Marcos jurídicos das RMs no estado de São Paulo

No âmbito do estado de São Paulo, a criação e o funcionamento das regiões metropolitanas foram regulados pelos artigos 153 a 158 da Constituição Estadual, que estabeleceu os conceitos de região metropolitana, aglomeração urbana e microrregião, além de traçar diretrizes para a governança interfederativa dessas unidades territoriais e apontar as fontes de custeio. O desenho normativo de governança traçado pela Constituição Estadual de São Paulo foi centralizado na figura de um “conselho de caráter normativo e deliberativo” (São Paulo, 1989), criado por lei complementar estadual específica para cada unidade regional.

A questão da participação popular no processo de planejamento e gestão das unidades regionais, nos termos em que foi inserida pela Constituição Estadual, foi remetida à regulamentação por lei complementar. Nesse sentido, a lei complementar estadual n. 760, de 1º de agosto de 1994, que estabeleceu diretrizes para a organização regional do estado de São Paulo, restringiu a participação popular no processo de planejamento das unidades territoriais aos direitos de acesso à informação e de petição (art. 14)<sup>3</sup> e estabeleceu, ainda, o rol de campos funcionais considerados de interesse comum para os municípios integrantes das

unidades regionais, quais sejam: “I – planejamento e uso de solo; II – transporte e sistema viário regionais; III – habitação; IV – saneamento básico; V – meio ambiente; VI – desenvolvimento econômico; e VII – atendimento social” (São Paulo, 1994).

Reproduzindo o dispositivo da Constituição Estadual, a lei complementar 760/1994 previu o funcionamento, em cada unidade regional, de um conselho de desenvolvimento, de caráter normativo e deliberativo, em composição paritária entre representantes dos municípios integrantes da região metropolitana, prevendo, ainda, a existência de uma entidade com personalidade jurídica de direito público, à qual o Conselho de Desenvolvimento estaria integrado, tendo como atribuição, dentre outras, a de “estabelecer metas, planos, programas e projetos de interesse comum, bem como fiscalizar e avaliar sua execução” (art. 17, § 1º, item 1) (ibid.).

## Marcos jurídicos e desenho institucional da RMVPLN

A lei complementar n. 1.166, de 9 de janeiro de 2012, instituiu a Região Metropolitana do Vale do Paraíba e Litoral Norte (RMVPLN), estabelecendo a abrangência territorial, os objetivos, a estrutura administrativa, as fontes de financiamento, além do rol de campos funcionais elegíveis para definição das funções públicas de interesse comum. O modelo de governança interfederativa contido no discurso jurídico da LC n. 1.166/2012 estabelece uma centralização das decisões no conselho de desenvolvimento, correspondente à “instância executiva” prevista no Estatuto da Metrôpole (art. 8º, I).

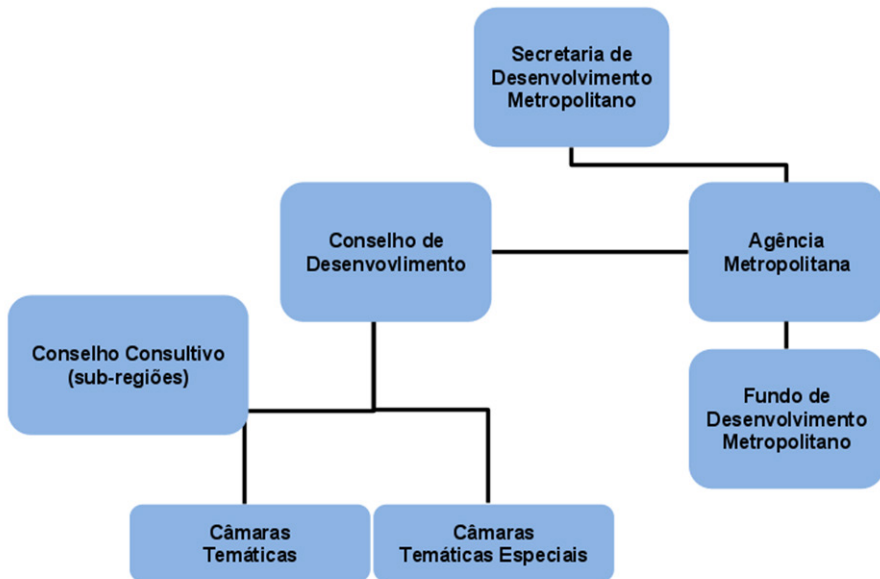
A estrutura de governança interfederativa da RMVPLN é, portanto, composta por um conselho de desenvolvimento, um conselho consultivo, câmaras temáticas (de criação facultativa, a critério do conselho de desenvolvimento) e uma autarquia (agência metropolitana), vinculada à secretaria de desenvolvimento metropolitano do estado, mas com uma anunciada autonomia administrativa e financeira, cingindo-se a paridade na composição do Conselho de Desenvolvimento preconizada pela lei à garantia de igual representatividade entre os entes federativos (estado e municípios).<sup>4</sup>

A estrutura indicada pela lei pode ser visualizada na Figura 1.

## Assimetrias dos marcos legislativos

A análise dos marcos regulatórios das regiões metropolitanas nos diversos diplomas legais que tratam do tema, nos dois níveis normativos (federal e estadual), revela a presença de assimetrias nos discursos contidos nas leis complementares estaduais n. 760/1994 e n. 1.166/2012 (que instituiu a RMVPLN), em cotejo com o conteúdo expresso nos Estatutos da Metrôpole e da Cidade (leis federais n. 13.809/2015 e n. 10.257/2001, respectivamente). Tais assimetrias podem ser

Figura 1 – Estrutura organizativa da Região Metropolitana do Vale do Paraíba e Litoral Norte (RMVPLN) – 2017



Fonte: Emplasa (2017a).

constatadas a partir da análise de dois eixos: (1) governança interfederativa; e (2) controle social e participação popular.

Ao analisar a compatibilidade entre as diversas normas que regulam a instituição e funcionamento das regiões metropolitanas, em suas diversas escalas normativas, não se pode desconsiderar a dimensão temporal da evolução legislativa, uma vez que, conforme já assinalado anteriormente, durante 26 anos, a regulamentação da matéria foi realizada exclusivamente pelos estados.

Embora haja, no Estatuto da Metrópole, uma ressalva sobre a inexigibilidade de cumprimento dos requisitos mínimos para as regiões metropolitanas<sup>5</sup> já instituídas por ocasião da entrada em vigência do EM, as demais exigências relativas à governança interfederativa e gestão democrática são integralmente aplicáveis a todas as RMs, inclusive às que já existiam antes da promulgação do EM.

Considerados o foco e as limitações espaciais, não nos prenderemos à análise da dimensão hermenêutica, da compatibilidade de normas de hierarquias distintas, à aparente antinomia nem tampouco à solução do conflito de leis no tempo e no espaço, uma vez que fogem ao escopo do presente trabalho.

Vejamos, então, as assimetrias legislativas nos dois eixos temáticos acima referidos.

## Estrutura de governança interfederativa

A Constituição do Estado de São Paulo, ao tratar da estrutura da governança das regiões metropolitanas, previu apenas a existência de um

conselho de caráter normativo e deliberativo (art. 154, caput), integrado a uma entidade pública de caráter territorial.

A lei complementar estadual n. 760/1994, além de prever a existência de um conselho de caráter normativo e deliberativo, designado por “Conselho de Desenvolvimento”, previu a criação de uma entidade com personalidade jurídica de direito público, com o propósito declarado de “integrar a organização, o planejamento e a execução” (São Paulo, 1994), sendo responsável por:

- 1 – arrecadar as receitas próprias ou as que lhe sejam delegadas ou transferidas, inclusive multas e tarifas relativas a serviços prestados;
- 2 – estabelecer metas, planos, programas e projetos de interesse comum, bem como fiscalizar e avaliar sua execução;
- 3 – promover a desapropriação de bens declarados de utilidade pública, quando necessária a realização de atividades de interesse comum; e
- 4 – exercer outras atribuições que lhe sejam legalmente conferidas”. (Ibid., 1994)

O Quadro 3 demonstra que, enquanto o Estatuto da Metrópole prevê a divisão funcional das RMs em quatro níveis estruturais (instância executiva, instância colegiada deliberativa, organização pública com funções técnico-consultivas e sistema integrado de alocação de recursos e de prestação de contas), a lei que instituiu a RMVPLN estrutura a governança da unidade territorial de forma diversa, concentrando os poderes executivo e deliberativo no conselho de desenvolvimento, ao mesmo tempo que concentrou na entidade autárquica a função executiva, transferindo para os conselhos deliberativos, formados nas sub-regiões, e para as câmaras temáticas, as funções técnico-consultivas que, na arquitetura delineada

Quadro 3 – Estrutura de governança interfederativa

Constituição Estadual de SP	Lei complementar estadual n. 760/1994	Lei complementar estadual n. 1.166/2012 (RMVPLN)	Estatuto da Metrópole (lei n. 13.809/2015)
Conselho de caráter normativo e deliberativo (função normativa e deliberativa)	Conselho de desenvolvimento (função normativa e deliberativa)	Conselho de desenvolvimento (função normativa e deliberativa) Conselho de consultivo (função opinativa) Câmaras temáticas (função consultiva)	Instância executiva (função executiva) Instância colegiada deliberativa (função normativa e deliberativa)
Entidade pública de caráter territorial (função executiva)	Entidade com personalidade jurídica de direito público (função executiva)	Entidade autárquica (função executiva)	Organização pública com funções técnico-consultivas (função consultiva) Sistema integrado de alocação de recursos e de prestação de contas (função executiva)

Fonte: elaborado pelos autores, com base na legislação mencionada.

pelo EM, incumbiria originalmente à organização pública. Está ausente, ainda, na estrutura de governança da RMVPLN, a previsão de um sistema integrado de alocação de recursos e de prestação de contas, presente no texto do EM. Há apenas a previsão da instituição de um fundo de desenvolvimento da região, a ser gerido por um conselho de orientação composto por seis membros, sendo quatro do conselho de desenvolvimento e dois da autarquia.

## Controle social e participação popular

A Constituição Estadual de São Paulo remeteu à lei complementar a regulamentação sobre a participação popular no processo de planejamento, tomada de decisões e fiscalização

da realização de serviços ou funções públicas em nível regional.<sup>6</sup> O tema foi objeto de regulamentação no art. 14 da lei complementar n. 760, de 1º de agosto de 1994, que estabeleceu um rol com quatro princípios que devem ser observados para a garantia de participação popular no conselho de desenvolvimento.

Os princípios enunciados pela lei complementar n. 760/1994 destoam da regulamentação contida tanto no Estatuto da Metrópole – quando este menciona o “controle social da organização, do planejamento e da execução de funções públicas de interesse comum” (Brasil, 2015) –, quanto do contido no Estatuto da Cidade, que prevê a “participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano” (Brasil, 2001).

A regulamentação da participação popular na RMVPLN, realizada através da lei complementar estadual n. 1.166/2012, é ainda mais sintética, fazendo remissão às normas contidas na Constituição Estadual e na lei complementar n. 760/1994, com previsão de participação orgânica da sociedade civil apenas no conselho consultivo, órgão sem caráter deliberativo.

A assimetria dos discursos legislativos é mais evidente quando se constata que a legislação estadual desconsidera completamente a exigência vertida no art. 45 do Estatuto da Cidade, que menciona a “obrigatória e signi-

ficativa participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade, de modo a garantir o controle direto de suas atividades e o pleno exercício da cidadania” (ibid.). A garantia de participação nos processos de planejamento e de tomada de decisão também encontra previsão legal no Estatuto da Metrópole (art. 7, V).

Os Quadros 4 e 5 sintetizam as assimetrias até agora destacadas entre a lei complementar n. 760/1994 e o Estatuto da Metrópole e o Estatuto da Cidade, respectivamente.

Quadro 4 – Assimetrias entre as LCs n. 760/1994 e n. 1.166/2012 e o Estatuto da Metrópole

Lei complementar estadual n. 760/1994	Lei complementar estadual n. 1.166/2012 (RMVPLN)	Estatuto da Metrópole (lei n. 13.809/2015)
<p><b>Artigo 14</b> – A participação popular no conselho de desenvolvimento atenderá aos seguintes princípios:</p> <p>I – divulgação dos planos, programas, projetos e propostas com antecedência mínima de 30 (trinta) dias;</p> <p>II – acesso aos estudos de viabilidade técnica, econômica, financeira e ambiental;</p> <p>III – possibilidade de representação por discordância e de comparecimento à reunião do Conselho para sustentação; e</p> <p>IV – possibilidade de solicitação de audiência pública para esclarecimentos.</p> <p>Parágrafo único – O conselho de desenvolvimento estabelecerá em seu regimento interno os procedimentos adequados à participação popular</p>	<p><b>Artigo 13</b> – É assegurada, nos termos do § 2º do artigo 154 da Constituição Estadual e do artigo 14 da lei complementar n. 760, de 1º de agosto de 1994, a participação popular no processo de planejamento e tomada de decisões, bem como na fiscalização da realização de serviços ou funções públicas de caráter regional.</p> <p><b>Artigo 15</b> – Cabe ao conselho consultivo:</p> <p>I – elaborar propostas representativas da sociedade civil, do poder executivo estadual e do poder executivo municipal dos municípios que integram a Região Metropolitana do Vale do Paraíba e Litoral Norte, a serem submetidas à deliberação do conselho de desenvolvimento;</p> <p>II – propor ao conselho de desenvolvimento a constituição de câmaras temáticas e de câmaras temáticas especiais, observado o disposto no artigo 16 desta lei complementar;</p> <p>III – opinar sobre questões de interesse da respectiva sub-região.</p> <p><b>Parágrafo único</b> – Qualquer cidadão ou entidade legalmente constituída poderá apresentar proposta, sugestão ou pedido de informações ao conselho consultivo, que, nos termos e prazos previstos no regimento interno, analisará e dará os devidos encaminhamentos, e, se for o caso, se a maioria dos seus membros presentes aprovar, encaminhará ao conselho de desenvolvimento para apreciação e deliberação.</p>	<p><b>Artigo 5º</b> – As leis complementares estaduais referidas nos arts. 3º e 4º desta lei definirão, no mínimo:</p> <p>[...]</p> <p>IV – os meios de controle social da organização, do planejamento e da execução de funções públicas de interesse comum.</p> <p><b>Artigo 6º</b> – A governança interfederativa das regiões metropolitanas e das aglomerações urbanas respeitará os seguintes princípios:</p> <p>[...]</p> <p>V – gestão democrática da cidade, consoante os arts. 43 a 45 da lei n. 10.257, de 10 de julho de 2001;</p> <p><b>Artigo 7º</b> – Além das diretrizes gerais estabelecidas no art. 2º da lei n. 10.257, de 10 de julho de 2001, a governança interfederativa das regiões metropolitanas e das aglomerações urbanas observará as seguintes diretrizes específicas:</p> <p>[...]</p> <p>V – participação de representantes da sociedade civil nos processos de planejamento e de tomada de decisão.</p>

Fonte: elaborado pelos autores com base na legislação mencionada.

Quadro 5 – Assimetrias entre as LCs n. 760/1994 e n. 1.166/2012 e o Estatuto da Cidade

Lei complementar estadual n. 760/1994	Lei complementar estadual n. 1.166/2012 (RMVPLN)	Estatuto da Cidade (lei n. 10.257/2001)
<p><b>Artigo 14</b> – A participação popular no conselho de desenvolvimento atenderá aos seguintes princípios:</p> <p>I – divulgação dos planos, programas, projetos e propostas com antecedência mínima de 30 (trinta) dias;</p> <p>II – acesso aos estudos de viabilidade técnica, econômica, financeira e ambiental;</p> <p>III – possibilidade de representação por discordância e de comparecimento à reunião do Conselho para sustentação; e</p> <p>IV – possibilidade de solicitação de audiência pública para esclarecimentos.</p> <p>Parágrafo único – O conselho de desenvolvimento estabelecerá em seu regimento interno os procedimentos adequados à participação popular.</p>	<p><b>Artigo 13</b> – É assegurada, nos termos do § 2º do artigo 154 da Constituição Estadual e do artigo 14 da lei complementar n. 760, de 1º de agosto de 1994, a participação popular no processo de planejamento e tomada de decisões, bem como na fiscalização da realização de serviços ou funções públicas de caráter regional.</p> <p><b>Artigo 15</b> – Cabe ao conselho consultivo:</p> <p>I – elaborar propostas representativas da sociedade civil, do poder executivo estadual e do poder executivo municipal dos municípios que integram a Região Metropolitana do Vale do Paraíba e Litoral Norte, a serem submetidas à deliberação do conselho de desenvolvimento;</p> <p>II – propor ao conselho de desenvolvimento a constituição de câmaras temáticas e de câmaras temáticas especiais, observado o disposto no artigo 16 desta lei complementar;</p> <p>III – opinar sobre questões de interesse da respectiva sub-região.</p> <p><b>Parágrafo único</b> – Qualquer cidadão ou entidade legalmente constituída poderá apresentar proposta, sugestão ou pedido de informações ao conselho consultivo, que, nos termos e prazos previstos no regimento interno, analisará e dará os devidos encaminhamentos, e, se for o caso, se a maioria dos seus membros presentes aprovar, encaminhará ao conselho de desenvolvimento para apreciação e deliberação.</p>	<p><b>Artigo 2º</b> – A política urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, mediante as seguintes diretrizes gerais:</p> <p>[...]</p> <p>II – gestão democrática por meio da participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano;</p> <p><b>Artigo 43</b> – Para garantir a gestão democrática da cidade, deverão ser utilizados, entre outros, os seguintes instrumentos:</p> <p>I – órgãos colegiados de política urbana, nos níveis nacional, estadual e municipal;</p> <p>II – debates, audiências e consultas públicas;</p> <p>III – conferências sobre assuntos de interesse urbano, nos níveis nacional, estadual e municipal;</p> <p>IV – iniciativa popular de projeto de lei e de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano;</p> <p>V – (Vetado)</p> <p><b>Artigo 45</b> – Os organismos gestores das regiões metropolitanas e aglomerações urbanas incluirão obrigatória e significativa participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade, de modo a garantir o controle direto de suas atividades e o pleno exercício da cidadania.</p>

Fonte: elaborado pelos autores com base na legislação mencionada.

## Controle social e participação popular na governança interfederativa da RMVPLN

Seguindo uma trajetória de perfil tecnocrático, a regulamentação da governança interfederativa, tanto na lei complementar estadual n. 760/1994, quanto na Lei que instituiu a RMVPLN, relegou a participação popular a um plano secundário, tendo em vista que, a despeito de anunciar a garantia de participação popular (art. 13), a lei que instituiu a RMVPLN restringe as formas de participação aos limites impostos pela lei complementar estadual n. 760/1994.

Por seu turno, a assimetria na estrutura organizacional da governança interfederativa da RMVPLN, conforme assinalado no Quadro 3, torna ainda mais confuso o desenho institucional imaginado para garantia da participação popular nas instâncias deliberativas e executivas da RMVPLN, já que a lei complementar n. 760/1994 previu apenas um único órgão coletivo: o conselho de desenvolvimento, de caráter executivo e deliberativo, enquanto a lei que instituiu a RMVPLN previu a participação popular tão somente no conselho consultivo, órgão de caráter meramente opinativo e organizado por sub-regiões.

Assim, os denominados princípios garantidores da participação popular no conselho de desenvolvimento, contidos no art. 14 da lei que instituiu a RMVPLN, associados aos enunciados verbais: (1) “divulgação dos planos”; (2) “acesso aos estudos”; (3) “possibilidade de representação”; e (4) “possibilidade de solicitação”, ainda que contem com a apropriação

de alguns dos instrumentos democráticos (direito à informação e direito de petição), não ultrapassam os níveis do *agir estratégico* (Habermas, 1989), constituindo, quando muito, um simulacro de participação.

Arnstein (1969) sustenta que a participação popular é sinônimo de poder popular, sendo “a redistribuição do poder que permite que os não cidadãos, atualmente excluídos dos processos políticos e econômicos, sejam deliberadamente incluídos no futuro (ibid., p. 216; tradução livre). A analogia suscitada por Arnstein (ibid.), nos oito degraus na escada de participação<sup>7</sup> e a adaptação efetuada por Souza (2016) são bastante úteis para análise dos níveis de (não) participação previstos nos instrumentos jurídicos que instituíram e regulamentam a RMVPLN.

Souza (ibid.), centrando sua análise nas noções de autonomia e heteronomia, presentes no pensamento de Cornelius Castoriadis, adaptou a famosa *Ladder of citizen participation* de Arnstein (1969), assinalando oito níveis de participação: 1) coerção; 2) manipulação; 3) informação; 4) consulta; 5) cooptação; 6) parceria; 7) delegação de poder; e 8) autogestão, em que os níveis 1 e 2 expressariam situações de não participação; os níveis 3 a 5, graus de pseudoparticipação e os níveis 6 a 8, graus de participação autêntica.

Ao analisar os enunciados contidos na lei complementar n. 760/1994, em cotejo com os níveis de participação sistematizados por Souza (ibid.), pode-se ensaiar o seguinte enquadramento:

(1) divulgação dos planos com antecedência de 30 dias – nível 3;

(2) acesso aos estudos de viabilidade – nível 3;



(3) possibilidade de representação por discordância e comparecimento ao conselho para sustentação – nível 2;

(4) possibilidade de solicitação de audiência pública para esclarecimentos – nível 2.

Pode-se objetar que os dois últimos enunciados poderiam ser enquadrados nos níveis 3 (informação) ou 4 (consulta), mas os mecanismos contidos nos enunciados legislativos dizem respeito à irrisignação em face de decisões já tomadas, aproximando-se do conceito de manipulação, tendente a legitimar escolhas já efetuadas.

A consulta pressupõe oitiva prévia sobre decisão a ser tomada, implicando a fundamentação dos acolhimentos ou rejeições das propostas populares, observado o princípio constitucional da motivação das decisões administrativas (art. 93, IX e X) (Brasil, 1988), com a indicação dos pressupostos fáticos, jurídicos ou políticos que alicerçam a decisão tomada pela instância deliberativa, uma vez que a autêntica participação popular pressupõe, por consequência, tanto o acesso à informação, como a oportunidade real de poder influenciar na decisão a ser tomada, e, ainda, o direito de obter o retorno sobre os motivos técnicos, jurídicos ou políticos que ensejaram o acatamento ou a rejeição da proposta objeto da consulta. Pressupõe, também, o acesso qualificado à informação, que deve ser compreensível ao cidadão comum. O próprio termo “possibilidade”, contido nos enunciados (3) e (4), acima, já revela a fragilidade e o menoscabo atribuído ao controle social na legislação estadual paulista, que remete a regulamentação da participação popular ao regimento interno do conselho de desenvolvimento (art. 14, parágrafo único) (São Paulo, 1994).

Como se vê, mesmo que se considerassem tais previsões normativas enquadradas nos níveis 3 ou 4, ainda assim, não passariam de mecanismos de pseudoparticipação, “manifestações evidentes de uma sociedade heterônoma” (Souza, 2016, p. 206), compreendendo-se heteronomia como sendo

[...]as leis (*latíssimo sensu*: leis formais, normas sociais, códigos de conduta) que regem a vida de uma coletividade são impostas a alguns, via de regra a maioria, por outros, via de regra, uma minoria, nos marcos de uma assimetria estrutural de poder, ou seja, de uma separação institucionalizada entre dirigentes e dirigidos. (Ibid., p. 174)

Com efeito, o único dispositivo em que há previsão de participação popular na construção dos destinos da RMVPLN reflete uma descrença na capacidade da população em oferecer contribuições relevantes para o desenvolvimento da região, com redução da importância das questões que seriam debatidas com a sociedade civil e que possibilitariam, em tese, criar as bases para a construção de cidades e região socialmente mais justas.

Além disso, o descompasso existente entre os discursos contidos na lei que instituiu a RMVPLN e o Estatuto da Metrópole e Estatuto da Cidade aponta para a necessidade de uma reestruturação da governança interfederativa da Região, para adequação da legislação que regula sua estrutura e funcionamento, e institucionalização do previsto no art. 45 do Estatuto da Cidade, que determina a “obrigatória e significativa participação da população” (Brasil, 2001), para garantir o controle direto das atividades dos organismos gestores das regiões metropolitanas e aglomerações urbanas (ibid.).

Destaca-se, por fim, que a partir de 2021 a secretaria de desenvolvimento regional do estado de São Paulo estabeleceu procedimentos para retomada da elaboração do PDUI – Plano de Desenvolvimento Urbano integrado da RMVPLN, contratando a Fipe-USP para coordenar ações que promoveram oficinas, em modo síncrono, no segundo semestre de 2021. A metodologia utilizada encontra-se no documento da Fipe e da Secretaria Desenvolvimento Regional do Estado de São Paulo, no qual se menciona que:

há imensos desafios sem os quais o PDUI não se viabiliza: • Contar com base de dados e informações sólidas e atuais. • Ter a participação ativa das prefeituras e da sociedade civil. • Compreender que o PDUI é um instrumento de política regional e não local. • Ter a capacidade de formar consensos em torno de prioridades de ação metropolitana. • Reconhecer as restrições fiscais e financeiras para fazer frente às ações e planos decorrentes do PDUI. (Fipe e Secretaria de Desenvolvimento Regional do Estado de São Paulo, 2022, p. 6)

Ressalta-se que grupo de participantes das denominadas oficinas num total de cinco (uma para cada sub-região da RMVPLN estabelecida pela lei complementar 1266) contou com participação dos técnicos contratados pela Fipe, de representantes da Secretaria de Estado, representantes de poder público municipal e da sociedade civil, entendida na ocasião como representantes de instituições que foram convidados(as). Não houve definição clara de participação de movimentos sociais organizados da região, conformando-se o conceito de sociedade civil estabelecido pelos organizadores do processo.

Nesse sentido, reafirma-se a perspectiva menos abrangente do que deveria ser participação social e que, posteriormente, foi consagrada, em apenas uma audiência pública por sub-região, realizada entre os meses de janeiro e fevereiro de 2002, para definição de um plano muito mais elaborado por um viés técnico e consultivo do que democrático e deliberativo.

## Considerações finais

Evidencia-se, pela análise até aqui enunciada, que o desenho normativo-institucional da RMVPLN contém uma assimetria estrutural em relação às previsões existentes tanto no Estatuto da Metrópole, quanto no Estatuto da Cidade, projetando um déficit de participação democrática, aferível, de plano, pela comparação entre a “significativa participação” alardeada pela legislação federal e as “possibilidades” contidas nos discursos da legislação estadual.

A inexistência ou insuficiência de mecanismos institucionalizados de participação popular e controle social na gestão interfederativa das regiões metropolitanas, em especial no estado de São Paulo, traz consigo um problema adicional: a tendência à hegemonia do Estado na definição e na condução das políticas públicas de interesse regional, considerada a previsão de paridade entre Estado e municípios na composição dos órgãos deliberativos.

No caso específico da RMVPLN, as decisões do conselho deliberativo da autarquia estadual – que corresponde ao próprio conselho de desenvolvimento – poderão ser tomadas pela “maioria simples dos votos ponderados” (São Paulo, 2012, art. 10, § 1º), oportunizando,

ao grupo político que, ocasionalmente, tenha o controle do poder no Estado, a aprovação de suas propostas, mesmo com o voto contrário de 38 dos 39 municípios que integram a região, bastando a adesão de apenas um representante municipal, para que as políticas públicas de interesse desse grupo possam ser implementadas.

Tem-se, assim, que o modelo de governança interfederativa da RMVPLN está fortemente associado a um projeto de planejamento centralizado e tecnocrático, concentrando poderes nos detentores de cargos no executivo municipal e, principalmente, no governo estadual, abrindo brechas à desnaturalização dos objetivos primordiais tidos como

razão de ser para a constituição dessa espécie de unidade territorial: o compartilhamento das funções públicas de interesse comum e a busca do desenvolvimento regional integrado, que, ao oposto do desenho traçado pela legislação estadual que instituiu a RMVPLN, deveriam apontar para a efetivação da justiça socio-territorial, no âmbito regional.

Tal realidade aponta para a necessidade de reestruturação do modelo de governança interfederativa da RMVPLN, com incorporação de mecanismos de efetiva participação popular e controle social, retirando do papel a promessa de gestão democrática das cidades e das regiões metropolitanas.

**[I] <https://orcid.org/0000-0001-8256-0017>**

Pesquisador autônomo. São José dos Campos, SP/Brasil.  
jssouza@defensoria.sp.def.br

**[II] <https://orcid.org/0000-0002-8477-1739>**

Pesquisador autônomo. São José dos Campos, SP/Brasil.  
paromano@uol.com.br

## Notas

- (1) De acordo com o art. 3º, da LC 1.166/2012, integram a RMVPLN os municípios de Aparecida, Arapeí, Areias, Bananal, Caçapava, Cachoeira Paulista, Campos do Jordão, Canas, Caraguatuba, Cruzeiro, Cunha, Guaratinguetá, Igaratá, Ilhabela, Jacareí, Jambuí, Lagoinha, Lavrinhas, Lorena, Monteiro Lobato, Natividade da Serra, Paraibuna, Pindamonhangaba, Piquete, Potim, Queluz, Redenção da Serra, Roseira, Santa Branca, Santo Antonio do Pinhal, São Bento do Sapucaí, São José do Barreiro, São José dos Campos, São Luiz do Paraitinga, São Sebastião, Silveiras, Taubaté, Tremembé e Ubatuba.
- (2) A emenda constitucional n. 1, de 17/10/1969, reproduziu o dispositivo no art. 164: “A União, mediante lei complementar, poderá para a realização de serviços comuns, estabelecer regiões metropolitanas, constituídas por municípios que, independentemente de sua vinculação administrativa, façam parte da mesma comunidade socioeconômica” (Brasil, 1969).
- (3) Art. 14. A participação popular no conselho de desenvolvimento atenderá aos seguintes princípios: I – divulgação dos planos, programas, projetos e propostas com antecedência mínima de 30 (trinta) dias; II – acesso aos estudos de viabilidade técnica, econômica, financeira e ambiental; III – possibilidade de representação por discordância e de comparecimento à reunião do conselho para sustentação; e IV – possibilidade de solicitação de audiência pública para esclarecimentos.
- (4) Artigo 9º – É garantida, no conselho de desenvolvimento, a participação paritária do conjunto de municípios em relação ao estado.
- (5) “[...] área de influência de uma capital regional, conforme os critérios adotados pela Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE” (Brasil, 2015).
- (6) Art. 154. [...]  
§2º – É assegurada, nos termos da lei complementar, a participação da população no processo de planejamento e tomada de decisões, bem como na fiscalização da realização de serviços ou funções públicas em nível regional. (São Paulo, 1989).
- (7) É importante destacar que a própria autora alerta sobre o caráter meramente ilustrativo da comparação: “No mundo real de pessoas e programas, pode haver 150 degraus com distinções menos nítidas e “puras” entre eles. Além disso, algumas das características utilizadas para ilustrar cada um dos oito tipos podem ser aplicáveis a outros degraus” (Arnstein, 1969, p. 218, tradução nossa).

## Referências

- ARNSTEIN, S. R. (1969). A Ladder of Citizen Participation. *JAIP*, v. 35, n. 4, pp. 216-224.
- BRASIL (1969). Emenda constitucional n. 1, de 17/10/1969. Edita o novo texto da Constituição Federal de 24 de janeiro de 1967. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/emendas/emc\\_anterior1988/emc01-69.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc_anterior1988/emc01-69.htm). Acesso em: 12 jun 2017.
- \_\_\_\_\_. (1973). Lei complementar n. 14, de 8 de junho. Estabelece as regiões metropolitanas de São Paulo, Belo Horizonte, Porto Alegre, Recife, Salvador, Curitiba, Belém e Fortaleza. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/lcp14.htm#:~:text=LEI%20COMPLEMENTAR%20N%C2%BA%2014%2C%20DE,%2C%20Curitiba%2C%20Bel%C3%A9m%20e%20Fortaleza](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp14.htm#:~:text=LEI%20COMPLEMENTAR%20N%C2%BA%2014%2C%20DE,%2C%20Curitiba%2C%20Bel%C3%A9m%20e%20Fortaleza). Acesso em: 12 jun 2017.
- \_\_\_\_\_. (1988). “Constituição da República Federativa do Brasil”. In: PELUSO, A. C. (2011). *As constituições do Brasil: 1824, 1891, 1934, 1937, 1946, 1967 e 1988*. Barueri, Manole.
- \_\_\_\_\_. (2001). Estatuto da cidade: lei n. 10.257, de 10 de julho de 2001, que estabelece diretrizes gerais da política urbana. Brasília, Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações (Série fontes de referência. Legislação; n. 40).
- \_\_\_\_\_. (2015). Lei n. 13.089, de 12 de janeiro. Disponível em: < [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2015-2018/2015/Lei/L13089.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2015/Lei/L13089.htm) >. Acesso em: 12 jun 2017.
- CHAUI, M. (2001). *Brasil, mito fundador e sociedade autoritária*. São Paulo, Fundação Perseu Abramo.
- \_\_\_\_\_. (2012). Democracia e sociedade autoritária. *Comunicação & Informação*, v. 15, n. 2, pp. 149-161.
- DINIZ, C. A. (1995). *Dinâmica regional recente da economia brasileira e suas perspectivas*. Brasília, Ipea. (Texto para Discussão, n. 375).
- EMPLASA. (2017a). *Sobre a RMVPLN*. Disponível em: <https://www.emplasa.sp.gov.br/RMVPLN>. Acesso em: 7 maio 2017.
- \_\_\_\_\_. (2017b). Região Metropolitana do Vale do Paraíba e Litoral Norte. Construindo a governança metropolitana. São Paulo, 2012. Disponível em: <https://drive.google.com/file/d/0B98ZhEitSc8lZGNhVF9telJbms/view>. Acesso em: 9 maio 2017.
- FIPE – Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas (2022). *Caderno Preliminar de Propostas Região Metropolitana do Vale Do Paraíba e Litoral Norte P 10*. Disponível em: <https://rmvpln.pdui.sp.gov.br/wp-content/uploads/P10-Caderno-de-propostas-Vale-e-Litoral-Norte-ok.pdf>. Acesso em: 23 ago 2022.
- GOMES, C.; RESCHILIAN, P. R. e VIANNA, P. V. C. (2015). Observatório do Vale do Paraíba e Litoral Norte (SP): lugar social e construção coletiva. In: V SEMINÁRIO OBSERVATÓRIOS, METODOLOGIAS E IMPACTOS: DADOS E PARTICIPAÇÃO. Resumos. São Leopoldo, Universidade do Vale do Rio dos Sinos/Instituto Humanitas Unisinos. Disponível em: <http://repositorio.unisinos.br/ihu/v-seminario-observatorios/16-gomes-reschilian-observatorio-valedoparaiba.pdf>. Acesso em: 9 maio 2017.
- HABERMAS, J. (1989). *Consciência moral e agir comunicativo*. Rio de Janeiro, Tempo Brasileiro.
- HARVEY, D. (2008). *O neoliberalismo: história e implicações*. São Paulo, Loyola.

- IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (2018). *Composição de Regiões Metropolitanas, Regiões Integradas de Desenvolvimento e Aglomerações Urbanas*. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/geociencias-novoportal/organizacao-do-territorio/estrutura-territorial/18354-regioes-metropolitanas-aglomeracoes-urbanas-e-regioes-integradas-de-desenvolvimento.html?=&t=downloads>. Acesso em: 17 fev 2019.
- JOUVE, B. e LEFEVRE, C. (dir.) (2002). *Métropoles ingouvernables: les villes européennes entre globalisation et décentralisation*. Paris, Elsevier.
- KLINK, J. (2013). “Por que as Regiões Metropolitanas continuam tão ingovernáveis? Problematizando a reestruturação e o reescalonamento do estado socialdesenvolvimentista em espaços metropolitanos”. In: FURTADO, B. A.; KRAUSE, C. e FRANÇA, K. C. B. de (orgs.). *Território metropolitano, políticas municipais: por soluções conjuntas de problemas urbanos no âmbito metropolitano*. Brasília, Ipea.
- LEFRÈVE, C. (2005). Governabilidad democrática de las áreas metropolitanas. Experiencias y lecciones internacionales para las ciudades latino-americanas. *Gobernar las metrópolis*, pp. 195-262. Washington, Banco Interamericano de Desarrollo. ISBN: 1597820156/9781597820158.
- \_\_\_\_\_ (2009). Governar as metrópoles: questões, desafios e limitações para a constituição de novos territórios políticos. *Cadernos Metrôpole*. São Paulo, v. 11, n. 22, pp. 299-317.
- MOURA, R. e HOSHINO, T. A. P. (2015). Estatuto da metrópole: enfim, aprovado! Mas o que oferece à metropolização brasileira? *Observatório das Metrôpoles*. Disponível em: [http://www.observatoriodasmetrosoles.net/download/estatuto\\_metropole\\_artigo\\_rosa.pdf](http://www.observatoriodasmetrosoles.net/download/estatuto_metropole_artigo_rosa.pdf). Acesso em: 7 maio 2017.
- RIBEIRO, L. C. Q.; SANTOS JÚNIOR, O. A. e RODRIGUES, J. M. (2015). *Estatuto da Metrôpole: o que esperar? Avanços, limites e desafios*. Disponível em: [http://www.observatoriodasmetrosoles.net/index.php?option=com\\_k2&view=item&id=1148%3Aestatuto-da-metr%C3%B3pole-avan%C3%A7os-limites-e-desafios&Itemid=180#](http://www.observatoriodasmetrosoles.net/index.php?option=com_k2&view=item&id=1148%3Aestatuto-da-metr%C3%B3pole-avan%C3%A7os-limites-e-desafios&Itemid=180#). Acesso em: 7 maio 2017.
- SANTOS, B. de S. (2011). *Para uma revolução democrática da justiça*. São Paulo, Cortez.
- SÃO PAULO (1989). Constituição Estadual, de 5 de outubro. Disponível em: <http://www.legislacao.sp.gov.br/legislacao/dg280202.nsf/a2dc3f553380ee0f83256cfb00501463/46e2576658b1c52903256d63004f305a?OpenDocument>. Acesso em: 8 maio 2017.
- \_\_\_\_\_ (1994). Lei complementar n 760, de 1º de agosto. Estabelece diretrizes para a Organização Regional do Estado de São Paulo. Disponível em: <http://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/lei.complementar/1994/lei.complementar-760-01.08.1994.html>. Acesso em: 7 maio 2017.
- \_\_\_\_\_ (2012). Lei complementar n. 1.166, de 9 de janeiro. Cria a Região Metropolitana do Vale do Paraíba e Litoral Norte, e dá providências correlatas. Disponível em: [https://www.emplasa.sp.gov.br/Cms\\_Data/Sites/EmplasaDev/Files/Conselhos/Vale/Textos/LEI%20COMPLEMENTAR%201166\\_9JAN2012\\_VALE.pdf](https://www.emplasa.sp.gov.br/Cms_Data/Sites/EmplasaDev/Files/Conselhos/Vale/Textos/LEI%20COMPLEMENTAR%201166_9JAN2012_VALE.pdf). Acesso em: 7 maio 2017.
- SOUZA, M. L. (2016). *Mudar a cidade. Uma introdução crítica ao planejamento e à gestão urbanas*. Rio de Janeiro, Bertrand Brasil.

Texto recebido em 11/set/2018  
Texto aprovado em 15/nov/2018