

**CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO PAULO
ESCOLA DO PARLAMENTO**

**PÓS-GRADUAÇÃO LATO SENSU
“LEGISLATIVO E DEMOCRACIA NO BRASIL”**

ADRIANA SILVA REIS QUEDAS

**GOVERNANÇA METROPOLITANA E GOVERNO ABERTO
ANÁLISE DAS PROPOSTAS REALIZADAS POR MEIO DIGITAL NA ELABORAÇÃO
DO PLANO DE DESENVOLVIMENTO URBANO INTEGRADO DA REGIÃO
METROPOLITANA DE SÃO PAULO (PDUI)**

São Paulo

2018

**CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO PAULO
ESCOLA DO PARLAMENTO**

**PÓS-GRADUAÇÃO LATO SENSU
“LEGISLATIVO E DEMOCRACIA NO BRASIL”**

ADRIANA SILVA REIS QUEDAS

**GOVERNANÇA METROPOLITANA E GOVERNO ABERTO
ANÁLISE DAS PROPOSTAS REALIZADAS POR MEIO DIGITAL NA ELABORAÇÃO
DO PLANO DE DESENVOLVIMENTO URBANO INTEGRADO DA REGIÃO
METROPOLITANA DE SÃO PAULO (PDUJ)**

Trabalho apresentado à Escola do Parlamento da Câmara Municipal de São Paulo, como requisito parcial para aprovação no curso de Pós-Graduação Latu Sensu “Legislativo e Democracia no Brasil”

Orientadora: Prof^a. Dr^a. Maria do Carmo Meirelles Toledo Cruz.

São Paulo

2018

**CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO PAULO
ESCOLA DO PARLAMENTO**

**PÓS-GRADUAÇÃO LATO SENSU
“LEGISLATIVO E DEMOCRACIA NO BRASIL”**

ADRIANA SILVA REIS QUEDAS

**GOVERNANÇA METROPOLITANA E GOVERNO ABERTO
ANÁLISE DAS PROPOSTAS REALIZADAS POR MEIO DIGITAL NA ELABORAÇÃO
DO PLANO DE DESENVOLVIMENTO URBANO INTEGRADO DA REGIÃO
METROPOLITANA DE SÃO PAULO (PDUI)**

Média da avaliação da banca examinadora.

Nota Final:

São Paulo, ____ de _____ de 2018.

ORIENTADOR(A):

AGRADECIMENTOS

À Professora Prof^a. Dr^a. Maria do Carmo Meirelles Toledo Cruz, pela compreensão, apoio e força nos momentos difíceis;

À toda turma de 2017 da Escola do Parlamento pela amizade, carinho, risadas, trocas maravilhosas e grandes aprendizados;

A todos os professores da Escola do Parlamento, pela generosidade;

À Giovanna Marchetti, pela força na última hora;

Aos Orixás, minha força e meu alento;

À minha família, pela paciência;

À Juliana Souza, por tudo.

RESUMO

Neste trabalho buscamos, por meio do levantamento e análise das propostas para o Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado (PDUI) da Região Metropolitana (RM) de São Paulo (RMSP) enviadas via Plataforma Digital, dar alguns subsídios para a análise de plataformas digitais *online* enquanto instrumento de governança democrática metropolitana. Em 2015, com a promulgação do Estatuto da MetrÓpole (Lei Federal nº 13.089/2015) o governo buscou dar diretrizes e instrumentos buscando a superação das desigualdades inter e intrarregionais existentes entre as RM brasileiras, originadas nas particularidades do processo histórico de sua formação e pelos conflitos institucionais existentes entre as instâncias de poder envolvidas na gestão metropolitana. Dentre os instrumentos urbanos integrados foi criado o PDUI, de elaboração obrigatória a todas RM do país. O PDUI tem como premissa a participação da sociedade civil na elaboração de propostas e no acompanhamento de todas as etapas. Em uma RM como São Paulo, com mais de 20 milhões de habitantes e 39 municípios, desenvolver um processo de participação social realmente representativo torna-se um grande desafio. Como estratégia de promoção da governança participativa a Empresa Paulista de Planejamento Metropolitano (Emplasa), responsável pela coordenação do PDUI na RMSP, criou a Plataforma Digital de Interação Social (PDIS) como canal de participação social, fiscalização, monitoramento e capacitação. Por meio desta plataforma a sociedade civil e o poder público puderam enviar propostas de diretrizes e ações a serem incorporadas ao PDUI preliminar. Os dados mostram que a sociedade civil enviou apenas 53 propostas, com foco em temas tradicionalmente metropolitanos como Mobilidade, e 70% foram aproveitadas no PDUI preliminar. Já o poder público apresentou 260 propostas (com 73% aproveitadas), incluindo, além dos temas prioritários para a sociedade civil, propostas nas áreas de desenvolvimento econômico e social. Os consórcios públicos regionais apresentaram participação relevante, com 37% do total das propostas do poder público, mas somente 11 municípios enviaram propostas individualmente. Territorialmente a sociedade civil de municípios com importantes áreas de relevância ambiental foi a que mais enviou propostas, enquanto que por parte do poder público os municípios atravessados por importantes eixos viários foram os maiores proponentes (além da capital). O baixo número de propostas enviadas pela sociedade civil e o pequeno número de municípios proponentes pode indicar que há ainda certa resistência aos processos participativos via e-gov. A PDIS apresenta-se como um excelente instrumento de acompanhamento e controle, colocando à disposição informações detalhadas do processo de elaboração do PDUI. Porém, enquanto instrumento de participação social ela não apresentou em desempenho relevante, principalmente para a sociedade civil, e seriam necessários mais estudos sobre o processo participativo para entender os porquês deste descompasso entre qualidade do portal e seu pouco uso para o envio de propostas.

Palavras-chave: região metropolitana, metrÓpole, urbanização, participação social, governança, governo eletrônico, gestão territorial, planejamento territorial

ABSTRACT

This work, through the survey and analysis of the proposals for the Urban Integrated Development Plan (PDUI) of the Metropolitan Area (RM) of São Paulo (RMSP), sent via Digital Platform, aims to provide some subsidies for analysis of online digital platforms as an instrument for a metropolitan democratic governance. In 2015, with the promulgation of the Metropolis Statute (Law N°. 13.089/2015), the government sought to give guidelines and instruments to overcome the existing inter- and intra-regional inequalities among the Brazilian RM, originated in the particularities of the historical process of its formation, and by the institutional conflicts between the authorities involved in metropolitan management. PDUI was created among the integrated urban instruments of mandatory elaboration to all RM of the country. The PDUI is based on the participation of civil society in the preparation of proposals and in the monitoring of all stages. In an RM such as São Paulo, with more than 20 million inhabitants and 39 municipalities, developing a truly representative social participation process is a great challenge. As a strategy to promote participatory governance, the São Paulo Metropolitan Planning Company (Emplasa), responsible for the coordination of the PDUI in the RMSP, created the Digital Platform for Social Interaction (PDIS) as a channel for social participation, supervision, monitoring and training. Through this platform, civil society and the public power could send proposals of guidelines and actions to be incorporated into the preliminary PDUI. The data show that civil society sent only 53 proposals, focusing on traditionally metropolitan themes such as Mobility, and 70% were used in the preliminary PDUI. On the other hand, the public power presented 260 proposals (with 73% used), including, in addition to the priority topics for civil society, proposals in the areas of economic and social development. The regional public consortiums presented a relevant participation, with 37% of the total proposals of the public power, but only 11 municipalities sent proposals individually. Territorially, the civil society of municipalities with important areas of environmental relevance was the one that sent the most proposals; meanwhile, the public power of municipalities crossed by major roadways were the biggest proponents (besides the capital city). The low number of proposals submitted by civil society and the small number of proposing municipalities may indicate that there is still some resistance to participatory processes via e-gov. PDIS presents itself as an excellent monitoring and control tool, providing detailed information on the PDUI development process. However, as an instrument of social participation, it did not present relevant performance, especially for civil society, and further studies on the participatory process would be necessary to understand the reasons for this mismatch between the quality of the portal and its little use for submitting proposals.

Keywords: metropolitan area, metropolis, urbanization, social participation, governance, e-government, territorial management, territorial planning

DECLARAÇÃO DE AUTENTICIDADE AUTORAL E AUTORIZAÇÃO DE PUBLICAÇÃO

Eu, Adriana Silva Reis Quedas, declaro ser autora desta Monografia apresentada à Escola do Parlamento da Câmara Municipal de São Paulo para o Curso de Pós-Graduação “Legislativo e Democracia no Brasil” e que qualquer assistência recebida em sua preparação está divulgada no interior da mesma. Declaro também que citei todas as fontes das quais obtive dados, ideias ou palavras, usando diretamente aspas (“ “) ou parafrazeando, sejam quais forem os meios empregados: eletrônicos, mecânicos, fotográficos, gravações ou quaisquer outros tipos. Declaro, por fim, eu este trabalho poderá ser publicado por órgãos de interesse público. Declaro que o presente trabalho está de acordo com a Lei 5988 de 14/12/1973, Lei de proteção intelectual, e que recebi da instituição, bem como de seus professores, a orientação correta para assim proceder. Em ambos os casos responsabilizo-me exclusivamente por quaisquer irregularidades.

São Paulo, 07 de Dezembro de 2018

Adriana Silva Reis Quedas

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	8
1. URBANIZAÇÃO BRASILEIRA, METROPOLIZAÇÃO E A INSTITUCIONALIZAÇÃO DAS REGIÕES METROPOLITANAS	10
1.1. Cidade, urbano, urbanização: uma breve conceituação.....	10
1.2. Urbanização brasileira, metropolização e o surgimento das Regiões Metropolitanas.....	17
1.2.1. A institucionalização das metrópoles e a criação das Regiões Metropolitanas	21
2. GESTÃO METROPOLITANA	26
2.1. A gestão metropolitana após o Estatuto da Cidade e o Estatuto da Metr�pole ...	30
2.2. Participa�o Social e Instrumentos de Gestão Metropolitana Democrática – o caso da Região Metropolitana de São Paulo.....	37
3. A ELABORA�O DO PDUI DA RMSP – O GOVERNO ELETRÔNICO COMO FERRAMENTA/INSTRUMENTO FUNDAMENTAL DE PARTICIPA�O SOCIAL.....	42
3.1. Governo Eletrônico: Conceitos Gerais	43
3.1.1. Governo eletrônico no Brasil.....	45
3.2. O Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado da Região Metropolitana de São Paulo - PDUI/RSMP	48
3.3. Análise das propostas enviadas ao PDUI pelo poder público e pela sociedade civil via plataforma digital	55
4. CONCLUSÕES.....	74
5. REFERÊNCIAS	Erro! Indicador não definido.

INTRODUÇÃO

A gestão de uma Região Metropolitana (RM) apresenta vários desafios. Além da complexidade intrínseca dos problemas existentes em grandes áreas urbanas, como os de infraestrutura, saneamento básico, gestão territorial e meio ambiente, e da enorme desigualdade e vulnerabilidade econômica e social, comumente as metrópoles ainda apresentam uma disparidade de desenvolvimento entre os municípios metropolitanos, bem como questões institucionais que dificultam a construção de um sistema de governança metropolitana eficiente e democrático. O Estatuto da Metrópole (Lei Federal nº 13.089/2015) foi criado para instrumentalizar os municípios e os governos estaduais para a criação de um sistema de governança conjunto e participativo que reduza as desigualdades regionais e fortaleça a integração institucional metropolitana. Neste trabalho buscamos, por meio do levantamento e análise das propostas para o Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado (PDUI) da RM de São Paulo (RMSP) enviadas via Plataforma Digital, dar alguns subsídios para a análise de plataformas digitais *online* enquanto instrumento de governança democrática metropolitana.

O trabalho está estruturado em três capítulos, além desta introdução e das conclusões. No Capítulo 1 fazemos uma pequena introdução teórica sobre a evolução dos conceitos de meio urbano, urbanização e metrópole, chegando por fim na conceituação de Região Metropolitana e os processos de sua criação e institucionalização no Brasil.

Posteriormente, no Capítulo 2, mostramos como o processo histórico de formação das Regiões Metropolitanas brasileiras gerou conflitos entre os entes

federativos na sua gestão, inserindo-as em um vazio institucional que impôs empecilhos para a governança metropolitana. Analisamos como a promulgação do Estatuto da Cidade e do Estatuto da Metrópole contribui para a resolução destes problemas instituindo, dentre outras proposições, a obrigatoriedade da elaboração do Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado (PDUI) para todas as Regiões Metropolitanas do país, por meio de processos democráticos de construção de propostas, diretrizes e do ordenamento territorial. Impõe-se então o desafio de implantar processos participativos que sejam realmente representativos.

Feitas a conceituação teórica e histórica sobre Regiões Metropolitanas e os desafios e estratégias para sua gestão, no Capítulo 3 introduzimos então o conceito de governo eletrônico (e-gov) como instrumento promissor de participação social e governança eletrônica.. Posteriormente falamos sobre o processo de desenvolvimento do PDUI na Região Metropolitana de São Paulo e o uso Plataforma Digital de Interação Social (PDIS) como canal de participação social, fiscalização, monitoramento e capacitação. Por meio desta plataforma a sociedade civil e o poder público puderam enviar propostas de diretrizes e ações a serem incorporadas ao PDUI preliminar. Realizando uma análise destas proposições buscamos encontrar subsídios que auxiliem na avaliação da PDIS enquanto estratégia e instrumento de governança metropolitana participativa.

1. URBANIZAÇÃO BRASILEIRA, METROPOLIZAÇÃO E A INSTITUCIONALIZAÇÃO DAS REGIÕES METROPOLITANAS

1.1. Cidade, urbano, urbanização: uma breve conceituação

O primeiro passo para falar sobre os processos de urbanização e metropolização brasileiro é apresentar, de forma sucinta, algumas conceituações sobre “cidade”, “urbanização” ou “urbano”. Somente após este passo que se torna possível pensar de forma sistêmica sobre as metrópoles e alternativas para sua gestão e governança. Apesar deste trabalho ser uma análise de instrumentos e metodologias de gestão metropolitana, o conceito de “*região metropolitana*” ainda está em construção, onde as três esferas do poder público, quando da gestão do território e elaboração de diversos estudos, utilizam definições e conceitos ainda não compartilhados entre elas e que podem variar de acordo com a finalidade dos trabalhos. Entretanto, por imposições metodológicas, estas definições “oficiais” ou legais tendem a não refletir toda a riqueza e complexidade da realidade metropolitana.

Comumente o primeiro reflexo é associar a ideia de “urbano” e “*área urbana*” com a ideia de “cidade” usando-as praticamente como sinônimos, sendo a urbanização o processo de aumento populacional, de crescimento territorial e de importância social e econômica das cidades. Frequentemente a associação pode ser feita sem maior prejuízo teórico, como a realizada pelo geógrafo marxista David Harvey (2010, p. 74):

Desde o início, as cidades emergiram da concentração social e geográfica do produto excedente. Portanto, a urbanização sempre foi um fenômeno de classe, já que o excedente é extraído de algum lugar e de alguém, enquanto o controle sobre sua distribuição repousa em umas poucas mãos.

Porém, nem sempre essa associação direta de “urbanização” como uma característica derivada de “cidade” é suficiente, como questiona Oliven (2010, p. 23):

Outra questão é a do que exatamente significa urbano. Trata-se qualquer coisa que acontece dentro dos limites de cidades? E em caso afirmativo, como se definiria a cidade: por critérios legais ou pelas características¹ propostas por Wirth?²

Ainda segundo Oliven (2010, p. 15), Wirth definiu a cidade “como um núcleo relativamente grande, denso e permanente, de indivíduos socialmente heterogêneos”. E continua:

de sua definição pode-se inferir o que ele considerava os elementos fundamentais do urbanismo: tamanho, densidade, permanência e heterogeneidade. Para Wirth, quanto mais densamente habitada, quanto mais heterogênea for a comunidade, tanto mais acentuadas serão as características associadas com o urbanismo (OLIVEN, 2010, p. 15).

De acordo com Vasconcelos (2015, p. 19), o geógrafo Milton Santos, em sua obra “Técnica, Espaço, tempo: globalização e meio técnico-científico informacional” de 1994 busca estabelecer “a diferença entre “urbano”, que seria frequentemente o abstrato, o geral e o externo, e a “cidade”, seria o particular, o concreto e o interno”. Podemos entender então que a urbanização seria um processo e as cidades, os locais para onde estes processos convergem, se materializam e, ao mesmo tempo, de onde emanam, inclusive disseminando o urbano para regiões consideradas não-urbanas.

¹ “O estabelecimento de cidades implicaria no aparecimento de uma forma de cultura, caracterizada por papéis sociais altamente fragmentados, predominância dos contatos secundários sobre os primários, isolamento, superficialidade, anonimato, relações sociais transitórias e com fins instrumentais, inexistência de um controle social direto, diversidade e fugacidade dos envolvimento sociais, afrouxamento dos laços familiares e competição individualista” (WIRTH *in* OLIVEN, 2010., p. 17).

² WIRTH, Louis. O urbanismo como modo de vida. In: VELHO, Otávio G. (Org.). *O fenômeno urbano*. Rio de Janeiro: Guanabara, 4a. ed., 1987.

No Caderno 1 da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano (BRASIL, 2004) encontramos o conceito de “cidade” que prevaleceu nos 12 anos dos Governos Lula e Dilma e orientou as iniciativas do Ministério das Cidades:

Para muitos, a cidade é apenas *reflexo passivo* das condições macroeconômicas, uma posição que não é restrita aos conservadores de direita. Para outros, ela é palco de acontecimentos sociais e políticos importantes, uma grande arena para o exercício do poder, seja para os grupos locais seja em relação ao cenário nacional, quando se trata de uma metrópole. Para a Política Nacional de Desenvolvimento Urbano, a cidade não é neutra e pode ser vista como uma *força ativa*, uma ferramenta eficaz para gerar empregos e renda e produzir desenvolvimento econômico. (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2004, p. 18, grifos do autor).

Maricato (2011), em uma análise dialética sobre mudanças estruturais nas metrópoles brasileiras e a incapacidade (ou desinteresse) do setor público na gestão destas regiões, sintetiza a busca da academia por uma conceituação multidisciplinar de “cidade”, “urbano” e “urbanização” que contemple a dinamicidade e complexidades dos processos econômicos, históricos, sociais e materiais, e de onde se originam então conceitos como “produção da cidade”, “funcionalidade da cidade informal” e “urbanização capitalista”:

Contrapondo-se a uma visão dualista e esquemática desse processo de urbanização concentrado, um bem-sucedido esforço intelectual, do qual participaram inúmeros pesquisadores brasileiros, logrou avançar na explicação que contemplasse a totalidade do processo social, econômico, político e cultural, como uma unidade contraditória, que seria produto de um processo “desigual e combinado”, ou do “desenvolvimento moderno do atraso” ou ainda da “modernização conservadora”. Baseados nos principais intérpretes da sociedade brasileira – Caio Prado, Sergio Buarque de Holanda, Raimundo Faoro, Celso Furtado, Francisco de Oliveira, Roberto Schwarz, Florestan Fernandes, entre outros –, urbanistas, geógrafos, sociólogos, advogados, engenheiros, engajados na transformação do ambiente construído, incorporaram o território a essa abordagem, analisando a produção da cidade e, em especial, a funcionalidade da cidade informal, ilegal ou periférica para o processo de acumulação de capital nos países não hegemônicos. A questão da renda imobiliária, que é central nos processos gerais de urbanização capitalista, ganha aspectos particulares e uma centralidade absoluta no universo periférico (MARICATO, 2011, p. 07).

De forma sintética, o urbano seria a combinação do território construído (as cidades em suas diversas morfologias) com as relações sociais, modos de vida, os fluxos financeiros e redes de transporte, infraestruturais, tecnológicas e de informação, ou seja, o urbano pode inclusive extrapolar as fronteiras das cidades em si e até tocar o “rural” – e somente é possível entender o fenômeno de metropolização e as metrópoles tendo isso em mente.

Na área da Gestão Pública, órgãos e instituições oficiais como Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), Empresa Paulista de Planejamento Metropolitano (Emplasa) e Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) definem metodologicamente o que consideram como “cidade” e “urbano” para criar as metodologias de coleta, geração e análise de dados que servirão de base para orientar políticas públicas em todo território nacional. Vários destes órgãos publicam periodicamente materiais desenvolvendo e justificando estes conceitos, bem como indicando atualizações ou revisões. Por exemplo, o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), órgão brasileiro responsável pelo Censo e pela construção de várias outras pesquisas e bases de dados oficiais, produz, a cada pesquisa publicada, cadernos com o detalhamento metodológico e conceitual utilizado nos estudos. Porém, é interessante perceber que os conceitos de “cidade”, “urbano”, “área urbanizada” sofrem algumas adaptações a depender da metodologia escolhida, da escala e da finalidade de cada trabalho, buscando aliar o rigor conceitual com as necessidades de generalização que demandam as pesquisas estatísticas e a elaboração de produtos cartográficos em escalas nacional ou regional.

Como exemplo podemos comparar as definições de “urbano” utilizadas pelo IBGE no Censo e na Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) com a definição usada na pesquisa Áreas Urbanizadas do Brasil (IBGE, 2015). Nos dois primeiros estudos a conceituação de urbano utilizada pelo IBGE é baseada na tipologia construtiva aliada às definições legais existentes para cada localidade:

A classificação da situação do domicílio é urbana ou rural, segundo a área de localização do domicílio, e tem por base a legislação vigente por ocasião da realização do Censo Demográfico 1991. Como situação urbana consideram-se as áreas correspondentes às cidades (sedes municipais), às vilas (sedes distritais) ou às áreas urbanas isoladas. A situação rural abrange toda a área situada fora desses limites. Este critério é, também, utilizado na classificação da população urbana e rural (IBGE, s.d.)³.

Assim, da mesma forma que é possível que uma sede distrital isolada seja classificada como urbana mesmo que ela se identifique e sua relação predominante seja com a área rural do município, também é possível que uma área com características urbanas seja classificada como rural por não estar legalmente estabelecida como sede distrital ou municipal.

Já na pesquisa Áreas Urbanizadas do Brasil (IBGE, 2015) a metodologia de classificação foi totalmente baseada em leituras de imagens de satélite orientadas a partir da malha de setores censitários. A malha foi utilizada apenas com o objetivo de orientar a investigação de quais áreas deveriam ser vetorizadas, sem constituir fator obrigatório para classificação:

Para a identificação das áreas urbanizadas foram considerados aspectos morfológicos das imagens de satélite. As texturas investigadas consideraram a proximidade entre as residências e edificações, bem como

³ Disponível em:

https://ww2.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/mapa_mercado_trabalho/notastecnicas.shtm. Acesso em: 20 nov 2018.

os padrões de arruamento que caracterizam o modo de vida urbano (BRASIL, 2015, p. 12).

Em nota de rodapé na mesma publicação, o Instituto explica que o que caracteriza o modo de vida urbano é a “relação entre os vizinhos, mediada pela proximidade das residências e demais construções presentes no tecido urbano, além de fatores como a diversidade nas ocupações laborais da população.” (IBGE, 2015, p. 15).

Bueno e Pera (2016), ao realizarem uma revisão sobre as classificações de Urbano e Rural utilizadas no Censo 2010, afirmam que o IBGE se pauta principalmente em definições legais para caracterizar as áreas urbana e rurais municipais usando as delimitações dos perímetros urbanos das sedes municipais e distritais fornecidas pelos próprios municípios. Essas definições legais são as citadas por:

a definição oficial, ainda em uso, de “cidade” tem origem no Decreto nº 311, de 1938. Instituído sob o Estado Novo, período em que se gestou um projeto de modernização fundado no binômio industrialização-urbanização, este decreto conferiu a condição de “cidade” a todas as sedes municipais. Tal critério converteu automaticamente em área urbana qualquer localidade que tivesse esta designação administrativa, independentemente das suas características espaciais e demográficas. As sedes de distrito foram, pela mesma lei, denominadas “vilas” e também passaram a pertencer ao que, então, se convencionou chamar “quadro urbano e suburbano” do município (Valadares, 2014, p. 7-8)

O autor ainda menciona que, em 1946, os municípios passaram a ter autonomia para delimitar os perímetros de suas áreas urbanas. Porém, nas situações (não raras) em que o município não apresenta regulamentação destas áreas o IBGE, em conjunto com o município, delimita um “*perímetro urbano para fins de coleta censitária*”. Assim:

o IBGE também utiliza informações sobre a realidade instaurada para delimitação da situação urbana e rural, principalmente em municípios que não possuem legislação municipal que regulamente o perímetro urbano. Logo, a definição da situação rural ou urbana, segundo o IBGE, é uma informação híbrida, heterogênea, pois parte tanto de fontes legais, quanto analíticas (BUENO; PERA, 2016, p. 724).

É um ponto chave entender as conceituações oficiais sobre cidade e urbano usadas pelos órgãos de pesquisa e pelo governo em cada trabalho, bem como e suas limitações. É a partir delas que as áreas urbanas e regiões metropolitanas são dimensionadas e compreendidas e também que orientam e embasam muitos trabalhos técnicos e acadêmicos. Destarte, o entendimento de cidade, urbano e urbanização utilizados neste trabalho também serão “híbridos”: conceitualmente, cidade e urbano são entendidos como sistema e processo que surgem e permeiam desde o local até o global, mas as análises que serão realizadas se baseiam nas definições e metodologias oficiais, considerando todas as suas escolhas metodológicas e suas limitações. Neste trabalho as definições e metodologias utilizadas serão as contidas no Estatuto da Metrôpole e a da Empresa Paulista de Desenvolvimento Urbano (Emplasa), órgão que coordena os trabalhos de elaboração do Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado da Região Metropolitana de São Paulo (PDUI), objeto deste estudo. De acordo com Firkowski (2013, p. 37), a empresa paulista define que “uma Região Metropolitana deve vir precedida de uma:

metrópole, com alto grau de diversidade econômica e alta especialização em atividades urbanas, com posição nítida de liderança do polo sobre a área de influência e sobre outras áreas do próprio estado e do país. Presença de conurbação, dada pelo adensamento da ocupação urbana, alta concentração populacional, elevado grau de urbanização e de densidade demográfica, resultando em espaços contíguos de interesse comum, exigindo planejamento integrado para funções de interesse comum e arranjos institucionais para administração de questões de interesse comum (FIRKOWSKI, 2013, p. 37).

1.2. Urbanização brasileira, metropolização e o surgimento das Regiões Metropolitanas

O processo de urbanização brasileira apresenta peculiaridades que resultaram na diversidade (e desigualdade) das configurações urbanas e metropolitanas existentes hoje no país.

Nestor Goulart Reis (1968), citado por Santos (1993) afirma que em 1720 o Brasil contava com sessenta e três vilas e oito cidades, praticamente todas localizadas na região litorânea do país. Porém estes “centros urbanos” eram totalmente dependentes da área rural e tinham uma “vida intermitente”: assim que os senhores voltavam para suas terras, predominava um ambiente de “abandono e desolação”. A partir do século XVIII a casa da cidade passa a ser mais importante que a da fazenda, e o fluxo se inverte, mas o processo pode ser descrito mais como uma formação de cidades do que urbanização em si. “Durante todo o período da colônia e na maior parte do império, as cidades não eram componentes de uma rede urbana, mas eram pontos isolados no litoral, mais ligadas ao exterior do que a outras cidades” (MARTINE; MCGRANAHAN, 2010, p. 13). A partir evolução das técnicas, com o surgimento da primeira máquina a vapor na Bahia e da abolição da escravatura em 1888, iniciou-se um ciclo de passagem gradual do engenho para a usina, e o capital técnico e financeiro passou a superar o capital agrícola. Santos (1993) mostra que, em dados estimados, de 1872 a 1900 a população brasileira salta de cerca de 900.000 para 1.200.000, com a

população urbana crescendo de 5,9% para 9,4%. Entre 1920 a 1940 essa proporção triplica, passando de 10,7% para 31,24%.

Barbosa; Medeiros; Quedas. (2017, p. 8) afirmam que:

com o processo de aceleração do modo de produção capitalista no Brasil – baseado no modelo de industrialização por substituição de importação aliado ao capital internacional, houve um crescente espraiamento territorial de todos os setores econômicos, ocasionando uma crescente urbanização no país.

Assim, no início da década de 1960 a taxa de urbanização já era de 44,67% (IBGE, 2017). Rolnik (2000, p. XXX) complementa:

dez anos depois essa relação se invertera, com números quase idênticos: 55,9% de população urbana e 44,1% de população rural. Em 1996, 78,4% da população brasileira vivia em cidades, proporção que ultrapassa os 80% atualmente. Essa transformação, já imensa em números relativos, torna-se ainda mais assombrosa se pensarmos nos números absolutos, que revelam também o crescimento populacional do país como um todo: nos 36 anos entre 1960 e 1996, a população urbana aumenta de 31 milhões para 123 milhões, ou seja, as cidades recebem 92 milhões novos moradores no período.

Muitos autores, como McGranaham (2010), Santos (1993), e Rolnik (2000) consideram que este processo acelerado de urbanização foi precoce e gerou, entre outros, problemas de insuficiência de infraestrutura (como redes viárias e de saneamento básico), de habitação, de mobilidade, problemas fundiários, desemprego e, além de explicitar, ampliou as desigualdades regionais e locais.

A urbanização vertiginosa (...) introduziu no território das cidades um novo e dramático significado: mais do que evocar progresso ou desenvolvimento, elas passam a retratar – e reproduzir – de forma paradigmática as injustiças e desigualdades da sociedade. No final do século XX, quando parece que o processo de urbanização está se concluindo, a desigualdade apresenta-se no território sob várias morfologias, todas elas bastante conhecidas: nas imensas diferenças entre as áreas centrais e as periféricas das regiões metropolitanas de São Paulo ou Belo Horizonte; na ocupação precária do mangue em contraposição à alta qualidade dos bairros da orla nas cidades de estuário; na eterna linha divisória entre o morro e o asfalto no Rio de Janeiro, e em muitas outras variantes dessa cisão. (ROLNIK, 2000, p. 2).

Martine e McGranaham seguem no mesmo caminho:

Mas o impacto mais importante para o processo de concentração urbana foi o aumento do desemprego e da pobreza. As maiores cidades foram as mais afetadas, especialmente nos setores de indústria e construção. O setor formal foi o mais penalizado, resultando numa expansão acelerada do setor informal. (MARTINE; McGRANAHAN, 2010, p.18).

Como consequência direta deste processo de industrialização e concentração urbana veio o processo de *conurbação*, que é usualmente considerado o início do processo de *metropolização*. Davanzo et al. (2011) explicam:

Nos países periféricos, as metrópoles formadas, na etapa da industrialização fordista (ao longo de parte do século XX), têm como característica organizarem-se de acordo com o modelo fordista de organização socioespacial centro/periferia (VILLAÇA, 1998; CALDEIRA, 1997). Estes espaços concentram capitais, investimentos, crescimento, modernização e, ao mesmo tempo, pobreza e precariedade. E, em geral, a fase inicial de crescimento da metrópole ocorre por meio da conurbação de municípios a partir da expansão física do município-sede, caracterizando-se pela monocentralidade. (DAVANZO et al., 2011, p. 97).

Firkowski (2013, p. 25) cita Meyer (2000) ao desenvolver sua ideia de conurbação e metropolização:

É historicamente reconhecido que a origem das metrópoles modernas foi em grande medida um movimento de agregação, e a palavra *conurbação* traduz do ponto de vista semântico a ação de reunir em um todo diversos núcleos e cidades pela unificação das suas malhas urbanas, respeitando uma hierarquia funcional (MEYER, 2000 apud FIRKOWSKI, 2013, p. 25, grifo do autor).

Entretanto, o processo de conurbação está longe de resumir o processo de metropolização. O surgimento territorial das metrópoles (não estamos falando, ainda, da constituição legal das metrópoles), a despeito de apresentarem algumas similaridades, se deu de forma particular nos diversos países do mundo, nas diferentes regiões brasileiras e nos diferentes tempos históricos, com o significado de metrópole se alterando na dependência de todos estes fatores. Por isso é importante ressaltar as

limitações e generalizações que a tentativa de construir um conceito universal acarretam.

No sistema urbano, as categorias consideradas homólogas, os níveis tidos como paralelos são cada vez mais diferenciados entre si. (...). Hoje cada cidade é diferente da outra, não importa seu tamanho, pois entre as metrópoles também há diferenças (SANTOS, 1993, p. 58).

Como outra característica do processo de metropolização, Balbim et. al.(2011) ressaltam o “comando” da cidade central na estruturação do desenvolvimento urbano regional e a constituição de “redes de cidades”, tanto regionais quanto mundiais:

A metropolização expressa, portanto, a concentração de pessoas, investimentos, atividades e poder em uma cidade – ampliada ou em ampliação – que pode comandar um território maior do que o da cidade-núcleo e desempenhar papéis de comando e de poder importantes no ordenamento regional e no território nacional, constituindo nós de uma rede de cidades que pode, em uma perspectiva ampliada, inserir-se na própria hierarquia da rede mundial de cidades. (BALBIM et. al, 2011, p. 152).

Assim, considerando então os diferentes processos históricos, as especificidades locais e regionais e as várias formas possíveis de estabelecimento destas redes, devemos falar não de processo de metropolização, mas sim de *metropolizações*.

Com todas as particularidades regionais e históricas na construção das metrópoles, quais parâmetros podemos usar para identificá-las? Leroy (2000) ensaia uma resposta a partir de elementos que dão subsídios para a identificação de áreas metropolitanas sem, contudo, ignorar as especificidades históricas e regionais:

Assim, à metrópole estão associados elementos definidores, como seu peso na economia, sua concentração de atividades superiores e conexão a uma rede urbana cada vez mais mundial.

Nesse contexto, a metropolização pode ser compreendida como o processo de concentração e urbanização massivas e que reforçam “as funções econômicas superiores em matéria de decisão, de direção e de gestão dos

sistemas econômicos e de sua concentração em alguns centros urbanos maiores (LEROY, 2000, p. 79 apud FIRKOWSKI, 2013, p. 28)

Em estudo elaborado em 2005 para o Ministério das Cidades, a Rede Observatório da Metrópole utilizou as seguintes características para delimitar os aglomerados urbanos metropolitanos: alta densidade populacional, concentração de atividades econômicas, cujos limites não coincidem com os das jurisdições que os constituem e existência de uma unidade principal, que se destaca pelo tamanho populacional e densidade econômica, desempenhando funções complexas e diversificadas e relacionando-se com outros espaços urbanos no país e no exterior (OBSERVATÓRIO DAS METRÓPOLES, 2009).

1.2.1. A institucionalização das metrópoles e a criação das Regiões Metropolitanas

Com a intensificação do processo de urbanização e metropolização nas décadas de 1960 e 1970, quando a taxa de urbanização saltou de 45% da população brasileira para 56% no Brasil e de 53% para 73% na Região Sudeste (OBSERVATÓRIO DAS METRÓPOLES, 2009) surge a necessidade de pensar estratégias de gestão destas regiões. Em 1964 o governo Federal passou a ser responsável por coordenar as políticas urbanas e a gestão territorial destas áreas. Nesse sentido:

A criação das regiões metropolitanas estava relacionada à política nacional de desenvolvimento urbano, à expansão da produção industrial e à consolidação das metrópoles como *locus* desse processo. Caberia assim, ao governo federal, tomar a iniciativa de integrar, de forma planejada, a ação de estados e municípios nessas regiões. A percepção da importância econômica e política das áreas metropolitanas levou à constitucionalização da matéria, conferindo à União a prerrogativa de instituir regiões metropolitanas, por meio de Lei Complementar. A forma adotada era consistente com o modelo centralizador do governo autoritário, que manteve

as rédeas do processo, trabalhando junto aos órgãos estaduais responsáveis pela execução e coordenação das políticas setoriais nesses territórios (DOMINGOS, s. d, p. 13)⁴

Após uma longa disputa política, em 1973 foram criadas as primeiras Regiões Metropolitanas brasileiras, por meio da Lei Complementar 14: São Paulo, Belo Horizonte, Porto Alegre, Recife, Salvador, Curitiba, Belém e Fortaleza. A lei também definia os serviços de interesse comum metropolitano e a estrutura de gestão metropolitana, que era composta por:

Um Conselho Deliberativo apoiado por Conselho Consultivo. O Conselho Deliberativo, nomeado pelo governador do estado, incluiria um representante do município da capital e um dos demais municípios. O Conselho Consultivo, composto por representantes dos municípios, seria presidido pelo Presidente do Conselho Deliberativo, garantindo a liderança estadual. atuação setorial ou seria conduzida por outras modalidades, estabelecidas por convênio (OBSERVATÓRIO DAS METRÓPOLES, 2009, p. 13)

Em 1985, com o final do governo autoritário, discussões sobre o modelo de federalismo brasileiro buscam novos caminhos, incluindo uma maior autonomia dos municípios, e na Constituição Federal de 1988 esse novo pacto federativo foi efetivado. Os municípios, a partir de então, passaram a ser também um ente federativo, porém as Regiões Metropolitanas não obtiveram o mesmo tratamento, ficando subordinadas as determinações dos estados da federação.

Seguindo ordenação da Constituição Federal de 1988, o estado passa a ser então o responsável por instituir legalmente, por lei complementar estadual, as Regiões Metropolitanas, objetivando “integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum.” (BARBOSA, MEDEIROS E QUEDAS., 2017, p. 10). Portanto, é de alçada dos estados a regulação das regiões metropolitanas e aglomerações urbanas, nos termos do Artigo 25, Parágrafo 3º da Constituição Federal:

§ 3º Os Estados poderão, mediante lei complementar, instituir regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, constituídas por agrupamentos de municípios limítrofes, para integrar a organização, o

⁴ Disponível

em:<<http://observatoriogeograficoamericalatina.org.mx/egal12/Geografiasocioeconomica/Geografiaurban a/242.pdf>>. Acesso em: 1 nov 2018.

planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum (BRASIL, 1988).

A Constituição do Estado de São Paulo, em seu Art. 153, Parágrafo 1º, usa o seguinte critério para a delimitação de Regiões Metropolitanas:

§ 1º - Considera-se região metropolitana o agrupamento de Municípios limítrofes que assumam destacada expressão nacional, em razão de elevada densidade demográfica, significativa conurbação e de funções urbanas e regionais com alto grau de diversidade, especialização e integração sócio-econômica, exigindo planejamento integrado e ação conjunta permanente dos entes públicos nela atuantes. (ESTADO DE SÃO PAULO, 1997)

Segundo Modesto (2016), a “nossa Constituição foi lacônica quando tratou da coordenação ou cooperação entre as unidades da Federação. Concebeu poucas normas para tratar do aspecto funcional, relativo à gestão e governança da cooperação interfederativa.”

Segundo o autor essa insuficiência normativa tem consequências graves, pois a problemática que envolve o território não pode ser isolada aos limites do município:

quase todo problema municipal hoje é problema interfederativo ou intermunicipal. Nenhum município pode funcionar isolado das demais unidades federadas. Os problemas urbanos são quase sempre metropolitanos. Os problemas nacionais e regionais repercutem imediatamente no solo dos municípios. [...] essa norma instituiu modalidade de gestão associada compulsória, definida por lei complementar, independentemente da manifestação, autorização, homologação ou aprovação da adesão pelos municípios limítrofes (MODESTO, 2016).

Firkowski (2013) analisa que essa transferência de competências de gestão metropolitana da União para os estados diminuiu o rigor metodológico do processo de criação de Regiões Metropolitanas:

Até esse momento, havia certa coordenação das ações, embora questionável, o que se transforma por completo após 1988, quando alguns estados passaram a criar regiões metropolitanas que pouco ou nada têm de metropolitano. Outros ampliaram sobremaneira os limites de sua(s) região(ões), a ponto de se perderem a integração e a vida de relações metropolitanas como seu elemento definidor. Surgiram, então, regiões metropolitanas nas quais as relações definidoras do metropolitano estão

ausentes em grande parte dos municípios componentes. (FIRKOWSKI, 2013, p. 34).

Costa (2013) afirma que a estadualização dos temas metropolitanos na Constituição de 1988:

abriu caminho para a existência de um mosaico de arranjos institucionais estaduais para a gestão metropolitana e para um relativo esvaziamento desse tipo de regionalização – expresso, por exemplo, na existência de regiões metropolitanas (RMs) sem metrópoles (COSTA, 2013, p. 15).

Nesse sentido, Costa (2013) afirma que existe um “divórcio” e entre o processo de metropolização, de natureza espacial, e o da criação de Regiões metropolitanas, de caráter institucional. Gouvêa (2005) é citado no relatório do Observatório da Metrópole, afirmando que a Constituição de 1988 “ignora, assim, diferenças em dimensão territorial, função na hierarquia urbana, poder econômico, população, clima, cultura, história e também se a sede do município mantém uma integração socioeconômica com outras sedes municipais (GOUVÊA, 2005 apud OBSERVATÓRIO DA METRÓPOLE, 2009, p. 13).

De acordo com o IBGE (2018)⁵ atualmente existem no Brasil 69 regiões metropolitanas. Os dados a seguir (Tabela 1), obtidos a partir de base de dados do IPEA (2018)⁶ mostram o contraste entre algumas das Regiões Metropolitanas brasileiras. As disparidades são tão evidentes que podemos questionar se algumas delas seriam conurbações urbanas e não metrópoles ou, considerando-se as especificidades regionais, a classificação como Região Metropolitana é possível.

⁵ Disponível em; <https://sidra.ibge.gov.br/territorio#/N7m>

⁶ Planilha - População, PIB, IDH e Estrutura das RM - Brasil - Atualizada – Data base: 30/03/2018

Tabela 1: Regiões Metropolitanas brasileiras com maior e menor população, PIB *per capita*, grau de urbanização⁷ e número de municípios

	MAIS ALTO	MAIS BAIXO
População (2016)	RM de São Paulo (SP) 21.242.939 hab	RM Central (RR) 31.129 hab
PIB <i>per capita</i> (R\$)	RM de Campinas (SP) 39.923,93	RM Médio Sertão (AL) 4.262,20
Grau de Urbanização	RM da Baixada Santista (SP) 99,79%	RM Sertão (AL) 47,63%
Número de Municípios	RM do Contestado (SC) 45	RM do Norte/Nordeste Catarinense (SC) 2

Fonte: INSTITUTO DE PESQUISAS ECONÔMICAS APLICADAS, IPEA2018.

Fonte: IPEA (2018). Elaboração da autora.

Esse processo histórico de constituição das Regiões Metropolitanas e sua consequente institucionalização legal não foi acompanhado de uma regulamentação que fosse capaz de interagir com a complexidade da administração destas regiões. Tal arranjo legal-institucional ocasionou dificuldades para que esse tipo de recorte administrativo se estabelecesse com uma dinâmica administrativa que pudesse apresentar soluções para a integração menos problemática, e, conseqüentemente, fragilizando os sistemas de governança.

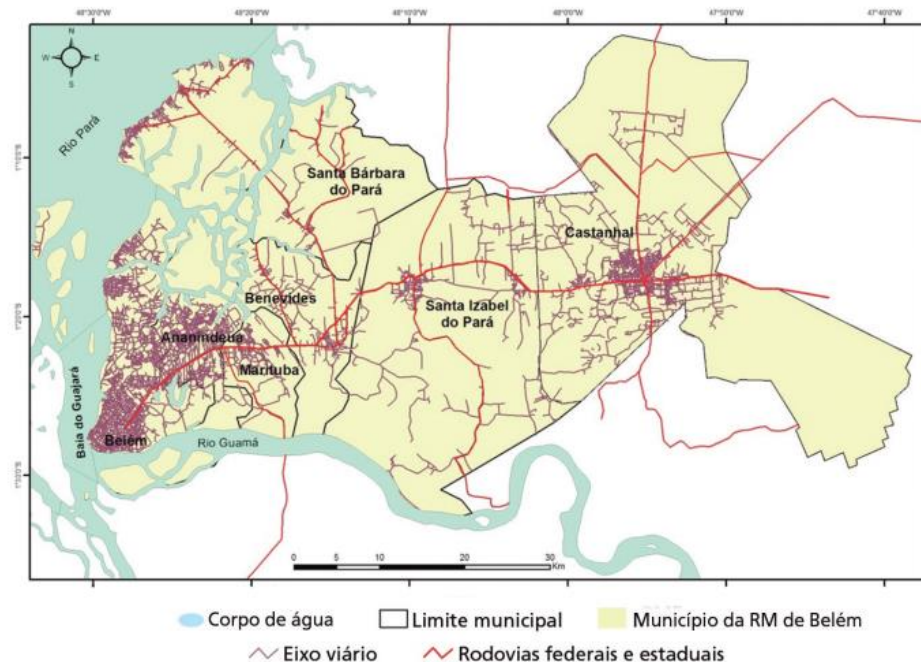
A falta de critérios claros para definir a condição metropolitana dos municípios, que prevalece no mais das vezes, expõe o tratamento do tema a fortes pressões políticas, podendo resultar na constituição de regiões extremamente heterogêneas quanto ao grau de integração desses municípios ao fenômeno metropolitano. Essa heterogeneidade, por sua vez, dilui a tradicionalmente fraca identidade metropolitana, elemento essencial à construção de estruturas de governança (OBSERVATÓRIO DAS METRÓPOLES, 2009, p. 14)

⁷ Relação entre a população urbana e a população total.

2. GESTÃO METROPOLITANA

Conforme visto no capítulo anterior, as Regiões Metropolitanas brasileiras apresentam disparidades visíveis entre si. Entretanto, além das disparidades existentes entre as metrópoles, elas apresentam disparidades intrarregionais, tanto territoriais como socioeconômicas e demográficas, agrupando municípios com características muito desiguais. Os Mapas 1 e 2, mostram as disparidades territoriais das Regiões Metropolitanas de Belém e Curitiba, respectivamente. Em ambos os mapas fica evidente o contraste entre as áreas urbanas dos municípios componentes das Regiões Metropolitanas. Os municípios do núcleo central são praticamente dominados pela mancha urbana enquanto nos demais ela corresponde a pequenas áreas do território municipal.

Mapa 1: Esquema viário geral e ocupação territorial urbana dos municípios componentes da RM de Belém.



Fonte: MONTE et al., 2013, p. 49.

na integração funcional dos serviços públicos comuns e no planejamento territorial, deixado de lado as especificidades e desigualdades regionais. Rolnik (2000) afirma sobre esse período:

Pode-se perceber que estes parâmetros genéricos priorizavam os elementos de racionalização econômica e funcional do espaço, em detrimento das especificidades da organização socioeconômica ou das peculiaridades das áreas metropolitanas que se pretendiam atingir (ROLNIK, 2000, p. 85).

Apesar das dificuldades, da tecnocracia e do caráter centralizador predominante nos modelos de gestão metropolitana impostos durante quase toda a década de 1970 e 1980, o relatório do Observatório da Metrópole (2000) afirma que:

a segunda metade da década de 70 é considerada o período de atuação mais intensa das entidades metropolitanas, coincidindo com a implementação do II Plano Nacional de Desenvolvimento – II PND. A crise política do regime militar, já no início dos anos 80, desestrutura a ação governamental nas áreas urbanas, golpeando, às vezes de morte, as estruturas de gestão metropolitana. (OBSERVATÓRIO DAS METRÓPOLES, 2009, p.1)

Com os estados tendo a prerrogativa de instituir Regiões Metropolitanas para realizar as chamadas funções públicas de interesse comum⁸, com critérios estabelecidos nas Constituições Estaduais “abriu-se caminho para a existência de um mosaico de arranjos institucionais estaduais para a gestão metropolitana e para um relativo esvaziamento desse tipo de regionalização – expresso, por exemplo, na existência de regiões metropolitanas (RMs) sem metrópoles” (COSTA; TSUKUMO, 2013, p.15).

⁸ As Funções Públicas de Interesse Comum serão descritas no Capítulo referente ao Plano de Desenvolvimento da Integrado da Região Metropolitana de São Paulo.

A Constituição de 1988, para garantir seu caráter descentralizador dos processos decisórios e de gestão, elevou os municípios à categoria de entes federativos, dando a eles autonomia na gestão de seus territórios e fortalecendo o poder local e os processos de participação social. Porém esta descentralização gerou problemas institucionais, sobreposições de competências e desafios para a governabilidade metropolitana. Ao fornecer autonomia aos municípios, a Constituição indiretamente “estimulou processos não-cooperativos” (OBSERVATÓRIO DAS METRÓPOLES, 2009, p.13) e “também retirou dos entes estaduais legitimidade para interferir no território constituído pelas municipalidades.” (RODRIGUES, 2013, p. 67). Esse processo gerou, segundo Marques (2016, p. 2), um “vazio institucional” em termos de planejamento e governança metropolitana.

Além da fragilidade institucional, ao criar autonomia municipal a Constituição de 1988 pecou, segundo Jorge Wilhelm (WILHEIM apud Observatório das Metrópoles, 2009, p. 13) pela “síndrome da similitude que permeia toda a nossa legislação e tornou iguais, em atribuições, cidades diversas em tamanho e função”.

Capobianco (2004) ressalta a descentralização tributária como um os fatores que contribuíram para o enfraquecimento institucional das metrópoles e sua gestão:

O Brasil, então, passou a ter o mais descentralizado sistema tributário entre os países em desenvolvimento (SOUZA, 1998, p. 4). Mas, descentralização significou também redução das inversões de recursos federais nas RMs, e o repasse de novas funções e serviços à tutela dos municípios. Esse cenário, tendo como pano de fundo a crise fiscal que perdurou nos anos 90, levou a um esvaziamento progressivo da coordenação intermunicipal, ao aniquilamento das políticas e ao quase imobilismo das agências metropolitanas. (CAPOBIANCO, 2004, p. 4).

Davanzo et al (2011) resumem a situação atual no que concerne à gestão metropolitana:

Na forma atual, a região metropolitana é um meio de administração regional, posto que a Constituição Federal não lhe confere poderes de ente federado e delegação de competências metropolitanas. Também não foram estabelecidos critérios para sua delimitação, gerando a institucionalização de diversas regiões metropolitanas que não se sustentam como tal (DAVANZO et al, 2011, p. 101).

2.1.A gestão metropolitana após o Estatuto da Cidade e o Estatuto da Metrópole

A Constituição Federal de 1988, dentre outras diferenças relevantes com relação à Constituição de 1967, pela primeira vez tratou especificamente das áreas urbanas em seus artigos 182 e 183, que compõem o capítulo sobre Política Urbana. Entretanto Marques (2016, p. 39) acredita que este capítulo de Política Urbana da Constituição “mudou relativamente pouco o panorama das cidades brasileiras”.

[...] A Constituição incluiu a questão urbana em apenas dois artigos com instrumentos de democratização da terra urbana, mas que necessitavam de regulamentação. Esta veio apenas com o chamado Estatuto das Cidades, transformado em lei apenas em 2001 (MARQUES, 2016, p. 39)

Conforme já visto anteriormente, a Constituição atual fortaleceu o poder municipal, principalmente nas áreas de gestão urbana. O artigo 182 da Constituição instituiu que o instrumento básico da política de desenvolvimento urbano do município deve ser o Plano Diretor, ou seja, deu autonomia para o ente municipal ordenar todo o seu território, gerando conflitos entre os níveis horizontais e verticais de gestão e, portanto, criando entraves ao planejamento regional e metropolitano integrado.

Após 13 anos de discussões intensas, em 2001 foi aprovada a Lei 10.257/2001 - o Estatuto da Cidade, buscando regulamentar o que era preconizado

pela Constituição. Ele sim acrescentou inovações à política urbana ao reunir normas relativas a ação do poder público na regulamentação do uso da propriedade no meio urbano, como a Função Social da Cidade e da Propriedade, a Gestão Democrática e o Interesse Público atendido no uso da propriedade.

Segundo Araújo e Fernandes (2015, p. 305), no processo de elaboração do Estatuto chegou-se a redigir um capítulo com normas gerais para Regiões Metropolitanas que foi vetado na Comissão de Constitucionalidade e Justiça da Câmara com a alegação de ser inconstitucional “em face de a Constituição ter remetido esse tema ao campo decisório dos estados”. Por isso, apesar de trazer alguma previsão sobre as metrópoles, o “Estatuto não regulou de forma precisa a competência dos municípios e estados na organização das Regiões Metropolitanas” (Barbosa, Medeiros e Quedas, 2017, p. 10-11). Tudo que o Estatuto da Cidade propõe sobre as metrópoles pode ser encontrado nos seguintes artigos:

Art. 4o Para os fins desta Lei, serão utilizados, entre outros instrumentos:
 II – planejamento das regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões;
 [...] Art. 34-A. Nas regiões metropolitanas ou nas aglomerações urbanas instituídas por lei complementar estadual, poderão ser realizadas operações urbanas consorciadas interfederativas, aprovadas por leis estaduais específicas. (Incluído pela Lei nº 13.089, de 2015)
 [...] Art. 41. O plano diretor é obrigatório para cidades:
 II – integrantes de regiões metropolitanas e aglomerações urbanas;
 [...] Art. 45. Os organismos gestores das regiões metropolitanas e aglomerações urbanas incluirão obrigatória e significativa participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade, de modo a garantir o controle direto de suas atividades e o pleno exercício da cidadania. BRASIL, 2001)

De fato, o Estatuto da Cidade em si não forneceu instrumentos suficientes para superar os desafios contemporâneos da gestão metropolitana, tais como a fragmentação governamental, a sobreposição de competências - principalmente no que

concerne a planejamento territorial e políticas urbanas, questões fiscais referentes à autonomia dos municípios, a dificuldade de envolver a sociedade nas discussões sobre metrópole e a indisponibilidade de recursos financeiros e de corpo técnico para buscar soluções conjuntas para problemas metropolitanos (DAVANZO et al. , 2011, p 102).

Assim, buscando criar estratégias para superar a insuficiência normativa para a constituição e gestão de uma gestão metropolitana, é criado o Estatuto da Metrópole, Lei 13.089/2015. A Lei propõe uma governança interfederativa associada à participação da sociedade civil em todas as etapas e estabelece um conjunto de instrumentos urbanísticos e jurídicos integrados de gestão metropolitana. Esses instrumentos podem ser utilizados pelos Estados e Municípios na definição e operacionalização das estratégias para o estabelecimento de ações cooperadas e integradas (CONFEDERAÇÃO NACIONAL DOS MUNICÍPIOS, 2016).

A fim de suprir o vazio legislativo sobre quais áreas podem ser definidas como Regiões Metropolitanas (normas que estavam totalmente a cargo do Poder Estadual) e controlar o processo de criação de RM que não condizem com a dinâmica metropolitana, o Estatuto das Metrôpoles (EM) estabelece critérios técnicos para a definição destas regiões, que deverá ser feita a partir de Lei Complementar Estadual.

Para o Estatuto da Metrópole, entende-se por metrópole:

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

A Confederação Nacional dos Municípios (CNM) destaca que o IBGE não define com clareza o que configura um município como capital regional. Assim, a CNM alerta que:

a falta de clareza do texto da lei, quanto à caracterização das capitais que exercem influência regional, pode trazer inúmeras dificuldades aos Estados e Municípios na criação e adequação das respectivas legislações. Logo, existe a necessidade de normativos que esclareçam as categorias aptas a serem consideradas no Estatuto da Metrópole. (CNM, 2016, p.13-14).

Porém, Moura e Hoshino (s.d., p. 5) têm uma visão diferente sobre essa indefinição normativa:

Essa exigência poderia ser mais restritiva, porém está adequada à grande diversidade da rede urbana brasileira na qual, em determinadas regiões de menor densidade de ocupação, *centros regionais detêm efetivamente a condição de metrópoles*. Com base nessa definição, uma “região metropolitana” só poderá ser instituída em relação a uma aglomeração urbana que configure uma metrópole. Mais do que isso, a RM instituída mediante lei complementar estadual que não atenda a este requisito será enquadrada como aglomeração urbana para efeito das políticas públicas a cargo da União (art. 15) (MOURA; HOSHINO; s. d., p. 4-5, grifos da autora).

Pensando em dar instrumentos para a gestão metropolitana, o Estatuto da Metrópole introduziu o conceito de Função Pública de Interesse Comum (FPIC) como “a política pública ou ação nela inserida cuja realização por parte de um Município, isoladamente, seja inviável ou cause impacto em Municípios limítrofes”⁹. (BRASIL, 2015).

As FPICs deverão ser normatizadas por cada Estado quando da criação das leis estaduais que institucionalizarão as RM, bem como “a estrutura de governança interfederativa, e os meios de controle social da organização, do planejamento e da

⁹ No Estado de São Paulo as Funções Públicas de Interesse Comum são: Transportes, Habitação, Uso do Solo, Meio Ambiente, Saneamento e Recursos Hídricos.

execução das FIPC” (MOURA; HOSHINO, sup. cit., p. 5). Todos os serviços e políticas setoriais relacionadas como ou com as FPIC - bem como os projetos de desenvolvimento urbano metropolitano - deverão passar por um processo permanente e compartilhado de planejamento, gestão e tomada de decisão, inclusive com os recursos financeiros destinados a estes projetos também geridos na escala metropolitana (CNM, 2016). “Logo, não caberão aos Estados a titularidade do serviço e a imposição de suas decisões à revelia dos Municípios.” (MOURA; HOSHINO, s. d., p. XXX), Esta norma sobrepõe competências e coloca um impasse para os estados e municípios metropolitanos desenvolverem projetos setoriais e de ordenamento territorial isoladamente, sob o risco da gestão metropolitana ter que lidar com uma “colcha de retalhos” de políticas setoriais e territoriais. Por exemplo, administrar Planos Diretores municipais incompatíveis com as demais diretrizes e políticas urbanísticas, ambientais ou de mobilidade metropolitanas, ou, no outro extremo, o Estado tentar impor políticas regionais que não condizem com as necessidades locais de cada município.

Moura e Hoshino (s.d., p. 7) acrescentam que “o Estatuto da Metrópole, nesse sentido, vem tensionar o velho pacto e reabrir uma chaga historicamente alimentada por rixas partidárias e desencontros entre mandatos vizinhos, que agora terão de ser superados ou, no mínimo, amenizados para atender ao comando legal “.

Intencionando diminuir os conflitos entre estado, município e Regiões Metropolitanas, o Estatuto da Metrópole estabeleceu uma série de requisitos obrigatórios mínimos para o fortalecimento da governança cooperada interfederativa, transcritos a seguir a partir da publicação do CNM (2015):

- 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;
- IV. sistema integrado de alocação de recursos e de prestação de contas.
- V. Instrumentos de desenvolvimento urbano integrado. (CNM, 2015, p. 17-18).

A lei federal estabeleceu ao todo dez instrumentos urbanos integrados, dentre eles o Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado (PDUI), foco deste trabalho. Além do PDUI os outros instrumentos criados foram: planos setoriais interfederativos; fundos públicos; operações urbanas consorciadas interfederativas; zonas para aplicação compartilhada dos instrumentos urbanísticos previstos na Lei 10.257, de 10 de julho de 2001; consórcios públicos, observada a Lei 11.107, de 6 de abril de 2005; convênios de cooperação; contratos de gestão; compensação por serviços ambientais ou outros serviços prestados pelo município à unidade territorial urbana; parcerias público-privadas interfederativas (BRASIL, 2015).

A elaboração do PDUI poderá ser uma oportunidade para o exercício e estruturação da governança interfederativa, mas implica em alguns impasses. 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). Contudo, na Lei nada se fala sobre os planos setoriais, como Planos de Saneamento Básico, Planos de Mobilidade Urbana, Planos de Habitação, entre outros, ou seja, não está clara a necessidade de submissão destes planos à legislação metropolitana, salvo determinação expressa por Lei Estadual.

As estruturas de governança básicas propostas pelo Estatuto da Metrópole em seu Art. 8º buscam promover a articulação interfederativa e são as que seguem:

- 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;
- IV. sistema integrado de alocação de recursos e de prestação de contas. (BRASIL, 2015).

A gestão democrática e obrigatoriedade da participação social nos processos deliberativos e decisórios são diretrizes constantes em outros pontos da Lei, além do Art. 8º, inc. II. No Art. 6º, inc. V o Estatuto reforma o Estatuto das Cidades ao inserir a “gestão democrática da cidade” como princípio de governança. Já no Art. 7º, inc. V consta como diretriz específica de governança metropolitana “participação de representantes da sociedade civil nos processos de planejamento e de tomada de decisão” (BRASIL, 2015).

Sobre a participação da sociedade civil na elaboração do PDUI a lei prega o seguinte:

Art. 10, § 4º O plano previsto no caput deste artigo será elaborado de forma conjunta e cooperada por representantes do Estado, dos Municípios integrantes da unidade regional e da sociedade civil organizada e será aprovado pela instância colegiada a que se refere o art. 8º desta Lei, antes de seu encaminhamento à apreciação da Assembleia Legislativa (Redação dada pela Lei nº 13.683, de 2018)

[...] Art. 12, § 2º No processo de elaboração do plano previsto no caput deste artigo e na fiscalização de sua aplicação, serão assegurados:

I – a promoção de audiências públicas e debates com a participação de representantes da sociedade civil e da população, em todos os Municípios integrantes da unidade territorial urbana; (BRASIL, 2015)

Rodrigues (2013) ressalta que a implantação de uma governança metropolitana democrática e participativa é um dos caminhos para promover a articulação institucional:

Para tratar das questões metropolitanas, é necessário, portanto, a implantação de arranjos institucionais, de articulações internas ao próprio poder público, além de mecanismos de interlocução com os atores sociais,

os movimentos populares, as organizações não governamentais (ONGs) e as entidades privadas. (RODRIGUES, 2013, p. 67).

Conforme visto, o processo de governança metropolitana apresenta diversos desafios, sendo que o maior deles é a articulação institucional entre os diferentes entes federativos, a iniciativa privada e sociedade civil para a criação de um consenso na elaboração de projetos regionais visando o interesse comum. Assim, torna-se imprescindível a criação de instâncias, instrumentos e metodologias que promovam efetivamente a participação social e garantam que as demandas e propostas surgidas nestes processos sejam ouvidas, discutidas e, quando possível, implementadas.

2.2. Participação Social e Instrumentos de Gestão Metropolitana Democrática – o caso da Região Metropolitana de São Paulo

Para garantir a governança metropolitana democrática o Estatuto da Metrópole determina explicitamente dois formatos de participação social: a realização de audiências públicas municipais quando da elaboração do PDUI e a participação nos conselhos deliberativos para a tratativa de demais temas de interesse metropolitano. Contudo, a Lei não especifica outros métodos, instrumentos ou instâncias de participação social, ficando a cargo dos órgãos do Executivo Estadual criar estas instâncias de acordo com necessidades específicas, como elaboração de planos setoriais ou questões relevantes relativas às FIPC. Desta forma cada Região Metropolitana tem (ou deveria ter) uma estratégia específica para garantir a participação social exigida pelo Estatuto.

Costa et. al. (2018), após analisar o quadro institucional das RM no Brasil afirma que:

Muitas vezes, as leis desprezam o real processo de formação territorial colado à dinâmica socioeconômica metropolitana; não versam minimamente sobre o processo de participação do poder público, privado e sociedade civil no sistema de gestão, isto quando há criação do sistema de gestão; e dificilmente refletem políticas e estratégias de desenvolvimento urbano-regional (COSTA et al., 2018, p. 28).

Portanto, a exigência da criação de instâncias participativas contida do Estatuto das Metrôpoles não refletiu em ações do Executivo estadual na construção de um processo democrático de governança metropolitana.

Para Silva, Clementino e Almeida . (2017) o próprio processo de formação das cidades dificulta a criação de instâncias participativas que extrapolem o poder local:

A complexidade histórica, política, funcional das cidades cria inúmeras dificuldades para se instituir um “governo visível”, com representatividade ampla e funções extensas. As ações coletivas e o movimento associativo de base urbana são expressões do espaço local, interagem com as instituições municipais de governo e não são fortes o suficiente para ultrapassar, do ponto de vista político as fronteiras das unidades territoriais formais na direção de uma atuação mais ampla. Lembrando aqui que para o mercado não existe fronteiras. (SILVA; CLEMENTINO; ALMEIDA., 2017, p. 12).

O desafio que se apresenta para garantir a participação qualificada da sociedade civil nos processos deliberativos e decisórios não é pequeno: é preciso institucionalizar as iniciativas de participação social, gerando mecanismos legais para implementação da governança democrática, “capacitar” a população para pensar além da escala local e entender as redes do tecido metropolitano, bem como minimante, os processos de planejamento territorial e de políticas públicas e a linguagem técnica neles existentes, criar instrumentos e estratégias para mobilizar a participação social, e promover a interação entre sociedade civil, executivo, legislativo e iniciativa privada. A

superação destes desafios demanda uma capacidade institucional considerável tanto dos municípios que compõem a RM como das instâncias responsáveis por sua gestão, ou seja, em RM em que predominam municípios com capacidade técnica e institucional precárias a gestão metropolitana e, conseqüentemente, os processos participativos, tornam-se inconsistentes, abrindo espaço para ações discricionárias do Executivo Estadual.

Em regiões metropolitanas de grande porte, como a Região Metropolitana de São Paulo, estes desafios se agigantam mas, em contrapartida, a sede e os municípios metropolitanos tendem a ter maior força e capacidade institucional, técnica e infraestrutural para criar estratégias e instrumentos que garantam a governança democrática.

No Brasil, após a redemocratização e principalmente após a Constituição de 1988 - “que é altamente incentivadora da gestão compartilhada das políticas públicas, entre Estado e sociedade civil” (MARTELLI; ROMÃO, 2013, p. 130) - surgiram várias instituições participativas e formas de organizar esta participação. Avritzer (2008), ao analisar instituições participativas e suas diferenças a partir de distintos desenhos institucionais, indica que “estes variam na maneira como a participação se organiza; na maneira como o Estado se relaciona com a participação e na maneira como a legislação exige do governo a implementação ou não da participação”. Conforme já visto, o Estatuto da Metrópole obriga a criação de instituições participativas em processos deliberativos e decisórios da gestão metropolitana e, conseqüentemente, na elaboração do PDUI.

Costa et al. (2018) mostram os arranjos institucionais de algumas Regiões Metropolitanas brasileiras e quais instâncias participativas estão previstas nas Leis Complementares que as criaram. Existem arranjos que já determinam as instâncias participativas, outros nem fazem menção a elas nem ao sistema de gestão. Abaixo seguem exemplos das duas situações:

No estado de Alagoas, as RMs são recentes, pois foram instituídas, em sua maioria, a partir de 2010. O instrumento legal de criação e regulação da gestão metropolitana descreve os critérios para o arranjo territorial indicado, define uma lista de FPICs com poucas variações entre as regiões, cria o sistema de gestão com conselho consultivo e deliberativo, e prevê, se necessário, a formação de conselhos específicos ou grupos de trabalho. Entretanto, apenas a RM de Maceió (1998) apresenta o quadro institucional completo, com a criação do fundo para financiamento do desenvolvimento metropolitano.

[...] No estado do Mato Grosso, a RM do Vale do Rio Cuiabá apresenta os critérios de criação da RM e define as FPICs, mas não institui o sistema de gestão (COSTA et al. 2018, p. 28-29).

Ainda segundo Avritzer, o Estado de São Paulo, juntamente com o de Minas Gerais “apresenta o quadro institucional mais completo, com definição das FPICs, criação do sistema de gestão – com previsão de conselhos específicos – e instituição de fundo para financiamento do desenvolvimento metropolitano” (AVRITZER, sup. cit, p. 30-31). A Lei Complementar Estadual (LCE) nº 1.139/2011, que reorganiza a Região Metropolitana de São Paulo (RMSP) indica a formação de dois conselhos:

- Conselho de Desenvolvimento, composto pelos Prefeitos (ou seus representantes) mais os representantes das secretarias do executivo estadual cujos temas se relacionem às FPIC e dois representantes do legislativo estadual. As reuniões deste conselho serão públicas.

- Conselho Consultivo, composto por um representante de cada uma destas instituições: sociedade civil, Poder Legislativo Estadual, Poder Legislativo dos Municípios que integram a Região Metropolitana de São Paulo do Poder Executivo Municipal e do Poder Executivo Estadual. Poderá ser criado um Conselho consultivo em cada sub-região da RMSP.

O Art.16 da mesma Lei indica que

Artigo 16 - O Conselho de Desenvolvimento poderá constituir Câmaras Temáticas, para as funções públicas de interesse comum, e Câmaras Temáticas Especiais, voltadas a um programa, projeto ou atividade específica, como subfunção entre as funções públicas definidas pelo Colegiado. (SÃO PAULO, 2011).

Na LCE que reorganiza a RSMP temos apenas uma instância onde a participação da Sociedade Civil é obrigatória, o Conselho Consultivo. No Conselho de Desenvolvimento a participação social se faz por meio de audiências públicas “expositivas”. Há uma oportunidade da participação social ser ampliada: quando da formação das Câmaras Temáticas, cuja criação, composição e regras de funcionamento estão à cargo do Conselho de Desenvolvimento.

Em uma região com o tamanho e complexidade da RMSP estas instituições participativas não são quantitativamente nem qualitativamente representativas. É preciso criar outras formas, instrumentos e canais de participação que, ao mesmo tempo, disponibilizem as informações de forma mais acessível e também sejam capazes de receber propostas e sugestões. Um instrumento promissor que, se

institucionalizado, planejado e administrado corretamente pode suprir estas exigências, é o Governo Eletrônico. E é sobre ele que falaremos no próximo capítulo.

3. A ELABORAÇÃO DO PDUI DA RMSP – O GOVERNO ELETRÔNICO COMO FERRAMENTA/INSTRUMENTO FUNDAMENTAL DE PARTICIPAÇÃO SOCIAL

O Estatuto da Metrópole instituiu, entre os dez instrumentos urbanos integrados, o Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado (PDUI). Esse sistema integrado de gestão pretende alocar recursos a serem destinados em ações e políticas públicas em escala metropolitana, e para isso o Estatuto determina que todas as Regiões Metropolitanas brasileiras deveriam elaborá-lo até o final de 2018.

Segundo a Lei Federal, o PDUI deverá instituir diretrizes para a formulação de políticas e gestão públicas integradas, determinar os princípios para a preservação ambiental e desenvolvimento sustentável integrado nos distintos municípios, e estabelecer os critérios para a aprovação ou revisão dos Planos Diretores Estratégicos (PDE) municipais.

Costa et al. (2018) afirmam que somente uma Região Metropolitana do país (sem citar qual) tinha a possibilidade de terminar o PDUI dentro do prazo estipulado pelo Estatuto, motivo que fez a data ser estendida via Medida Provisória com o prazo final de entrega sendo alterado de 12 de janeiro de 2018 para 31 de dezembro de 2021. O autor justifica que o prazo teve que ser adiado pois “três anos é muito pouco tempo para a reestruturação e o planejamento de uma RM” e que faltou orientação e apoio do governo federal para que as RM conseguissem elaborar o Plano e fazer os ajustes necessários, comparando com a campanha realizada em 2005 pelo Ministério das

Cidades para elaboração dos Planos Diretores em 2005: “Os resultados da campanha do Plano Diretor, realizada em 2005 pelo Ministério das Cidades, comprova que capacitação e orientação são imprescindíveis para que os resultados esperados pelo EM sejam alcançados conforme a nova legislação propõe.” (COSTA et al, 2018, p. 42).

Além de diretrizes, o PDUI deverá conter também a estruturação dos meios interfederativos para se implementar o desenvolvimento urbano integrado da Metrópole. Nesse sentido, a estrutura de governança interfederativa e o compartilhamento de dados e informações são considerados parte integrante do sistema de planejamento urbano integrado, a ser proposto no Projeto de Lei. O Governo Eletrônico e a governança eletrônica passam a ser instrumentos importantes para apoiar e fomentar a governança, a transparência e a participação.

3.1. Governo Eletrônico: Conceitos Gerais

Nas últimas décadas do século XX e início do século XXI, com o desenvolvimento da internet, o aumento da rede mundial de computadores privados públicos, das redes de dados e de sua velocidade e com *smartphones* cada vez mais potentes e acessíveis o acesso a informações e bancos de dados privados e públicos ficou disponível para uma maior gama de atores sociais. Podemos então afirmar que, atualmente, as populações, os governos e as empresas privadas utilizam a internet para responder demandas de dados por eles recebida. Nesse sentido, com o crescente número de demandas surgidas pelos diferentes atores sociais, o armazenamento de dados e a sua disponibilização através de variadas ferramentas vem evoluindo rapidamente.

No caso das instituições públicas, Guimarães e Medeiros (2005) afirmam que com o uso da internet o governo passou a ofertar informações de serviços públicos através da rede mundial de computadores. Tal advento proporcionou um incremento das informações disponibilizadas e sistematizadas estruturando-se assim o que se convencionou chamar de e-gov ou governo eletrônico. Segundo Mello:

para Lofstedt desde o final dos anos de 1990, os governos, em todos os níveis, têm lançado projetos de governo eletrônico, a fim de fornecer informações e serviços eletrônicos aos cidadãos e às empresas. Por ser um fenômeno historicamente recente, resultante de um processo de experimentação que tem se ampliado em diversas partes do mundo, apresenta diversas faces. Trata-se de uma construção indissociável de um processo relacionado com o redesenho da geopolítica informacional no quadro da globalização. (MELLO, 2009, p.45 apud JARDIM, 2007, p. 29).

Barbosa, Medeiros e Quedas (2017) citam Mello (2009) para definir o que pode-se conceituar como governo eletrônico:

Pode-se entender que governo eletrônico é a capacidade de disponibilizar serviços aos cidadãos, juntamente com a dinamização dos processos governamentais, de forma integrada, por meio das TICs, objetivando a integração, transparência, governabilidade e a democracia. Em resumo, o governo eletrônico é um conceito que engloba as atividades baseadas nas TICs (especialmente a internet), que o Estado desenvolve para melhorar, otimizar, fornecer e dar mais transparência aos serviços oferecidos aos cidadãos, aumentar a participação cidadã, transformar as relações internas e externas, aumentando com isso a eficiência da governança. (MELLO, 2009, p.46)

O desenvolvimento das ferramentas de governo eletrônico é uma das estratégias que o poder público pode utilizar em direção ao aumento da sua capacidade de ser transparente e permeável às demandas sociais. O e-gov é, portanto uma forma nítida de impactar positivamente a participação social nas decisões poder público e, conseqüentemente, mostra-se como catalisadora da interlocução entre Estado e Sociedade Civil.

Para entender o impacto do e-gov sobre a governança pública podemos utilizar o conceito de governança de Anastasia e Azevedo (2002, p. 80): "Governança qualifica o modo de uso da autoridade política envolvendo as formas de interlocução do Estado com os grupos organizados da sociedade no planejamento e execução de políticas públicas". Ou seja, o desenvolvimento das ferramentas de governo eletrônico aumenta os níveis de participação pública, conseqüentemente, melhora a governança pública.

Portanto, o desenvolvimento adequado das ferramentas de e-gov e transparência mostram-se como garantidores de subsídios às decisões de Estado, permitindo a estes o estabelecimento de uma relação vertical entre sociedade e governo onde, apesar do clássico desequilíbrio de poder entre ambos (Barbosa, Medeiros e Quedas, 2017).

3.1.1. Governo eletrônico no Brasil

A política para a criação de e-gov no Brasil iniciou-se em 2000 com um decreto presidencial datado em 3 de abril. Por esse meio criou-se um Grupo de Trabalho Interministerial (GTTI) com a intenção e finalidade de examinar e propor políticas, diretrizes e normas relacionadas com as novas formas eletrônicas de interação. Após a criação desse GTTI, em outubro de 2000, foi criado o Comitê Executivo do Governo Eletrônico, comitê interministerial integrado pelos secretários executivos dos ministérios e da Presidência da República, sendo definida as atribuições dos diversos órgãos públicos e implementadas ações e normas que moldaram o ambiente institucional no qual o e-gov se estabeleceu no país (GUIMARÃES; MEDEIROS, 2005, p. 3). Após isso,

o e-gov se institucionalizou e vem sendo utilizado pelas várias instâncias governamentais brasileiras.

Em uma segunda fase, com o fortalecimento das experiências em e-gov surgiu o que é chamado de governança eletrônica. De acordo com Guimarães e Medeiros (2005, p.3 apud NAÇÕES UNIDAS, 2002, p. 54), a governança eletrônica ou e-governança:

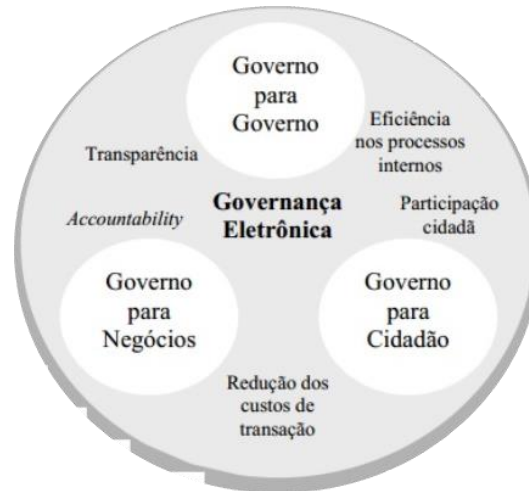
refere-se ao modo como a Internet pode melhorar a capacidade do Estado de governar e formular suas políticas, podendo ser definida como: a utilização pelo setor público de tecnologias de informação e comunicação inovadoras, como a Internet, para oferecer aos cidadãos serviços de qualidade, informação confiável e mais conhecimento, visando facilitar-lhes o acesso aos processos de governo e incentivar sua participação. É um comprometimento inequívoco dos que tomam decisões [governamentais] com o estabelecimento de parcerias mais estreitas entre o cidadão comum e o setor público (NAÇÕES UNIDAS, 2002, p. 54).

De forma sintética, de acordo com Barbosa, Medeiros e Quedas:

a governança eletrônica permite, em certa medida, a possibilidade da transformação no modo de governar. Isto pode ser propiciado pela forma de interação e mesmo intervenção no governo estabelecido, criada pelos canais democráticos viabilizados eletronicamente. (Barbosa, Medeiros e Quedas, 2017, p. 6)

Os autores continuam: “A governança eletrônica pode e deve atuar nas três esferas em que o governo intervém, como vemos na figura abaixo:”

Figura 1: Esferas de atuação da governança eletrônica



Fonte: Barbosa, Medeiros e Quedas (2017, p. 6) adaptada de MELLO (2009).

No caso brasileiro, em geral é possível perceber que o executivo e os legisladores ainda não perceberam as oportunidades que o governo eletrônico oferece para a melhoria da governança pública e da democratização dos processos legislativos. Por desinteresse, incapacidade institucional e técnica ou falta de entendimento sobre as oportunidades do e-gov, a estrutura dos portais governamentais da internet na maioria das vezes não permite a interação com suas respectivas instâncias e não estão preparadas para uma intervenção direta na administração pública. Segundo Pinho:

Quando pesquisada a existência de um canal aberto para a discussão das políticas públicas (gestão de recursos ou programas de governo) antes de sua aprovação pelo Legislativo (ou seja, em sua fase de elaboração), ocorre uma unanimidade: nenhum portal disponibiliza qualquer mecanismo de interação para discussão de políticas públicas na fase de elaboração. Tal fato demonstra que a ideia de participação está longe de ocorrer na fase de planejamento e definição de políticas. A sua implantação seria a melhor expressão de participação. Ao que tudo indica a possibilidade de viabilizar e acelerasse processo pelas TICs é descartada. A investigação feita revela a tradicional maneira de administrar tecnocraticamente, ou seja, um grupo de técnicos se reúne e apresenta, posteriormente, à sociedade, um "pacote" completo e fechado. Surpreendeu, em particular, o caso do RS, dada a tradição de participação (como a experiência do orçamento participativo), onde não se verificou nenhum movimento no sentido da ativação das TICs.

Os resultados encontrados levam a postular que há uma visão limitada de participação popular e de interatividade nos executivos estaduais investigados, a partir dos portais”. (PINHO, 2008, p. 489).

Em resumo, no Brasil ainda há um grande distanciamento entre conceito e prática no que tange tais mecanismos de participação via governo eletrônico.

3.2. O Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado da Região Metropolitana de São Paulo - PDUI/RSMP

Conforme já visto, o Estatuto da Metrópole em seu Art. 12, parágrafo 1º, afirma que o PDUI deve conter: a) as diretrizes para as funções públicas de interesse comum, incluindo projetos estratégicos e ações prioritárias para investimentos; b) o macrozoneamento da unidade territorial urbana; c) as diretrizes quanto à articulação dos Municípios no parcelamento, uso e ocupação no solo urbano; d) as diretrizes quanto à articulação intersetorial das políticas públicas afetas à unidade territorial urbana; e) a delimitação das áreas com restrições à urbanização visando à proteção do patrimônio ambiental ou cultural, bem como das áreas sujeitas a controle especial pelo risco de desastres naturais, se existirem; e f) o sistema de acompanhamento e controle de suas disposições. (BRASIL, 2015).

No processo de elaboração do plano e na fiscalização de sua aplicação, devem ser assegurados:

I – a promoção de audiências públicas e debates com a participação de representantes da sociedade civil e da população, em todos os Municípios integrantes da unidade territorial urbana;

II – a publicidade quanto aos documentos e informações produzidos; e

III – o acompanhamento pelo Ministério Público.
(BRASIL, 2015).

O processo de elaboração do PDUI/RMSP teve início em 19 outubro de 2015, sob responsabilidade do Conselho de Desenvolvimento da Região Metropolitana de São Paulo (CDRMSP). A partir de então, o conselho instituiu, para o desenvolvimento dos trabalhos do PDUI, as instâncias colegiadas do Comitê Executivo e da Comissão Técnica, definindo suas atribuições e composição por representantes dos entes federados da RM de São Paulo, e confere à Empresa Paulista de Planejamento Metropolitano S.A. (Emplasa) a função de secretaria executiva do Comitê Executivo, segundo a Deliberação CD-01/15 (D'ALMEIDA;MARGUTI, 2018, p. 267).

D'Almeida e Marguti (2018), em artigo que detalha os princípios e a metodologia e elaboração do PDUI/RMSP afirmam que, desde o início dos trabalhos o consenso foi:

o interesse em superar as experiências dos planos metropolitanos cartoriais, que não tiveram qualquer efeito em instrumentalizar as ações políticas no território da metrópole. Nesse sentido, premissas, conteúdos, instrumentos, macrozoneamento e governança interfederativa passaram a ser entendidos como elementos básicos a serem desenvolvidos de maneira integrada nos trabalhos (D'ALMEIDA; MARGUTI, 2018, p. 267).

Conforme consta no Caderno “Visões da Metrópole”, material elaborado pela Emplasa no início dos trabalhos do PDUI, o objetivo central do Plano:

é despertar a consciência e a identidade metropolitanas, com base no princípio de que os municípios e suas respectivas Sub-regiões podem contribuir para o desenvolvimento da metrópole, considerando suas diferenças e funcionalidades. Para isso, o PDUI busca estruturar um pacto de identidade e coesão territorial sustentado pelas diferenças entre territórios distintos (EMPLASA, 2016, p. 8).

Para a estruturação das diretrizes foram definidos três eixos de desenvolvimento: coesão territorial e urbanização inclusiva; conectividade territorial e competitividade econômica e governança metropolitana. Como dentre os principais focos do Plano estão a coesão e a conectividade territoriais e a urbanização inclusiva, o PDUI considerará as proposições e diretrizes dos Planos Diretores municipais, previamente analisados e mapeados pela empresa, e privilegiará análises e/ou proposições correspondentes à dimensão físico-territorial do desenvolvimento e à governança interfederativa, tendo como meta propor programas, projetos e ações transversais, considerados prioritários pelos múltiplos agentes do desenvolvimento regional.

Exclusivamente para fins do desenvolvimento do PDUI, as câmaras temáticas e temáticas especiais constantes na LCE nº 1.189/11 perderam efeito. Uma nova estrutura organizacional foi criada pelo Conselho de Desenvolvimento da Região Metropolitana de São Paulo para organizar os trabalhos interfederativos e a participação social na elaboração do PDUI. O Comitê, que é composto por 39 representantes dos municípios da RMSP e 17 representantes do Governo do Estado de São Paulo, instituiu em 2016 quatro instâncias para atuarem na elaboração do PDUI: a) Comitê Executivo do Plano de Desenvolvimento Integrado, subordinado ao Conselho de Desenvolvimento da RSMP; b) Comissão Técnica, formada por membros representantes das cinco sub-regiões da RMSP, do município de São Paulo e do

Segundo o Guia, o processo participativo na elaboração do PDUI deve ser composto pelas seguintes etapas: duas consultivas, na construção e discussão do Caderno de Propostas e da 1ª Minuta do PL do PDUI, e uma deliberativa, que contará com uma Instância Deliberativa Metropolitana, que será instaurada pelo Comitê Executivo durante o processo de desenvolvimento do PDUI. Esta instância tem como finalidade primeira a aprovação do PL do PDUI antes de sua deliberação no CDRMSP, que encaminhará o PL do PDUI à Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo (ALESP). Portanto, a população pode participar da construção do PDUI das seguintes formas:

- Por meio da Plataforma Digital, enviando propostas e tendo acesso à agenda e toda a documentação;
- Comparecendo às Audiências Municipais de Mobilização, que aconteceram nos 39 municípios da RMSP e buscaram mobilizar e explicar à sociedade sobre o PDUI e os processos participativos;
- Participando das Oficinas Regionais, que aconteceram nas cinco sub-regiões¹⁰ e no município de São Paulo e onde foram discutidas propostas e temas relevantes de âmbito metropolitano;

¹⁰ De acordo com a Emplasa, as sub-regiões são: **Norte:** Caieiras, Cajamar, Francisco Morato, Franco da Rocha e Mairiporã. **Leste:** Arujá, Biritiba-Mirim, Ferraz de Vasconcelos, Guararema, Guarulhos, Itaquaquecetuba, Mogi das Cruzes, Poá, Salesópolis, Santa Isabel e Suzano. **Sudeste:** Diadema, Mauá, Ribeirão Pires, Rio Grande da Serra, Santo André, São Bernardo do Campo e São Caetano do Sul. **Sudoeste:** Cotia, Embu das Artes, Embu-Guaçu, Itapeverica da Serra, Juquitiba, São Lourenço da Serra,

- Participando das Audiências Públicas Regionais, que também aconteceram nas cinco sub-regiões e no município de São Paulo e onde foram apresentadas e discutidas as propostas do Poder Público constantes no Primeiro Caderno de Propostas, discutiram-se novas propostas e foram eleitos os membros para Instância Deliberativa.

A Plataforma Digital de Interação Social aparece, então, como estratégia fundamental de participação social, mobilização, informação e controle e foi pensada para contemplar as seguintes funcionalidades: disponibilização de arquivos; divulgação de informações e textos explicativos; atualização de notícias e agendas e hospedagem de ferramentas digitais de participação social, contendo os seguintes itens:

1. Página inicial com notícias atualizadas semanalmente e indicação da agenda de elaboração do PDUI, destacando as informações relativas às atividades participativas presenciais;
2. Espaço para visualização de vídeos do YouTube, referentes às gravações das atividades presenciais e pequenos filmes eventualmente produzidos sobre o PDUI;
3. Acervo ou biblioteca de subsídios ao processo de desenvolvimento do PDUI, com arquivos de apresentações, mapas, leis relacionadas ao tema e documentos diversos;

4. Páginas especiais com os arquivos referentes aos produtos elaborados, disponibilizados tanto em formato fechado de fácil visualização (PDF), como em formatos abertos (ODT, XLS, KMZ, SHP);

5. Páginas explicativas sobre o processo de desenvolvimento do PDUI, incluindo textos descritivos e infográficos que auxiliem a apreensão do conteúdo exposto;

6. Ferramentas digitais de participação social, incluindo:

a. Aplicativo da Minuta Participativa, que permitirá ao cidadão incluir sugestões e fazer considerações à proposta, vinculando sua contribuição especificamente a um Título, Capítulo ou Artigo da Minuta do PL;

b. Aplicativo para recebimento de Fichas de Propostas Online, direcionadas ao público com conhecimento técnico, para facilitar o envio de contribuições específicas e consubstanciadas;

c. Outros possíveis aplicativos podem ser lançados periodicamente, em diversas fases do desenvolvimento do PDUI e mesmo posteriormente à sua conclusão, com vistas ao seu monitoramento¹¹.

Neste trabalho buscaremos verificar se o a Plataforma Digital de Interação Social foi um instrumento eficiente de promoção da Participação Social. Para isso, faremos o levantamento e uma análise quantitativa e territorial das propostas ao PDUI enviadas pela Sociedade Civil e Poder Público via plataforma, antes da formulação do PDUI Preliminar.

¹¹ Todos os materiais estão disponíveis na plataforma digital do PDUI em <https://www.pdui.sp.gov.br/rmsp/>

3.3. Análise das propostas enviadas ao PDUI pelo poder público e pela sociedade civil via plataforma digital¹²

Na Plataforma Digital do PDUI/RSMP existem dois aplicativos para envio de propostas ao Plano: um direcionado ao Poder Público e outro, à Sociedade Civil. Entre 15/01/2016 a 15/01/2017 a plataforma ficou aberta para o envio de proposições e, no período, foram recebidas 313 propostas, sendo 260 do Poder Público (83%) e 53 da Sociedade Civil (17%). Estas propostas foram então avaliadas pela Comissão Técnica e pelos Grupos de Trabalho, que decidiram quais propostas seriam aproveitadas para o Caderno Preliminar de Propostas e quais seriam descartadas. Todas estas propostas foram compiladas no Relatório de Propostas, que indica inclusive qual o motivo da exclusão, sendo que o não enquadramento das propostas dentro das FPICs¹³ determinadas pelo Governo do Estado era o primeiro critério para o não aproveitamento.

A metodologia de análise das propostas será a que segue:

- a. Tabulação dos dados das propostas enviadas pela sociedade civil e poder público, de acordo com os seguintes itens: número da proposta; proposta;

¹² Todas as análises das propostas enviadas pela Sociedade Civil encontram-se em Barbosa, Medeiros e Quedas (2017).

¹³ As Funções Públicas de Interesse Comum (FPIC) determinadas pela LCE nº 1.189/11 são: Transportes, Habitação, Uso do Solo, Meio Ambiente, Saneamento e Recursos Hídricos.

proponente; tema; data; município de origem; município de incidência da proposta; foi aproveitada no caderno preliminar de propostas; enquadramento¹⁴.

- b. Quantificação do número de propostas por proponente, tema, município de origem, local de incidência da proposta, município de incidência da proposta, aproveitamento no Caderno Preliminar e como a proposta foi aproveitada.

b.1. Os temas serão os constantes no PDUI preliminar: desenvolvimento econômico; educação; governo aberto; habitação e vulnerabilidade social; meio ambiente, saneamento e recursos hídricos; mobilidade, transporte e logística; ordenamento territorial; segurança pública e proteção animal. Quando a proposta se referir a mais de um tema ela será classificada naquele em que tiver mais impacto.

- c. Tabulação das propostas por município proponente e município em que a proposta incide. Quando as propostas dos proponentes e dos incidentes se referirem a mais de um município ou a uma região (como no caso de Consórcios) ela será enquadrada em todos eles.
- d. Elaboração de mapas com os municípios que apresentaram mais e menos propostas, verificando se existe algum padrão e justificativa para essa distribuição territorial.

O primeiro dado a ser destacado é a enorme diferença entre a quantidade de propostas enviadas via plataforma digital pela sociedade civil e pelo poder público, que

¹⁴ O “Enquadramento” diz respeito a qual proposta do Caderno de Diretrizes essa proposta foi vinculada.

é praticamente cinco vezes maior. Podemos levantar algumas hipóteses que podem explicar esta divergência: a) a Sociedade Civil ainda não está familiarizada (ou não confia) nos processos participativos via e-gov, preferindo as instâncias mais “tradicionais” de participação; b) apesar de grandes avanços na popularização do acesso às redes de dados, à internet e a computadores pessoais o acesso à internet via computador ainda é restrito¹⁵, com o smartphone sendo o principal meio de acesso à rede para 80% das pessoas das classes D/E; c) os temas Planejamento Regional e Gestão Metropolitana ainda são desconhecidos por grande parte da população, que foca nas questões locais para resolução de problemas urbanos; d) o processo de mobilização realizado pela Emplasa para a participação via e-gov não foi suficiente; e e) as audiências de mobilização não foram efetivas.

A análise qualitativa das propostas pode oferecer algum caminho para a confirmação destas hipóteses, entretanto, foge do escopo deste trabalho uma análise minuciosa do conteúdo das propostas, e então a análise será feita por meio da sua classificação em categorias e pela verificação dos motivos para o não aproveitamento de proposições no PDUI Preliminar.

O primeiro passo para a análise é mensurar quantas propostas foram recusadas dentre as enviadas pelos dois grupos (sociedade civil e poder público). Apesar das diferenças entre o número de propostas, proporcionalmente não há muita diferença entre as apresentadas pela sociedade civil e pelo poder público e que foram

¹⁵ “O perfil de uso exclusivo pelo celular é mais comum entre os usuários de classe D/E (80%) e de áreas rurais (72%). Isto reflete uma realidade em que os cidadãos de baixa renda não possuem múltiplos dispositivos de acesso à Internet como acontece no caso das classes A e B.” (CONSELHO GESTOR DA INTERNET BRASILEIRA, 2018). Disponível em <<https://www.cgi.br/noticia/releases/acesso-a-internet-por-banda-larga-volta-a-crescer-nos-domicilios-brasileiros>>. Acesso em: 1 dez. 2018.

aproveitadas no Caderno Preliminar de Propostas. Das 53 propostas apresentadas pela Sociedade Civil, 37 (70%) foram aproveitadas do Caderno Preliminar e 16 (30%), descartadas. Com relação às proposições do Poder Público a proporção praticamente não se altera: das 260 propostas apresentadas, foram aproveitadas 190 (73%) e rejeitadas 70 (27%).

As Tabelas 2 e 3 mostram os motivos pelo qual as propostas foram recusadas. A maior parte das propostas da Sociedade Civil (seis) que foram recusadas referiam-se a temas que não pertenciam às FPICs, outras foram recusadas por proporem instrumentos já existentes (quatro) ou não serem questões de âmbito metropolitano (duas). Já para o Poder Público houve uma maior variedade de motivos para o descarte das propostas – nove – sendo os principais são o não pertencimento às FPICs (44%) e as propostas serem de âmbito local (23%)

Tabela 3: Motivos para a rejeição de propostas feitas pelo Poder Público

PODER PÚBLICO		
Motivo da Rejeição	Quantidade	%
Âmbito de outra instância	31	44%
Âmbito local	23	33%
Instrumento já existente	5	7%
Legislação já existente	5	7%
Matéria pertinente a Emenda Constitucional	2	3%
Não é uma questão Metropolitana	1	1%
Não pertence às FPICs selecionadas	1	1%
Obtenção dos dados necessários para sua execução é inviável	1	1%
Política voltada ao Estado inteiro, não somente RMSP	1	1%
Total Geral	70	100%

Fonte: Emplasa, 2017.
Elaboração própria.

Tabela 2: Motivos para a rejeição de propostas feitas pela Sociedade Civil

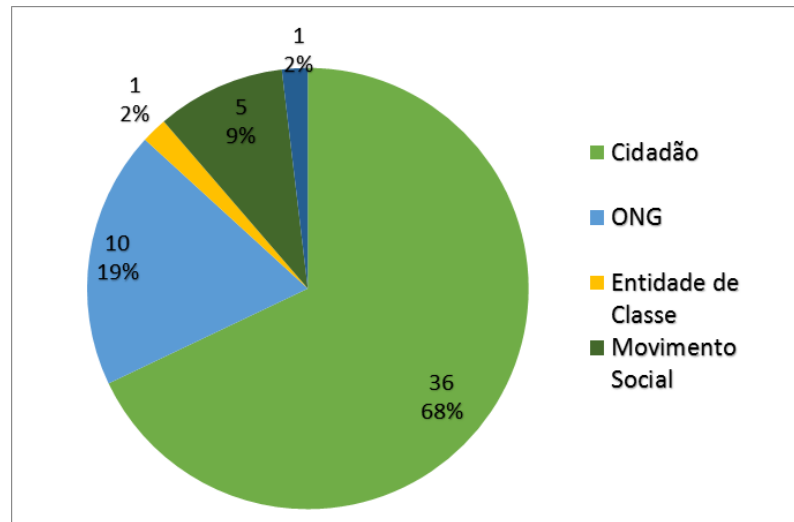
SOCIEDADE CIVIL		
Motivo da Rejeição	Quantidade	%
Não pertence às FPICs selecionadas	6	38%
Não é questão metropolitana	2	13%
Instrumento já existente	4	25%
Âmbito de outra instância	2	13%
Legislação existente restritiva	1	6%
Obtenção dos dados necessários para sua execução é inviável	1	6%
Total Geral	16	100%

Fonte: Emplasa, 2017. Elaboração própria.

O desconhecimento das FPICs pelos dois perfis de proponentes pode indicar falhas no processo de mobilização e de “capacitação” da sociedade sobre as questões metropolitanas e o próprio PDUI, incluindo a estrutura e as informações contidas na plataforma digital. Supreendentemente as propostas do poder público consideradas de âmbito local foram as segundas mais rejeitadas, indicando que os municípios não têm clareza sobre as atuações das instâncias estadual e municipal na gestão metropolitana.

Sobre o perfil dos proponentes, as propostas feitas nas fichas preenchidas pela sociedade civil os classificavam pelos seguintes tipos: cidadão, ONG, entidade de classe, movimento social ou universidade. Como se pode ver no Gráfico 1, das 53 propostas 68% foi enviada por cidadãos, seguida por ONGs (19%) e movimentos sociais (5%).

Gráfico 1: Tipos de proponentes da sociedade civil



Fonte: Emplasa, 2017.
Elaboração própria.

No caso do Poder Público escolhemos não classificar os proponentes e sim identificá-los de acordo com o órgão público e/ou instância pública que fez a proposta, conforme apresentado na Tabela 4.

Tabela 4: Quantidade de propostas apresentadas, não aproveitadas e aproveitadas para o PDUI por órgãos, instituições e demais entidades públicas via plataforma digital

Proponente	Quantidade de Propostas	Não Aproveitada	Aproveitada
Consórcio Intermunicipal dos Municípios da Bacia do Juqueri – CIMBAJU	40	8	32
Consórcio de Desenvolvimento dos Municípios do Alto Tietê – Condemat	31	5	26
Prefeitura da Estância Turística de Embu das Artes – Conisud/ Consult Sudoeste	24	24	0
Consórcio Intermunicipal do Grande ABC	21	1	20
MAA – Secretaria Municipal de Meio Ambiente e Agropecuária – Prefeitura de Cotia	19	5	14
PMSP – Câmara Temática Metropolitana para Gestão dos Riscos Ambientais Urbanos	12	2	10
Secretaria Municipal de Transportes de Mogi das Cruzes	11	2	9
PMSP – Secretaria do Verde e do Meio Ambiente – SVMA	10	1	9
SEMAE – Serviço Municipal de Águas e Esgotos de Mogi das Cruzes	10	6	4
SEPLAG – Secretaria Municipal de Planejamento e Gestão – Prefeitura Municipal de Osasco	10	0	10
Secretaria e Desenvolvimento Urbano – PMSP	9	1	8
SHDU – Secretaria de Habitação e Desenvolvimento Urbano – Prefeitura de Cotia – Consulti/Conisud Região Sudoeste	8	2	6

Tabela 4 (continuação): Quantidade de propostas apresentadas, não aproveitadas e aproveitadas para o PDUI por órgãos, instituições e demais entidades públicas via plataforma digital

Proponente	Quantidade de Propostas	Não Aproveitadas	Aproveitadas
SHDU – Secretaria de Habitação e Desenvolvimento Urbano – Prefeitura de Cotia – Consulti/Conisud Região Sudoeste	8	2	6
SAEE – Serviço Autônomo de Água e Esgoto – Prefeitura de Guarulhos	7	4	3
Prefeitura do Município de Jandira	6	1	5
Companhia Eng Tráfego - CET	5	1	4
Prefeitura Municipal de Barueri	5	0	5
Prefeitura Municipal de Ferraz de Vasconcelos/Secretaria de Planejamento	5	2	3
PMSP – Secretaria Municipal de Transporte – SMT	4	0	4
Secretaria de Desenvolvimento Urbano – Prefeitura de Guarulhos	4	0	4
Consórcio Intermunicipal Oeste - CIOESTE	3	0	3
Secretaria dos Transportes Metropolitanos/ CPTM	3	0	3
Secretaria de Planejamento e Urbanismo da Prefeitura de Mogi das Cruzes	2	0	2
Secretaria de Serviços Públicos – Prefeitura de Guarulhos	2	1	1
Conisud / Consult – Consorcio Intermunicipal da Região Sudoeste da Grande São Paulo	3	1	2
PMSP – Secretaria Municipal de Relações Internacionais e Federativas – SMRIF	1	0	1
Prefeitura de São Paulo – Secretaria do Verde e do Meio ambiente	1	0	1
Prefeitura Municipal de Itapevi – Secretaria de Habitação	1	1	0
Prefeitura Municipal de Mogi das Cruzes	1	1	0
Prefeitura Municipal de Suzano	1	0	1
Secretaria de Obras – Prefeitura de Guarulhos	1	0	1
Consórcio Intermunicipal Oeste - CIOESTE	3	0	3
Secretaria dos Transportes Metropolitanos/ CPTM	3	0	3
Secretaria de Planejamento e Urbanismo da Prefeitura de Mogi das Cruzes	2	0	2
Secretaria de Serviços Públicos – Prefeitura de Guarulhos	2	1	1
Conisud / Consult – Consorcio Intermunicipal da Região Sudoeste da Grande São Paulo	3	1	2

Fonte: Emplasa, 2017.

Elaboração própria.

Ressalta-se a quantidade de Consórcios¹⁶ que enviaram propostas – cinco - totalizando 98 propostas (37% do total), com 15 descartadas (15,3%) e 83 aceitas

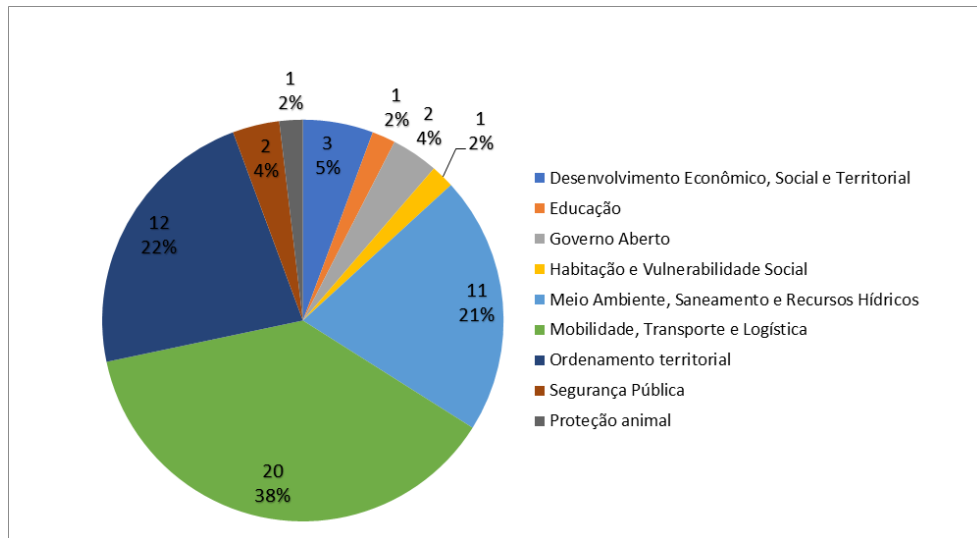
¹⁶ Os consórcios que apresentaram propostas e seus respectivos municípios foram: a) CIOESTE: Itapevi, Santana do Parnaíba, Carapicuíba, Cotia, Jandira, Pirapora do Bom Jesus, Osasco, Vargem Grande Paulista, Araçariçuama; b) CIMBAJU: Cajamar, Francisco Morato, Franco da Rocha., Caieiras, Mairiporã. CONDEMAT: Arujá, Biritiba-Mirim, Ferraz de Vasconcelos, Guararema, Guarulhos, Itaquaquecetuba, Mogi das Cruzes, Poá, Salesópolis, Santa Isabel, Suzano; c) GRANDE ABC: Santo André, São Bernardo do

(84,7%). Isso pode identificar uma boa articulação institucional e certa identidade regional, mas a quantidade de propostas descartadas (quase 40%) mostra que, apesar da aparente força regional (que só pode ser confirmada conhecendo o processo de construção destas propostas), ainda falta conhecimento sobre as questões da metrópole paulistana.

Dentre os órgãos tanto municipais quanto estaduais temos como os maiores proponentes ligados às áreas de Meio Ambiente (15% das propostas), Planejamento Urbano (14%) e Mobilidade e Transportes (9%), sendo que estes dois últimos são, dentre outros, o que permitem classificar uma região como metropolitana. Ademais, os profissionais que atuam nestes temas já superaram o “localismo” e possuem uma visão regional dos desafios a serem resolvidos. Além de órgãos e instituições, algumas propostas foram enviadas pelo Executivo municipal.

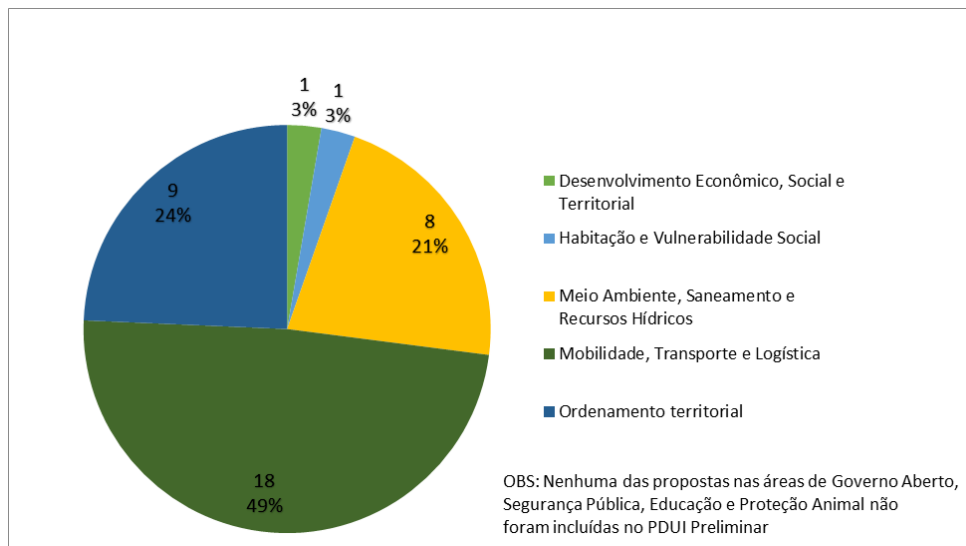
Conforme já mencionado, o PDUI preliminar dividiu as propostas enviadas por temas. Os temas escolhidos são tradicionalmente os mais discutidos em termos metropolitanos, por isso, também são o foco do PDUI. Assim, as propostas elaboradas pela sociedade civil, divididas por tema, são apresentadas nos Gráfico 2, e quantas destas propostas foram aproveitadas estão no Gráfico 3. Os temas “Mobilidade, Transporte e Logística”, seguido por “Ordenamento Territorial” e por “Meio Ambiente, Saneamento e Recursos Hídricos” foram os que mais tiveram propostas e mais foram aproveitadas.

Gráfico 2: Quantidade de propostas apresentadas pela sociedade civil para o PDUI, por tema



Fonte: EMPLASA, 2017.
Elaboração própria.

Gráfico 3: Quantidade de propostas apresentadas pela sociedade civil e aproveitadas no PDUI preliminar, por tema

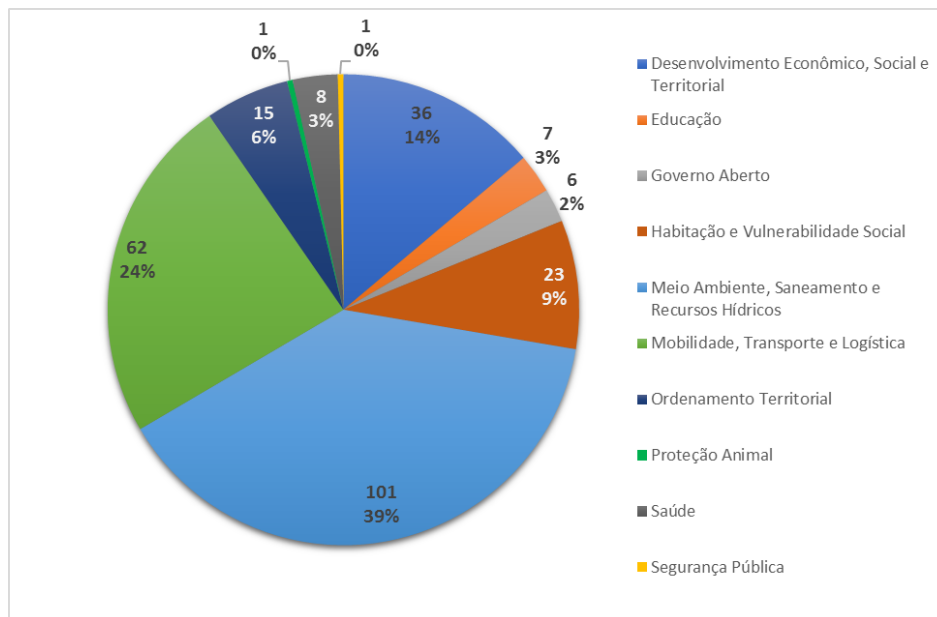


Fonte: Emplasa, 2017.
Elaboração própria.

Sobre as propostas enviadas pelo Poder Público, divididas por tema do PDUI Preliminar, 39% correspondem ao tema “Meio Ambiente, Saneamento e Recursos

Hídricos” seguida por 23% “Mobilidade, Transporte e Logística” e 13% do tema “Desenvolvimento Econômico, Social e Territorial”. Os temas com menos propostas foram “Segurança Pública”, “Proteção Animal”, com menos de 1% das propostas, e “Educação”, com 3%.

Gráfico 4: Quantidade de propostas apresentadas pelo poder público, por tema



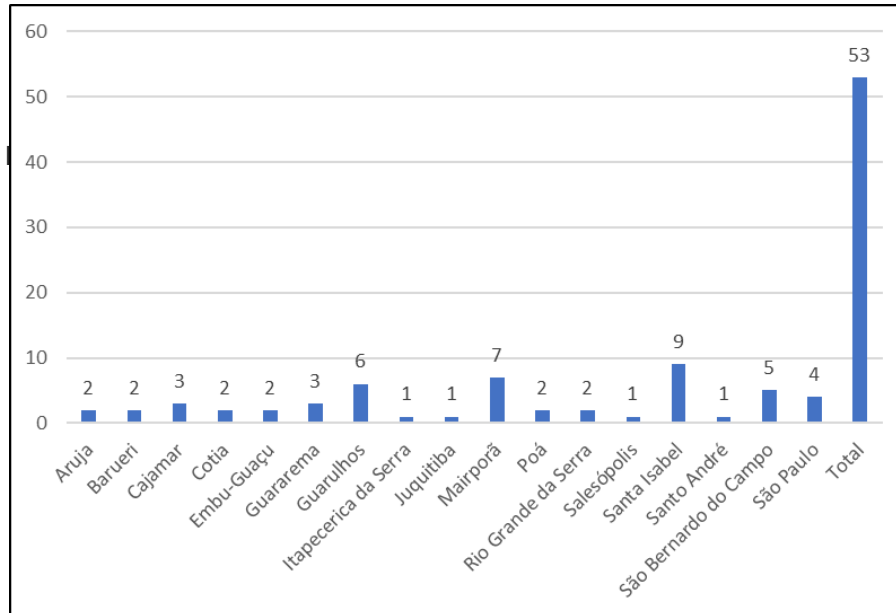
Fonte: Emplasa, 2017.
Elaboração própria.

Buscando analisar territorialmente as propostas realizadas pela sociedade civil e poder público, foram levantados os municípios de origem das propostas e também sobre quais municípios ou regiões estas propostas incidiam.

O Gráfico 5 refere-se às propostas da sociedade civil, mostrando a quantidade de propostas enviadas por município. Destaca-se que alguns municípios proponentes não tinham propostas específicas para seu território, e que o número de municípios que foram afetados nas propostas é maior do que o de proponentes. Os

municípios que receberam maior quantidade de propostas foram Santa Isabel (9 propostas), Mairiporã (7) e Guarulhos (6).

Gráfico 5: Quantidade de propostas por município, apresentadas pela sociedade civil

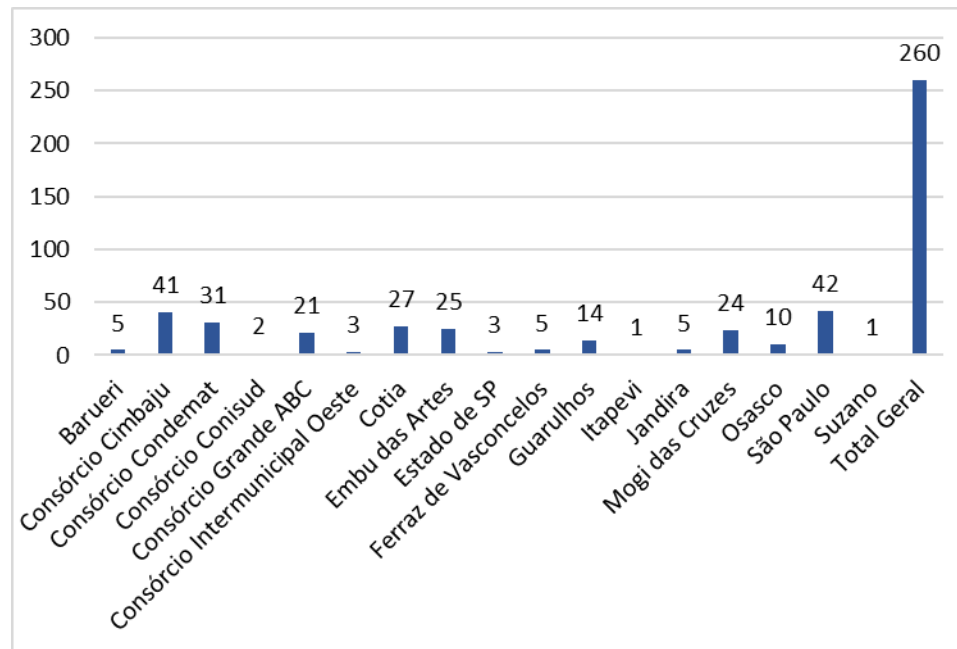


Fonte: Emplasa, 2017.
Elaboração própria.

A maioria das propostas enviadas pela sociedade civil estavam relacionadas a questões metropolitanas ou regionais. Das dez propostas que se referiam especificamente a um local, seis referiam-se a estradas ou rodovias, três a rios e uma a uma unidade de conservação.

A mesma análise foi feita para as propostas do poder público, considerando também, além dos municípios, os consórcios regionais como proponentes organizados territorialmente. O Gráfico 6 mostra a quantidade de propostas enviadas por município ou agrupamento regional.

Gráfico 6: Quantidade de propostas por município, apresentadas pelo poder público



Fonte: Emplasa, 2017.
Elaboração própria.

Conforme já visto na Tabela 4, a quantidade de propostas enviadas por consórcios regionais se destaca, com um total de 98 propostas (37%) e, dentre os consórcios, Cimbaju e Condemat lideram, ambos somando 72 propostas (27% do total).

Dos 39 municípios da Região Metropolitana de São Paulo, somente 11 (28%) enviaram propostas individualmente, com São Paulo liderando, com 42 (16% do total de propostas e 27% das propostas enviadas por municípios), seguido por Cotia (27 propostas), Embu das Artes (25 propostas) e Mogi Guaçu (24 propostas). Ressalta-se que, de todas as propostas enviadas por Mogi Guaçu, nenhuma foi incluída no PDUI Preliminar, podendo significar desconhecimento sobre os FPICs e fragilidade institucional.

É preciso pesquisar se os 28 municípios não-proponentes se organizaram em consórcios regionais para envio de propostas ou escolheram não apresentar propostas via plataforma digital - ou até mesmo alguma proposta.

Quanto às propostas aprovadas, o município/região que mais aprovou propostas foi São Paulo - 37 das 42 enviadas (88%) - seguido pelos Consórcio Cimbaju - 33 das 41 propostas (80%) e Condemat - 26 das 31 propostas enviadas (84%).

Na Tabela 5 constam os municípios com mais propostas incidentes sobre seu território. Para tabular estes dados foram identificadas os regiões e municípios mencionados em cada proposta, e quando não havia menção explícita foi suposto que ela se referia a toda RMS. A soma total da quantidade de propostas incidentes por município é maior que a quantidade de propostas, pois em alguns casos havia mais de um município mencionado na proposta.

Tabela 5: Municípios e regiões com: propostas incidentes sobre seu território, quantas delas foram aproveitadas no Caderno preliminar do PDUI e se o município ou região é proponente ou não

Município/Região	Propostas Incidentes	Proponente?	Aproveitadas No Caderno Preliminar
RMSP	201	N	140
Mogi das Cruzes	12	S	10
CONDEMAT	11	S	10
São Paulo	9	S	8
Suzano	9	S	8
CIMBAJU	9	S	8
Jandira	6	S	5
Itaquaquecetuba	6	N	4
Poá	6	N	5
Guarulhos	6	S	5
Caieiras	4	N	3
Ferraz de Vasconcelos	4	S	4
Barueri	2	S	2
Cajamar	2	N	2
Guararema	2	N	1
Franco da Rocha	2	N	1
Itapevi	2	S	2
CONISUD	2	S	2
Grande ABC	2	S	2
Mauá	2	N	2
Santo André	1	N	1
Santana de Parnaíba	1	N	1
Biritiba-Mirim	1	N	0
Salesópolis	1	N	0
Arujá	1	N	1
Pirapora do Bom Jesus	1	N	1
Nazaré Paulista	1	N	1
Francisco Morato	1	N	1
Cotia	1	S	1
São Lorenço da Serra	1	N	1
Embu das Artes	1	S	1
Embu Guaçu	1	N	1

Fonte: Emplasa, 2017.
Elaboração própria.

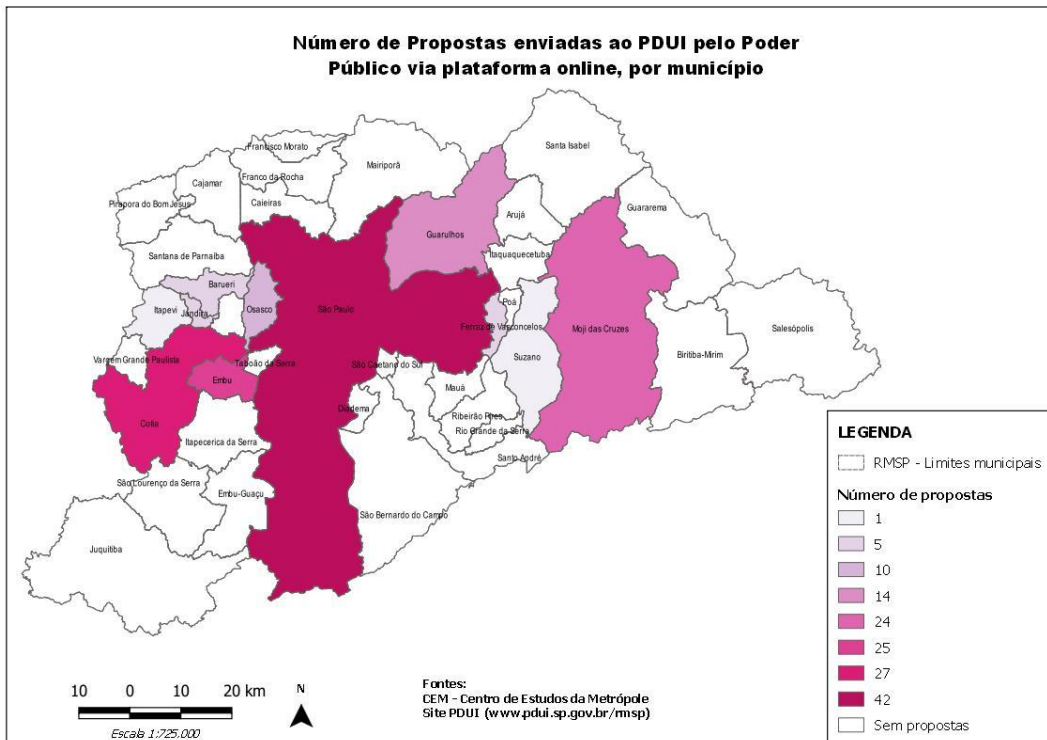
Referente à sociedade civil, Santa Isabel foi o município que mais apresentou propostas, seguido por Mairiporã, e os dois municípios também aparecem como os que tem mais propostas aproveitadas no Caderno Preliminar. Guarulhos, apesar de ter apresentado seis propostas, teve somente três contempladas como propostas preliminares.

Territorialmente, é importante notar que os municípios que mais apresentaram propostas (Santa Isabel, Mairiporã e Guarulhos) encontram-se na região Norte da RMSP e possuem áreas importantes de Preservação Ambiental e Mananciais. Em Santa Isabel e Mairiporã as propostas foram apresentadas em sua maioria por cidadãos, e em Guarulhos, por ONGs. Infelizmente pela ficha constante no sítio do PDUI não é possível verificar se as mesmas pessoas ou instituições fizeram mais de uma proposta.

Uma região relevante na RMSP, a Região do Grande ABC paulista, apresentou somente 3 municípios com proponentes residentes – São Bernardo do Campo, Rio Grande da Serra e Santo André. Dois municípios, Diadema e São Caetano do Sul, não tiveram nenhuma proposta realizada nem proposta incidente sobre seu território. Três regiões foram explicitamente citadas em propostas: as sub-regiões Oeste e Norte da RSMP e a Área de Proteção e Recuperação dos Mananciais (APRM) Baixo Tietê – Cabeceiras.

Sobre as propostas do poder público, apresentadas no Mapa 4, vemos que a concentração municipal é bem maior que a da sociedade civil, com municípios da região Oeste da RMSP predominando territorialmente e os das “bordas” metropolitanas sem apresentar propostas isoladamente. Os municípios proponentes estão em regiões

de importantes rodovias de interligação da metropolitana intrarregional (Rodoanel Sul), com o Rio de Janeiro (Rodovias Airton Sena e Dutra), Litoral Norte de São Paulo e regiões Oeste do Estado de São Paulo e Sul do Brasil (Fernão Dias e Régis Bittencourt).



Fonte: Emplasa, 2017; CENTRO DE ESTUDOS DA METRÓPOLE.
Elaboração própria.

A Tabela 6 mostra os municípios e a Tabela 7 e o Mapa 5, as regiões onde as propostas feitas pelo poder público mais incidem. Note-se que, com exceção dos municípios da região Noroeste da RSMP, todos os outros que mandaram propostas individualmente fazem parte de consórcios proponentes

Tabela 6: Municípios com mais propostas incidentes em seu território (poder público)

Município com mais incidências	Propostas	Proponente?	Aproveitadas No Caderno Preliminar
Mogi das Cruzes	12	S	10
São Paulo	9	S	8
Suzano	9	S	8
Jandira	6	S	5
Itaquaquecetuba	6	N	4
Poá	6	N	5
Guarulhos	6	S	5

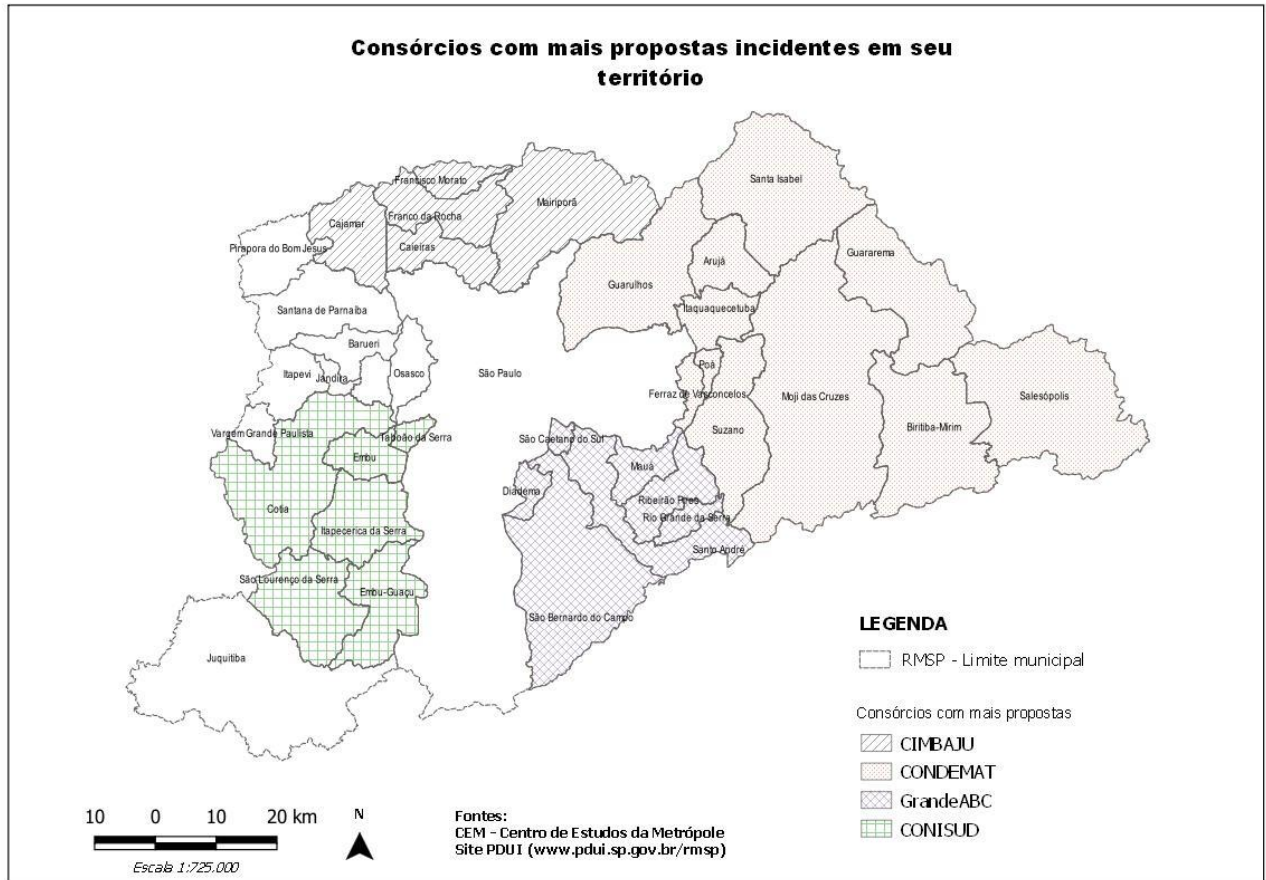
Fonte: Emplasa, 2017.
Elaboração própria.

Tabela 7: Regiões com mais propostas incidentes em seu território (poder público)

Maiores Incidências Regionais	Propostas	Proponente?	Aproveitadas No Caderno Preliminar
RMSP	201	N	140
CONDEMAT	11	S	10
CIMBAJU	9	S	8
CONISUD	2	S	2
Grande ABC	2	S	2

Fonte: Emplasa, 2017.
Elaboração própria.

Mapa 5: Regiões com mais propostas incidentes em seu território, apresentadas pelo poder público



Fonte: Emplasa, 2017.; CENTRO DE ESTUDOS DA METRÓPOLE

Elaboração própria.

CONCLUSÕES

A análise dos processos participativos, via Plataforma Digital do PDUI – RMSP, pode ser dividida em três partes: a análise das propostas enviadas para o PDUI Preliminar pela Sociedade Civil, via Plataforma Digital; a análise da estrutura da Plataforma e a análise da gestão dos processos participativos pela Emplasa.

Sobre as propostas enviadas pela Sociedade Civil, pode-se considerar que 53 propostas é um número muito baixo para uma região com 21,4 milhões de habitantes (estimativa do IBGE para 2017) com a melhor estrutura tecnológica e de redes de dados do país. Porém, estas propostas foram apresentadas durante o período em que ocorriam as Audiências de Mobilização do PDUI (de abril e setembro de 2016), em um período em que o processo participativo ainda estava se estabelecendo e a população ainda não tinha discutido com profundidade as questões metropolitanas – o que seria feito nas Oficinas Regionais, que só começaram a ocorrer em setembro de 2017. Mesmo assim, somente 30% das propostas da Sociedade Civil não foram aproveitadas no PDUI preliminar, sendo que somente duas não correspondiam a temas não referentes à Região Metropolitana. Além disso, a maioria das propostas contemplava não questões locais, mas temas referentes à toda metrópole ou a problemas regionais, ou seja, apesar de poucas, as propostas apresentaram qualidade técnica e conhecimento das questões metropolitanas.

O poder público, apesar de ter enviado 260 propostas, teve a mesma proporção de propostas rejeitadas que a sociedade civil. Enquanto gestores públicos era esperado que possuíssem maior conhecimento das questões metropolitanas e

institucionais às quais o PDUI se refere. Seria preciso entender como essas propostas foram discutidas municipalmente ou se a responsabilidade de proposição ficou a cargo de técnicos da prefeitura.

O predomínio tanto de órgãos relacionados ao meio ambiente enquanto propositores como das propostas temáticas sobre “Meio Ambiente, Saneamento e Recursos Hídricos” - todos temas ligados à sustentabilidade e qualidade ambiental – mostra a relevância do tema na Região Metropolitana de São Paulo. A quantidade de propostas na área de “Mobilidade e Logística” (23%) é superior à de propostas enviadas por órgãos relativos ao tema (9%), possivelmente porque tanto o Executivo como os Consórcios enviaram propostas neste tema, e seria preciso fazer a tabulação de propostas por tema enviado por cada órgão ou entidade regional para confirmar esta hipótese.

Ao fazer a análise sobre a estrutura da PDIS enquanto instrumento de e-gov, vamos que já que na página principal havia um link direto (e em destaque) para a população e o poder público enviarem propostas. O formulário que a sociedade civil deveria preencher era bem simples, enquanto o direcionado ao poder público era mais complexo e exigia a classificação das propostas em temas que ela impactaria - o que é diferente da classificação feita *a posteriori* pela Emplasa. Na plataforma também consta a divulgação das atividades e informações sobre os processos participativos (audiências, reuniões) e seus resultados, porém não é fácil encontrar documentos na plataforma a não ser que você tenha certa familiaridade com a temática.

Destaque pode ser dado à metodologia de gestão dos processos participativos da Emplasa. Contrariamente ao que é normalmente visto no Brasil, onde

predomina uma dificuldade de se criar canais institucionalizados de participação popular e um descolamento entre os legisladores e o uso do governo eletrônico, o processo de e-gov criado pela empresa mostra a intencionalidade séria de promover a participação e considerar verdadeiramente as contribuições da população na governança metropolitana e nos processos legislativos voltados ao ordenamento territorial.

Todas as propostas feitas via plataforma estão disponíveis no sítio e foi elaborado um “Relatório de Propostas”, contendo os dados dos proponentes (município, tipo, data), se a proposta foi aproveitada no PDUI Preliminar e em que capítulo ou diretriz - e a leitura do PDUI Preliminar comprova que as propostas realmente constam no trabalho. Caso a proposta tenha sido recusada, no relatório é apresentada a justificativa.

Um ponto relevante a ser considerado é que, na 2ª fase dos processos participativos, onde a Sociedade Civil deveria apresentar contribuições ao PDUI Preliminar, foram apresentadas somente 25 contribuições via Plataforma *online*, mas foram apresentadas, em Audiências Públicas, 671 contribuições. Isso pode indicar que: a) que as oficinas de mobilização deram resultado; b) que, por ser um tema técnico, a população precisa ser “provocada” com algum material que embase a discussão (por exemplo, o Caderno Preliminar de Propostas); e c) que a população ainda está “apegada” aos processos tradicionais de participação e/ou ainda não confia no governo eletrônico como instrumento de participação.

Em resumo: há um descompasso entre a boa qualidade técnica e de *layout* da Plataforma do PDUI – RMSP, a metodologia cuidadosa e transparente de gestão dos

processos participativos realizados pela Emplasa a partir da Plataforma e a real participação da população via governo eletrônico. Os métodos e instrumentos existem, é preciso buscar identificar, no processo de elaboração do PDUI, porque a população não os utilizou.

Já com relação ao poder público é preciso pesquisar os processos de elaboração das propostas pelos municípios e consórcios e quantificar e qualificar sua participação nas Audiências, oficinas, conselhos e câmaras técnicas enquanto propositores.

4. REFERÊNCIAS

SILVA, A. F. C.; CLEMENTINO, M. L. M.; ALMEIDA, L. S. B. Regimes urbanos e governança democrática: abordagens sobre o poder na cidade. XVII ENCONTRO NACIONAL DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM PLANEJAMENTO URBANO E RURAL (ENANPUR). *Anais...* São Paulo, 22 a 26 de maio 2017. Disponível em: <http://anpur.org.br/xviienanpur/principal/publicacoes/XVII.ENANPUR_Anais/ST_Sessoes_Tematicas/ST%2010/ST%2010.5/ST%2010.5-04.pdf>. Acesso em: 15 nov. 2018.

AVRITZER, L. Instituições participativas e desenho institucional: algumas considerações sobre a variação da participação no Brasil democrático. *Opin. Pública*, Campinas, v. 14, n. 1, p. 43-64, jun. 2008. Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-62762008000100002&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 15 nov.2018.

AZEVEDO, S.; ANASTASIA, Fátima. Governança, “Accountability” e Responsividade. *Revista de Economia Política*, São Paulo, v. 22, n. 1 (85), p. 79-97, jan./mar. 2002.

BALBIM, R. N. et al. Desafios contemporâneos na gestão das regiões metropolitanas *Revista Paranaense de Desenvolvimento*, Curitiba, n. 120, p. 149-176, jan./jun. 2011. Disponível em: <<http://www.ipardes.pr.gov.br/ojs/index.php/revistaparanaense/article/view/245>>. Acesso em: 12 nov. 2018.

BRASIL. *Constituição Federal de 1988*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm> Acesso em: 25 de outubro de 2018.

BRASIL. Lei Federal 13.089, de 13 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.** *Portal da legislação – governo federal*. 2015. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2015/Lei/L13089.htm>. Acesso em: 15 nov. 2018.

BARBOSA., C., MEDEIROS, A., QUEDAS, A. S. R. *E-gov e Governança Metropolitana: A participação por meio eletrônico da sociedade civil na elaboração do PDUI - Plano de Desenvolvimento Integrado da Região Metropolitana De São Paulo*. Trabalho apresentado à Escola do Parlamento da Câmara Municipal de São Paulo, como requisito parcial para aprovação na disciplina de “Gestão e Administração Pública no Brasil: fundamentos, conceitos e princípios. São Paulo, 2017.

BREGA, J. F. F. *Governo eletrônico e direito administrativo*. Tese de Doutorado em Direito do Estado, Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, 2012.

CAPOBIANCO, A. M. Relações intergovernamentais na metrópole: adequação institucional para a ação. *Instituto de Estudos Avançados (IEA)*, 2004. Disponível em: <<http://www.iea.usp.br/publicacoes/textos/capobiancometropole.pdf>>. Acesso em: 20 maio 2017.

COSTA, M. A. et al. Do processo de metropolização institucional à implementação do estatuto da metrópole: dois balanços, suas expectativas e incertezas *in* COSTA, M. A.; TSUKUMO, I. T. L. (Org.). *40 anos de regiões metropolitanas no Brasil*. Brasília: IPEA, 2013, p. 42. Disponível em http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=19647. Acesso em: 20 de novembro de 2018

COSTA, M. A.; TSUKUMO, I. T. L. (Org.). *40 anos de regiões metropolitanas no Brasil*. Brasília: IPEA, 2013. Disponível em http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=19647. Acesso em: 15 de novembro de 2018

COSTA, M. A.; TSUKUMO, I. T. L. (Org.). *Brasil Metropolitano em foco. Desafios à implementação do Estatuto da Metrópole*. Brasília: IPEA, 2018. Disponível em http://www.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/livros/livros/180410_brasil_metropolitano_em_foco_cap01.pdf. Acesso em: 15 de novembro de 2018

D'ALMEIDA, C. H., MARGUTTI, B. O. A elaboração do plano e da governança da Região Metropolitana De São Paulo: premissas e escopo, metas e método, estratégias e resultados da primeira fase do processo. IPEA, 2018.

DAHL, R. A.. Democratização e Opinião Pública. *Poliarquia: participação e oposição*. 1ª ed. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2015

DAVANZO, A. M. Q. et al. Metropolização e Rede Urbana *in* FURTADO, B. A., PEREIRA, R. H. M. *Dinâmica urbano-regional: rede urbana e suas interfaces*. Brasília : Ipea, 2011. Disponível em <http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&id=7636>. Acesso em 10 de novembro de 2018.

DINIZ, E. H.; BARBOSA, A.; JUNQUEIRA, A. R. B.; PRADO, O. O governo eletrônico no Brasil: perspectiva histórica a partir de um modelo estruturado de análise. *Revista Administração Pública*, v. 43, n. 1, p. 23-48, 2009.

EMPRESA PAULISTA DE PLANEJAMENTO METROPOLITANO – EEMPLASA. *Visão da Metrópole: Subsídios para a elaboração do PDUI Região Metropolitana de São Paulo*. São Paulo, Emplasa, 2016. Disponível em <<https://www.pdui.sp.gov.br/rmsp/wp-content/uploads/2016/03/Vis%C3%A3o-da-Metropole.pdf>>. Acesso em: 25 de Novembro de 2017.

_____. *Caderno Preliminar de Propostas: Fichas Síntese para o PDUI RMSP*. São Paulo, Emplasa, 2017. Disponível em <<https://drive.google.com/file/d/0B-1GWvY9rzeBUHRWUGtsdm9wSIU/view>>. Acesso em: 25 de Novembro de 2017

_____. *Cartilha do Cidadão Metropolitano – PDUI-RMSP*. São Paulo, Emplasa, 2016. Disponível em <https://www.pdui.sp.gov.br/rmsp/wp-content/uploads/2016/04/CARTILHA-CIDADA0_revisada.pdf>. Acesso em: 25 de Novembro de 2017

_____. *Guia metodológico do PDUI - RMSP*. São Paulo, Emplasa, 2016. Disponível em <https://www.pdui.sp.gov.br/rmsp/wp-content/uploads/2016/03/Guia_Metodologico_PMSP_11_12_2015-FINAL-V2.pdf>. Acesso em: 25 de Novembro de 2017

_____. *PDUI – Apresentação Audiências Municipais de Mobilização*. São Paulo, Emplasa, 2016. Disponível em <https://www.pdui.sp.gov.br/rmsp/?page_id=60>. Acesso em: 25 de Novembro de 2017

_____. *Relatório de Propostas*. São Paulo, Emplasa, 2017. Disponível em <<https://drive.google.com/file/d/0B-1GWvY9rzeBQ05hMm1fREhFdnM/view>>. Acesso em: 25 de Novembro de 2017

FERNANDES, A. S. A; ARAUJO, S. A criação de municípios e a formalização de regiões metropolitanas: os desafios da coordenação federativa. *Urbe, Rev. Bras. Gest. Urbana*. 2015, vol. 7, n. 3, pp. 295-309. 2015. Disponível em <<http://dx.doi.org/10.1590/2175-3369.007.003.AO07>>. Acesso em: 10 de novembro de 2018.

FILGUEIRAS, F.. *Desenvolvimento institucional e controle da gestão pública: uma análise do sistema de accountability brasileiro*. 39º Encontro Anual da ANPOCS. Caxambu, outubro de 2015.

FIRKOWSKI, O. Metrôpoles e Regiões Metropolitanas no Brasil: conciliação ou divórcio? in FURTADO, B. A., FRANÇA, K. C. B., KRAUSE, C.(org.). *Território metropolitano, políticas municipais: por soluções conjuntas de problemas urbanos no âmbito metropolitano*; Brasília: Ipea, 2013

GUIMARÃES, T. de A.; MEDEIROS, P. H. R. A relação entre governo eletrônico e governança eletrônica no governo federal brasileiro. *Cadernos EBAPE.BR*. v. 3, III, n. 4, dez. 2005.

HARVEY, D. O direito a cidade. *Lutas Sociais*, São Paulo, n.29, p.73-89, jul./dez. 2012. Disponível em <https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/272071/mod_resource/content/1/david-harvey%20direito%20a%20cidade%20.pdf>

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). *Regiões Metropolitanas, Aglomerações Urbanas e Regiões Integradas de Desenvolvimento*. Disponível em <<https://www.ibge.gov.br/geociencias-novoportal/organizacao-do-territorio/estrutura-territorial/18354-regioes-metropolitanas-aglomeracoes-urbanas-e-regioes-integradas-dedesenvolvimento.html?edicao=18355&t=downloads>>. Acesso em: 10 de novembro de 2018

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). *Pesquisa Áreas Urbanizadas do Brasil – 2005*. Disponível em <<https://www.ibge.gov.br/geociencias-novoportal/organizacao-do-territorio/tipologias-do-territorio/15789-areas-urbanizadas.html?edicao=16668&t=sobre>>. Acesso em 10 de novembro de 2018.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). *Governança interfederativa e repartição constitucional de competências: uma análise das inovações trazidas pelo estatuto da metrópole*. Disponível em https://ww2.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/mapa_mercado_trabalho/notastecnica.shtm Acesso em: 10 de novembro de 2018

MARTINE, G. MCGRANAHAN, G. A transição urbana brasileira: trajetória, dificuldades e lições aprendidas in BAENINGER, R. (org.). *População e Cidades: subsídios para o planejamento e para as políticas sociais*. Campinas: Núcleo de Estudos de População-Nepo/Unicamp; Brasília: UNFPA, 2010. Disponível em <http://www.nepo.unicamp.br/publicacoes/livros/pop_e_cidades/pop_e_cidades.pdf>

MARICATO, E. Metrôpoles desgovernadas. *Estud. av.*, São Paulo, v. 25, n. 71, p. 7-22, 2011. Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-40142011000100002&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 25 de Novembro de 2018

MARQUES, E. *Notas sobre a política e as políticas do urbano no Brasil*. Seminário Desenvolvimento e governança regional - Diagnóstico e perspectivas a partir da RMSP. Universidade Federal do ABC. Junho de 2016. Disponível em <http://web.fflch.usp.br/centrodametropole/upload/aaa/1525-UFABC_2016_Edu.pdf>. Acesso em: 15 de Novembro de 2018

MARTELLI, C. G., ROMÃO, W. M. Estudos sobre as instituições participativas: o debate sobre sua efetividade. *Pensamento e Realidade*. São Paulo v. 28, n. 1, 2013, Disponível em < <https://revistas.pucsp.br/index.php/pensamentorealidade/article/view/15723>>. Acesso em: 12 de novembro de 2018.

MATSUDA, C. T. *Governo eletrônico, a reforma democrática do Estado-Nação: A prefeitura da cidade de São Paulo*. Tese de Doutorado, USP, 2006.

MELLO, G.R. *Estudo das práticas de governança eletrônica: instrumento de controladoria para a tomada de decisões na gestão dos estados brasileiros*. Tese de Doutorado, USP, 2009.

MINISTÉRIO DAS CIDADES. *Cadernos do Ministério das Cidades*. Brasília: MCidades/Governo Federal, 2004

MODESTO, P., *Região Metropolitana, Estado e Autonomia Municipal: a governança interfederativa em questão*. 25 de janeiro de 2016. Disponível em: <<http://www.direitodoestado.com.br/colunistas/paulo-modesto/regiao-metropolitana-estado-e-autonomia-municipal-a-governanca-interfederativa-em-questao>>. Acesso em 25 de novembro de 2017

MOURA, R.; HOSHINO, T. A. P. *Estatuto da metrópole: Enfim, aprovado! Mas o que oferece à metropolização brasileira?* Disponível em <http://www.observatoriodasmetropoles.net/download/estatuto_metropole_artigo_rosa.pdf>. Acesso em: 10 out. 2018.

NAÇÕES UNIDAS. *Benchmarking e-government: a global perspective*. New York: United Nations - Division for Public Economics and Public Administration, American Society for Public Administration, 2002.

_____. *World public sector report 2003: e-government at the crossroads*. Nova York: United Nations - Department of Economic and Social Affairs, Division for Public Administration and Development Management, 2003.

OBSERVATÓRIO DAS METRÓPOLES. *Arranjos Institucionais para a Gestão Metropolitana*. RELATÓRIO DE PESQUISA, 2009. Disponível em < http://sengeba.org.br/wp-content/uploads/2015/09/relatorio_arranjos_gestao_metropolitana.pdf>. Acesso em: 12 nov. 2018.

OLIVEN, R.G. *Urbanização e mudança social no Brasil*. Rio de Janeiro: Centro Edelstein, 2010. 146 p. Disponível em < <http://books.scielo.org/id/z439n>>. Acesso em: 10 de Novembro de 2018

OLSON, D. R. From utterance to text: the bias of language in speech and writing. *Harvard Educational Review*. v. 47, n. 3, p. 257-281, 1977. In SMITH, F. *Compreendendo a leitura: uma análise psicolingüística da leitura e do aprender a ler*. 2. ed. rev. Porto Alegre: Artes Médicas, 1991. - EXEMPLO

PINHO, J. A. G. Investigando portais de governo eletrônico no Brasil: muita tecnologia, pouca democracia. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 42, n. 3, mai./jun. 2008.

PLATAFORMA DIGITAL DO PDUI – RMSP. Disponível em <<https://www.pdui.sp.gov.br/rmsp/>>. Acesso em: 28 de Novembro de 2017.

ROLNIK, R; SOMEKH, N. Governar as Metrôpoles: dilemas da recentralização. *São Paulo Perspec.*, São Paulo, v. 14, n. 4, p. 83-90, out. 2000 Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-88392000000400009&lng=en&nrm=iso>. Acesso em 10 de novembro de 2018.

SANTOS, M. *A urbanização brasileira*. 5a ed. São Paulo: Hucitec, 1993.

SÃO PAULO (ESTADO), *Constituição do Estado de São Paulo*. Disponível em: <<http://www.pge.sp.gov.br/centrodeestudos/bibliotecavirtual/dh/volume%20i/constituicao%20estadual.htm>>. Acesso em: 22 de Novembro de 2018

VASCONCELOS, P. A. As metamorfoses do conceito de cidade. *Mercator*, v. 14, n. 17, 2015. Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1984-22012015000400017&lng=en&nrm=iso>. Acesso em 10 de Novembro de 2018.