

APONTAMENTOS SOBRE GOVERNANÇA E PLANEJAMENTO NA REGIÃO METROPOLITANA DE SOROCABA (SÃO PAULO - BRASIL)

Igor Matheus SANTANA-CHAVES¹

Ana Lia LEONEL²

Lidiane Alonso Paixão dos ANJOS³

Sandra MOMM⁴

Marcio José CATELAN⁵

Klaus FREY⁶

¹ Universidade de Sorocaba (UNISO) – Sorocaba – SP – Brasil. Arquiteto e Urbanista. Universidade Federal do ABC (UFABC) – Santo André – SP – Brasil. Mestre e Doutorando em Planejamento e Gestão do Território. Atualmente é pesquisador do temático MacroAmb (FAPESP), GovernAgua (IAI-SARA), e do Laboratório de Planejamento Territorial (LabPlan). ORCID: 0000-0003-3833-9301. igor.chaves@ufabc.edu.br.

² Universidade Federal do ABC (UFABC) – Santo André – SP – Brasil. Mestre e Doutoranda em Planejamento e Gestão do Território. Universidade Federal de São Carlos (UFSCar) – São Carlos – SP – Brasil. Graduação em Ciências Sociais com ênfase em Sociologia. Atualmente é pesquisadora do Temático MacroAmb (FAPESP). Associada ao Laboratório de Planejamento Territorial (LabPlan) (UFABC/PGT). ORCID: 0000-0003-4914-143X. ana.lia@ufabc.edu.br.

³ Universidade Federal do ABC (UFABC) – Santo André – SP – Brasil. Doutoranda no Programa de Pós-Graduação em Planejamento e Gestão do Território. Universidade de São Paulo (USP) – Faculdade de Saúde Pública. São Paulo – SP – Brasil. Mestra em Ciências pelo Programa de Pós-Graduação em Ambiente, Saúde e Sustentabilidade. Universidade Estadual Paulista (Unesp) - Faculdade de Ciências Agrônomicas. Botucatu – SP – Brasil. Bacharel em Engenharia Florestal. Universidade Cruzeiro do Sul – São Paulo – SP – Brasil. Licenciada em Biologia e Ciências. Atualmente é pesquisadora associada no Projeto temático MacroAmb (FAPESP), e GovernAgua (IAI-SARAS). ORCID: 0000-0001-8054-0987. lidiane.anjos@ufabc.edu.br.

⁴ Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC) – Florianópolis – SC – Brasil. Arquiteta e Urbanista. Universidade Regional de Blumenau (FURB) – Blumenau – SC – Brasil. Mestre em Engenharia Ambiental. Universidade de São Paulo (USP) – Instituto de Energia e Ambiente. São Paulo – SP – Brasil. Doutora em Ciências Ambientais. Technical University of Dortmund – Faculty of Spatial Planning. Dortmund - Alemanha. Pós-doutora pelo Department of European Planning Cultures. Universidade Federal do ABC (UFABC) – Santo André – SP – Brasil. Professora associada. Membro permanente e coordenadora do Programa de Pós-Graduação em Planejamento e Gestão do Território. Também é Coordenadora do Global SPRING Network - TU Dortmund/UFABC. ORCID: 0000-0002-9724-5375. sandra.momm@ufabc.edu.br.

⁵ Universidade Estadual Paulista (UNESP) – Rio Claro – SP – Brasil. Licenciado e bacharel em Geografia. Mestre e doutor pelo Programa de Pós-Graduação em Geografia. Universitat de Lleida – Lleida – Espanha. Pós-doutor com estágio de doutorado-sanduiche. Pesquisador Associado do Projeto Temático FragUrb (FAPESP). Também é membro do Grupo de Pesquisa GASPERR e da Rede de Pesquisadores sobre Cidades Médias - ReCiMe. ORCID: 0000-0002-1306-7955. marcio.catelan@unesp.br.

⁶ Universidade de Constança - Konstanz, Alemanha. Doutor em Ciências Sociais. Universidade Tecnológica de Berlim Instituto de Planejamento Urbano e Regional. Berlim – Alemanha. Pós-doutor. Universidade Federal do ABC (UFABC) – Santo André – SP – Brasil. Professor Titular em Políticas Públicas. Pesquisador do CNPq. ORCID: 0000-0002-7564-1764. klaus.frey@ufabc.edu.br.

RESUMO: O artigo contribui com a discussão sobre transformações das estruturas e práticas de governança e planejamento em áreas metropolitanas, tendo como recorte o caso da formação institucional da Região Metropolitana de Sorocaba (RM-Sorocaba). Para tanto, por meio de um diálogo dedutivo-indutivo, iniciamos com a discussão sobre temas de governança e planejamento a fim de compreender a questão metropolitana no Brasil, e se apropria do caso com análise documental. A análise e a discussão envolvem diferentes propostas de agrupamento municipal nos últimos 20 anos e a constituição institucional da RM-Sorocaba e de sua agência. A partir da análise e da revisão da literatura, possíveis estratégias institucionais são discutidas de forma a colaborar com pesquisas, atividades e planos para a RM-Sorocaba, com vistas a promover práticas políticas mais interativas e democráticas entre os diferentes níveis de governança em que ela se estabelece. São apontados desafios para a criação do Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado da Região Metropolitana de Sorocaba (PDUI-RM-Sorocaba), considerando a participação pública e os entraves da governança multiescalar, em virtude do legado técnico-burocrático e racionalista do modelo de planejamento estatal. Por fim, o artigo contribui sobre processos históricos da formação territorial e seus efeitos nos sistemas de governança atualmente institucionalizados e sua efetividade para integração do planejamento nas metrópoles.

PALAVRAS-CHAVE: governança metropolitana; governança multinível; planejamento territorial; região metropolitana de Sorocaba.

NOTES ON GOVERNANCE AND PLANNING IN THE METROPOLITAN REGION OF SOROCABA (SÃO PAULO - BRAZIL)

ABSTRACT: *The article contributes to the discussion on transformations of structures and practices of governance and planning in metropolitan areas, taking as a cutout the case of the institutional formation of the Metropolitan Region of Sorocaba (RM-Sorocaba). To this end, through a deductive-inductive dialogue, we start with the discussion on governance and planning themes in order to understand the metropolitan issue in Brazil, and appropriates the case with documentary analysis. The analysis and discussion involves different proposals of municipal grouping in the last 20 years and the institutional constitution of the RM-Sorocaba and its agency. From the analysis and the literature review, possible institutional strategies are discussed in order to collaborate with research, activities and plans for the RM-Sorocaba, with a view to promoting more interactive and democratic political practices between the different levels of governance in which it is established. Challenges for the creation of the Plan*

for the Integrated Urban Development of the Metropolitan Region of Sorocaba (PDUI-RM-Sorocaba) are pointed out, considering public participation and the obstacles of multiscale governance, due to the technical-bureaucratic and rationalist legacy of the state planning model. Finally, the article contributes on historical processes of territorial formation and their effects on the currently institutionalized governance systems and their effectiveness for planning integration in metropolises.

KEYWORDS: *Metropolitan governance; Multilevel governance; Territorial planning; Sorocaba Metropolitan Region.*

Introdução

A Região Metropolitana de Sorocaba (RM-Sorocaba) é uma das 6 regiões metropolitanas institucionalizadas do Estado de São Paulo. A RM-Sorocaba, com seus mais de 2 milhões de habitantes, representa 4,65% da população estadual, compondo, para o ano de 2016, 3,95% do PIB de todo o Estado de São Paulo (LANÇAS, 2018). No âmbito nacional, revela intensa e diversificada atividade econômica, que se caracteriza pela produção industrial desenvolvida, com predominância dos setores metal-mecânico, eletroeletrônico, têxtil e agrogócio (cana-de-açúcar) (PDUI-RM-Sorocaba, 2019). Dado o crescimento da influência de atores não estatais na dinâmica da região, como grandes indústrias (exemplo: a Companhia Brasileira de Alumínio (CBA), a Toyota e a Votorantim S.A. (Votoran), que impactam o ordenamento territorial, os fluxos produtivos e a funcionalidade da região (BUGANZA, 2010; BURGOS, 2015; LANÇAS, 2018), este artigo se pauta na governança metropolitana para discutir as emergências da região.

Para Klaus Frey (2012), os limites e os desafios da questão metropolitana nos processos de redemocratização na América Latina voltaram a ganhar relevância nas últimas décadas, relacionada ao reconhecimento da importância dessas regiões para o processo geral de desenvolvimento econômico. Dado esse panorama, o artigo explora como se deu a criação da RM-Sorocaba e as implicações advindas desta nova condição político-administrativa para o debate da governança e do planejamento em regiões metropolitanas no Brasil. É relevante pontuar que o termo governança abrange uma diversidade de usos e diferentes contextos teóricos, mas que compartilha, minimamente, a noção de uma visão mais diversificada da autoridade e seu exercício e, ainda, que geralmente as teorias de governança sugerem que os padrões de governo são produtos das

ações e lutas políticas dos diversos agentes envolvidos (BEVIR, 2009). Para o termo polissêmico planejamento, são consideradas as produções e os desafios desse campo de conhecimento e suas práticas (KLINK *et al.*, 2016), entendido como aquele que produz reflexões e proposições sobre processos espacializados, na perspectiva das dinâmicas e das institucionalidades (ou não) de territórios.

Observando a dinâmica macrorregional, a RM-Sorocaba compõe a Macrometrópole Paulista (MMP) – uma das maiores extensões urbanas do Hemisfério Sul, com características particulares resultantes de complexas e contínuas dinâmicas territoriais (GONÇALVES *et al.*, 2021; ZIONI *et al.*, 2019). A MMP é formada por 174 municípios e entendida aqui a partir do conceito de mega-cidade região (MAGALHÃES, 2008; XU; YEH, 2010, LENCIONI, 2015; HALL; PAIN, 2006); é polarizada por São Paulo, mas com um grau de policentricidade, destacando subpolos como Campinas e Santos. Na dinâmica macrorregional, a RM-Sorocaba tem importância no abastecimento de recursos econômicos por meio de atividades agrícolas e industriais, e de serviços para a metrópole paulista (EMPLASA, 2014). No entanto, é possível avaliar, pelo Plano de Ação da Macrometrópole Paulista (PAM) de 2014, produzido pela extinta Emplasa (2014), um baixo nível de investimentos planejados e direcionados para a região.

A MMP, na qual a RM-Sorocaba faz parte das seis regiões metropolitanas, se configura como uma região heterogênea e complexa, que concentra riqueza e desigualdade, com processos produtivos flexíveis e que caracteriza novas formas de polarização da metrópole. Esse território, por onde se dão processos dinâmicos característicos da urbanização contemporânea, se configura, ao mesmo tempo, muito articulado e muito desigual, provocando a heterogeneização do espaço, aquilo que Allen *et al.* (2002) chamam de “região com buracos”. Isso é, esta região conecta polos regionais e centralidades metropolitanas, enquanto abrange seus entornos rurais e hinterlândias – geralmente precários, dispersos e isolados (CASTRO; SANTOS-JUNIOR, 2017; TAVARES, 2018; LEONEL; ZIONI; MOMM-SCHULT, 2019; ZIONI *et al.*, 2019; TRAVASSOS *et al.*, 2020).

Dessa forma, em um diálogo dedutivo-indutivo, as dimensões teórica e empírica foram desenvolvidas concomitantemente em uma perspectiva reflexiva (CRESWELL, 2014; SANYAL; VALE; ROSAN, 2012) e propositiva. Assim, o artigo está organizado em três seções: A primeira aborda reflexões sobre a governança e o planejamento na escala regional-metropolitana; a segunda está dedicada à dimensão empírica e se divide em duas partes: iniciamos observando os processos socioespaciais e a institucionalização da RM-Sorocaba, considerando

o contexto da chamada MMP, ou a inserção desta em processos interesca-
lares, que abrange cidades de distintos papéis e funções, diferentes configurações
urbano-metropolitanas, arranjos espaciais urbano-regionais e, como é o caso da
RM-Sorocaba, de arranjos institucionais de gestão metropolitana (MOURA,
2016); em seguida nos debruçamos sobre a institucionalidade e a organização da
governança da RM-Sorocaba, analisando também sua agência metropolitana. A
terceira seção, com caráter propositivo, apresenta apontamentos complementares
envolvendo a RM-Sorocaba e a elaboração do seu Plano de Desenvolvimento
Urbano Integrado da Região Metropolitana de Sorocaba (PDUI-RM-Sorocaba),
no contexto regional da MMP, e a sua relação com as dinâmicas e os processos
globais em andamento.

Reflexões sobre a governança e o planejamento metropolitano

Nas últimas décadas observamos um aumento na densidade de intera-
ções espaciais interescales com refuncionalização na rede urbana brasileira. Os
processos de globalização e urbanização passam a conviver com um “reponti-
lhamento” de aglomerações urbanas no território brasileiro (MOURA, 2016).

As transformações expressivas provocadas pela metropolização contem-
porânea na configuração espacial induziram a expansão das aglomerações
metropolitanas para longe dos limites do núcleo aglomerado original,
inicialmente em direção a seus arredores imediatos e logo para áreas mais
distantes, desvanecendo fronteiras municipais, estaduais e até mesmo
nacionais (MOURA, 2016, p. 13).

A metropolização do espaço, muito embora tenha seus limites no que tan-
ge à espacialização das instituições e das empresas, não mais se restringe à região
metropolitana, potencializando aglomerações urbanas em múltiplas escalas e se
estendendo em descontínuo pelo território brasileiro. Para Lencioni (2003, p.
36), “o processo de metropolização do espaço não diz respeito apenas à região
metropolitana; ou seja, não é exclusivo da metrópole e nem se confina mais nas
fronteiras da região”. Assim, a questão metropolitana no Brasil é permeada por
diversas influências, como o desenho federativo e as relações intergovernamen-
tais, as mudanças ideológicas dos regimes políticos, o contexto econômico, entre
outros fatores que modificam suas estruturas formais e não formais.

Além da formação de arranjos espaciais gerados da relação entre o modo
de produção capitalista e o processo de urbanização contemporâneo, o pacto

federativo brasileiro estabeleceu o formato das competências concorrentes para a maioria das políticas públicas, incluindo os municípios como entes permanentes, com autonomia executiva, legislativa e tributária. Ou seja, qualquer ente federativo está autorizado a implementar programas de políticas sociais, colocando as três esferas de governo em um equilíbrio instável em que o poder de gestão do sistema político é dividido e compartilhado em um mesmo espaço territorial (ARRETCHE, 2004; COSTA, 2004; SOUZA, 2007).

Segundo Celina Souza (2007), o federalismo destaca duas dimensões: o desenho constitucional e a partilha de poder territorial, em que “a dimensão territorial do federalismo lida com a distribuição de poder no território por meio de arranjos institucionais” (SOUZA, 2007, p. 242), considerando os contextos político-institucional, socioeconômico e histórico. Vale destacar que, apesar disso, a implementação do processo de descentralização se iniciou de maneira desordenada e sem planejamento adequado (ABRUCIO; SYDOW, 2018). Com os avanços alcançados nas últimas décadas, outras formas de cooperação surgiram por meio do “associativismo territorial” (ABRUCIO; SYDOW, 2018, p. 50), como os comitês de bacias hidrográficas e as regiões metropolitanas. A Região Metropolitana (RM) pode ser compreendida como um recorte espacial em que agentes econômicos, empresas e ações da gestão pública municipal, estadual e federal atuam gerando novas tensões nas Relações Intergovernamentais (RIG), entendendo estas relações “como uma combinação de estruturas e processos que interagem continuamente [...] legitimados pela prática” (SOUZA, 2007, p. 247). Dentro deste cenário, as RIGs são elementos essenciais na estrutura do federalismo mais descentralizado, atuando como uma ferramenta para o estabelecimento de cooperações (GRIN; RUIZ; CRAVACUORE, 2020).

Apesar da intenção cooperativa do federalismo brasileiro (ênfaticada no Art.º 23 da Constituição Federal de 1988; BRASIL, 1988), a gestão metropolitana tem sido comumente entendida como uma forma de centralização associada ao autoritarismo, que ameaçaria a descentralização e a autonomia do ente local, em vez de uma forma de coordenação federativa necessária em vista das interdependências existentes entre os municípios das regiões metropolitanas. Essa perspectiva é herança do regime militar que institucionalizou as primeiras RMs em 1973⁷, sem assegurar uma participação adequada dos estados e municípios. Mesmo a redemocratização não proporcionou um ambiente político favorável para o estabelecimento de estruturas e práticas eficazes de articulação dos entes subnacionais em relação à gestão da RM. Assim, a ausência de mecanismos de

⁷ Lei complementar N.º 14, de 8 de junho de 1973: Estabelece as regiões metropolitanas de São Paulo, Belo Horizonte, Porto Alegre, Recife, Salvador, Curitiba, Belém e Fortaleza.

cooperação, de entidades nas estruturas metropolitanas e de recursos específicos para financiar as RMs deixou a governança dessas regiões em um vazio institucional, político, administrativo e financeiro. Como consequência, os custos transacionais para o estabelecimento de mecanismos cooperativos têm sido considerados muito altos em relação a possíveis benefícios, sendo as relações intermunicipais nas metrópoles brasileiras marcadas antes por competição e conflitos do que pela cooperação (SOUZA, 2007; ABRUCIO; SANA; SYDOW, 2010; BRANDÃO, 2011).

Pensando na estrutura institucional com seus níveis de autonomia política e administrativa, vinculados ao surgimento de arenas políticas, há ainda um distanciamento entre as tomadas de decisão e a visão do planejamento nas formulações de políticas públicas de RMs. Consequentemente, Abrucio e Sydow (2018, p. 55-56) definem RM como “aglomerado de municípios contíguos/limítrofes”, que compõem uma região com características similares, sejam territoriais, climática ou produtiva, ou até por possuírem a mesma bacia hidrográfica, infraestrutura e/ou logística, que, embora apresentem as mesmas problemáticas, não possuem ações de cooperação ou coletivas. Apesar de a Constituição de 1988 permitir maior autonomia na criação das RMs, a forma de articulação entre os municípios e os estados não era prevista e também não havia instrumentos legais que comportassem um novo nível de tomada de decisão.

Segundo Abrucio e Sydow (2018, p. 57), apenas o Estatuto da Metrópole (Lei nº 13.089), instituído em 2015 (modificado em 2018 a partir da Lei Federal nº 13.683), trouxe medidas em prol do avanço nas interações e na cooperação entre os entes que compõem a RM, estabelecendo normas para o planejamento, a gestão e a execução de ações em RMs e aglomerações urbanas, sendo, de acordo com os autores, a “ação institucional mais importante” visando o fortalecimento das RMs. As diretrizes do Estatuto da Metrópole (BRASIL, 2015) norteiam os municípios e os estados quanto à necessidade de atuação dentro de uma estrutura de governança interfederativa (Capítulo III), além de designar instrumentos de desenvolvimento urbano integrado (Capítulo IV) como planos, consórcios, convênios e parcerias. Desta forma, a Lei nº 13.089/15 incentiva a atuação e interação conjunta entre os diferentes atores, pois permite novas perspectivas de organização de consórcios e parcerias, trazendo para os espaços de discussão atores públicos, privados e sociedade civil.

Porém, a construção de mecanismos de governança regional, sejam redes, consorciamento, fóruns, etc., mais do que adotar um modelo, implica o equacionamento das soluções de cooperação frente aos custos transacionais que devem ser enfrentados pelos atores individuais. No geral, os custos transacionais neces-

sitam ser baixos para que os benefícios ultrapassem os custos da ação coletiva e, nesse caso, se destaca a importância que a auto-organização representa para estas instituições, sejam elas formais ou informais (FEIOCK, 2008).

No caso da governança metropolitana, segundo Frey (2012), deve-se considerar a dimensão horizontal (ação intermunicipal) e a vertical (dos bairros ao estado, à união, ou, ainda, às relações internacionais). Ela, dessa forma,

[...] ultrapassa a mera necessidade de criar uma instância de planejamento em nível regional, dotada de competências e capacidades para garantir uma racionalidade técnica supostamente superior para melhor enfrentar os dilemas de ação coletiva relacionados à fragmentação das competências jurisdicionais (FREY, 2012. p. 89).

No caso brasileiro, o enfrentamento a esses dilemas esbarra em limites herdados de sua trajetória, como relações clientelistas e patrimonialistas de dominação de elites locais que reforçam a competitividade e influenciam os interesses políticos – e, conseqüentemente, a cultura político-administrativa – “privilegiando a fragmentação do processo político e, logo, sua despolitização” (FREY, 2012, p.90-91).

Dialogando com a governança metropolitana, o planejamento, enquanto campo de conhecimento e práticas relacionadas com dinâmicas especializadas e institucionalizadas (ou não), vem passando por inúmeras transformações, em diversas escalas, do global ao local. Desde o último quartel do século passado, são contínuos os tensionamentos e as mudanças, por meio das fissuras no modelo técnico-burocrático e nas viradas comunicativa e neoliberal, que forçam a reflexão sobre os caminhos do planejamento (HEALEY, 1997; SAGER, 2011; BAETEN, 2018). Debates emergentes sobre justiça social e ambiental, sustentabilidade, equidade, pós-colonialismo e decolonialismo (HARVEY, 1980, 1997; AGYEMAN *et al.*, 2016; ACSELRAD, 2009; MIRAFTAB, 2009, 2016; FAINSTEIN, 2018; ÁLVAREZ; COOLSAET, 2020) agregaram valores para o ideário do campo. Esse ideário envolve agendas e plataformas globais como os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), da Organização das Nações Unidas (ONU), que convocam os agentes do planejamento a rever marcos normativos, métodos e técnicas em processos e práticas (MOMM *et al.*, 2020; MOMM; KINJO; FREY, 2020). Da mesma forma, *drivers* como a urbanização extensiva e o neoliberalismo globalizante criam dinâmicas territoriais em um processo de “articulação/desarticulação” que não é fixo, nem homogêneo, e levam

à “construção/transformação espacial do poder do Estado” (BRENNER, 2018, p. 108).

A resultante desse processo são territórios flexíveis do ponto de vista das escalas, dos sistemas e das práticas permeados por múltiplos atores, sem necessariamente a liderança do Estado. Do ponto de vista teórico, alinha-se com um planejamento pós-político, que, para Metzger (2018, p.185), citando Allmendinger *et al.* (2015), constitui-se em uma forma de governança espacial neoliberal. Para esses autores, nesse formato o conflito não foi removido do planejamento, mas foi deslocado e “cuidadosamente coreografado” com a ajuda de, por exemplo, acordos de governança liderados por parcerias centrados em objetivos vagos e conceitos aparentemente incontestáveis de “bem-estar”, “desenvolvimento sustentável”, “mudança climática”, entre outros. As reflexões, em recentes publicações, registram o debate sobre a formação da MMP como unidade de planejamento e governança, e possibilitam avançar na compreensão da RM-Sorocaba.

O caso da formação da Região Metropolitana de Sorocaba (RM-Sorocaba)

Em uma contextualização sobre a RM-Sorocaba, situada a oeste da Macrometrópole Paulista (MMP), é imprescindível apontar atividades que consolidaram sua formação e são bases da sua estruturação econômica e caracterização social – material e imaterial. A primeira a destacar foi o bandeirantismo, no século XVII, responsável pelas primeiras ocupações, descobertas de minas, expulsão e doutrinação de povos indígenas locais. Logo em seguida, o ciclo de atividades voltadas ao mercado de muares – tropeirismo –, no século XVIII, responsável por iniciar a primeira rede de comunicação e comércio no sentido sul do Estado (e Federação), e permitir o enriquecimento das elites locais e de Portugal, do qual o Brasil ainda era colônia. Posteriormente, no século XIX, destaca-se o papel das ferrovias, com a Estrada de Ferro Sorocabana, que integrou a região à economia da capital paulista, bem como financiou a introdução de imigrantes e a monocultura de exportação (em destaque o algodão e a cana-de-açúcar), e a indústria têxtil, popularizando a região, no período, como a *Manchester* Paulista (SANTANA-CHAVES, 2019).

A pesquisadora Cíntia Buganza (2010) em seu estudo sobre a “Pré-metropolização de Sorocaba”, ressalta que, no século XX, a região foi bastante impactada pelas transformações e pelos planos nacionais iniciados no Governo

Kubitschek⁸. Segundo a autora, o Plano de Metas (Programa de industrialização e modernização) e a chegada da rodovia Raposo Tavares (SP-270), acabaram por diversificar a indústria regional na década de 1950. Na década de 1970, o 2º Plano Nacional de Desenvolvimento vai influenciar a descentralização industrial e a reordenação da produção. Assim, investe-se no setor industrial da região, convertendo-a para a produção de bens intermediários (de capital e de consumos duráveis) e para a exploração mineral (Votorantim S.A. e a Companhia Brasileira de Alumínio). Na década de 1980, com a rodovia Castelo Branco (SP-280, também denominada BR-374), a indústria se expande e supera a média estadual de produção. Em meados de 1990, a indústria têxtil entra em declínio e a região assiste ao encolhimento de sua zona industrial e à ascensão do setor terciário (BUGANZA, 2010).

Quando analisamos a RM-Sorocaba, no contexto da MMP, ela se revela como parte da estrutura de uma urbanização extensiva, aqui entendida “para além das cidades em redes que penetram virtualmente todos os espaços regionais integrando-os em malhas mundiais” (MONTE-MOR, 1994, p.3). Assim, é a própria representação da dinâmica territorial dominante do Estado contemporâneo, desde o centro dinâmico até as várias periferias que se articulam dialeticamente aos centros e subcentros (MONTE-MOR, 2003). Este fenômeno incidente à metropolização regional, se reflete na produção e reprodução de megacidades-regiões (XU; YEH, 2010; LENCIONI, 2015), bem como em um notável aumento das atividades de planejamento e governança fora do sistema estatutário – os *soft spaces* (ALLMENDINGER *et al.*, 2015) em um cenário de planejamento pós-político (METZER, 2018).

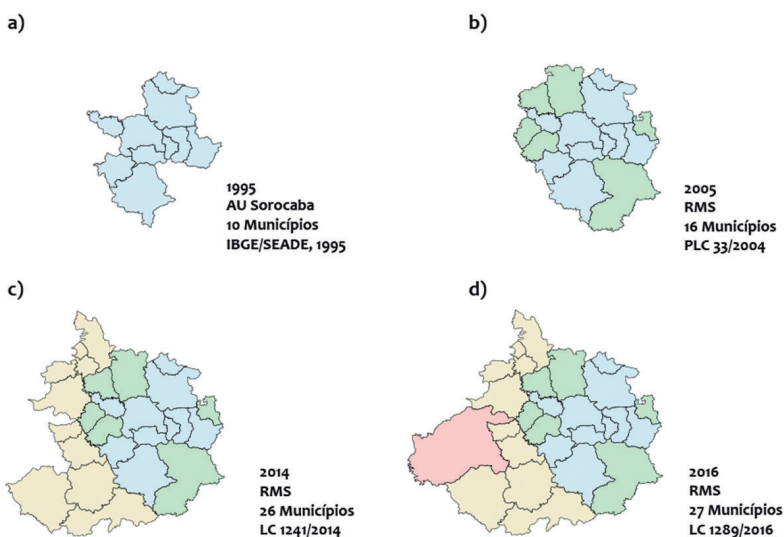
A partir da Fig. 1, é possível observar as diversas formas institucionais previstas e formalizadas para a região desde meados da década de 1990. O primeiro agrupamento (a) organizou a região como uma Aglomeração Urbana⁹ (AU) em torno do município de Sorocaba, seguindo a proposta de agrupamento

⁸ Juscelino Kubitschek de Oliveira (ou popularmente conhecido por JK), foi um médico e oficial da Polícia Militar mineira que exerceu a Presidência da República entre 1956 e 1961. Em sua gestão, que tinha como *slogan* “50 anos em 5”, construiu a atual capital federal brasileira, Brasília. Em seu mandato praticou um discurso desenvolvimentista marcado pelo enfoque econômico e relativa estabilidade política. Por outro lado, também ocorreu um significativo aumento da dívida pública interna, da dívida externa, o crescimento da inflação, o aumento da concentração de renda e arrocho salarial (FGV, 2021).

⁹ Segundo a Lei n.º 13.089, de 12 de janeiro de 2015, em seu Art. 2º: “I – aglomeração urbana: unidade territorial urbana constituída pelo agrupamento de 2 (dois) ou mais Municípios limítrofes, caracterizada por complementaridade funcional e integração das dinâmicas geográficas, ambientais, políticas e socioeconômicas” (BRASIL, 2015).

de regiões imediatas do IBGE¹⁰, sendo ao todo um conjunto de 10 municípios. Este agrupamento foi base para a primeira proposta de organização da RM-Sorocaba, **(b)** iniciada em meados de 2000, pelo grupo de trabalho da metropolização de Sorocaba, composto por universidades e políticos da região (LANÇAS, 2018). Foi encaminhada em 2005 pelo deputado estadual Hamilton Pereira (PT/SP), como Projeto de Lei Complementar n.º 33/2005, para a criação da RM-Sorocaba (BUGANZA, 2010; AJONAS, 2015; LANÇAS, 2018). O projeto de lei adicionava 6 municípios ao AU e tinha como objetivos, segundo o Art.º 2, “organização, planejamento e execução de funções públicas de interesse comum dos municípios”. Também criava o Conselho de Desenvolvimento da RM-Sorocaba para assegurar a participação popular, assim como a criação do Fundo de Desenvolvimento da RM-Sorocaba para “financiar e investir em programas e projetos de interesse” (SÃO PAULO, 2005).

Figura 1 – As diferentes propostas de agrupamento para a metropolização de Sorocaba ao longo das últimas décadas



Fonte: Elaboração própria.

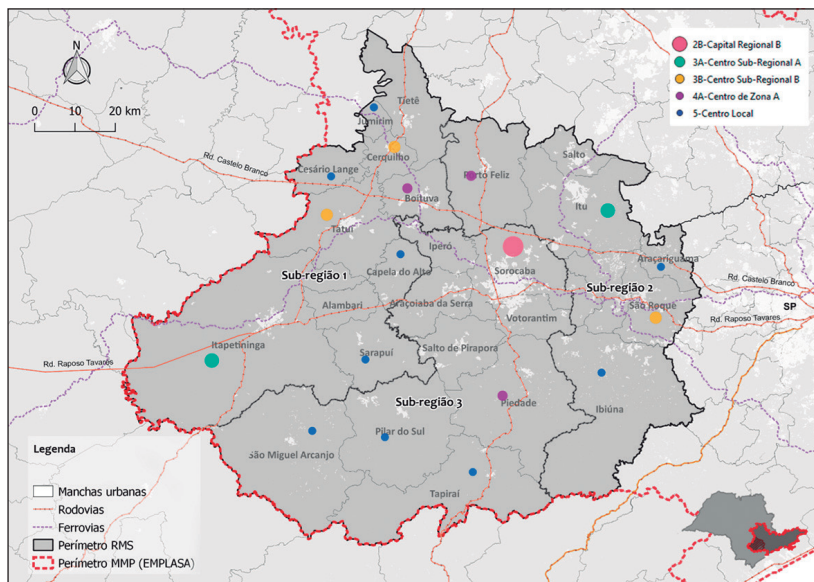
¹⁰ Segundo o IBGE (2017): “As regiões geográficas imediatas têm na rede urbana o seu principal elemento de referência. Essas regiões são estruturas a partir de centros urbanos próximos para a satisfação das necessidades imediatas das populações”. As variáveis utilizadas para o agrupamento são: bens de consumo duráveis e não duráveis; busca de trabalho; procura por serviços de saúde e educação; e prestação de serviços públicos.

Entretanto, após anos de tramitação, em 2014 o projeto foi arquivado para a criação do Projeto de Lei Complementar nº 1/2014 (SÃO PAULO, 2014a), de mesma finalidade, encaminhado pelo governador à época Geraldo Alckmin (PSDB/SP). Esta proposta era baseada nos estudos jurídicos e técnicos da Empresa Paulista de Planejamento Metropolitano S.A. (EMPLASA), seguindo a estrutura jurídica das demais RMs do Estado. Assim, a RM-Sorocaba foi instituída em 8 de maio de 2014 pela Lei Complementar Estadual n.º 1.241, (c) agrupando 26 municípios. Com a Lei Complementar n.º 1.289, de 29 de junho de 2016 (SÃO PAULO, 2016), (d) é integrado à RM-Sorocaba o município de Itapetininga. Face a isto, atualmente, a região é composta por 27 municípios (Fig. 2), agrupados em três sub-regiões definidas pela Emplasa: Sub-região 1: Alambari, Boituva, Capela do Alto, Cerquilha, Cesário Lange, Jumirim, Sarapuá, Tatuí e Tietê; Sub-região 2: Alumínio, Araçariguama, Ibiúna, Itu, Mairinque, Porto Feliz, Salto e São Roque; e Sub-região 3: Araçoiaba da Serra, Iperó, Itapetininga, Piedade, Pilar do Sul, Salto de Pirapora, São Miguel Arcanjo, Sorocaba, Tapiraí e Votorantim.

Cabe comentar que a instituição da RM-Sorocaba em 2014 coincide com o ano de publicação do Plano de Ação da Macrometrópole Paulista (PAM), o que leva à interpretação de sua criação (ou repentina formalização) estar relacionada com a constituição dessa cidade-região como produto do empreendedorismo urbano. Nesse sentido, Compans (2004) discute a formulação estratégica de regiões para o desenvolvimento econômico e a participação do setor privado no planejamento e na gestão de serviços e equipamentos públicos que acabam reverberando em um consenso em torno de prioridades estratégicas de investimentos e a introdução de uma racionalidade empresarial na administração dos negócios públicos (COMPANS, 2004).

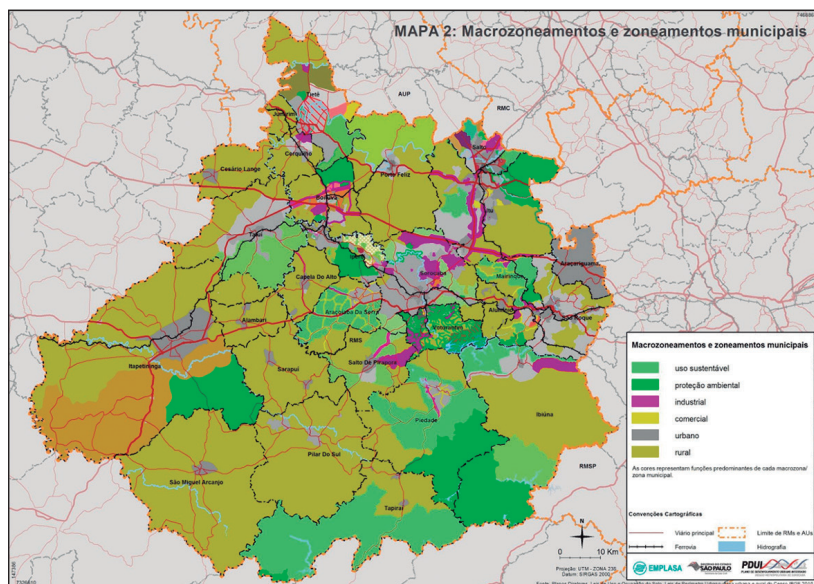
A RM-Sorocaba possui uma extensão territorial de 9.821,32 km², o que equivale a 19,18% da MMP, a 3,69% do Estado de São Paulo e a 0,12% da superfície nacional (EMPLASA, 2014). A sua população abarca cerca de dois milhões de habitantes, dos quais mais de 660 mil estão concentrados no município de Sorocaba. Nos municípios de menor porte, predomina a produção rural, que, no ano de 2010, representava 2% do valor adicionado da produção da RM-Sorocaba, tendo como base a criação de gado de corte e de leite, bem como culturas de milho, soja e a produção hortifrutigranjeira; seguidas do setor turístico e do cenário cultural, possuindo o maior conservatório de música da América Latina (em Tatuí – SP), entre outros de valor e identidade locais (LANÇAS, 2018).

Figura 2 – Composição atual da RM-Sorocaba: hierarquia, infraestrutura viária e manchas urbanas



Fonte: Elaboração própria com base em IBGE (2016, 2020).

Figura 3 – Macrozoneamento e zoneamentos municipais



Fonte: Emplasa e Conselho de Desenvolvimento da RM-Sorocaba (2017a, p. 10).

Conforme exposto nas Figs. 2 e 3, é possível observar parte da dinâmica da rede estruturada e hierarquizada atualmente e que compreende a RM-Sorocaba, como também sua disposição na MMP e no Estado de São Paulo. Ao se notar as manchas urbanas dos municípios, percebe-se que a RM-Sorocaba é composta por um conjunto de cidades, possuindo maior irradiação as manchas urbanas próximas à capital; havendo, inclusive, processo de conurbação e concentração regional nos municípios limítrofes a Sorocaba. O restante (e grande parte) do seu território, se estabelece como áreas rurais ou de conservação. Os principais eixos viários são compostos pelas rodovias Castelo Branco e Raposo Tavares: a primeira no sentido Sul e a segunda no sentido Oeste a Estado/Federação¹¹. Estes eixos viários, além de estabelecerem a comunicação da logística, também dividem a região em duas zonas: ao Norte, com economias baseadas em atividades industriais; e ao Sul temos os municípios com larga produção agrícola e agropecuária. Ainda há uma malha ferroviária nestes mesmos sentidos, utilizada apenas para transporte de carga. Em ambos os casos, as infraestruturas percorrem apenas as cidades de maior porte, sendo as demais cidades articuladas por rodovias e estradas vicinais.

O estudo do IBGE sobre as Regiões de Influência das Cidades (REGIC) realizado em 2018 permite apresentar aspectos importantes sobre a RM-Sorocaba. Segundo o REGIC (IBGE, 2020, p. 2), “o estabelecimento da hierarquia e região de influência das cidades são a atração exercida entre as cidades próximas e as ligações de longa distância realizadas pela atuação de instituições públicas e privadas presentes nos centros urbanos”. Dessa forma, este estudo utiliza variáveis que evidenciam o maior nível de relacionamento e dependência das cidades, ao utilizar dados relativos a: *Aeroportos, Compras, Cursos de Ensino Superior, Lazer e Saúde*; bem como a *Linhas de Ônibus* (quantidade e frequência de viagens) e *Circulação de Jornais* (quantidade de jornais e frequência de publicação) (IBGE, 2020). Dessa maneira, fica nítida a influência de alguns municípios sobre outros, “por vínculos estabelecidos entre centros urbanos de hierarquia menor direcionando-se àqueles com hierarquia superior” (IBGE, 2020, p. 3). No caso da RM-Sorocaba, a hierarquia urbana está estruturada do seguinte modo: Sorocaba (Capital Regional B¹²);

¹¹ Destes, seis apresentam especial relevância para a economia paulista: Sorocaba, Itu, Itapetininga, Salto, Cerquilha e Votorantim. A região também tem papel relevante na produção estadual de minérios, como cimento, calcário, rocha ornamental, pedra brita e argila, entre outros (EMPLASA; CONSELHO DE DESENVOLVIMENTO DA RM-Sorocaba, 2017a).

¹² Esta classificação se aplica a cidades caracterizadas cuja área de influência se dá no âmbito regional, com população média de 530 mil habitantes, que são centralidades de referência no interior dos Estados (CASTRO, 2020).

Itapetininga e Itu (Centro sub-regional A¹³); Cerquilha, São Roque e Tatuí (Centro Sub-regional B¹⁴); Boituva, Piedade e Porto Feliz (Centro de Zona A¹⁵); Araçariguama, Capela do Alto, Cesário Lange, Ibiúna, Jumirim, Pilar do Sul, São Miguel Arcanjo, Sarapuí e Tapiraí (Centro Local¹⁶). Assim, é possível considerar uma policentricidade da região, com destaque para os municípios de Sorocaba, Itapetininga e Itu.

Isto posto, é perceptível que a RM-Sorocaba possui outra face, a de suas vulnerabilidades, reveladas desde as dimensões ambientais às sociais – seja no seu território, seja na sua população ou na sua própria institucionalidade. Parte destas vulnerabilidades estão associadas a questões que ultrapassam os limites territoriais, exigindo cada vez mais inter-relações e cooperações entre os municípios, tendo em vista não só os recursos compartilhados, mas também as áreas de influência e os fluxos migratórios. Além disso, a expansão de regiões urbanas e a heterogeneidade das características dos territórios que compõem a RM-Sorocaba exigem atenção e devem ser pontos norteadores na efetivação do PDUI-RM-Sorocaba, sendo considerados e já identificados os aspectos relativos a questões socioeconômicas (desigualdade e justiça social), infraestrutura urbana e mobilidade, saneamento ambiental, proteção de áreas naturais e habitação (AGEM-SOROCABA, 2021).

Considerando a importância que a RM-Sorocaba tem tanto para o estado de São Paulo quanto para seus municípios, em termos econômicos como também em relação à provisão de serviços ecossistêmicos, é crucial uma governança que coordene as ações públicas entre os diferentes níveis de governo. Essa governança pode assumir aquilo que na literatura se define como uma governança multinível ou policêntrica, envolvendo a sociedade num processo de cooperação em múltiplos níveis. Nesse âmbito, no que toca aos instrumentos de planejamento, desenvolvimento e governança, o PDUI-RM-Sorocaba mostra-se fundamental para auxiliá-los no interior do território”.

¹³ Esta classificação se aplica a cidades caracterizadas por terem atividades de gestão menos complexas e possuírem áreas de influência menos extensas que as das Capitais Regionais, com população média de 120 mil habitantes (CASTRO, 2020).

¹⁴ Esta classificação se aplica a cidades caracterizadas por terem atividades de gestão menos complexas e possuírem áreas de influência menos extensas que as das Capitais Regionais, mas com população média de 70 mil habitantes, variando entre 55 mil e 85 mil habitantes (CASTRO, 2020).

¹⁵ Esta classificação se aplica a cidades caracterizadas por menores níveis de atividades de gestão, polarizando um número inferior de cidades vizinhas em virtude da atração direta da população por comércio e serviços baseados nas relações de proximidade (CASTRO, 2020).

¹⁶ Classificação de cidades caracterizadas por influência restrita ao próprio limite territorial, ou seja, são cidades que não possuem influência sobre outras, apenas sobre aquilo que estiver incluso no limite municipal (núcleo urbano principal, distritos, etc.) (CASTRO, 2020).

A governança multinível na Região Metropolitana de Sorocaba

A efetividade de uma governança em nível metropolitano depende, por um lado, de um arranjo institucional que permite incluir os principais *stakeholders*, governos e agências municipais, estaduais e federais, lideranças do setor privado e da sociedade civil organizada. Por outro lado, depende das oportunidades para estes diferentes atores poderem expressar seus pontos de vista e de fato influenciar o processo colaborativo em torno e na busca de interesses e objetivos comuns. Finalmente, depende, ainda, das competências atribuídas às instituições de governança de conceber e implementar políticas públicas relevantes para a região. Trata-se, portanto, da necessidade de considerar as três dimensões da política – as instituições (*polity*), os processos (*politics*) e os conteúdos (*policy*) –, objeto fundamental do campo da análise de políticas públicas (FREY, 2000), para obter uma avaliação mais ampla da efetividade da governança.

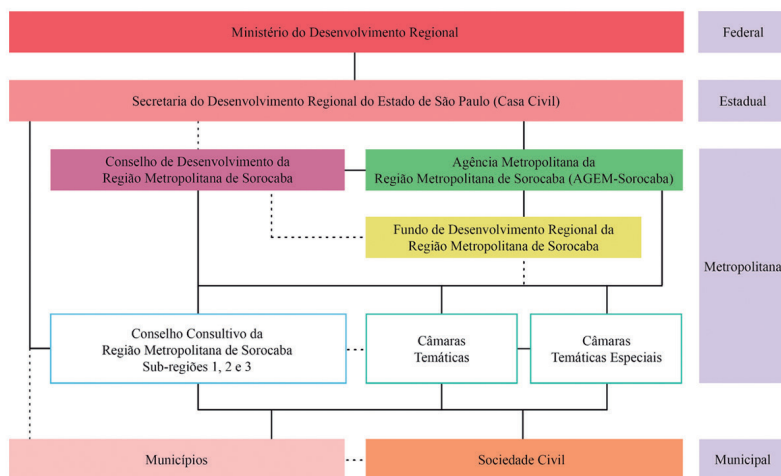
Entende-se que a estrutura organizacional das instituições que atualmente fazem parte das dinâmicas de tomada de decisão na RM-Sorocaba circunda órgãos que vão do nível federal ao municipal (ver Fig. 4). No nível federal, há o Ministério do Desenvolvimento Regional (regulamentado pelo Decreto nº 10.290/2020), criado em 2019 a partir da fusão entre os ministérios da Integração Nacional e das Cidades. A esse ministério competem assuntos relativos às políticas nacionais que visam o planejamento territorial, assim como “planos, programas, projetos e ações” e demais atividades competentes à União com a mesma finalidade de melhorias para o desenvolvimento do território (BRASIL, 2020, Art. 1º, inciso XV).

Em nível estadual, há a Secretaria de Desenvolvimento Regional, promulgada em 2019 e organizada pelo Decreto nº 64.063/2019 (SÃO PAULO, 2019). A Secretaria auxilia de forma estratégica os municípios do estado de São Paulo, incluindo, em sua estrutura, entidades de esferas regionais¹⁷. Sendo assim, a estrutura básica é composta pelos conselhos de desenvolvimento das RMs e das aglomerações urbanas, as agências metropolitanas e os fundos de desenvolvimento. No caso da RM-Sorocaba, temos, portanto, respectivamente, o Conselho de Desenvolvimento da RM-Sorocaba, a Agência Metropolitana da Região Metropolitana de Sorocaba (AGEM-Sorocaba) e o Fundo de Desenvolvimento da RM-Sorocaba que formam o arranjo institucional geral de suporte à governança da RM-Sorocaba. A Lei Complementar Estadual nº 1.241/14 inclui, na estrutura da RM-Sorocaba, um Conselho Consultivo, cabendo representação

¹⁷ Para mais informações, acesse: <https://www.sdr.sp.gov.br/institucional/>. Acesso em: 22 jan. 2022.

para cada uma das sub-regiões; entretanto, até o momento, não foram encontrados decreto ou projeto para regulamentação destes espaços.

Figura 4 – Organograma da estrutura institucional da RM-Sorocaba



Fonte: Elaboração própria com base na apresentação na audiência pública de junho de 2017 realizada pela EMPLASA e disponibilizada pela AGEM-Sorocaba (2021).

A proposta inicial de constituição da RM-Sorocaba, que foi, conforme relatado anteriormente, iniciada em 2000, levando a um projeto de lei em 2005, surgiu a partir de debates entre políticos e acadêmicos, em um formato que se aproxima do princípio de auto-organização, buscando, nos termos da teoria de Ação Coletiva Institucional (ACI) de Feiock (2008), um acordo consensual de vantagens mútuas, visando regras flexíveis, customizadas para cada situação e especificidade de conflito. Ou seja, a proposta inicial buscava preservar a autonomia dos atores em uma determinada arena, evitando conflitos e a perda de poder por parte dos municípios frente à nova organização. Ao levar em consideração a natureza do problema coletivo e os fatores contextuais nas negociações, buscou-se, assim, manter os custos transacionais da negociação baixos.

Porém, esta proposta foi substituída por um Projeto de Lei instituído pelo governador, seguindo o mesmo formato jurídico das demais RMs do estado, sem considerar as especificidades da região e as dinâmicas políticas locais. Em 2014, houve a promulgação da Lei Complementar Estadual nº 1.241/2014. Nesta lei, seguindo o padrão geral das regiões metropolitanas no estado de São Paulo, foi criado o Conselho de Desenvolvimento da RM-Sorocaba, composto

pelos prefeitos de cada município da região, o Conselho Consultivo e o Fundo de Desenvolvimento da RM-Sorocaba, além da indicação da criação de uma “entidade autárquica”. O Conselho de Desenvolvimento da RM-Sorocaba possui caráter normativo e deliberativo, atribui a função de “deliberar sobre planos, projetos, programas, serviços e obras a serem realizados com recursos financeiros do Fundo de Desenvolvimento da RM-Sorocaba” e integra a AGEM-Sorocaba, compondo o Conselho de Administração da agência (SÃO PAULO, 2014b, Art. 6º, inciso I). A AGEM-Sorocaba é uma entidade autárquica criada em 2015 (Lei Complementar nº 1.266/2015, SÃO PAULO, 2015), sendo algumas de suas funções a atuação na arrecadação de receitas e elaboração de planos, programas e projetos. A arrecadação de recursos é realizada por meio do Fundo de Desenvolvimento da RM-Sorocaba, criado com o objetivo de dar suporte financeiro às ações em prol do planejamento integrado da região. A arrecadação do fundo provém de transferências da União, do estado de São Paulo e dos próprios municípios da região, além de doações, rateios, operações de crédito e multas. Desta forma, o Conselho de Desenvolvimento da RM-Sorocaba fica responsável pelas aprovações das atividades elaboradas pela AGEM-Sorocaba, assim como pela destinação dos recursos arrecadados pelo Fundo de Desenvolvimento da RM-Sorocaba.

Um dos instrumentos mais significativos para a governança interfederativa em RMs é o Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado (PDUI) – base para a articulação de políticas no território. Segundo o Estatuto da Metrópole, para se ter uma gestão plena, é necessário o PDUI aprovado por lei estadual, sendo ele um “instrumento que estabelece, com base em processo permanente de planejamento, viabilização econômico-financeira e gestão, as diretrizes para o desenvolvimento territorial estratégico e os projetos estruturantes da região metropolitana e da aglomeração urbana” (BRASIL, 2018, Art. 2., inciso VI). Em 2016, foi iniciada a elaboração do PDUI-RM-Sorocaba por meio de um processo organizado pelo Conselho de Desenvolvimento da RM-Sorocaba, juntamente com a EMPLASA. O primeiro passo para a elaboração do plano se deu a partir da criação do Comitê Executivo – o qual possui representantes do estado, dos municípios e da sociedade civil –, e da elaboração e da validação do Guia Metodológico, cuja função é orientar a criação do plano¹⁸.

Ao longo dos anos de 2017 e 2018, diversas atividades foram desenvolvidas como: oficinas participativas, cursos de capacitação, consulta pública, planejamento (EMPLASA; CONSELHO DE DESENVOLVIMENTO DA

¹⁸ Para mais informações, acesse: <https://www.agemSORocaba.sp.gov.br/documentos-de-trabalho>. Acesso em: 28 jan. 2022.

RM-Sorocaba, 2017b), assim como a divulgação de macrodiretrizes elaboradas pelos diferentes Grupos de Trabalho instituídos, evidenciando um processo de mobilização de atores relevantes para o bom desenvolvimento do PDUI-RM-Sorocaba. A partir das informações disponíveis no site de divulgação do PDUI-RM-Sorocaba, o desenvolvimento do plano parou em meados de 2019. Não é possível confirmar se os motivos se concentram em desarticulação, falta de capacitação dos envolvidos, escassez de recursos financeiros ou a própria extinção da Emplasa¹⁹. O que podemos afirmar é que o PDUI-RM-Sorocaba está em processo de elaboração há mais de 5 anos e a falta do plano, que é o principal instrumento para a efetivação da governança interfederativa, pode acarretar consequências marcantes para o desenvolvimento do território e da governança entre os municípios da região. Podemos concluir, preliminarmente, que, embora a RM-Sorocaba disponha de uma estrutura institucional, em princípio, permitiria estabelecer uma governança colaborativa com participação dos relevantes *stakeholders*, as dificuldades relacionadas à condução da elaboração do plano demonstram as fragilidades de uma estrutura institucional emergente, imposta aos municípios por decreto estadual, que ainda precisa se consolidar e afirmar diante de temores dos poderes locais, sobretudo dos prefeitos, em sofrer perda de influência e autonomia.

Impasses e desafios na governança e no planejamento metropolitano da RM-Sorocaba

Apesar dos avanços em relação à descentralização política e administrativa, a partir do final dos anos 1980 no Brasil, impulsionados pela Constituição de 1988, Grin, Ruiz e Cravacuore (2020, p. 20) apontam que, nos últimos 20 anos, diversos países têm sofrido processos de recentralização, havendo, por parte do governo central, uma ampliação “de seus poderes regulatórios e de definição de regras que afetam a autonomia dos governos subnacionais”. Para o Brasil, as pesquisas de Martha Arretche (2012) confirmam esta tendência geral. A criação da RM-Sorocaba, embora represente um louvável esforço de retomada da agenda regional, acaba seguindo, no processo de sua institucionalização, o costumeiro padrão autoritário de ação política nas relações interfederativas, despertando temores e reações adversas por parte dos municípios. A pouca experiência do planejamento metropolitano com a elaboração do PDUI-RM-Sorocaba parece

¹⁹ A Emplasa foi extinta com a publicação da Lei n.º 17.056/2019, na gestão Doria (2018-2022), após sua liquidação referendada em Assembleia Geral de Acionistas em 21 de agosto de 2019. A empresa suspendeu a prestação de serviços e o atendimento ao público no dia 05 de outubro de 2019.

dar razão a tais preocupações; outro exemplo é o processo de elaboração do PAM e a própria constituição da MMP. Ambos revelam uma visão de planejamento *top-down* com caráter técnico-burocrático racionalista, sem enraizamento e dissensão com os atores constituintes da região.

Tendo como base as discussões feitas nas seções anteriores, questionamos as dificuldades enfrentadas na condução política da elaboração do PDUI-RM-Sorocaba, que, até o momento, não foi entregue²⁰. Estas dificuldades podem ser relacionadas às insatisfações no âmbito local com a institucionalização *top-down* da RM-Sorocaba, acarretando uma desarticulação entre as esferas de governança, devido a entraves referentes à integração e à cooperação entre os municípios e com o governo do estado. Além disso, há uma insuficiente destinação de investimentos para a região. Segundo a análise de Torres, Ramos e Pollachi (2020), desde o planejamento do PAM, a RM-Sorocaba receberia o menor número de projetos (9) e apenas 6,16% (15.67 milhões/reais) do total de recursos (254 milhões/reais).

No caso da MMP, além disso, há também a intenção do estado de estabelecer a região voltada para o desenvolvimento econômico de interesse empresarial, e isso se evidencia pelo formato do PAM como uma carteira de projetos, sem considerar as desigualdades – os “buracos” – dessa região heterogênea (TRAVASSOS *et al.*, 2020). No debate sobre o futuro das metrópoles, o caso da RM-Sorocaba contribuiu para uma estrutura de planejamento e governança que, segundo Compans (2004), no discurso é estratégica, mas, na prática, é tecnocrática e transforma as cidades em empresas; equipamentos, serviços e trabalhadores, em mercadorias; e o relacionamento entre o público e o privado, em competitividade.

Nesse sentido, a abordagem tecnocrática do governo do estado ignora que “avanços na articulação metropolitana passam, necessariamente, pelo fortalecimento da política como instrumento fundamental de transformação” (FREY, 2012, p. 91), o que pode ocorrer de maneira mais orgânica quando há fóruns de discussão, e quando os municípios e a sociedade civil têm papel efetivo nos processos de tomada de decisão. Além disso, apesar dos objetivos do projeto de lei e de toda a articulação para a sua criação, o projeto previa uma metrópole pouco estruturada e articulada. Nesse viés, as análises de Buganza (2010) relatam que o projeto da RM-Sorocaba se estabelecia “vago” e não responsivo às dificuldades da gestão metropolitana, pois consistia antes “na institucionalização da Metrópole

²⁰ A construção do PDUI-RM-Sorocaba se iniciou em 2016 e, desde a extinção da EMPLASA, não há informações novas na plataforma oficial de divulgação: <https://www.agensorocaba.sp.gov.br/documentos-de-trabalho>. Acesso em: 28 jan. 2022.

de Sorocaba do ponto de vista legal, do que na metropolização e/ou geração do espaço metropolitano em si” (BUGANZA, 2010. p. 92).

Ainda, segundo a autora, seria necessária, em vista das diretrizes e das orientações do Estatuto da Metrópole, uma readequação de toda a proposta “no que concerne à sua forma de gestão e submissão à hierarquia a ser criada e aos planos a serem realizados” (BUGANZA, 2010. p. 92). Ou seja, enquanto desde 2005 a institucionalização da RM-Sorocaba já apresentava sérios problemas de estruturação institucional, a efetivação formal da região em 2014 não proporcionou a necessária capacidade de governança e planejamento para enfrentar os crescentes problemas da região, particularmente em função da falta de um projeto norteador que atenda as expectativas e as preocupações dos cidadãos da região metropolitana.

Tal fato remete ao desafio da participação popular e da sociedade civil como elemento fundamental para uma governança regional efetiva. Conforme afirma Frey (2012):

[O] caminho em direção a uma efetiva governança em rede, necessária para superar os dilemas dos problemas interjurisdicionais, interescolares e interdisciplinares, pressupõe um papel ativo tanto da sociedade civil quanto dos governos municipais, cooperando uns com os outros, para pressionar no sentido de que sejam criadas as arenas deliberativas necessárias para um enfrentamento aberto, transparente e democrático dos problemas metropolitanos. Isso inclui, afinal, a criação de representações populares em nível metropolitano como condição básica para a politização das grandes questões estruturais das metrópoles (FREY, 2012, p. 100).

São ainda muito raras as experiências brasileiras de transferência das boas práticas de participação em nível local para a escala regional, o que entendemos como um aspecto crucial para a governança regional e metropolitana alcançar maior legitimidade democrática perante a sociedade, minando seu habitual viés tecnocrático e excludente da cidadania. A escala metropolitana não precisa implicar perda de autonomia municipal, conforme temido por parte dos governos locais e prefeitos, mas “pode abrir espaços para uma retomada, por parte dos governos locais, de responsabilidades quanto aos destinos das regiões metropolitanas em virtude do envolvimento em processos de colaboração, negociação e cooperação no âmbito de arranjos institucionais supramunicipais” (FREY, 2012, p. 92).

A RM-Sorocaba aparece como um arranjo urbano institucional, composta por cidades desempenhando diferentes papéis e funções na rede urbana regional, oferecendo aos governos locais oportunidades de participação e influência em múltiplas escalas. Se, por um lado, Sorocaba (Capital Regional B) é a cidade polo, com forte centralidade no que tange a uma maior densidade da consolidação de produção e consumo de bens e serviços, Itapetininga e Itu (Centro sub-regional A), e também Cerquilha, São Roque e Tatuí (Centro Sub-regional B) se beneficiam desta centralidade, seja pela lógica da competitividade, seja pela complementaridade. Por outro lado, este é um aspecto central para pensarmos a elaboração e execução do plano de gestão regional, tendo em vista que as cidades estão hierarquicamente dispostas, como mostram os dados da REGIC (IBGE, 2020). Elas conformam, pois, na escala regional, uma possibilidade de se beneficiar com o aspecto da policentricidade, que pode ser determinante na efetivação dos planos.

Podemos sugerir alguns pontos para refletirmos uma governança que considere espacialmente a urbanização contemporânea, em uma lógica em rede interescalar e multinível. Assim, vale cogitar proposições metodológicas que levem às ações práticas que superem condições impostas pelo capitalismo contemporâneo e tributadas nas cidades, tendo como propostas:

- Políticas territoriais pensadas sob perspectivas críticas em diferentes escalas;
- Elaboração de planos e programas com foco numa organização territorial das políticas públicas de acordo com as centralidades e a prática da concentração/desconcentração das atividades econômicas e investimentos, quando convier;
- Distribuição equitativa, funcional e distinta dos equipamentos, infraestruturas e serviços urbano-regionais, considerando os papéis e as funções atribuídas às cidades conforme sua condição socioespacial na rede urbana.

Por fim, buscamos, aqui, trazer a ideia de uma governança urbano-regional a partir da qual “é muito importante a superação dos discursos tanto do gerencialismo urbano quanto da racionalidade exclusivamente técnica, para abrir as arenas de tomada de decisão à disputa política legítima” (FREY, 2012, p. 99). Ou seja, uma governança democrática, que revele o potencial de enfrentamento dos problemas socioambientais das regiões metropolitanas e envolva “a necessidade

da recuperação da dimensão essencialmente política da governança metropolitana” (FREY, 2012, p.100), para que este território seja um efetivo espaço público e democrático na escala metropolitana.

Agradecimentos

As autoras e os autores agradecem à Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo (FAPESP) pelo apoio à pesquisa; processos número: 2015/03804-9; 2018/07701-8; 2019/18462-7; 2021/09660-0.

REFERÊNCIAS

ABRUCIO, F.; SANA, H.; SYDOW, C. T. Radiografia do associativismo territorial brasileiro: tendências, desafios e impactos sobre as regiões metropolitanas. *In: KLINK, J. (ed.). Governança das Metrôpoles: conceitos, experiências e perspectivas.* São Paulo: Annablume, 2010. p. 21-48.

ABRUCIO, F. L.; SYDOW, C. T. Federalismo e governança multinível em Regiões Metropolitanas: o caso brasileiro. *In: CARNEIRO, J. M. B.; FREY, K. (org.). Governança multinível e desenvolvimento regional sustentável: experiências do Brasil e da Alemanha.* São Paulo: Oficina Municipal, 2018. p. 47-68.

ACSELRAD, H. Sentidos da sustentabilidade urbana. *In: ACSELRAD, H. A duração das cidades: sustentabilidade e risco nas políticas urbanas.* Rio de Janeiro: Lamparina, 2009. p. 43-70.

AGENCIA METROPOLITANA DE SOROCABA [AGEM-SOROCABA]. **Questões Metropolitanas.** 2021. Disponível em: <https://www.agemsorocaba.sp.gov.br/documentos-de-trabalho/>. Acesso em: 03 mar. 2021.

AGYEMAN, J.; SCHLOSBERG, D.; CRAVEN, L.; MATTHEWS, C. Trends and directions in environmental justice: from inequity to everyday life, community, and just sustainabilities. **Annual Review of Environment and Resources**, Palo Alto, CA, v.41, p.321-340, 2016.

AJONAS, A. C. S. **Metropolização do espaço:** Itu, Salto e Sorocaba - SP. 2015. 328p. Tese (Doutorado em Geografia Humana) - Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2015. Disponível em: 10.11606/T.8.2015.tde-02072015-153450. Acesso em: 30 mar. 2021.

ALLEN, J.; MASSEY, D.; COCHRANE, A.; CHARLESWORTH, J.; COURT, J.; HENRY, N.; SARRE, P. **Rethinking the Region.** London: Routledge, 2002.

ALLMENDINGER, P.; HAUGHTON, G., KNIELING, J., OTHENGRAFEN, F. **Soft Spaces in Europe: Re-negotiating governance, boundaries and borders.** London: Taylor & Francis, 2015.

ÁLVAREZ, L.; COOLSAET, B. Decolonizing Environmental Justice Studies: A Latin American Perspective. **Capitalism, Nature, Socialism**, Abingdon, v.31, n.2, 2020.

ARRETCHE, M. **Democracia, federalismo e centralização no Brasil.** Rio de Janeiro: FGV/Fiocruz, 2012.

ARRETCHE, M. Federalismo e Políticas Sociais no Brasil: problemas de coordenação e autonomia. **São Paulo em Perspectiva**, São Paulo, v.18, n.2, 2004.

BAETEN, G. Neoliberal planning. *In*: GUNDER, M.; MADANIPOUR, A.; WATSON, V. (org.). **Routledge Handbook of Planning Theory.** London: Routledge, 2018. p. 105-117.

BEVIR, M. **Key concepts in governance.** London: Sage, 2009.

BRANDÃO, C. A. Descentralização Enquanto Modo de Ordenamento Espacial do Poder e de Reescalonamento Territorial do Estado: trajetória e desafios para o Brasil. *In*: DALLABRIDA, V. R. (ed.). **Governança Territorial e Desenvolvimento: descentralização político-administrativa, estruturas subnacionais de gestão do desenvolvimento e capacidades estatais.** Rio de Janeiro: Garamond, 2011. p. 115-136.

BRASIL. Decreto nº 10.290, de 24 de março de 2020. **Diário Oficial da União**, Brasília, mar. 2020.

BRASIL. Lei nº 13.683, de 19 de junho de 2018. **Diário Oficial da União**, Brasília, 20 jun. 2018.

BRASIL. Lei nº 13.089, de 12 de janeiro de 2015. **Diário Oficial da União**, Brasília, 13 jan. 2015.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil.** Brasília: Diário Oficial da União, 1988.

BRENNER, N. Perguntas abertas sobre o reescalonamento de Estado. *In*: BRANDÃO, C. A.; FERNÁNDEZ, V. R.; RIBEIRO, L. C de Q. (org.). **Escalas espaciais, reescalonamento e estatalidades: lições e desafios para América Latina.** Rio de Janeiro: Letra Capital: Observatório das Metrôpoles, 2018. p. 107-139.

BUGANZA, C. P. **Estudo da situação pré-metropolitana de Sorocaba: características e perspectivas.** 2010. 138f. Dissertação (Mestrado em Planejamento Urbano e Regional) - Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São

Paulo, São Paulo, 2010. Disponível em: 10.11606/D.16.2010.tde-31052010-153812. Acesso em: 19 fev. 2021.

BURGOS, R. Espaços Públicos e o Direito à Cidade: Contribuições teórico-conceituais a partir de estudos sobre o uso de parques urbanos em contextos de segregação espacial nas cidades de São Paulo e Sorocaba. **Revista Cidades**, São Paulo, v. 12, n. 20, p. 105–140, 2015.

CASTRO, A. REGIC 2018: Regiões de Influência das Cidades. **Rede Urbana**, 2020. Disponível em: <https://aredeurbana.com/2020/06/26/regic-2018-regioes-de-influencia-das-cidades/>. Acesso em: 03 mar. 2021.

CASTRO, H. R.; SANTOS JUNIOR, W. R. dos. A expansão da macrometrópole e a criação de novas RMs: um novo rumo para a metropolização institucional no estado de São Paulo? **Cadernos Metrôpole**, São Paulo, v. 19, n. 40, p. 703-720, dez. 2017.

COMPANS, R. **Empreendedorismo urbano**: entre o discurso e a prática. São Paulo: Ed. da UNESP, 2004.

COSTA, V. Federalismo. *In*: AVELAR, L.; CINTRA, O. **Sistema Político Brasileiro**: uma introdução. Rio de Janeiro: Konrad Adenauer; São Paulo: Ed. da Unesp, 2004. p. 211-223.

CRESWELL, J. W. **Research design**: qualitative, quantitative, and mixed methods approaches. 4th. ed. Los Angeles: SAGE, 2014.

EMPLASA. **Plano de Ação da Macrometrópole Paulista 2013-2040**. São Paulo: Emplasa, 2014.

EMPLASA; CONSELHO DE DESENVOLVIMENTO DA RM-SOROCABA. **Questões Estratégicas ao Desenvolvimento**. 2017a. Disponível em: http://multimidia.pdui.sp.gov.br/rms/docs_pdui/rms_docspdui_001.pdf. Acesso em: 05 mar. 2018.

EMPLASA; CONSELHO DE DESENVOLVIMENTO DA RM-SOROCABA. **Relatório de atividades do 1º semestre de 2017**: processo de elaboração do PDUI-RMS. 2017b. Disponível em: http://multimidia.pdui.sp.gov.br/rms/docs_pdui/rms_docspdui_002.pdf. Acesso em: 05 mar. 2018.

FAINSTEIN, S. S. Urban Planning and Social Justice. *In*: GUNDER, M.; MADANIPOUR, A.; WATSON, V. (org.). **Routledge Handbook of Planning Theory**. London: Routledge, 2018. p. 130-142.

FEIOCK, R. C. Metropolitan Governance and Institutional Collective Action. **Urban Affairs Review**, Thousand Oaks, v.44, .n.3, p.356-377, 2008.

FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS [FGV]. Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea do Brasil. **O Governo de Juscelino Kubitschek**. Disponível em: https://cpdoc.fgv.br/producao/dossies/JK/biografias/juscelino_kubitschek. Acesso em: 05 nov. 2021.

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

FREY, K. Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. **Planejamento e Políticas Públicas**, Rio de Janeiro, n.21, p.211-259, 2000.

GONÇALVES, L. R.; FIDELMAN, P.; TURRA, A.; YOUNG. O. The Dynamics of Multiscale Institutional Complexes: the Case of the São Paulo Macrometropolitan Region. **Environmental Management**, Jeffersonville, v. 67, n. 1, p. 119–119, 20 jan. 2021.

GRIN, E. J.; RUIZ, J. M.; CRAVACUORE, D. Capítulo I: descentralización, relaciones intergubernamentales y recentralización: marcos claves hacia el debate del federalismo en los países americanos. *In*: RUIZ, J. M.; GRIN, E. J. (coord.) **Federaciones de las Américas: descentralización, relaciones intergubernamentales y recentralización**. Cidade do México: Instituto Nacional de Administración Pública, 2020. p. 19-76.

HALL, P.; PAIN, K. **The Polycentric Metropolis: Learning from Mega-City Regions in Europe**. London: EARTHSCA, 2006.

HARVEY, D. The Environment of Justice. *In*: MERRIFIELD, A.; SWYNGEDOUW, E. (ed.). **The Urbanization of Injustice**. New York: New York University Press, 1997. p. 65-99.

HARVEY, D. **A Justiça Social e a Cidade**. São Paulo: Hucitec, 1980.

HEALEY, P. **Collaborative Planning: Shaping Places in Fragmented Societies**. London: Macmillan, 1997.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA [IBGE]. REGIC: Regiões de Influências das Cidades – 2018 - Resultados Definitivos. Rio de Janeiro: IBGE, 2020. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/geociencias/cartas-e-mapas/redes-geograficas/15798-regioes-de-influencia-das-cidades.html?edicao=28033&t=sobre>. Acesso em: 14 mai. 2020.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA [IBGE]. **Divisão Regional do Brasil em Regiões Geográficas Imediatas e Regiões Geográficas**

Intermediárias 2017. Rio de Janeiro: IBGE, 2017. Disponível em: https://www.ibge.gov.br/apps/regioes_geograficas/. Acesso em: 14 mai. 2020.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA [IBGE]. **Geociências**: Download. Rio de Janeiro: IBGE, 2016. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/geociencias/downloads-geociencias.html>. Acesso em: 14 mai. 2020.

KLINK, J. J.; MOMM, S.; ZIONI, S.; FAVARETO, A.; MENCIO, M. O Campo e a práxis transformadora do Planejamento: reflexões para uma agenda brasileira. **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais**, São Paulo, v.18, n.3, p. 381–392, 2016.

LANÇAS, S. Y. S. **Zoneamento e urbanização**: trechos da Rodovia Raposo Tavares (SP-270) - 1950 a 2017. 2018. 392f. Tese (Doutorado em Planejamento Urbano e Regional) - Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2018. Disponível em: 10.11606/T.16.2019.tde-18102018-152815. Acesso em: 28 ago. 2019.

LENCIONI, S. Urbanização difusa e a constituição de megarregiões: o caso de São Paulo-Rio de Janeiro. **E-metropolis**, Rio de Janeiro, ano 6, n.22, p. 6-15, 2015.

LENCIONI, S. Uma Nova Determinação do Urbano: o desenvolvimento do processo de metropolização do espaço. *In*: CARLOS, A. F. A.; LEMOS, A. I. G. (org.). **Dilemas Urbanos**: Novas Abordagens sobre a Cidade. São Paulo: Contexto, 2003. p. 35-44.

LEONEL, A. L., ZIONI, S. MOMM-SCHULT, S. I. Macrometrópole Paulista: Apontamentos sobre uma nova unidade de planejamento *In*: ENCONTRO NACIONAL DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM PLANEJAMENTO URBANO E REGIONAL (ENANPUR), 19., Natal. **Anais [...]**, Natal, 2019. p. 01-19.

MAGALHÃES, F. N. C. Da Metrôpole à Cidade-Região na Direção de um Novo Arranjo Espacial Metropolitano? **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais**, São Paulo, v.10, n.2, 2008.

METZGER, J. Postpolitics and Planning. *In*: GUNDER, M.; MADANIPOUR, A.; WATSON, V. (org.). **Routledge Handbook of Planning Theory**. London: Routledge, 2018. p. 180-193.

MIRAFTAB, F. Insurgência, planejamento e a perspectiva de um urbanismo humano. **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais**, São Paulo, v.18, n.3, p.363-377, set.-dez. 2016.

MIRAFTAB, F. Insurgent planning: situating radical planning in the global south. **Planning Theory**, London, v. 8, n. 1, p. 32–50, 2009.

MOMM, S.; KINJO, V.; FREY, K. Tramas do planejamento e governança na transformação de rios em metrópoles globais: uma reflexão sobre casos internacionais e em curso na Macrometrópole Paulista (Brasil). **Caderno Metrópole**, São Paulo, v. 22, n. 48, p. 499-525, maio 2020. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1590/2236-9996.2020-4808>. Acesso em: 05 mai. 2021.

MOMM, S.; ZIONI, S.; TRAVASSOS, L.; MORENO, R. ODS 11 - Cidades e Comunidades Sustentáveis. In: FREY, K.; TORRES, P. H. C.; JACOBI, P.; FERREIRA, R. C. C. **Objetivos do desenvolvimento sustentável: desafios para o planejamento e a governança ambiental na Macrometrópole Paulista**. Santo André: Ed. da UFABC, 2020. p. 190-203.

MONTE-MÓR, R. L. Outras fronteiras: novas espacialidades na urbanização brasileira. In: CASTRIOTA, L. B. (ed.). **Urbanização Brasileira: Redescobertas**. Belo Horizonte: Ed. C/Arte, 2003. p. 260-271.

MONTE-MÓR, R. L. M. Urbanização extensiva e lógicas de povoamento: um olhar ambiental. In: SANTOS, M.; SOUZA, M. A. A.; SILVEIRA, M. L. (ed.). **Território, globalização e fragmentação**. São Paulo: HUCITEC/ANPUR, 1994. p. 169-181.

MOURA, R. O complexo diálogo entre o urbano e o regional. **Revista Brasileira de Desenvolvimento Regional**, Blumenau, v. 4, n. 2, p.5-26, 2016.

PLANO DE DESENVOLVIMENTO URBANO INTEGRADO DA REGIÃO METROPOLITANA DE SOROCABA [PDUI-RM-Sorocaba]. **Região Metropolitana de Sorocaba**. 2019. Disponível em: <https://www.agemsorocaba.sp.gov.br/documentos-de-trabalho>. Acesso em: 25 ago. 2019.

SAGER, T. Neo-liberal urban planning policies: A literature survey 1990–2010. **Progress in Planning**, Oxford, v.76, n.4, p.147-199, Nov. 2011.

SANTANA-CHAVES, I. M. **O Legado Patrimonial da Estrada de Ferro Sorocabana na cidade de Itapetininga-SP**. 2019. Dissertação (Mestrado em Planejamento e Gestão do Território) - Universidade Federal do ABC, São Bernardo do Campo, SP, 2019.

SANYAL, B.; VALE, L. J.; ROSAN, C. D. (ed.). **Planning Ideas that matter: Livability, Territoriality, Governance, and reflexive practice**. Cambridge: The MIT Press, 2012.

SÃO PAULO (Estado). Decreto n° 64.063, de 01 de janeiro de 2019. **Diário Oficial do Estado de São Paulo**, São Paulo, 01 de janeiro de 2019.

SÃO PAULO (Estado). Lei Complementar nº 1.289, de 29 de junho de 2016. Integra na Região Metropolitana de Sorocaba o Município de Itapetininga. **Assembleia Legislativa**, 2016. Disponível em: <https://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/lei.complementar/2016/lei.complementar-1289-29.06.2016.html>. Acesso em: 10 mar. 2021.

SÃO PAULO (Estado). Lei Complementar nº 1.266, de 15 de junho de 2015. **Diário Oficial do Estado de São Paulo**, São Paulo, 16 jun. 2015.

SÃO PAULO. Assembleia Legislativa. Projeto de Lei Complementar PLC 1/2014. Cria a Região Metropolitana de Sorocaba. Parecer nº 470, de 2014, de relator especial pela Comissão de Justiça e Redação. **Assembleia Legislativa**, 2014a. Disponível em: <https://www.al.sp.gov.br/propositura/?id=1188451>. Acesso em: 10 mar. 2021.

SÃO PAULO (Estado). Assembleia Legislativa. Lei Complementar nº 1.241 de 08 de maio de 2014. Cria a Região Metropolitana de Sorocaba e dá providências correlatas. **Assembleia Legislativa**, 2014b. Disponível em: <https://www.al.sp.gov.br/norma?id=172854>. Acesso em: 10 mar. 2021.

SÃO PAULO (Estado). Assembleia Legislativa. Projeto de Lei Complementar (PLC) 33/2005. Cria a Região Metropolitana de Sorocaba, com sede naquele Município. **Assembleia Legislativa**, 2005. Disponível em: <https://www.al.sp.gov.br/propositura/?id=599177>. Acesso em: 10 mar. 2021.

SOUZA, C. Regiões metropolitanas: reforma do regime político e vazio de governança. In: DINIZ, E. (ed.). **Globalização, Estado e Desenvolvimento: dilemas do Brasil no novo milênio**. Rio de Janeiro: FGV, 2007. p. 235-261.

TAVARES, J. Formação da macrometrópole no Brasil: Construção teórica e conceitual de uma região de planejamento. **EURE**, Santiago, v.44, n.133, p. 115-134, 2018.

TORRES, P. H. C.; RAMOS, R. F.; POLLACHI, A. A macrometropolização em São Paulo: reterritorialização, reescalamento e a cidade-região. **Cadernos MetrÓpole**, São Paulo, v. 22, n. 47, p. 103–122, 2020.

TRAVASSOS, L.; ZIONI, S.; TORRES, P. H. C.; FERNANDES, B. S.; ARAÚJO, G. M. Heterogeneidade e fragmentação espacial na Macrometrópole paulista: a produção de fronteiras e buracos. **Ambiente & Sociedade**, São Paulo, v. 23, 2020.

XU, J., YEH, A. G. O. Governance and planning of mega-city regions: diverse processes and reconstituted state spaces. In: XU, J., YEH, A. G. O. (ed.). **Governance and planning of mega-city regions: An International Comparative Perspective**. London: Routledge, 2010. p. 01-26.

ZIONI, S.; TRAVASSOS, L.; MOMM-SCHULT, S. I.; LEONEL, A. L. A Macrometrópole Paulista e os desafios para o planejamento e gestão territorial. *In*: TORRES, P. H. C.; JACOBI, P. R.; BARBI, F.; GONÇALVES L. (org.). **Governança e Planejamento Ambiental**: adaptação e políticas públicas na Macrometrópole Paulista. São Paulo: Letra Capital, 2019. p. 90-99.

Recebido em: 30 de março de 2021

Aprovado em: 01º de setembro de 2021