ipea Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

Título do capítulo	CAPÍTULO 2 **RELAÇÕES INTERFEDERATIVAS NA REGIÃO METROPOLITANA DO VALE DO PARAÍBA E LITORAL NORTE: DISJUNÇÕES DO PLANEJAMENTO REGIONAL E DIMENSÃO TRANSESCALAR DE AÇÕES E TERRITÓRIOS**
Autor(es)	Cilene Gomes Silvana Zioni Graziana Donata Punzi Siqueira Rosa Scaquetti Adriana Maria de Paula
DOI	DOI: http://dx.doi.org/10.38116/9786556350257cap2

Título do livro	**Federalismo, Planejamento e Financiamento: avanços e desafios da governança metropolitana no Brasil**
Organizadores(as)	Marco Aurélio Costa Sara Rebello Tavares Bárbara Oliveira Marguti Lizandro Lui Luis Gustavo Vieira Martins
Volume	5
Série	**Série Rede Ipea Projeto Governança Metropolitana no Brasil**
Cidade	Rio de Janeiro
Editora	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea)
Ano	2021
Edição	1a
ISBN	9786556350257
DOI	DOI: http://dx.doi.org/10.38116/9786556350257

© Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – ipea 2021

As publicações do Ipea estão disponíveis para *download* gratuito nos formatos PDF (todas) e EPUB (livros e periódicos). Acesse: http://www.ipea.gov.br/portal/publicacoes

As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e inteira responsabilidade dos autores, não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada ou do Ministério da Economia.

É permitida a reprodução deste texto e dos dados nele contidos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.

CAPÍTULO 2

RELAÇÕES INTERFEDERATIVAS NA REGIÃO METROPOLITANA DO VALE DO PARAÍBA E LITORAL NORTE: DISJUNÇÕES DO PLANEJAMENTO REGIONAL E DIMENSÃO TRANSESCALAR DE AÇÕES E TERRITÓRIOS

Cilene Gomes[1]
Silvana Zioni[2]
Graziana Donata Punzi Siqueira[3]
Rosa Scaquetti[4]
Adriana Maria de Paula[5]

1 INTRODUÇÃO

Este texto baseia-se no *Relatório de Pesquisa* intitulado *Identificação e Caracterização das Relações Interfederativas na Região Metropolitana do Vale do Paraíba e Litoral Norte*, apresentado aos coordenadores do projeto Governança Metropolitana do Brasil e discutido em reunião de trabalho com os integrantes do projeto, realizada no Ipea, em Brasília, em dezembro de 2019. Considerando o caráter descritivo predominante desse relatório, a ideia geral para este capítulo é ampliar a discussão dos resultados da pesquisa explorando alguns potenciais de análise teórica e empírica oriundos de interlocuções na referida reunião e conversas posteriores entre as autoras.

A problematização em questão concerne às relações entre os entes federados no contexto de regiões metropolitanas (RMs) e, particularmente, àquelas que se configuram no âmbito de estruturas e arranjos institucionais atuantes, de modo estrito na RM do Vale do Paraíba e Litoral Norte, ou na dimensão de ações transescalares que perpassam seu território (ou alguma de suas porções), ou ainda, nas ações correspondentes à sobreposição de divisões territoriais constatadas.

1. Docente e pesquisadora da Universidade do Vale do Paraíba. *E-mail*: <cilenegs@univap.br>.
2. Professora adjunta da Universidade Federal do ABC (UFABC). *E-mail*: <silvana.zioni@ufabc.edu.br>.
3. Doutoranda do Programa de Pós-Graduação em Planejamento e Gestão do Território/UFABC. *E-mails*: <graziana.siqueira@ufabc.edu.br>; e <gra_siqueira@hotmail.com>.
4. Doutora em planejamento urbano e regional pela Universidade do Vale do Paraíba (Univap). *E-mail*: <rosamariascaquetti@gmail.com>.
5. Mestra em planejamento urbano e regional/Univap; pesquisadora colaboradora do Núcleo de Estudos do Espaço Urbano e Regional (NEEUR), do Programa de Pós-Graduação em Planejamento Urbano e Regional/Univap. *E-mail*: <adriana.mp055@gmail.com>.

Na busca por identificar configurações institucionalizadas de relações interfederativas, uma clivagem tornou-se logo perceptível: entre os arranjos preexistentes à institucionalização da RM do Vale do Paraíba e Litoral Norte e aqueles poucos diretamente ligados aos seus desdobramentos, a partir da ação conjunta do Conselho de Desenvolvimento, instituído com a criação da RM, pela Lei Complementar nº 1.166, de 9 de janeiro de 2012, e da Agência Metropolitana do Vale do Paraíba e Litoral Norte (AGEMVALE), criada pela Lei Complementar nº 1.258, de 12 de janeiro de 2015.

Assim sendo, nessa oportunidade as estruturas e arranjos identificados devem ser considerados primordialmente – e à parte o seu caráter de amostra inicial de relações interfederativas – em seu potencial integrador de ações, em vista da organização, do planejamento e da execução das funções públicas de interesse comum (FPICs), tal como prescreve o Estatuto da Metrópole (Brasil, 2015).

Levando em conta, ainda, aspectos contextuais da história regional e a não especificação das FPICs pelo Conselho de Desenvolvimento, a serem priorizadas nas formulações do planejamento e desenvolvimento regional, lacunas e (des)conexões envolvendo as relações interfederativas e o planejamento da RM foram previamente indicadas ou sugeridas no relatório. A proposta de explorá-las mais analiticamente, a título de ressaltar as disjunções do planejamento e a dimensão transescalar de ações incidentes no território regional, tornou-se então a motivação central da elaboração deste capítulo.

Nesse escopo, depois desta introdução, são três as seções principais de desenvolvimento do texto. A primeira será destinada a uma breve abordagem de natureza teórica a respeito das relações interfederativas e da organização e do planejamento de RMs. A segunda terá como objeto a caracterização e análise das estruturas e dos arranjos institucionais identificados na RM do Vale do Paraíba e Litoral Norte, incluindo, basicamente, consórcios, conselhos, comitês e um estudo de caso sobre a gestão setorial dos transportes e sistema viário regional. A terceira apresentará e discutirá as disjunções do planejamento regional e a questão da transescalaridade a partir dos resultados da pesquisa e interlocuções diversas. Por fim, considerações serão feitas no sentido de destacar os principais achados da pesquisa e de discussões conjuntas, bem como os novos desafios e potenciais analíticos para futuros desenvolvimentos e investigação.

2 RELAÇÕES INTERFEDERATIVAS, ORGANIZAÇÃO E PLANEJAMENTO DE RMs

Não há forma de compreender as relações interfederativas, em sua real abrangência, sem antes situá-las, ainda que brevemente, no contexto da organização política do Estado federal, a Federação brasileira. Regida pelas normas da Constituição Federal de 1988 (CF/1988), a organização político-administrativa do Estado funciona, em

boa medida, por meio das relações entre os entes federados, fundadas na autonomia, nos poderes e nas funções que são atribuídos e/ou limitados constitucionalmente a essas entidades políticas. A tomada de decisões e a proposição de ações/realizações, em vista de objetivos ou interesses comuns da nação, estão no cerne dessas relações interfederativas, e elas se desenvolvem segundo entendimentos mais ou menos acordados ou conflitantes, constituindo interdependências e cooperação, ou perpetuando relações de dominação e dependência.

Em consideração a esses preceitos de orientação da CF/1988, pode-se, então, estabelecer e discutir o que fica subentendido ao se fazer confluir a questão e análise das relações interfederativas no contexto da organização, planejamento e gestão de RMs, em torno das FPICs, segundo a normativa contida no Estatuto da Metrópole (Brasil, 2015).

Os nexos aqui envolvidos entre política, nação e território devem emergir da necessária compreensão sobre a "correlação de forças entre união, estados e municípios", entendendo ser a gestão de RMs uma configuração particular da organização regional do Estado federado (Silva Neto, 2010, p. 1). Além disso, tais vínculos envolvem a igualmente indispensável compreensão das relações entre política e cidadãos em seus territórios de vida (Santos, 2014a).

Nessa condição particularizada de uma organização regional metropolitana, se, de um lado, ascende-se historicamente a um novo patamar de administração pública, intermediário aos estados e municípios, de outro lado, não havendo a quarta unidade de governo (unidade política) da Federação, prossegue-se na dependência do nível de fortalecimento das relações interfederativas configuradas institucionalmente na região e articuladas em torno de interesses comuns, regionais ou metropolitanos.

Para Silva Neto (2010, p. 10), os conselhos passam a integrar "entidades públicas de caráter territorial", e, nessa condição, "as RMs podem direcionar os respectivos planos, programas e projetos com um grau de autonomia jamais alcançado anteriormente. Tudo depende do modo como se articulam os diferentes níveis de interesse comum".

Ainda com base no mesmo autor, conforme a seguir, pode-se inferir acerca de alguns problemas fundamentais que, entre outros, se interpõem nos processos de gestão metropolitana.

1) Problema da disjunção entre política territorial, planejamento regional e gestão metropolitana, levando ao reforço do mero tratamento administrativo, conjuntural e setorial das disparidades socioespaciais presentes no contexto regional.

2) A necessidade de melhor compreensão e enfrentamento de ordem estrutural da questão regional, também ligada à condição de autonomia municipal relativa ao interesse regional-metropolitano.

3) A inoperância dos princípios normativos de integração, descentralização e participação (Silva Neto, 2010, p. 8-10).

Essa disjunção fundamental tem sua raiz na história. Envolve dissociação entre a política territorial e o instrumental normativo regulador (Constituição Federal, estatutos, leis etc.) das relações estruturais entre Estado, sociedade e território. Vale dizer: das relações interfederativas e das relações do poder público com outros agrupamentos, institucionalizados ou não, de cidadãos partícipes da sociedade, no que importa às problemáticas socioterritoriais de RMs que demandam compreensão e respostas integradas no âmbito do cumprimento das FPICs.

Ainda que em um momento histórico de relativo abandono da política territorial (Silva Neto, 2006), orientada pela descentralização do poder político de decisão e tendo em vista a elaboração de uma visão integrada da questão regional, entende-se que a articulação dos níveis de interesse comum e a organização, o planejamento e a execução das FPICs se inserem em uma dimensão de relações interfederativas e do poder público com a sociedade, cuja complexidade e multiescalaridade (Brandão, 2013) ou transescalaridade (Vainer, 2006) demandam categorias teóricas apropriadas para análises mais precisas e contextualizadas.

A proposição conceitual das verticalidades e horizontalidade de Santos (1996) é uma opção teórico-metodológica coerente e articulável a par de categorias, do mesmo autor, que envolvem as relações verticais e horizontais no arranjo de círculos de cooperação e circuitos espaciais de produção (Santos, 1996; 2014b). Essas orientações de método se prestam tanto à distinção de estruturas e arranjos institucionais que estabelecem relações verticais e/ou horizontais quanto à análise mais específica das finalidades e articulações político-institucionais que tais estruturas e arranjos promovem, assim como, de interdependências em favor da execução de ações e produção propriamente dita de políticas, modelos de gestão, informações e conhecimentos (em tipologia variada), serviços, bens etc.

Em estudos aplicados à organização e ao planejamento de RMs, essas categorias de análise propiciam, ainda, correlacionar às estruturas e aos arranjos institucionais o âmbito territorial da cooperação e/ou produção que desenvolvem, ou seja, os territórios ou lugares em que suas ações incidem e se desdobram em processos e dinâmicas de organização e transformação social.

2.1 Metropolização e o fenômeno regional-metropolitano

Nesse escopo de considerações de caráter teórico-metodológico para apontamentos interpretativos a respeito da identificação e caracterização das estruturas e dos arranjos institucionais atuantes na RM do Vale do Paraíba e Litoral Norte não se pode ignorar as implicações teóricas do processo de metropolização em tempos de globalização e da inserção da região no contexto macrometropolitano do estado paulista.

Para examinar a problemática socioterritorial da região do Vale do Paraíba e Litoral Norte e seu caráter integrado e associá-la analiticamente às relações interfederativas, e de outra natureza, voltadas ao debate e à formulação de premissas e diretrizes para o desenvolvimento urbano e regional e, ainda, à organização, ao planejamento e à execução de FPICs correspondentes, aportes transdisciplinares são indispensáveis para enfrentar os desafios inerentes à complexidade do fenômeno regional-metropolitano.

Com o objetivo de ressaltar as implicações teóricas da metropolização sob as novas condições de relações global-locais, será preciso considerar o fato de que, hoje, a sociedade se organiza em tempo real e se constitui à base de intensa interatividade e participação (Rosnay, 1975), muita informação, conhecimento e comunicação. E cada vez mais, à base de organização e consciência.

Além disso, com o intuito de identificar o campo epistêmico de aportes transdisciplinares para entendimento e análise do complexo fenômeno regional-metropolitano em sua institucionalidade e territorialidade, pondera-se justamente a respeito de se eleger o "princípio da integração" como fio condutor de análise da complexidade territorial em sua dimensão simbólica, política, funcional e socioterritorial – o que tende a se configurar pelo fato regional-metropolitano de lugares articulados em rede e do espaço banal da vida cotidiana (Santos, 1996), o território usado por todos.

Em recorrência a esses entendimentos que buscam aproximar-se da realidade regional do Vale do Paraíba e Litoral Norte, novas conceituações teóricas da metropolização ancoram-se em importantes transformações que se verificam na economia, na política e em toda ordem social comandada por uma lógica unificadora globalizada, mediada pelos novos sistemas e tecnologias de informação e comunicação. Essa ordem de remodelação do funcionamento da sociedade, adiante os anos de 1980, instaura outra experiência do tempo social e do espaço, com reflexos na própria concepção dos fenômenos socioespaciais contemporâneos, tais como podem ser observados, em seu grau inédito de complexidade, na organização do espaço metropolitano.

Diversos autores (Lencioni, 2017; Tavares, 2018; Monte-Mor, Betarelli Junior e Simões, 2013; Reis Filho, 2006) manifestam preocupação com a renovação conceitual dos processos de urbanização e metropolização. Todos, de certo modo, sugerem aspectos relativos ao fenômeno territorial metropolitano, indicando a necessária extrapolação do enfoque de realidades urbano-metropolitanas e urbano-regionais, estritamente localizadas nos contornos de áreas contiguas ou conurbações, à dimensão mais alargada que subentende o enfoque espacial dessas realidades, tal como já anunciavam Silva Neto (1985) e Santos (1993).

Em vista dessa tendência interpretativa, a organização territorial resultante dos processos de metropolização e urbanização tem sido cada vez mais analisada pelos fenômenos de dispersão, extensibilidade e, sobretudo, fragmentação do tecido socioespacial, remetendo ao caráter condicionado da organização espacial à globalização, às suas determinações hegemônicas, às tendências recentes de neoliberalização da economia e da política, com impactos no território, portanto, materializados pelas configurações de novos mercados (Silva Neto, 2006).

Daí a realidade de forças sociais de comando que em tempo real transmitem suas ordens, impondo a todos os lugares sua forma de organização, baseada em interações econômicas que dispensam a contiguidade espacial, mas não a seletividade de localizações (Santos e Silveira, 2001; Tavares, 2016) em territórios de menor risco. Daí a concepção de Santos (1993) de uma metrópole onipresente, de natureza informacional, particularizada, no Brasil, e para efeitos deste estudo, pelas irradiações da metropolização de São Paulo, de seu *modus vivendi* e *modus operandi*, aos contextos regionais estaduais mais adequados em suas condições preexistentes, e à RM do Vale do Paraíba e Litoral Norte ou a partes dela.

2.2 A questão da integração regional metropolitana

Entendendo a metropolização como processos de espacialização e institucionalização instrumentais às lógicas de funcionamento da sociedade globalizada (Silva Neto, 1985) e como força macro-organizadora do território nacional (Santos, 1993), a compreensão totalizante a respeito da integração regional metropolitana exige uma perspectivação interdisciplinar. Nesse sentido, parte-se da busca de identificação das interrelações dinâmicas entre a ordem distributiva de competências constitucionais e os processos e fatos socioeconômicos e territoriais, ressaltando alguns principais aspectos da organização de RMs no contexto do federalismo de integração atualmente vigente, conforme ensina Alves (1998).

Justamente em razão de "um desenvolvimento altamente integrado que caracteriza a dinâmica socioeconômica contemporânea, triunfa a concepção solidária das instâncias governamentais federativas, onde as competências

comuns e concorrentes sobrelevam às exclusivas", subentendendo o compartilhamento "de competências normativas e administrativas de maior flexibilidade e agilidade para possibilitar a ação mais adequada e racional do poder público" (Alves, 1998, p. 1).

Na gestão metropolitana, tanto a coordenação e cooperação no âmbito das relações intergovernamentais como a autonomia dos entes político-administrativos compondo as unidades integradas de ação pública de interesse comum ganham uma dimensão institucional própria, com poderes administrativos, podendo repercutir no exercício das funções estatais e de serviços públicos de caráter urbano-regional (Alves, 1998, p. 2).

A integração das funções públicas dos entes federados orienta-se pela resolução consensuada e pactuada do que se considera como interesse comum regional-metropolitano e o que se entende por peculiar interesse local. Assim, definem-se os limites da autonomia municipal no âmbito regional metropolitano e, por conseguinte, criam-se as condições para a organização interfederativa mediante o que Alves (1998, p. 4-5) denomina de "condomínio legislativo" entre estado e municípios, no exercício de suas competências relativas às FPICs.

As dificuldades implícitas de conjugação das atividades dos níveis político-administrativos e de estabelecimento de legislação "para alcançar a unidade necessária objetivando a organização, o planejamento e a execução das funções públicas de interesse de todos, referidas a problemas urbanos igualmente unitários e complexos" (Alves, 1998, p. 6-7) não devem ser subestimadas.

Agrega-se a essas dificuldades a necessária compreensão de que é a finalidade, a natureza e as características da função ou serviço público, e não a mera localização física, o que orienta a decisão regional ou local, implicando o fato de que

> os territórios municipal, estadual ou mesmo federal, são figuras de caráter relativo em um sistema federativo. O território, neste caso, é definido (...) por um espaço identificado em razão de funções governamentais de diferentes níveis operacionais, incidentes sobre um mesmo território. Vale dizer que o mesmo território compreende vários espaços institucionais, o local, o regional, o estadual e o nacional, distinguíveis por razões funcionais superpostas e não por delimitações territoriais exclusivas (Alves, 1998, p. 8).

Isso nos remete à questão das dificuldades de análise da integração em sua dimensão territorial, envolvendo níveis multiescalares de interdependências socioeconômicas e grande mobilidade das fronteiras de circulação produtiva e de capitais, para além das delimitações de RMs instituídas. Nesse sentido, o tratamento unificado das funções públicas de interesse metropolitano pode exigir, em certos casos, uma resposta institucional para problemas urbano-regionais

ligados a atividades, serviços ou obras de dimensões inclusive suprarregionais. Assim sendo, fatores contextuais objetivos demandam que os critérios de identificação e tratamento das FPICs sejam de definição dinâmica e adaptável.

Além disso, vale destacar as incertezas relativas aos contextos de produção simbólica em que se inserem as discussões e articulações a respeito do interesse comum (metropolitano), podendo ocasionar repercussões nos processos de produção social do espaço regional sem a devida atenção aos diferentes matizes da desigualdade social e regional (Magalhães, 2015).

O que se questiona, em última instância, é se o próprio projeto político estadual de criação de RMs já não revelaria a inclinação ao favorecimento de lógicas hegemônicas de produção social do espaço constituindo uma "solução para viabilizar um capital que [ganha] uma enorme dimensão e [necessita] prevalecer-se de regulamentações específicas, além da criação de espaços exclusivos para certas atividades" (Santos, 1994, p. 137). Ao promover irradiação ideológica (Santos, 1993), essas lógicas podem estar contribuindo para realimentar as tendências de reprodução econômico-produtiva e dos modos de viver e habitar em novos alcances geográficos, gerando e/ou acirrando desigualdades sociais e econômicas e perpetuando as assimetrias entre espaços hegemônicos e hegemonizados e entre os lugares articulados em rede e o território usado por todos.

Contextualizando as relações interfederativas no plano compreensivo de aspectos interrelacionados à organização e ao planejamento de RMs, as questões teóricas da metropolização, do fenômeno regional metropolitano e da integração regional metropolitana tornaram-se intermediações necessárias para as aproximações analíticas dos achados empíricos da investigação realizada. Nesse esforço aproximativo, procurou-se trazer uma imagem teórica dos desafios de análise e proposição de política territorial e gestão para orientar a discussão das estruturas e arranjos institucionais identificados na região diante das conexões em potencial e as disjunções do planejamento regional metropolitano e da transescalaridade de ações e territórios.

3 ESTRUTURAS E ARRANJOS INSTITUCIONAIS NA RM DO VALE DO PARAÍBA E LITORAL NORTE

O reconhecimento das relações interfederativas influentes no processo de governança na RM do Vale do Paraíba e Litoral Norte se valeu da análise de algumas bases de dados, como o *Perfil dos Municípios Brasileiros 2015* (IBGE, 2016) e outras fontes que, com recorte regional ou setorial, permitiram identificar estruturas institucionais que mantêm essas relações interfederativas presentes na região. Todas essas bases de dados, entretanto, seja a mais abrangente, que,

todavia, trata de informações autodeclaradas, ou aquelas com pouca atualização de informações devem ser consideradas apenas indicativas do ambiente de relações interfederativas. Elas nos permitem conhecer, por exemplo, quais municípios participam de consórcios e quais as suas áreas de atuação, mas não saber quais os entes da Federação estão envolvidos nas relações de cooperação dos consórcios de que os municípios participam, seus objetivos e sua duração. Ou seja, as fontes consultadas nos convidam a novas investigações.

Tratando-se da RM focalizada neste artigo, entretanto, cabe lembrar que a experiência de arranjo cooperativo esteve presente na região desde os anos 1960, e mesmo na década de 1980, antes da reforma constitucional. Embora se considere o alerta de Abrucio, Sano e Sydow (2010) de que são mais raras as associações de municípios em consórcios quando se trata de municípios pertencentes a RMs brasileiras, esse fato já se apresentava em décadas passadas, e de modo peculiar na região do Vale do Paraíba.

Hoje, em sua maioria, os municípios do Vale do Paraíba paulista participam de consórcios, o que não é o caso, porém, dos municípios litorâneos (Ilhabela, Caraguatatuba, São Sebastião e Ubatuba) e alguns outros (Aparecida, Cruzeiro, Lavrinhas, Lorena, Pindamonhangaba, Piquete, Potim, Queluz e Roseira), independentemente de seu porte ou posição de destaque na rede de cidades da região.

Não obstante Mencio (2017) e Santos (2018) demonstrem que nosso federalismo se proponha cooperativo e que os consórcios públicos possam ser incorporados à governança interfederativa metropolitana, foi possível delimitar um conjunto de estruturas existentes na RM do Vale do Paraíba e Litoral Norte, envolvendo relações interfederativas, passíveis de serem entendidas como arranjos precursores ou contrapontos do estabelecimento ou pactuação das FPICs que deverão fundamentar a organização e/ou a gestão metropolitana (quadro 1).

A Lei Complementar nº 1.166/2012, que criou a RM do Vale do Paraíba e Litoral Norte – composta atualmente por 39 municípios –, em seu art. 12,[6] estabelece os campos funcionais em que serão definidas as FPICs, os quais prevalecerão enquanto o Conselho de Desenvolvimento não especificar as FPICs a serem priorizadas no Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado (PDUI). Entretanto, ao se conhecer as experiências de estruturas institucionais da região, percebe-se que não é apenas o interesse regional metropolitano que incentiva esses arranjos.

Estruturas preexistentes revelam a motivação de relações cooperativas, horizontais entre municípios, dado o interesse intralocal, na gestão de recursos

6. Disponível em: <https://cutt.ly/UzQXt9H>.

escassos ou de capacidades não disponíveis, e ainda, no âmbito colaborativo de redes urbanas sub-regionais que, por exemplo, as diretrizes do Sistema Único de Saúde (SUS) promoveram ao se fundar na organização de redes de serviços.

QUADRO 1
RM do Vale do Paraíba e Litoral Norte: consórcios públicos atuantes

Consórcios atuantes	Área de atuação principal	Municípios participantes
Associação de Municípios do Vale do Paraíba	Desenvolvimento socioeconômico	4[1]
Consórcio Intermunicipal Serra da Mantiqueira (CISMA)	Infraestrutura	5
Consórcio Intermunicipal Três Rios (CITR)	Infraestrutura	7
Consórcio Intermunicipal de Saúde do Alto Vale do Paraíba (CONSAVAP)	Saúde	8
Consórcio Intermunicipal do Serviço de Atendimento Móvel de Urgência do Vale do Paraíba e da Região Serrana (CISAMU)	Saúde	7

Fonte: Fundação Sistema Estadual de Análise de Dados (Seade), 2003; Batista (2011); IBGE (2016).
Nota: [1] A Associação de Municípios do Vale do Paraíba abrange, além dos 39 municípios da RM do Vale do Paraíba e Litoral Norte, outros municípios da RM de São Paulo.

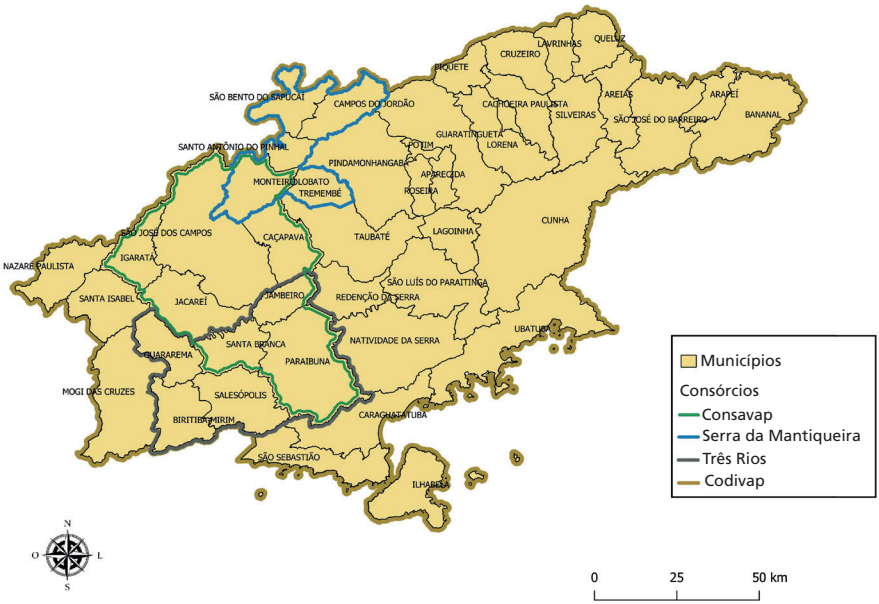
Sendo assim, no contexto da organização da RM do Vale do Paraíba e Litoral Norte, tentaremos descrever como se caracterizam e se organizam estruturas anteriores e posteriores ao arranjo metropolitano, que, se por um lado, atestam experiências colaborativas dos municípios na região, por outro, indicam desafios potenciais para a gestão de FIPCs.

Foram identificados quatro consórcios atuantes nos limites da RM do Vale do Paraíba e Litoral Norte, além do precursor e notável Consórcio de Desenvolvimento Integrado do Vale do Paraíba (CODIVAP), existente desde a década de 1970 e hoje denominado Associação de Municípios do Vale do Paraíba (quadro 1 e mapa 1). Batista (2011) faz menção a outros consórcios entre municípios da região – indicando iniciativas de pequenos municípios, efeito provável do incentivo promovido pelo governo estadual no início dos anos 2000 (Pontes, 2008; Cruz *et al.*, 2009) –, mas que não se consolidaram após a Lei dos Consórcios de 2005. A saúde se confirma como uma das áreas de maior fomento na constituição de consórcios – sendo dois deles atuantes na região. Mais do que influenciados pela organização do SUS, esses consórcios foram formados após a criação da RM do Vale do Paraíba e Litoral Norte, significando que questões intrarregionais ou setoriais parecem não encontrar abrigo na estrutura metropolitana.

A despeito dos arranjos interfederativos existentes na RM do Vale do Paraíba e Litoral Norte, alguns antes de 2012, quando a região foi criada, observa-se a existência de consórcios públicos formados em conjuntos de municípios, que não necessariamente correspondem às sub-regiões indicadas na RM, sendo o caso do CODIVAP, que depois incorpora o Litoral Norte, uma exceção. Quatro consórcios

podem nos dar pistas de alguns processos, cenários e peculiaridades regionais, mas também deixam evidente, principalmente, que as relações interlocais não se confundem com as relações metropolitanas e, assim sendo, os consórcios públicos tendem a se organizar, de modo independente da organização das RMs.

MAPA 1
RM do Vale do Paraíba e Litoral Norte: sobreposição de perímetros das áreas de atuação dos consórcios



Fonte: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE); CONSAVAP; CISMA; CITR; CODIVAP.
Elaboração das autoras.
Obs.: Figura cujos leiaute e textos não puderam ser padronizados e revisados em virtude das condições técnicas dos originais (nota do Editorial).

Da análise dessas experiências, observa-se que a estrutura de formalização dos consórcios públicos foi respeitada por esses arranjos, ou seja, a partir de 2005, com a aprovação da Lei dos Consórcios Públicos, procederam às adequações necessárias, caso dos consórcios intermunicipais da Mantiqueira e de Três Rios. Em geral, os consórcios públicos se organizam administrativamente por meio de assembleia geral, diretoria, conselho fiscal e secretaria executiva. Ainda que os objetivos e as finalidades não se contraponham explicitamente à estrutura organizativa das RMs, eles nem sempre respeitam os limites sub-regionais ou regionais, algumas vezes se sobrepondo, como o caso dos consórcios anteriormente citados.

Com exceção do CODIVAP, que se organiza de forma pioneira nos anos 1970, as finalidades e os objetivos de organização dos outros quatro consórcios

públicos atuantes na RM do Vale do Paraíba e Litoral Norte enfatizam, em geral: i) o interesse comum frente a problemas comuns ou a peculiaridades de seus territórios; ii) a importância de articulação da escala local, municipal, com diferentes instâncias, mas que, para tanto, a cooperação entre os municípios é necessária; e iii) que ainda que os problemas se apresentem em diferentes escalas, o interesse local não se confunde com o interesse metropolitano.

Portanto, esses arranjos interfederativos valorizam as relações colaborativas de mesmo nível (município com município) como um recurso importante e necessário, seja para viabilizar ações estratégicas, de planejamento e desenvolvimento, seja para as ações operacionais, de manutenção, e ações cotidianas de gestão municipal. A organização desses consórcios evidencia a importância da ajuda mútua como forma de contornar a baixa capacidade administrativa dos municípios, especialmente daqueles de menor porte.

Além desses, outras iniciativas de consórcios públicos encontradas na RM do Vale do Paraíba e Litoral Norte não se mantiveram operantes. Foi o caso do Consórcio Intermunicipal Sabas, do Consórcio Intermunicipal Cidades Amigas e do Consórcio Intermunicipal Vale Histórico, que tentaram a organização nos anos 1990 e apresentavam em comum o fato de associarem os menores municípios da região. Eles também buscavam, por meio da cooperação, superar as dificuldades administrativas frente a suas desiguais e assimétricas capacidades de gestão, ainda que fossem considerados integrantes de uma RM.

3.1 Estruturas institucionais precursoras

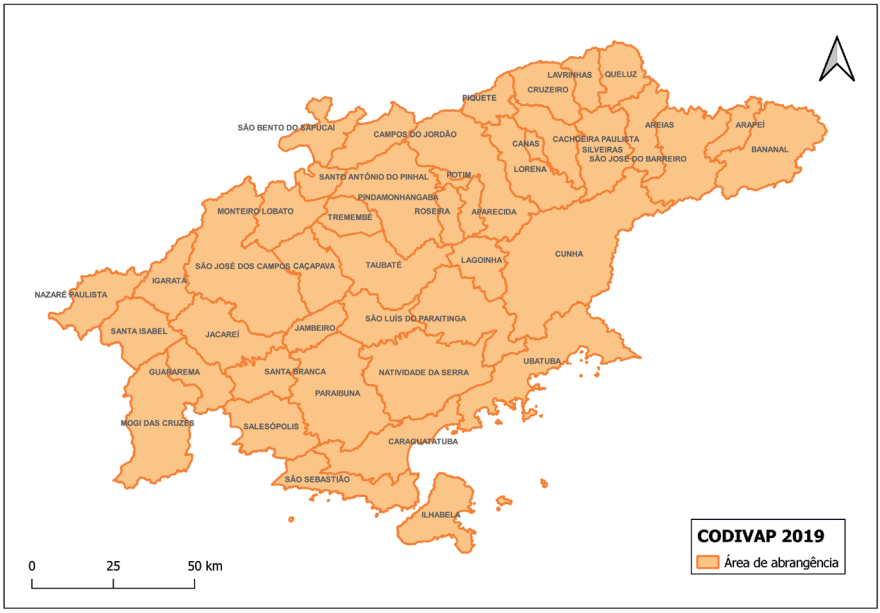
Importante iniciativa que fomenta o planejamento da região foi a criação, em 1970, do CODIVAP, com o objetivo de buscar caminhos para a superação dos problemas comuns entre os municípios consorciados, aproximando-os politicamente, e propiciar o crescimento harmonioso entre os municípios da região. Justificava-se sua criação pela localização do Vale do Paraíba no maior corredor industrial do país, o que poderia vir a transformá-lo numa megalópole (Vieira e Santos, 2012).

A forte vinculação dos interesses locais com os nacionais e estaduais, em um período de forte centralização política, administrativa e econômica no país, como destacado por Vieira e Santos (2012), é evidente em CODIVAP (1971), um diagnóstico regional para subsidiar a programação sistemática do planejamento integrado e recomendações para a ação. Nesse documento são mencionados o necessário trato comum de problemas entre municípios, a falta de apoio, recursos e interdependência dos poderes municipal, estadual e federal e, ainda, a suposição de que a região tenderia a se constituir como uma só cidade (Gomes, Reschilian e Uehara, 2018). Tendo em vista o progresso da urbanização e a política integrada,

o CODIVAP manifestava o objetivo de avaliar as polarizações e tendências a conurbações, e o "enquadramento do Vale do Paraíba, no todo ou em partes, como áreas metropolitanas" (CODIVAP, 1971, p. 12-13).

Participavam do CODIVAP os municípios do Vale do Paraíba – incluindo as cidades ao redor do eixo Dutra e o Vale Histórico. As cidades do Litoral Norte passaram a integrá-lo nos anos 1980. Hoje, fazem parte do consórcio 44 municípios, incluindo cinco da RM de São Paulo, como mostra o mapa 2.

MAPA 2
CODIVAP: municípios integrantes (2019)



Fonte: CODIVAP.
Elaboração das autoras.
Obs.: Figura cujos leiaute e textos não puderam ser padronizados e revisados em virtude das condições técnicas dos originais (nota do Editorial).

Sem periodicidade definida, o CODIVAP reúne prefeitos e eventuais convidados, entre eles gestores, parlamentares, empresários e representantes de autarquias e empresas públicas, com o objetivo de trabalhar "metas" comuns de desenvolvimento regional e reivindicá-las junto ao governo do estado. Importante destacar que o consórcio representa o interesse local e interlocal dos municípios que o compõe, com independência maior de atuação e articulação com atores de outras esferas.

A partir de 2012, no entanto, com a criação da RM do Vale do Paraíba e Litoral Norte, houve um consenso de que o papel do CODIVAP no planejamento regional, ainda que pudesse ser questionado, precisaria ser fortalecido, até mesmo no Conselho de Desenvolvimento da região.

As atas das reuniões do Conselho de Desenvolvimento constantemente faziam menção ao CODIVAP, destacando a oportunidade de (seu) fortalecimento com a atuação auxiliar ao conselho. A combinação da atuação do Conselho de Desenvolvimento da RM e do CODIVAP na região foi, portanto, entendida como mecanismo importante para que os municípios pudessem ter acesso ao estado e à União, pois em diversas situações o prefeito, sozinho, o não teria forças para resolver alguns problemas, mas com a RM e o CODIVAP, com os deputados da região, certamente o caminho ficaria mais confortável. Conforme a ata da sexta reunião ordinária do Conselho de Desenvolvimento da Região Metropolitana do Vale do Paraíba e Litoral Norte (CDRM), realizada em 31 de julho de 2013, foi feita a sugestão de que "fosse aberto, no início das reuniões do conselho, um espaço para o presidente do CODIVAP ser o portador das pautas já discutidas nas reuniões do consórcio", lembrando que "o consórcio tem uma força muito grande e que vários assuntos e questões já discutidos no CODIVAP poderiam ser canalizados no conselho" (CDRM, 2013, p. 5), sobretudo em vista do desenvolvimento do PDUI.

O CISMA, fundado em 2002, pode ser considerado também como indício de que processos intrarregionais ou temáticas específicas de interesse local foram os principais fatores que desde sempre incentivaram os arranjos cooperativos na região, mesmo antes da regulação dos consórcios públicos, em 2005. Cinco municípios que abrangem a Serra da Mantiqueira – Santo Antônio do Pinhal, São Bento do Sapucaí, Campos do Jordão, Tremembé e Monteiro Lobato, correspondentes às sub-regiões 1 e 2 da RM do Vale do Paraíba e Litoral Norte – organizaram-se em torno do desenvolvimento do turismo regional. Tendo por sede o município de Santo Antônio do Pinhal, sua estrutura administrativa é composta por assembleia geral, diretoria, secretaria executiva, conselho consultivo e conselho fiscal. A finalidade primeira do CISMA era "representar o conjunto de municípios que o integram, em matéria de interesse comum, perante quaisquer outras entidades de direito público ou privado, nacionais e internacionais" (CISMA, 2015, p. 2), sendo sua finalidade específica abranger ações nas áreas de infraestrutura, desenvolvimento econômico regional, desenvolvimento urbano e gestão ambiental, saúde, educação, cultura, esportes, assistência, inclusão social e direitos humanos, segurança pública e fortalecimento institucional. Desse modo, questiona-se se esse arranjo já não estaria apontando lacunas de representatividade sub-regional no âmbito do CODIVAP, ou se as dinâmicas econômicas vinculadas ao turismo não teriam sido subestimadas na agenda regional.

O CITR, hoje formado por três municípios da RM do Vale do Paraíba e Litoral Norte – Jambeiro, Paraibuna e Santa Branca – e três municípios limítrofes da RM de São Paulo – Biritiba-Mirim, Guararema e Salesópolis –, constituiu-se, no início dos anos 2000, como uma parceria entre as cidades de Jambeiro, Jacareí e Salesópolis na aquisição e manutenção dos equipamentos necessários para a conservação de estradas rurais e demais vias não pavimentadas, já na configuração de consórcio público. Desde então, vem dando destaque entre suas finalidades gerais o desenvolvimento e a prestação de serviços de planejamento, construção e conservação dos sistemas viário urbano e rural – o que tem se mostrado estratégico para o escoamento da produção agropastoril dos municípios integrantes do consórcio.[7] Seu estatuto, revisado em 2013, portanto após a criação da RM do Vale do Paraíba e Litoral Norte, inclui outras finalidades gerais, como o planejamento e a execução descentralizada da Política de Desenvolvimento Urbano, e como finalidades específicas adequadas, a integração dos territórios municipais na nova RM.

É importante considerar, entretanto, que esses municípios constituem um território que se contrapõe ao dominante padrão metropolitano – como de uso rural, mais do que periurbano – e que configura o que Zioni *et al.* (2019) denominam "região de buracos" nas fronteiras das RMs paulistas, definidas pelos limites administrativos e não pelas zonas funcionais metropolitanas. O objetivo primeiro desse arranjo é declaradamente o desenvolvimento rural e urbano dos municípios consorciados, mas o que se percebe é que existem questões as quais, ainda que no âmbito do interesse local, esses municípios não são capazes de resolver isoladamente. Embora participem de arranjos regionais mais amplos, como o CODIVAP ou a própria RM do Vale do Paraíba e Litoral Norte, os interesses interlocais originaram um consórcio intermunicipal como uma forma administrativa que ao mesmo tempo confere maior força e maior autonomia para esses municípios.

3.2 Estruturas institucionais pós-constituição da RM do Vale do Paraíba e Litoral Norte

O CONSAVAP foi fundado em 2014 e integra a administração indireta dos seguintes municípios: Caçapava, Igaratá, Jacareí, Jambeiro, Monteiro Lobato, Paraibuna, Santa Branca e São José dos Campos. Seu principal objetivo é promover o desenvolvimento da saúde na região do Alto Vale do Paraíba, por meio de ações e serviços públicos, de forma sustentável e com equidade social.

O SUS prevê que os municípios possam estabelecer parcerias com outros municípios para garantir o atendimento pleno de sua população e para

7. Disponível em: <http://consorciotresrios.com.br/>.

procedimentos de complexidade que estejam acima daqueles que pode oferecer. Concordando, então, com as diretrizes do SUS, o CONSAVAP declara como suas finalidades básicas a educação permanente em saúde, a promoção de saúde pública no âmbito da rede regional de equipamentos e serviços, como é o caso do Serviço de Atendimento Móvel de Urgência (SAMU) e o fortalecimento institucional, por meio do aperfeiçoamento das bases políticas institucionais da região.

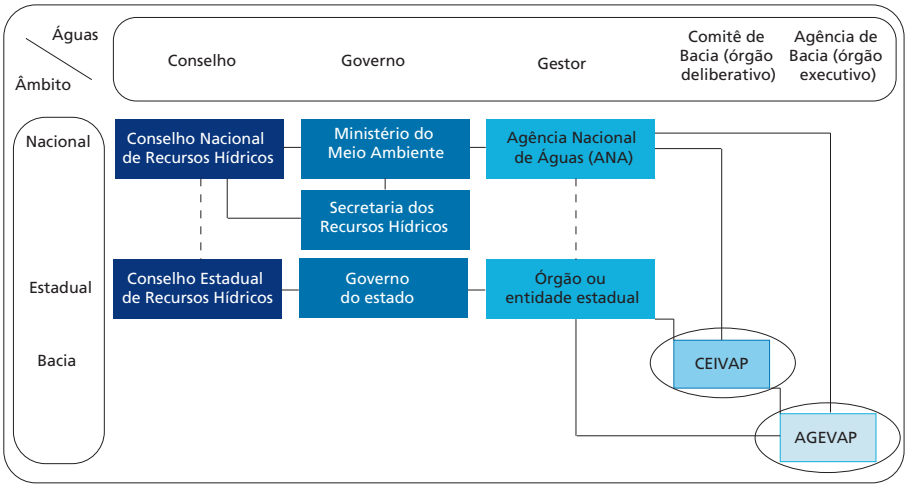
Já o CISAMU, do qual participam os municípios Campos do Jordão, Lagoinha, Natividade da Serra, Redenção da Serra, Santo Antônio do Pinhal, São Luiz do Paraitinga, Taubaté e Tremembé, denota ter como principal objetivo apenas o desempenho operacional do SAMU. O consórcio foi fundado em 2016, com o objetivo de controlar os repasses federais e próprios dos municípios participantes e auditar as prestações de contas do Instituto Esperança (Iesp), atual responsável pela operacionalização do SAMU. Sua organização é feita por meio de dois conselhos – deliberativo e fiscal –, uma comissão de licitação e duas coordenadorias – administrativa e de controle interno –, compostas por secretários, funcionários e servidores dos municípios consorciados.

3.3 Estruturas institucionais de gestão de recursos hídricos: as bacias hidrográficas como unidades efetivas de planejamento e gestão

As escalas de ação no território da RM do Vale do Paraíba e Litoral Norte se relacionam de maneira a integrar diferentes dinâmicas e atores em uma série de unidades institucionais. Por exemplo, ao analisar os processos atuantes nas bacias hidrográficas da macrorregião, pode-se notar a existência de relações em diferentes escalas e a interação entre múltiplos atores, previstas na estrutura dos respectivos arranjos institucionais.

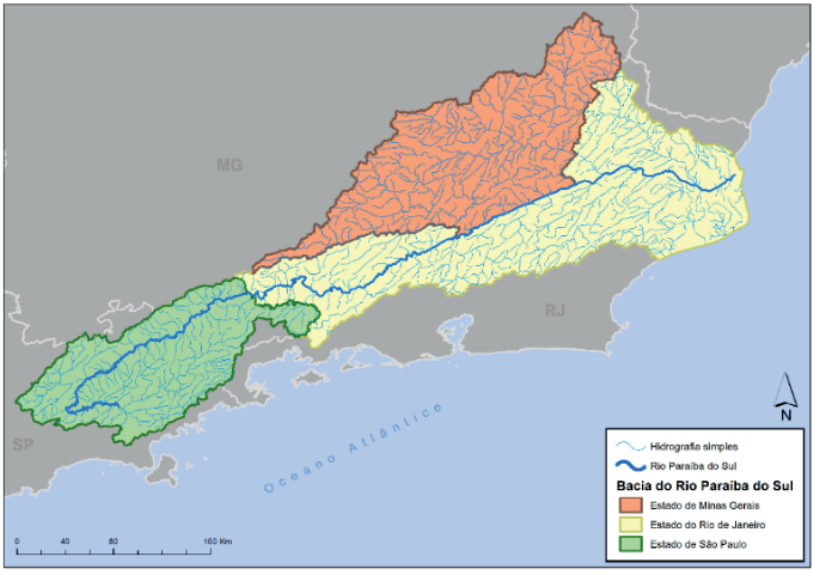
O planejamento regional promovido pelo Plano de Bacia Hidrográfica integra simultaneamente as diretivas das normas estadual e federal e, com elas, prescreve dinâmicas de ação política, na prática, orientadas pelo que prevê o Sistema Integrado de Gestão dos Recursos Hídricos (SIGRH), quais sejam, o Conselho de Recursos Hídricos e os comitês de bacia (figura 1). O gerenciamento dos recursos hídricos, portanto, acontece mediante a sobreposição de perímetros (mapa 4) e a interação entre diversos atores, constituída pela predominância da transescalaridade das ações políticas. O mapa 3 mostra a delimitação da bacia hidrográfica do rio Paraíba do Sul e as áreas correspondentes aos estados de São Paulo, Rio de Janeiro e Minas Gerais.

FIGURA 1
Sistema Nacional de Recursos Hídricos



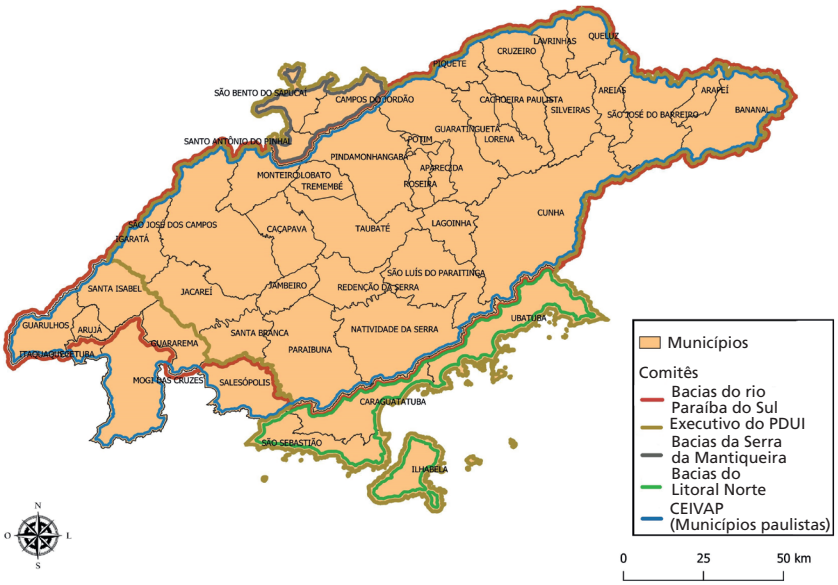
Fonte: Comitê de Integração da Bacia Hidrográfica do Rio Paraíba do Sul (CEIVAP). Disponível em: <http:/www.ceivap.org.br>.

MAPA 3
Bacia hidrográfica do rio Paraíba do Sul



Fonte: CEIVAP. Disponível em: <http:/www.ceivap.org.br>.
Obs.: Figura reproduzida em baixa resolução e cujos leiaute e textos não puderam ser padronizados e revisados em virtude das condições técnicas dos originais (nota do Editorial).

MAPA 4
RM do Vale do Paraíba e Litoral Norte: sobreposição de perímetros das áreas de atuação dos comitês



Fonte: Base cartográfica do CEIVAP.
Elaboração das autoras.
Obs.: Figura cujos leiaute e textos não puderam ser padronizados e revisados em virtude das condições técnicas dos originais (nota do Editorial).

A questão do gerenciamento das bacias hidrográficas constitui um campo em que as relações interfederativas se destacam por serem inerentes às estratégias de diferentes atores sociais em diversas escalas – seja na perspectiva daqueles que focam o entrave aos seus interesses econômicos e atuam de maneira a controlar as normas e influenciar decisões governamentais, seja na daqueles que participam da resistência ao modelo de urbanização extensiva, gerador de desigualdades socioambientais, no âmbito da localidade, de forma coletiva ou individual.

É importante, contudo, chamar atenção para a sobreposição existente de perímetros ou divisões territoriais de abrangência de diferentes estruturas institucionais. A esse respeito, recomenda-se observar as unidades de gestão do Comitê de Bacias Hidrográficas do Paraíba do Sul e a Unidade Hidrográfica de Gerenciamento de Recursos Hídricos (UGRHI), situada no leste do estado de São Paulo, que abrange os trechos paulistas da bacia hidrográfica do rio Paraíba do Sul e, mais, os da bacia hidrográfica da Baía da Ilha Grande (UGRHI 02), sem deixar de considerar ainda as bacias vizinhas, UGRHI 03 (Litoral Norte), e os

compartimentos hidráulicos que não estão incluídos no plano do Departamento de Águas e Energia Elétrica (DAEE) (municípios do Vale Histórico/Bocaina).

O CEIVAP integra, na sua condição de órgão deliberativo, o Sistema Nacional de Recursos Hídricos, envolvendo relações interfederativas em âmbito nacional, estadual e da bacia do rio Paraíba do Sul propriamente dita, ligando-se diretamente à ANA e à entidade gestora estadual, de um lado e, de outro, à agência de bacia, que é o órgão executivo do sistema, correspondente, no caso, à Associação Pró-Gestão das Águas da Bacia Hidrográfica do Rio Paraíba do Sul (AGEVAP).

3.4 Estrutura interfederativa dos transportes e sistema viário regional: o fortalecimento da governança metropolitana como desafio

Em relação aos transportes, verifica-se na RM do Vale do Paraíba e Litoral Norte a existência de diversas instituições, das três esferas de governo (federal, estadual e municipal), com políticas e campos de atuação fragmentados, indicando a necessidade e importância do fortalecimento da governança metropolitana na região (quadro 2).

QUADRO 2
RM do Vale do Paraíba e Litoral Norte: institucionalidades do setor de transportes atuantes

<table>
<tr><th>Federal</th><th>Estadual</th><th>Municipal</th><th>Outros atores</th></tr>
<tr><td>Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT)</td><td>Secretaria de Desenvolvimento Regional</td><td rowspan="4">Gestores dos 39 municípios</td><td rowspan="8">Empresas concessionárias do transporte coletivo intermunicipal metropolitano</td></tr>
<tr><td>Concessão de rodovias federais</td><td>AGEMVALE</td></tr>
<tr><td>Concessão de ferrovias MRS Logística</td><td>STM</td></tr>
<tr><td>-</td><td>EMTU + EFCJ</td></tr>
<tr><td>-</td><td>Secretaria de Transportes e Logística</td><td rowspan="4">Empresas concessionárias ou permissionárias do transporte coletivo municipal</td></tr>
<tr><td>-</td><td>DER + DERSA[1] + DAESP + DH + Companhia das Docas de São Sebastião</td></tr>
<tr><td>-</td><td>ARTESP</td></tr>
<tr><td>-</td><td>Concessão rodovias estaduais</td></tr>
</table>

Elaboração das autoras.
Nota: [1] Em processo de extinção.

O setor de cargas e logística compete à Secretaria Estadual de Transportes e Logística, responsável por coordenar, executar e fiscalizar os sistemas de transportes de responsabilidade do Estado. Vinculados a essa secretaria estão: o Departamento de Estradas de Rodagem (DER), o Desenvolvimento Rodoviário

S.A. (DERSA),[8] o Departamento Aeroviário do Estado de São Paulo (DAESP), o Departamento Hidroviário do estado de São Paulo (DH), a Companhia das Docas de São Sebastião e a Agência Reguladora de Serviços Públicos Delegados de Transporte do Estado de São Paulo (ARTESP), a quem cabe a regulação, as concessões e a fiscalização dos transportes rodoviários, transporte coletivo estadual (fora das RMs) e aeroportos.

Os transportes coletivos metropolitanos, por sua vez, ficam a cargo da Secretaria dos Transportes Metropolitanos (STM), no que diz respeito a planejamento, administração, fiscalização e operação de todos os modais de transporte metropolitano, agregando as funções de execução, organização e coordenação das políticas para as RMs no estado de São Paulo (Frederico, 2001).

A secretaria tem sua atuação fortemente voltada para a RM de São Paulo, em razão da maior demanda, envolvendo o transporte ferroviário, metroviário e sobre pneus. As demais regiões ficam a cargo da Empresa Metropolitana de Transportes Urbanos de São Paulo (EMTU/SP), que fiscaliza e gerencia a operação, cabendo à STM sancionar as irregularidades identificadas. Ainda que o Decreto nº 58.353/2012 tenha incluído a RM do Vale do Paraíba e Litoral Norte nas áreas de atuação da EMTU/SP para gerir os transportes coletivos de passageiros intermunicipais, o que na prática representou apenas a transferência de competência que anteriormente cabia à ARTESP, isso em nada alterou o sistema de transportes na região, uma vez que as concessões vigentes foram mantidas pelo prazo contratual anteriormente pactuado.

Além disso, vale lembrar que a rodovia Presidente Dutra, principal eixo de articulação entre a as cidades da RM do Vale do Paraíba e Litoral Norte e desta com as demais regiões do país, é uma rodovia federal, atualmente gerida pela concessionária CCR. Também é federal a antiga ferrovia Central do Brasil, hoje operada pela MRS Logística, importante meio de escoamento de minérios no eixo Minas Gerais-Rio de Janeiro-São Paulo. Ainda em relação ao transporte ferroviário, há na RM do Vale do Paraíba e Litoral Norte a Estrada de Ferro Campos do Jordão (EFCJ), ferrovia com 47 km de extensão, ligando as cidades de Pindamonhangaba, Santo Antônio do Pinhal e Campos do Jordão. De propriedade do governo do estado de São Paulo, desde 1916, também é administrada pela STM, embora seja mais voltada ao turismo do que ao transporte coletivo regional.

A dinâmica dos transportes engloba diferentes instituições e atores com políticas e campos de atuação fragmentados, como a imbricada relação que se dá entre as concessionárias das rodovias, os municípios e a prática de pedágios que atinge grande parte dos cidadãos de uma RM repleta de

8. A Lei nº 17.148, aprovada em 14 de setembro de 2019, autoriza o Poder Executivo a adotar providências necessárias à dissolução, liquidação e extinção do DERSA.

deslocamentos intermunicipais. A prática de cobrança de pedágios realizada pelas concessionárias, sua principal fonte de recursos, é muito criticada pelos gestores municipais, tendo em vista a taxação que recai sistematicamente sobre os seus munícipios. Esse exemplo mostra a necessidade e a importância do fortalecimento da governança metropolitana dos transportes regionais.

Verifica-se que as institucionalidades envolvidas nos serviços de transporte não foram impactadas com a regionalização. No caso dos transportes coletivos, alterou-se o órgão regulador, contudo, sem haver alterações relevantes no serviço prestado, especialmente pelo fato de que os contratos de concessão foram mantidos mesmo após a regionalização. O que leva a crer, no caso da região analisada, que no processo de institucionalização dos serviços de transporte manteve-se a trajetória conhecida da fraca e inoperante regulamentação dos serviços – deixando alguns atores, como as empresas operadoras de transporte intermunicipal, muito confortáveis, ao passo que o cidadão metropolitano segue à mercê da desarticulação das redes e dos serviços de transportes. Isso pode ser um indício da predominância de deslocamentos por transporte individual, reforçando as pressões políticas por maiores investimentos na malha rodoviária enquanto os sistemas de transportes coletivos metropolitanos não se efetivam.

4 CONEXÕES E DISJUNÇÕES DA ORGANIZAÇÃO E DO PLANEJAMENTO REGIONAL: A QUESTÃO DA TRANSESCALARIDADE

Buscando articular as formulações teóricas com a análise de estruturas e arranjos institucionais identificados na RM do Vale do Paraíba e Litoral Norte, a discussão aqui pretendida refere-se às conexões e disjunções da organização e do planejamento regional, no contraponto das FPICs e de problemáticas regionais, para ressaltar a importância da questão da transescalaridade de ações e territórios e de sua difícil análise no contexto de estudo das relações interfederativas e dos processos da gestão metropolitana. As referidas conexões remetem aos potenciais de ação dos arranjos e estruturas na definição de interesses regionais comuns e organização, planejamento e execução das FPICs, mediante processos de gestão compartilhada.

As disjunções do planejamento regional serão ponderadas a partir de considerações sobre: i) a história e o relativo abandono do planejamento, ou "novas" modalidades em que se estabelece, nas décadas posteriores a 1990 até hoje; ii) as relações entre a institucionalidade e a dimensão do fenômeno regional em sua realidade integrada; e iii) o âmbito interno da dimensão institucional, a assincronia entre as ações do governo do estado e o arranjo organizacional da RM.

Essas disjunções refletem diretamente as lacunas perceptíveis entre estruturas ou arranjos institucionais identificados na região e a organização

da RM. Além disso, em sua abordagem, a questão analítica da transescalaridade se torna relevante, porque envolve a dimensão de ações e territórios em diversos níveis e escalas de organização e torna maiores os desafios de pactuação política, integração normativa e coordenação de atividades administrativas e executivas.

De um lado, em função da complexificação da economia e da sociedade, as dinâmicas de organização de agentes públicos e de planejamento e gestão do desenvolvimento regional-metropolitano podem se processar para além dos níveis de ação concernentes aos agentes sediados e com atuação exclusiva na região, ou em algum lugar dela. Isso significa que "a escala de ação nem sempre corresponde à do lugar" (Santos, 2014a, p. 147). De outro lado, os níveis de articulação política, administrativa e funcional fazem incidir suas ações em entidades territoriais que se superpõem, ultrapassando as fronteiras regionais delimitadas pelas divisões político-administrativa da RM e suas sub-regiões, embora sejam incidentes ou as perpassem.

Em recorrência a essa ordem de ideias, a disjunção histórica, verificada no contexto do planejamento regional do estado paulista, subentende a descontinuidade de uma orientação estadual coordenada simultaneamente a políticas federais e a ações regionais, sobretudo adiante os anos 1970 e 1980, em uma estratégia clara de descentralização das atividades de planejamento – por meio de escritórios regionais e da institucionalização de regiões de governo (em 1984), promovendo a "aproximação da gestão aos debates políticos do interior do estado" (Tavares, 2018, p. 112).

A referida disjunção teria se dado, pois, por diferentes razões. Assim, essa tendência descentralizadora torna-se dificultada e indefinida em seu caráter regional (Tavares, 2018) no momento em que a constitucionalidade dos municípios como entes federativos concorre com a ascensão de governos afinados às lógicas de neoliberalização da política e da economia, tornando a escala local, urbana, o grande foco de um outro planejamento estatal e/ou o planejamento estratégico da ação empresarial, tal como amplamente analisado pela literatura. Nesse sentido, a dimensão do território usado por todos deixa de ser a base para a política pública, e a política regional do estado, de cunho descentralizador, tende a recrudescer junto à própria questão regional, que se torna desprestigiada (Silva Neto, 2006, p. 46).

Se uma conexão direta pode ser estabelecida nos anos 1970 entre o planejamento regional e a criação do CODIVAP e, posteriormente, por ocasião de uma ação conjunta desse consórcio com o Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais (INPE) – ambas entidades regionais – na elaboração do Macrozoneamento do Vale do Paraíba e Litoral Norte (MAVALE) (INPE, 1991), nas últimas duas décadas, a atuação desse arranjo institucional regional precursor parece difusa,

por seu alcance e seus limites imprecisos. Embora desde 2018 o CODIVAP tenha alterado sua personalidade jurídica para Associação de Municípios do Vale do Paraíba, sido praticamente incorporado ao Conselho de Desenvolvimento – pela composição coincidente dos 39 prefeitos da RM do Vale do Paraíba e Litoral Norte – e haja certo consenso quanto à necessidade de seu fortalecimento, sobretudo em razão de seu potencial articulador com outras esferas de poder, novas incursões sobre sua existência e formas de atuação podem ser consideradas.

Uma hipótese possível para compreender o distanciamento propositivo do CODIVAP, em relação às questões regionais, além de constituir, na origem, um arranjo articulado por relações verticais entre governo federal e estadual, pode se assentar, hoje, justamente, pela dificuldade de articulações horizontais intermunicipais também dadas, segundo Oliveira (2020, p. 20), pela herança de um municipalismo autárquico e, portanto, pela ausência de uma cultura de cooperação, sobretudo entre os pequenos municípios, com sérias dificuldades prévias de auto-organização.

De fato, na questão das atuais RMs, segundo Santos (2014a, p. 148), "o capítulo das autonomias municipais também teria que ser reescrito", no sentido de se compreender que "a vida municipal é intensamente imbricada à de outras comunas, e as conexões e interrelações se tornam indispensáveis à existência e à sobrevivência comuns". Trata-se, ainda nas palavras do autor, de "uma rede de solidariedades e conflitos" para além de um mero ajuntamento territorial de municípios.

Outra disjunção deve ser ainda mencionada entre o planejamento regional e o planejamento ambiental quando, justamente a partir dos anos 1970-1980, ganham força os estudos integrados da bacia hidrográfica do rio Paraíba do Sul, que levarão à consolidação, no final do decênio de 1990, do CEIVAP, conforme já apresentado.

Nessa aparente desconexão entre as esferas regionais do planejamento territorial e ambiental, é nítido, todavia, o potencial evidenciado pelas conexões possíveis com a organização da RM do Vale do Paraíba e Litoral Norte no que importa, ao menos, aos campos funcionais de tratamento integrado de questões socioterritoriais e ambientais ligadas aos recursos hídricos, ao saneamento ambiental, ao uso e ocupação do solo e ao próprio planejamento. Inclusive, vale observar o quanto politicamente as questões ambientais foram progressivamente se tornando mais prioritárias do que as questões socioterritoriais e urbanas. Prova disso é o arranjo institucional de gestão integrada da bacia hidrográfica do rio Paraíba do Sul, que constitui um exemplo mais desenvolvido de conexões estruturais entre políticas nacionais e estaduais e a gestão descentralizada e compartilhada de ações na bacia, envolvendo diferentes dinâmicas e atores

regionais e locais, relações verticais e horizontais, relações interfederativas e com a sociedade civil. Dessa forma, a gestão integrada em nível de bacia hidrográfica constitui um grande desafio e um processo de aprendizado coletivo. Essas iniciativas de integração cabem ao CEIVAP, não só por sua condição de comitê de integração com jurisdição em toda a extensão da bacia do Paraíba do Sul, mas também porque constitui, hoje, o organismo de bacia mais avançado na agenda de implementação e operacionalização de novas formas de gestão das águas.

Esses fatos revelam, ademais, a questão crucial da ausência de uma integração da dinâmica de relações entre institucionalidades distintas e a institucionalidade da RM e a dimensão do fenômeno territorial regional. Isso é perceptível nas discussões que nortearam as reuniões do Conselho de Desenvolvimento de 2012 a 2019, o que poderá derivar, a modo de outra disjunção do planejamento regional, em propostas de intervenção igualmente desprovidas do entendimento de problemáticas integradas, por conseguinte, resultando em ações exclusivamente setoriais ou pontuais, desconectadas, portanto, de uma integração de atores sociais e do tratamento totalizante indicativo de prioridades que possam acarretar resoluções sistêmicas.

É aqui, justamente no contexto histórico de suposta retomada do planejamento estatal, de dimensão territorial e regional, com destaque para a criação de novas RMs – além das nove primeiras instituídas no início dos anos 1970 – e outras unidades regionais, incluindo a proposição inusitada do estado paulista de uma estrutura macrometropolitana e o próprio Estatuto da Metrópole, que uma certa assincronia no âmbito interno da dimensão institucional parece se estabelecer, entre as ações do governo do estado e o arranjo da RM do Vale do Paraíba e Litoral Norte.

É notório que as disjunções do planejamento regional apontadas anteriormente refletem-se na configuração dessas relações transescalares. Segundo Vainer (2006, p. 18), "é o próprio embate acerca das escalas que passa a ser contemplado como elemento decisivo", enriquecendo a perspectiva histórica de processos econômicos que subjazem "à emergência e ao desenvolvimento da acumulação capitalista". Assim, é possível afirmar que há na RM uma arena de embates e contestação, sendo premente a necessidade de se compreender criticamente a estratégia por trás de cada arranjo institucional e de cada ação.

Nos oito anos de história do processo de criação da RM do Vale do Paraíba e Litoral Norte, é notável que poucas sejam as atividades desenvolvidas nesse arranjo institucional. Desde a sua formação, ações protocolares foram realizadas em decorrência da legislação estadual vigente. Criou-se o Conselho de Desenvolvimento da RM do Vale do Paraíba e Litoral Norte, que realizou

25 reuniões regulares até novembro de 2019; em 2015 foi criada a AGEMVALE,[9] órgão executivo então vinculado à Subsecretaria de Assuntos Metropolitanos do Estado e atualmente vinculado à Secretaria de Desenvolvimento Regional, para a articulação dos interesses dos entes regionais; foi criado e regulamentado, o Fundo de Desenvolvimento da Região Metropolitana do Vale do Paraíba e Litoral Norte (FUNDOVALE); e medidas de alteração nas regras de telefonia e serviços de transporte público intrametropolitanos também foram implementadas.

A definição, por parte do governo do estado de São Paulo, das cinco sub-regiões que compõem a RM do Vale do Paraíba e Litoral Norte, tal como consta no *site* da AGEMVALE, "com características territoriais, populacionais e de desenvolvimento bem distintas",[10] não leva em conta aspectos substancialmente favoráveis ao planejamento, contrariando os diferentes recortes geoecológicos, sociais, culturais, econômicos e históricos característicos de escalas privilegiadas para ação em uma RM, tal como se observa no caso da configuração territorial do CISMA. É possível observar que o governo do estado fez esforços políticos de negociação, desde o início, para eleger prefeitos de sua base aliada como presidentes do Conselho de Desenvolvimento da RM do Vale do Paraíba e Litoral Norte, demonstrando que ainda se baseia em antigas forças e estruturas existentes, mantendo aparentemente a tradicional forma de atuar sem se importar com a capacidade de liderança dos eleitos e/ou do peso de seus municípios no concerto político regional.

Enquanto isso, o processo de construção do PDUI, instrumento central da organização institucional da RM do Vale do Paraíba e Litoral Norte, segue morosamente seu curso, sem, no entanto, ter se efetivado. De fato, ainda que em 2019 tenham sido publicados o termo de referência e o guia metodológico para a elaboração do plano e a contratação de empresa ou instituição para tanto, essa contratação não foi firmada em razão de um impasse orçamentário e político-administrativo.[11]

Do ponto de vista da governança, destaca-se ainda o não envolvimento de agentes privados e não governamentais de variadas origens e naturezas nos debates relativos aos interesses regionais em processos de planejamento e intervenção ordenada na região, desde antes e durante o processo de criação e no presente momento da institucionalização, em 2020.

A somatória das dificuldades constatadas no processo de formação da RM do Vale do Paraíba e Litoral Norte com o estado atual de impasse e a falta de debates em torno da questão regional levam a supor que essa é uma agenda

9. Lei Complementar nº 1.258, de 12 de janeiro de 2015.
10. Disponível em: <https://www.agemvale.sp.gov.br/?page_id=254>.
11. Conforme atas do Conselho de Desenvolvimento, publicadas no *site* da AGEMVALE. Disponível em: <https://www.agemvale.sp.gov.br/?page_id=414>.

política negligenciada pelo governo do estado, pois parece não haver interesse em abrir mão do centralismo tradicionalmente exercido no planejamento de RMs, e acatar o Estatuto da Metrópole, a normativa que passou a existir no país referente à instalação e funcionamento das RMs. A esse respeito, Oliveira (2020, p. 19) destaca o predomínio da "forma vertical e hierárquica de exercício da política territorial com base no poder político dos governadores, centralizados na burocracia do estado, envolvendo os vários entes federativos", o que implica obstáculos à constituição de arranjos cooperativos e à emergência de novas lideranças com propósito claro de criação de novas agendas para a discussão política de questões regionais.

Diante desses fatos, constata-se a evidência de uma disjunção entre as práticas do governo do estado e das reais necessidades de organização da RM do Vale do Paraíba e Litoral Norte, segundo o atual modelo de planejamento metropolitano. Tendo em vista a desejável minoração das desigualdades socioterritoriais das diferentes sub-regiões, ou seja, a resolução de problemas tipicamente regionais com mais equidade, avanços significativos na superação dessa contradição ainda são requeridos e constituem sérios desafios ao encontro de recursos institucionais para "os modos próprios de regulação da vida regional" (Santos, 2014a, p. 147).

Ao observar como se dão as formas de interação e interdependência entre os diversos atores, principalmente do estado, e as respectivas ações para a RM do Vale do Paraíba e Litoral Norte, em diferentes escalas, é preciso considerar que a análise do desenvolvimento socioterritorial passa pela compreensão de que a escala não é apenas uma grandeza métrica; engloba uma dimensão processual de mudanças tecnológicas, formas de organização humana e disputa política (Souza, 2008). A escala das ações é, ao mesmo tempo, escala de organização no tempo e no espaço.

Os processos históricos são mutantes por natureza e se constituem de ciclos de crise econômica. Portanto, as atuações sempre serão dadas em escalas de disputa política. Com essa perspectiva, a principal pergunta a se fazer é a quem interessa determinada escala de atuação. Brenner (2010) já nos alertava que nem a urbanização, nem a acumulação capitalista e nem a regulamentação estatal privilegiam uma escala espacial única, exclusiva e circunscrita. Assim sendo, os limites geográficos das relações sociais se tornam objetos diretos de contestação, como uma arena contestada, dentro da qual agentes travam uma permanente disputa, tornando-a construída e desconstruída dinamicamente (Klink, 2013).

Nessa perspectiva, o desenvolvimento territorial pode ser observado de maneira a compreender as escalas em sua dimensão política mais ampla, não apenas dicotomicamente entre o nacional e o regional, ou o regional e o local, mas, sim, a partir da existência de uma transescalaridade, ou seja, uma dinâmica

de produção do espaço que perpassa transversalmente as escalas geográficas fixadas (Bonente e Almeida Filho, 2008; Vainer, 2006).

Na RM do Vale do Paraíba e Litoral Norte não se pode observar a efetiva construção política entre os diferentes atores e entes federativos, seja pela adoção de medidas verticalizadas sem espaços de participação, seja pelo fato de que arranjos institucionais anteriores não são chamados a contribuir para o desenvolvimento metropolitano.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este relatório sobre as relações interfederativas presentes na RM do Vale do Paraíba e Litoral Norte, produzido com base nos dados da Pesquisa de Informações Básicas Municipais (Munic) e de outras fontes, elaboradas por diferentes instituições e pesquisadores, ofereceu um panorama de ações estatais e de outras estruturas institucionais. No entanto, desconsiderou uma série de outros agentes posicionados em diferentes relações transescalares, por exemplo, aqueles privados e não governamentais, como empresas e institutos de pesquisa, que atuam em diversas áreas e dimensões do território regional. Ainda assim, neste artigo foi possível analisar os dados reunidos e identificar a maneira como o quadro de relações interfederativas integram diferentes dinâmicas de ação na RM do Vale do Paraíba e Litoral Norte.

Com o intuito de propor uma discussão sobre as estruturas e os arranjos institucionais identificados na região, partiu-se de uma aproximação teórica para nortear a análise dessa institucionalidade, descrevendo como essas entidades se organizam e como algumas se relacionam efetivamente e/ou suscitam possíveis interrelações no âmbito dos campos funcionais ou FPICs da RM.

Na busca de compreender a confluência da organização de relações interfederativas e sua correlação de forças no contexto da institucionalização de RMs, uma disjunção fundamental se estabelece atualmente, e, por hipótese, no escopo dos nexos entre política territorial, planejamento e gestão de RMs. Nesse contexto, a necessária e inoperante estratégia de descentralização da tomada de decisões se contrapõe ao mero reforço do caráter administrativo da RM, que, por meio do Conselho de Desenvolvimento, busca coordenar articulações em torno de interesses comuns, supondo a autonomia relativa dos entes federados e o poder compartilhado na função de legislar.

Ponderou-se sobre a complexa dimensão de relações interfederativas, e com a sociedade, que define a questão regional-metropolitana, incluindo a visão totalizante de suas problemáticas integradas, no âmbito intra e inter-regional, e a necessária proposição sistêmica da política territorial e do planejamento e gestão.

Nesse sentido, ressaltou-se a exigência de nova perspectivação teórica para elucidação da complexidade socioterritorial metropolitana em tempos de globalização, o que leva também a enfatizar a necessidade de esmiuçar o compartilhamento de competências dos entes federados, os processos de pactuação em torno de interesses comuns e/ou locais e a organização para o exercício das funções públicas priorizadas pelo Conselho de Desenvolvimento.

É justamente em favor do reconhecimento de categorias teóricas ou conceituais para análises futuras que se impõe o entendimento de que estruturas e arranjos institucionais se superpõem, em razão de suas responsabilidades funcionais, em uma mesma delimitação territorial. Além disso, respostas institucionais a problemas regionais podem envolver instâncias suprarregionais.

Buscou-se, também, apresentar e contextualizar historicamente as estruturas e os arranjos identificados, tomando a institucionalização da RM do Vale do Paraíba e Litoral Norte como fator demarcador do que era preexistente ou criação posterior, compondo, em seguida, um panorama de conexões e disjunções do planejamento regional, para avançar na compreensão de suas características de formação e dinâmicas de influência, atuação e transformação no quadro geral de políticas e processos de organização regional do estado paulista. Além disso, pretendeu-se ressaltar a questão da transescalaridade das relações interfederativas e de ações e territórios e, afinal, os desafios de análise subjacentes, o que suscita a abordagem relativa à complexidade socioterritorial em tempos de globalização, em vista de compor subsídios à política territorial e ao desenho de estratégias, estruturas e arranjos institucionais mais favoráveis à organização, ao planejamento e à gestão de RMs.

O capítulo termina, assim, por sugerir potenciais de investigação e análise sobre as relações interfederativas, instigando novas incursões no universo de estruturas e arranjos institucionais, em consideração à amplitude dos circuitos de cooperação da vida regional e, todavia, aos limites das políticas de cunho descentralizador demarcados pela ausência de um nível de governo e regulação de espaços regionais. Ou seja: até que ponto funciona a descentralização estruturada verticalmente? Em que limiar ela tenderia à pulverização das ações? Em outros termos: qual a força de emergência de arranjos horizontais e de adaptabilidade aos modelos verticais de relações interfederativas e níveis de interesses comuns?

Os efeitos de estruturas e arranjos institucionais sobre as políticas desenvolvidas só poderão ser mais bem suscitados nos limites do caso investigado se considerarmos de forma mais circunstanciada, ao menos, e a título de exemplo, as políticas dos recursos hídricos e de saneamento ambiental, tal como repercutem regionalmente, e a própria política do SUS. Além dessas, ponderações gerais poderão ser feitas, a seu tempo, a respeito do desenvolvimento econômico dos serviços e do turismo e

de outros aspectos correlatos, tais como a questão do uso e ocupação do território, as políticas de inovação científico-tecnológica e a própria cultura.

REFERÊNCIAS

ABRUCIO, F. L.; SANO, H.; SYDOW, C. T. Radiografia do associativismo territorial brasileiro: tendências, desafios e impactos sobre as regiões metropolitanas. *In*: KLINK, J. (Org.). **Governança das metrópoles**: conceitos, experiências e perspectivas. São Paulo: Annablume, 2010.

ALVES, A. C. Regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões: novas dimensões constitucionais da organização do Estado brasileiro. **Revista da Procuradoria Geral do Estado de São Paulo**, 1998. Disponível em: <https://cutt.ly/NzTn7OU>. Acesso em: 5 fev. 2018.

BATISTA, S. **Guia de consórcios públicos**: as possibilidades de implementação do consórcio público. Brasília: Caixa Econômica Federal, 2011. v. 3.

BONENTE, B. I.; ALMEIDA FILHO, N. Há uma nova economia de desenvolvimento? **Revista de Economia**, v. 34, n. 1, p. 77-100, jan./abr. 2008.

BRANDÃO, C. A. Transversalidade, multiescalaridade e os desafios da legitimação das políticas regionais no Brasil. *In*: RANDOLPH, R.; TAVARES, H. M. **Política e planejamento regional**: uma coletânea. Brasília: Gráfica Movimento, 2013.

BRASIL. Lei nº 13.089, de 12 de janeiro de 2015. Institui o Estatuto da Metrópole. **Diário Oficial da União**, Brasília, 13 jan. 2015. Disponível em: <https://cutt.ly/6zTmXXl>. Acesso em: 16 out. 2015.

BRENNER, N. A globalização como reterritorialização: o reescalonamento da governança urbana na União Europeia. **Cadernos Metrópole**, v. 12, n. 24, p. 535-564, 2010.

CDRM – CONSELHO DE DESENVOLVIMENTO DA REGIÃO METROPOLITANA DO VALE DO PARAÍBA E LITORAL NORTE. **Ata da sexta reunião ordinária do Conselho de Desenvolvimento da Região Metropolitana do Vale do Paraíba e Litoral Norte realizada em 31 de julho de 2013**. Aparecida, 2013. Disponível em: <https://tinyurl.com/yyb474aj>.

CISMA – CONSÓRCIO INTERMUNICIPAL DA SERRA DA MANTIQUEIRA. **Estatuto do consórcio intermunicipal da Serra da Mantiqueira**. Santo Antônio do Pinhal: Cisma, 2015.

CODIVAP – CONSÓRCIO DE DESENVOLVIMENTO INTEGRADO DO VALE DO PARAÍBA. **Caracterização e avaliação dos conhecimentos existentes sobre a região do Vale do Paraíba e diagnósticos resultantes**. Pindamonhangaba: CODIVAP, 1971.

CRUZ, M. C. M. T. *et al.* Consórcios intermunicipais de desenvolvimento: mudando para sobreviver. *In*: CONGRESSO DE GESTÃO PÚBLICA, 2., 2009, Brasília. **Anais**... Brasília: Consad, 2009. Disponível em: <https://cutt.ly/GzTm8s9>.

FREDERICO, C. S. Do planejamento tradicional de transporte ao moderno plano integrado de transportes urbanos. **São Paulo em Perspectiva**, v. 15, n. 1, 2001.

GOMES, C.; RESCHILIAN, P. R.; UEHARA, A. Y. Perspectivas do planejamento regional do Vale do Paraíba e Litoral Norte: marcos históricos e a institucionalização da região metropolitana no Plano de Ação da Macrometrópole Paulista. **Urbe**, v. 10, n. 1, p. 154-171, jan./abr. 2018.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Perfil dos Municípios Brasileiros 2015**. Rio de Janeiro: IBGE, 2016.

INPE – INSTITUTO NACIONAL DE PESQUISAS ESPACIAIS. **Macrozoneamento da região do Vale do Paraíba e litoral norte do estado de São Paulo**. São José dos Campos: INPE, 1991.

KLINK, J. Development regimes, scales and state spatial restructuring: change and continuity in the production of urban space in metropolitan Rio de Janeiro. **International Journal of Urban and Regional Research**, v. 37, n. 4, p. 1168-87, 2013.

LENCIONI, S. **Metrópole, metropolização e regionalização**. Rio de Janeiro: Consequência, 2017.

MAGALHÃES, F. N. C. A dimensão simbólica na cidade neoliberal: notas sobre a construção de subjetividades na produção social do espaço do neoliberalismo. **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais**, n. 1, p. 11-22, abr. 2015.

MENCIO, M. Regiões metropolitanas e consórcios públicos. *In*: NUNES JUNIOR, V. S. N. *et al.* **Enciclopédia jurídica da PUCSP**: direito administrativo e constitucional. São Paulo: PUCSP, 2017. t. II.

MONTE-MOR, R. L.; BETARELLI JUNIOR, A. A.; SIMÕES, R. F. Urbanização extensiva e o processo de interiorização do Estado de São Paulo: um enfoque contemporâneo. **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais**, v. 15, n. 2, nov. 2013.

OLIVEIRA, W. **Arranjos cooperativos regionais**: o consórcio intermunicipal do Grande ABC (GABC) e o consórcio de desenvolvimento integrado do Vale do Paraíba (Codivap) – um estudo relacional. 2020. Tese (Doutorado) – Programa de Pós-Graduação em Planejamento Urbano e Regional, Universidade do Vale do Paraíba, São José dos Campos, 2020.

PONTES, J. W. R. **Consórcios intermunicipais**: limites e possibilidade da gestão cooperada – estudo de caso. 2008. Dissertação (Mestrado) – Universidade do Vale do Paraíba, São José dos Campos, 2008. Disponível em: <https://cutt.ly/dzTWi62>.

REIS FILHO, N. G. **Notas sobre urbanização dispersa e novas formas de tecido urbano**. São Paulo: Voa das Artes, 2006.

ROSNAY, J. de. **Le macroscope**: vers une vision globale. Paris: Éditions du Seuil, 1975.

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

_____. **Por uma economia política da cidade**: o caso de São Paulo. São Paulo: Hucitec, 1994.

_____. **A natureza do espaço**: técnica e tempo – razão e emoção. São Paulo: Hucitec, 1996.

_____. **O espaço do cidadão**. São Paulo: Edusp, 2014a.

_____. **Da totalidade ao lugar**. São Paulo: Edusp, 2014b.

SANTOS, M. O. Análise institucional: Estatuto da Metrópole e outros instrumentos normativos que tratam da questão metropolitana. *In*: MARGUTI, B. O.; COSTA, M. A.; FAVARÃO, C. B. **Brasil metropolitano em foco**: desafios à implementação do Estatuto da Metrópole. Brasília: Ipea, 2018.

SANTOS, M.; SILVEIRA, M. L. **O Brasil**: território e economia no início do século XXI. Rio de Janeiro; São Paulo: Record, 2001.

SILVA NETO, M. L. **Metropolitanização**. São Paulo: FAU/USP, 1985.

_____. Novas regiões, outros desafios: a regionalização do novo mercado em São Paulo e suas implicações no planejamento urbano-regional. **Cadernos Ippur**, Rio de Janeiro, n. 1, p. 49-75, 2006.

_____. Evolução e tendências da gestão metropolitana em São Paulo: aspectos normativos (parte 1). **Arquitextos**, São Paulo, out. 2010.

SOUZA, M. L. de. **Mudar a cidade**: uma introdução crítica ao planejamento e a gestão. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2008.

TAVARES, J. C. Eixos: novo paradigma do planejamento regional? Os eixos de infraestrutura nos PPAs nacionais, na lirsa e na macrometrópole paulista. **Cadernos Metrópoles**, São Paulo, v. 18, n. 37, p. 671-695, set./dez. 2016.

_____. **Planejamento regional no estado de São Paulo**: polos, eixos e a região dos vetores produtivos. São Paulo: Annablume, 2018.

VAINER, C. Lugar, região, nação, mundo: explorações históricas do debate acerca das escalas da ação política. **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais**, v. 8, n. 2, p. 9-29, 2006.

VIEIRA, E. T.; SANTOS, M. J. Industrialização e desenvolvimento regional: política do CODIVAP no Vale do Paraíba na década de 1970. **Desenvolvimento Regional em Debate**, ano 2, n. 2, nov. 2012.

ZIONI, S. *et al.* A macrometrópole paulista e os desafios para o planejamento e gestão territorial. *In*: TORRES, P. H. *et al.* **Governança e planejamento ambiental**: adaptação e políticas públicas na macrometrópole paulista. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2019.

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

EMPLASA – EMPRESA PAULISTA DE PLANEJAMENTO METROPOLITANO. **Plano de Ação da Macrometrópole Paulista 2013-2040**: política de desenvolvimento da macrometrópole. São Paulo: Emplasa, 2014.

RIBEIRO-MOREIRA, P.; MELLO, L. F. Desenvolvimento econômico, população e impactos ambientais: mudanças contemporâneas no extremo leste paulista. *In*: ENCONTRO NACIONAL DE ESTUDOS POPULACIONAIS, 17., Caxambu, 2010. **Anais**... Caxambu: ABEP, 2010.

SÃO PAULO. **Lei Complementar nº 760**, **de 1º de agosto de 1994**. Estabelece diretrizes para a Organização Regional do Estado de São Paulo, 2017. São Paulo: Assessoria Técnico-Legislativa, 1994. Disponível em: <https://cutt.ly/8zTWxEq>. Acesso em: 27 abr. 2017.