

O ESTATUTO DA METRÓPOLE E OS DESAFIOS DO PLANEJAMENTO DA REGIÃO METROPOLITANA DO VALE DO PARAÍBA E LITORAL NORTE

**THE STATUS OF THE METROPOLIS AND THE CHALLENGES OF PLANNING
THE METROPOLITAN REGION OF PARAÍBA VALLEY AND NORTH COAST**

O ESTATUTO DA METRÓPOLE E OS DESAFIOS DO PLANEJAMENTO DA REGIÃO METROPOLITANA DO VALE DO PARAÍBA E LITORAL NORTE

THE STATUS OF THE METROPOLIS AND THE CHALLENGES OF PLANNING THE METROPOLITAN REGION OF PARAÍBA VALLEY AND NORTH COAST

Caíque Toledo de Camargo Campos¹ • Ademir Pereira dos Santos²
Ademir Fernando Morelli³

Data de recebimento: 15/10/2024

Data de aceite: 18/11/2024

¹ Jornalista graduado pela Universidade de Taubaté, com especialização em Gestão de Comunicação Digital e Mídias Sociais pela Universidade Anhembi Morumbi e mestrando em Planejamento e Desenvolvimento Regional pela Universidade de Taubaté. Atua como professor colaborador do curso de jornalismo da Universidade de Taubaté.

E-mail: caique.toledo@unitau.br

³ Graduação em Ecologia pela Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho, mestrado em Sensoriamento Remoto pelo Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais e doutorado em Geociências e Meio Ambiente pela Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho. É professor adjunto III da Universidade de Taubaté.

E-mail: afmorelli@gmail.com

² Graduação em Arquitetura e Urbanismo pela Universidade Estadual de Londrina, mestrado em História pela Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho e doutorado em Arquitetura e Urbanismo pela Universidade de São Paulo. É professor do mestrado em Arquitetura, Urbanismo e Design do Centro Universitário Belas Artes de São Paulo e professor convidado do mestrado em Habitação: Planejamento e Tecnologia do IPT - Instituto de Pesquisas Tecnológicas do Estado de São Paulo. É professor dos cursos de graduação em Arquitetura e Urbanismo do Centro Universitário Belas Artes e da Universidade de Taubaté. Integra a coordenação do curso de pós-graduação *lato sensu* de Design de Assentamentos Sustentáveis e Ecovilas no Departamento de Arquitetura da UNITAU.

E-mail: dmi@hotmail.com

RESUMO

O presente artigo aborda a implementação da Lei Federal nº 13.089 de 12 de janeiro de 2015, denominado como Estatuto da Metrópole, que visa promover a elaboração de políticas públicas para Regiões Metropolitanas (RM) no Brasil, com o objetivo de analisar, especialmente, os desafios enfrentados pela elaboração do Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado (PDUI) que consolidaria de fato a Região Metropolitana do Vale do Paraíba e Litoral Norte (RMVPLN), criada em 2012, portanto, há 14 anos, sem cumprir a obrigatoriedade prevista na legislação federal e estadual. A metodologia empregada para sua produção inclui revisão bibliográfica e análise documental de legislações e planos regionais. Os resultados indicam que, apesar do prazo estabelecido, a maioria das Regiões Metropolitanas, incluindo o Vale do Paraíba e o Litoral Norte, ainda não conseguiu elaborar o PDUI, o que compromete a gestão integrada e o atendimento das demandas da população. Conclui-se que a falta do planejamento concreto e de ações efetivas e conjuntas entre os municípios continua sendo um obstáculo para o desenvolvimento sustentável e equitativo das regiões metropolitanas, e particularmente da RMVPLN

Palavras-chave: Desenvolvimento Regional. Planejamento Metropolitano. Estatuto da Metrópole. Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado (PDUI). RMVPLN.

ABSTRACT

The present article addresses the implementation of Federal Law No. 13,089 on January 12, 2015, known as the Statute of the Metropolis which aims to promote the development of public policies for Metropolitan Regions in Brazil. The objective is to specifically analyze the challenges faced in the preparation of the Integrated Urban Development Plan (PDUI), which would effectively consolidate the Metropolitan Region of Vale do Paraíba and Litoral Norte (RMVPLN), created in 2012, and which, after 14 years, has not fulfilled the obligations established by federal and state legislation. The methodology employed includes a literature review and documentary analysis of regional legislation and plans. The results indicate that, despite the established deadline, most Metropolitan Regions, including Vale do Paraíba and Litoral Norte, have not yet managed to prepare the PDUI, compromising integrated management and the ability to meet the population's needs. It is concluded that the lack of concrete planning and effective, joint actions among municipalities remains an obstacle to the sustainable and equitable development of metropolitan regions, particularly the RMVPLN.

Keywords: Regional Development. Metropolitan Planning. Statute of the Metropolis. Integrated Urban Development Plan (PDUI). Metropolitan Region of Vale do Paraíba and Litoral Norte (RMVPLN).

INTRODUÇÃO

A crescente urbanização que leva à conurbação e à formação de aglomerações urbanas no Brasil demanda novos desafios, abordagens e políticas públicas específicas para o planejamento e a gestão urbana. Foi nesse contexto que se criou a Lei Federal nº 13.089, em 12 de janeiro de 2015, o Estatuto da Metrópole (BRASIL, 2015), que emergiu como uma resposta necessária para promover uma governança integrada e eficiente, atendendo às demandas socioespaciais e econômicas decorrentes do processo de conurbação que ocorre em vários estados da federação.

A elaboração de um Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado (PDUI) é um dos principais instrumentos previstos no Estatuto da Metrópole, que é complementar ao Estatuto da Cidade (2001), Lei n. 10.257 de 10 de julho 2001, estabelecendo a obrigatoriedade de sua elaboração para todas as regiões metropolitanas do país. No entanto, a sua implementação enfrenta desafios significativos, pois, às vésperas de comemorar dez anos do Estatuto da Metrópole, é reduzido o número de regiões metropolitanas que efetivamente criaram e colocaram em prática o PDUI, de acordo com o Fórum Nacional de Entidades Metropolitanas (FNEM, 2024).

Instituída pelo governo estadual paulista em 2012 e composta por 39 municípios, a Região Metropolitana do Vale do Paraíba e Litoral Norte (RMVPLN) enfrenta dificuldades desde a sua criação, portanto, há 12 anos, não apenas na elaboração do PDUI, mas também na formulação de políticas públicas regionais e integradas, ou seja, programas, projetos e ações, que reúnam pelo menos dois municípios que

tenham problemas comuns (OVALE, 2022).

As disparidades econômicas e sociais entre os municípios são alguns dos fatores que torna complexo o planejamento da RMVPLN coeso, mas dificuldades desta natureza já eram evidentes antes mesmo da oficialização da região como uma Região Metropolitana (RM) e desde a elaboração das primeiras tentativas de criar uma gestão integrada no Vale do Paraíba; como apontam Vieira e Santos (2012a), quando destacam que o contraste entre municípios de diferentes capacidades econômicas da região faz com que as menores cidades, “mal aparelhadas”, “gravitem em torno das grandes, transformando seus problemas em problemas regionais” (Vieira; Santos, 2012a).

Os procedimentos empregados neste artigo são próprios de uma pesquisa exploratória, com levantamento documental e bibliográfico de legislações federais e estaduais, documentos oficiais do governo do Estado, e fontes diversas de acompanhamento do assunto abordado na imprensa local e nacional. O artigo tem como objetivo analisar os conceitos e diretrizes do Estatuto da MetrÓpole que orientam a elaboração do PDUI e sua implementação nas regiões metropolitanas do Brasil, destacando, em particular, o levantamento histórico do Vale do Paraíba e suas dificuldades em se consolidar como uma região metropolitana integrada; além de conclusão e referências bibliográficas.

Ao explorar essas questões, pretende-se contribuir para o entendimento das complexidades e particularidades envolvidas na construção desta região metropolitana e o caminho trilhado até a elaboração do planejamento por parte do governo estadual, que ainda precisa ser executado, mesmo com o orçamento milionário previsto para a sua gestão.

O ESTATUTO DA METRÓPOLE

Sancionado em 2015 como legislação federal, o Estatuto da MetrÓpole (Lei nº 13.089, de 12 de janeiro de 2015) foi criado com a intenção de estabelecer diretrizes para o planejamento, a gestão e a execução das Funções Públicas de Interesse Comum (FPIC) em regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões no país, as normas gerais para o Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado e os critérios para se obter o apoio da União para ações relativas ao desenvolvimento urbano (BRASIL, 2015, Artigo 1º).

Segundo o Estatuto da MetrÓpole, artigo 2º, II, FPIC são políticas públicas ou ações cuja execução por parte de um município, isoladamente, seja inviável ou cause impacto em municípios vizinhos.

Em resposta à necessidade latente da elaboração de um planejamento urbano integrado e eficiente, dado o aumento no número de regiões metropolitanas no Brasil desde a proclamação da Constituição de 1988, que outorgou aos estados a responsabilidade pela criação de Regiões Metropolitanas e Aglomerações Urbanas, o Estatuto surgiu como resposta às “mudanças socioespaciais” e ‘as novas demandas a partir” dos processos de urbanização e de metropolização do território nacional” (OLALQUIAGA *et al*, 2018).

Na prática, o principal ponto da legislação era de que as regiões metropolitanas e aglomerações urbanas elaborassem e colocassem em prática o PDUI, destacado no próprio texto do primeiro artigo, seria um “instrumento que estabelece, com base em processo permanente de planejamento, as diretrizes para o desenvolvimento urbano da região metropolitana ou da aglomeração urbana” (BRASIL, 2015, Artigo 2º, VII).

De acordo com Jouve e Lefèvre (1999; *apud* GARSON, 2009), modelos de uma governança metropolitana devem compreender ferramentas, mecanismos, instrumentos e ordenamentos para que esses territórios sejam governáveis, e que sua elaboração deve envolver não só as organizações de governo, mas, também, “as redes de organizações engajadas na prestação de serviços locais e seus beneficiários – a sociedade civil” (JOUVE; LEFÈVRE, 1999; *apud* GARSON, 2009).

De fato, podemos identificar como apontaremos a seguir, todos estes elementos citados acima, na legislação brasileira dedicada à “governança metropolitana”, no caso o Estatuto da MetrÓpole que é, acertadamente, complementar à governança urbana, objeto ou escala a que se dedica o Estatuto da Cidade, onde se encontram “as ferramentas, mecanismos, instrumentos e ordenamentos” para gestão urbana. Cabe ao Estatuto da MetrÓpole as demandas institucionais de outra natureza, ou de outra escala, a escala regional, que são as necessidades ou demandas geradas pelos potenciais ou problemas comuns a pelo menos dois municípios.

É por este motivo que o conceito de Função Pública de Interesse Comum, as FPIC, é tão importante para o Planejamento Metropolitano, e pode ser considerado o cerne, o *leit motiv* do Estatuto da MetrÓpole. Na concepção das FPIC é que se aplicam os Instrumentos para o planejamento, gestão e a execução dos planos, especialmente os Planos Setoriais e o próprio PDUI. Não por acaso, há 19 menções às FPIC e 18 menções feitas ao PDUI no Estatuto da MetrÓpole. O PDUI é mencionado já no primeiro artigo, no qual se estabelece os objetivos de uma lei. Mencionam-se as Normas do PDUI como o segundo objetivo do Estatuto da MetrÓpole. O primeiro é o estabelecimento das diretrizes gerais para planejamento, gestão e

execução das FPIC; e o terceiro e último é estabelecimento dos Critérios para se efetivar o “apoio da União às ações” das RMs.

De acordo com o Estatuto da Metrópole, o PDUI deveria ser aprovado por lei estadual (BRASIL, 2015, Artigo 2º), e incorporar toda a lista de Instrumentos previstos no Artigo 4º do Estatuto da Cidade. Neste sentido pode ser considerado como um instrumento especial, um super instrumento ou um meta instrumento, pois reúne os demais instrumentos, ou para ele devem convergir todos os demais instrumentos, onde estarão previstos os usos e os parâmetros da sua aplicação.

No Artigo 9º se estabelece dez outros instrumentos além dos demais previstos no Estatuto da Cidade de 2001. E no Artigo 10º prevê-se que os Planos Diretores municipais devem ser integrados aos PDUIs, e que, por outro lado, a sua existência não exige os prefeitos de elaborarem os Planos Diretores dos municípios das RMs

Os PDUIs dever ser compostos por Planos Setoriais (BRASIL, 2015, Artigo 10º), serem revistos a cada dez anos (BRASIL, 2015, Artigo 11º) e serem elaborados de “forma conjunta e cooperada” por representantes do Estado, dos Municípios e da sociedade civil organizada, além de terem que ser aprovado por “instância colegiada” antes de serem encaminhados à Assembleia Legislativa.

Os PDUIs devem ser elaborados com participação popular, aprovados, submetidos a audiências e consultas públicas, e contemplar:

I – as diretrizes para as funções públicas de interesse comum, incluindo projetos estratégicos e ações prioritárias para investimentos; II – o macrozoneamento da unidade territorial urbana; III – as diretrizes quanto à articulação dos Municípios no parcelamento, uso e ocupação no solo urbano; IV – as diretrizes quanto à articulação intersetorial das políticas públicas afetas à unidade territorial urbana; V – a delimitação das áreas com restrições à urbanização visando à proteção do patrimônio ambiental ou cultural, bem como das áreas sujeitas a controle especial pelo risco de desastres naturais, se existirem; e VI – o sistema de acompanhamento e controle de suas disposições (BRASIL, 2015, Artigo 12º).

O texto foi sancionado no governo Dilma Rousseff com vetos em aspectos importantes e passou por modificações com a Lei nº 13.683, de 19 de junho de 2018, no governo Michel Temer, responsável por alterações significativas, entre elas a expansão para 2021 do prazo para que as regiões metropolitanas colocassem em prática a elaboração dos PDUI e revogação dos Artigos 20º e 21º (BRASIL, 2015), nos quais se previam as punições para os governadores e prefeitos que não realizassem os Planos Diretores e os PDUIs no prazo de três anos.

REGIÕES METROPOLITANAS E O PDUI

As primeiras regiões metropolitanas do país foram estabelecidas em 1973, no período da ditadura militar, em lei sancionada sob a gestão de Emílio Médici. A Lei nº 14, de 8 de junho de 1973, oficializou a criação das regiões metropolitanas de São Paulo, Belo Horizonte, Porto Alegre, Recife, Salvador, Curitiba, Belém e Fortaleza (BRASIL, 1973).

Na visão do regime militar, essas regiões desempenhariam papel-chave na consolidação do processo de desenvolvimento do país (KLINK, 2009), e, na ocasião, o governo destacou o que seriam os seguintes “serviços comuns” aos municípios que compuseram cada região: planejamento integrado do desenvolvimento econômico e social; saneamento básico; uso do solo; transportes e sistema viário; distribuição de gás canalizado; recursos hídricos e controle da poluição ambiental e outros serviços que fossem incluídos por legislação (BRASIL, 1973).

Segundo dados do IBGE (Instituto Brasileiro de Geografia Estatística), em 2015, ano da publicação da lei referente ao Estatuto da MetrÓpole, já havia 71 regiões metropolitanas e aglomerações urbanas no Brasil. Em 2024, quase uma década depois, é possível perceber que o número subiu para 78 (IBGE, 2024).

Figura 1 | Regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e regiões integradas do Brasil



Fonte: IBGE, 2021

São elas, divididas por regiões e depois estados (entre parênteses está o número de municípios que compõe cada região metropolitana):

Quadro I | Quadro total das regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e regiões integradas

CENTRO-OESTE - Goiás: Goiânia (20). Mato Grosso: Vale do Rio Cuiabá (6).

NORTE - Rondônia: Porto Velho (2). Amazonas: Manaus (13). Roraima: Capital (5), Central (2), Sul do Estado (4); Pará: Belém (7), Santarém (3). Amapá: Macapá (3); Tocantins: Palmas (16), Gurupi (18).

NORDESTE - Maranhão: Grande São Luís (13), Sudoeste Maranhense (8); Ceará: Fortaleza (19), Cariri (9), Sobral (18); Rio Grande do Norte: Natal (14); Paraíba: João Pessoa (12), Campina Grande (19), Guarabira (20), Patos (24), Esperança (9), Cajazeiras (15), Vale do Piancó (18), Barra de Santa Rosa (9), Vale do Mamanguape (9), Sousa (9), Itabaiana (12), Araruna (6); Pernambuco: Recife (15); Alagoas: Maceió (13), Agreste (15), Sertão (7), Médio Sertão (9), Palmeira dos Índios (7), Caetés (5), Zona da Mata (15), São Francisco (5), Vale do Paraíba (12); Sergipe: Aracaju (4); Bahia: Salvador (13), Feira de Santana (16); Piauí: Parnaíba (4).

SUDESTE: Minas Gerais: Belo Horizonte (34), Vale do Aço (4); Espírito Santo: Grande Vitória (7); Rio de Janeiro: Rio de Janeiro (21); São Paulo: São Paulo (39), Baixada Santista (9), Campinas (20), Vale do Paraíba e Litoral Norte (39), Sorocaba (27), Ribeirão Preto (34), São José do Rio Preto (37), Jundiaí (7), Piracicaba (23).

SUL: Paraná: Curitiba (29), Londrina (25), Maringá (26), Umuarama (24), Apucarana (23), Campo Mourão (24), Cascavel (23), Toledo (18). Santa Catarina: Florianópolis (22), Vale do Itajaí (16), Norte-Nordeste Catarinense (26), Lages (23), Foz do Rio Itajaí (9), Carbonífera (26), Tubarão (19), Alto do Vale do Itajaí (28), Chapecó (32), Extremo Oeste (49), Condado (45). Rio Grande do Sul: Porto Alegre (34), Serra Gaúcha (13).

Fonte: Elaborado pelos autores com base em dados do IBGE (2024)

Em relação à elaboração do PDUI, a divulgação do andamento de sua implantação é distinta de região para região, sem haver um padrão definido. Em São Paulo, por exemplo, o governo do Estado criou uma página específica para o plano de cada região metropolitana, que, apesar de incluir documentos temáticos e notícias relacionadas, não atualiza de forma clara o andamento de cada etapa.

Para fins de comparação uniforme, utilizaremos aqui dados do FNEM (Fórum Nacional de Entidades Metropolitanas), que mantém em seu site uma listagem com todas as regiões metropolitanas do Brasil e um status em relação à elaboração do PDUI de cada uma. Segundo a entidade, em agosto de 2024, apenas quatro regiões metropolitanas já estão com o plano ativo: Vale do Rio Cuiabá, Belo Horizonte, Grande Vitória e Rio de Janeiro. Outras 18, segundo a mesma fonte, estão com o PDUI em processo de elaboração: Goiânia; Grande São Luís; Fortaleza, Cariri e Sobral; Natal; Recife; Salvador, Vale do Aço; São Paulo, Baixada Santista, Campinas, Sorocaba, Ribeirão Preto, São José do Rio Preto, Jundiaí e Piracicaba e Porto Alegre.

As demais 56 regiões metropolitanas ou aglomerações urbanas, até então, não apresentaram planos ou propostas para a elaboração do PDUI (FNEM, 2024), apesar da legislação federal: Sudoeste Maranhense, João Pessoa, Campina Grande, Guarabira, Patos, Esperança, Cajazeiras, Vale do Piancó,

Barra de Santa Rosa, Vale do Mamanguape, Sousa, Itabaiana, Araruna, Maceió, Agreste, Sertão, Médio Sertão, Palmeira dos Índios, Caetés, Zona da Mata, São Francisco, Vale do Paraíba, Aracaju, Feira de Santana, Parnaíba, Porto Velho, Manaus, Capital, Central, Sul do Estado, Belém, Santarém, Macapá, Palmas, Gurupi, Vale do Paraíba e Litoral Norte, Londrina, Maringá, Umuarama, Apucarana, Campo Mourão, Cascavel, Toledo, Florianópolis, Vale do Itajaí, Norte-Nordeste Catarinense, Lages, Foz do Rio Itajaí, Carbonífera, Tubarão, Alto do Vale do Itajaí, Chapecó, Extremo Oeste, Contestado e Serra Gaúcha (FNEM, 2024).

REGIÃO METROPOLITANA DO VALE DO PARAÍBA E LITORAL NORTE

A Região Metropolitana do Vale do Paraíba e Litoral Norte foi criada oficialmente em 2012 (Lei Complementar N° 1.166, de 9 de janeiro de 2012), com o intuito de coordenar o “planejamento e a gestão de questões comuns que afetam as cidades da região” (SÃO PAULO, 2012), e objetivo de promover:

I - o planejamento regional para o desenvolvimento socioeconômico e a melhoria da qualidade de vida; II - a cooperação entre diferentes níveis de governo, mediante a descentralização, articulação e integração de seus órgãos e entidades da administração direta e indireta com atuação na região, visando ao máximo aproveitamento dos recursos públicos a ela destinados; III - a utilização racional do território, dos recursos naturais e a proteção do meio ambiente, dos bens culturais materiais e imateriais; IV - a integração do planejamento e da execução das funções públicas de interesse comum aos entes públicos atuantes na região; V - a redução das desigualdades regionais (SÃO PAULO, 2012, Artigo 2º).

Foram agrupados os 39 municípios que compõem as regiões do Vale do Paraíba paulista, do Litoral Norte e da Serra da Mantiqueira, com aproximadamente 2,5 milhões de habitantes (IBGE, 2022) sendo divididos em cinco sub-regiões:

Sub-região 1: Caçapava, Igaratá, Jacareí, Jambeiro, Monteiro Lobato, Paraibuna, Santa Branca e São José dos Campos; Sub-região 2: Campos do Jordão, Lagoinha, Natividade da Serra, Pindamonhangaba, Redenção da Serra, Santo Antônio do Pinhal, São Bento do Sapucaí, São Luiz do Paraitinga, Taubaté e Tremembé; Sub-região 3: Aparecida, Cachoeira Paulista, Canas, Cunha, Guaratinguetá, Lorena, Piquete, Potim e Roseira; Sub-região 4: Arapeí, Areias, Bananal, Cruzeiro, Lavrinhas, Queluz, São José do Barreiro e Silveiras; Sub-região 5: Caraguatatuba, Ilhabela, São Sebastião e Ubatuba.

Figura II | Região Metropolitana do Vale do Paraíba e Litoral Norte



Fonte: Elaboração dos autores

À época, sua elaboração como uma oportunidade da gestão de políticas públicas compartilhadas aos municípios foi celebrada pelo então governador Geraldo Alckmin (São Paulo, 2012), e a lei também criou um Conselho de Desenvolvimento, que teria a participação dos prefeitos dos 39 municípios e representantes do governo do Estado; um Conselho Consultivo, composto por representantes da sociedade civil, do poder Legislativo dos municípios integrantes, do poder Executivo municipal, do poder Executivo estadual; além de autorizar a criação de um Fundo de Desenvolvimento.

Com a nomenclatura de FundoVale, o Fundo de Desenvolvimento da Região Metropolitana do Vale do Paraíba e Litoral Norte foi instituído pelo decreto estadual 59.229, de 24 de maio de 2013, ainda na gestão Alckmin, sendo administrado pela DesenvolveSP (Agência de Desenvolvimento Paulista). O fundo teria a responsabilidade de dar “suporte financeiro ao planejamento e às ações na região metropolitana, com financiamentos e investimentos em planos, projetos, programas, serviços e obras” (São Paulo, 2013). Os recursos do fundo seriam provenientes do orçamento do Estado, da União, dos próprios municípios ou de instituições internas e externas.

CODIVAP

Pioneiro do debate sobre gestão integrada na região, o Codivap (Consórcio de Desenvolvimento Integrado do Vale do Paraíba) foi criado em 1970, por livre iniciativa de prefeitos da região, mesmo em período de ditadura -- a legislação federal sobre criação de consórcios só existiu na Constituição de 1988. O Codivap teve como primeiro superintendente Paulo Egydio Martins, ex-ministro da Indústria e Comércio no governo Médici, e que, posteriormente, seria alçado pelo governo Ernesto Geisel como governador de São Paulo, ainda no regime militar.

Os prefeitos teriam, inclusive, a meta de preparar o Vale do Paraíba para se integrar à primeira megalópole do hemisfério sul, esboçada na época pela região metropolitana do Rio de Janeiro e de São Paulo (MARTINS, 1971; *apud* MAIA, 2014), ao final da década de 1970, as cidades do então chamado Cone Leste Paulista possuíam uma população total de 830 mil habitantes (MAMEDE, 2006).

Uma das primeiras atuações práticas do Codivap foi elaborar um estudo da região, analisando cinco setores (ecológico, urbanístico, socioeconômico, sociocultural e institucional) e realizando análises de sub-regionalização para agrupar municípios de forma mais homogênea, que embasou a criação do documento “*Caracterização e avaliação dos conhecimentos existentes sobre a região do Vale do Paraíba: diagnósticos e resultados*”, referência para elaboração de políticas públicas para o desenvolvimento regional integrado no Vale do Paraíba à época. (CODIVAP, 1971).

O compartilhar de um território comum aos membros do consórcio implicava a necessidade de desenvolver estratégias que contemplassem soluções para o desenvolvimento regional, mediante a consideração da correlação entre as características específicas dos diferentes grupos de municípios e as consequências da industrialização que atingia a região (VIEIRA; SANTOS, 2012b).

No entanto, no seu governo estadual, de 1975 a 1979, Martins preferiu colocar em prática a elaboração do Plano Regional do Macro-Eixo Paulista (PRMEP), criado em 1976 e parte das ações da Política de Desenvolvimento Urbano Regional (PDUR), como estratégia de desenvolvimento da região entre São Paulo e o Rio de Janeiro (TAVARES, 2017), fazendo com o que o “pioneirismo” do Codivap fosse “comprometido em função das relações político-administrativas que sobrepuseram o planejamento estadual à região do Vale do Paraíba” (VIEIRA; SANTOS, 2012b).

O Codivap se manteve em atuação na região desde a sua criação, mas, sem fazer parte da estrutura pública estadual, sem uma gestão com ações práticas para se analisar. Após a Lei Federal nº 14.133, de 1º de abril de 2021, que estabeleceu novas normas para órgãos, licitações e contratações para as administrações públicas; uma manobra jurídica extinguiu o consórcio, que, na prática, teve sua estrutura incorporada a uma nova associação: a Amvale (Associação de Municípios do Vale do Paraíba), também de caráter estritamente propositivo.

AGEMVALE

Se a Região Metropolitana foi oficializada em 2012, somente em 2015 foi criado um braço oficial do governo do Estado para sua gestão. Foi instituída assim a Agemvale (Agência Metropolitana do Vale do Paraíba e Litoral Norte), autarquia estadual vinculada à Secretaria de Desenvolvimento Urbano e Habitação, que teria por finalidade “integrar a organização, o planejamento e a execução das funções públicas de interesse comum da Região Metropolitana do Vale do Paraíba e Litoral Norte” (São Paulo, 2015) e gerir o já citado FundoVale. De acordo com a lei complementar nº 1.258, de 12 de janeiro de 2015, seriam desenvolvidas as seguintes atribuições ao novo órgão:

I - arrecadar as receitas próprias ou as que lhe sejam delegadas ou transferidas, inclusive multas e tarifas relativas a serviços prestados; II - elaborar planos, programas e projetos de interesse comum e estratégico, estabelecendo objetivos e metas, bem como fiscalizar e avaliar sua execução; III - promover a desapropriação de bens declarados de utilidade pública, quando necessária à realização de atividades de interesse comum; IV - em relação à gestão administrativa, conduzir, de acordo com as atribuições legais, os assuntos referentes a pessoal, organização dos serviços e controle interno; V - em relação à gestão financeira e patrimonial, elaborar e executar o orçamento, gerir a receita e os recursos adicionais, administrar os bens móveis e imóveis e celebrar convênios e contratos; VI - exercer outras atribuições que lhe sejam legalmente conferidas; VII - apresentar informe detalhado sobre suas atividades nas audiências públicas semestrais de que trata o artigo 11 da Lei Complementar nº 1.166, de 9 de janeiro de 2012 (SÃO PAULO, 2015, Artigo 3º).

Observando a LOA (Lei Orçamentária Anual) do Estado de São Paulo ao longo dos anos, é possível perceber que, para o exercício de 2024, houve uma alta de 774% no orçamento da agência em relação ao período anterior. E que, somados, os orçamentos para os anos de 2016 a 2023 (R\$ 20.936.019,00 no total) se aproximam da quantia disponibilizada apenas para o atual ano vigente.

QUADRO 1 | Orçamento da AGEMVALE de 2016-2024.

Ano de exercício	Orçamento (em R\$)
2016	2.980.197,00
2017	3.640.409,00
2018	2.915.495,00
2019	2.309.137,00
2020	1.877.245,00
2021	1.943.914,00
2022	2.963.538,00
2023	2.306.084,00
2024	20.159.281,00

Fonte: Elaboração dos autores com dados da Lei Orçamentária do Estado de São Paulo (2015 a 2023)

O orçamento da Agemvale foi inclusive um dos protagonistas de reportagem produzida pelo jornal 'O Estado de São Paulo', em 06 de julho de 2024, que destacava atribuições políticas no comando de agências metropolitanas em São Paulo e uma possível intenção do governador Tarcísio de Freitas em reduzir gastos, realizando cortes nessas instituições. A reportagem também cita as agências das regiões metropolitanas de Campinas (Agemcamp), Sorocaba (Agem Sorocaba), e Baixada Santista (Agem), e destaca que a soma dos orçamentos dos quatro órgãos para 2024 é de R\$ 34,8 milhões, mas "R\$ 20,1 milhões, 57% do valor, está concentrado na Agemvale" (O ESTADO DE SÃO PAULO, 2024).

Em resposta enviada por e-mail a estes autores, o governo do Estado informou, em agosto de 2024, que o aumento no orçamento da Agemvale refere-se ao empenho de R\$ 18,3 milhões para "ações integradas de segurança do Vale do Paraíba em uma parceria multissetorial" (SÃO PAULO, 2024). Em relação ao possível encerramento das atividades de agências metropolitanas, o governo estadual limitou-se a dizer que estão em andamento "estudos para promover maior eficiência na elaboração de políticas públicas e otimização dos gastos públicos" (SÃO PAULO, 2024).

O PDUI NA RMVPLN

Depois de ser prometido inicialmente pelo governo do Estado para 2018 (OVALE, 2021), o documento com propostas para a elaboração do PDUI na Região Metropolitana do Vale do Paraíba e Litoral Norte foi anunciado em dezembro de 2022, na reta final da gestão Rodrigo Garcia, que assumiu o governo em abril daquele ano após renúncia do então governador João Doria.

O plano foi apresentado após trabalhos técnicos elaborados pela Fipe (Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas) e da USP (Universidade de São Paulo), traçando estratégias para a região em cinco pontos distintos, definindo seus objetivos:

Gestão Integrada de Riscos e Desastres

I. Articular as diversas instâncias de governo para gestão integrada de riscos e desastres, considerados riscos associados às ameaças ou processos – geológicos, hidrológicos, meteorológicos, climatológicos e tecnológicos, alinhada às diretrizes e estratégias da Política Nacional de Proteção e Defesa Civil, Lei Federal nº 12.608/12; II. Identificar e atualizar dados em mapas das áreas da região sujeitas a controle especial pelo risco de desastres naturais e tecnológicos; III. Elaborar diretrizes para uso e ocupação do solo nas áreas identificadas, de modo a orientar os planos diretores e as políticas públicas municipais.]

Enfrentamento da precariedade e informalidade habitacional

I. Articular as diversas instâncias de governo para uma gestão integrada dos municípios, de forma a fortalecer e otimizar os resultados para enfrentamento de problemas relacionados aos assentamentos precários e loteamentos irregulares, especialmente aqueles situados em áreas afastadas dos centros urbanos e em áreas de risco; II. Estabelecer diretrizes mínimas para implementação de efetiva política pública de regularização fundiária urbana nos municípios, nos termos da Lei Federal nº 13.465/2017, e otimizar resultados, por meio de uma gestão integrada, para os problemas dos assentamentos precários ou loteamentos irregulares em áreas afastadas dos centros urbanos.

Rotas turísticas integradas

Estabelecer ação coordenada e conjunta dos municípios da região para que os atrativos e potencial turísticos existentes em cada município sejam fomentados na forma de roteiros turísticos integrados, com investimentos articulados, estimulando a dinâmica econômica e a geração de emprego regional.

Gestão da mobilidade regional

I. Integrar os sistemas de infraestruturas regionais existentes e previstas, potencializando o desenvolvimento econômico e social na região e fortalecendo a rede de cidades existente; melhorar o acesso às atividades urbanas e aos serviços existentes na região, promovendo o planejamento e soluções articuladas e integradas de mobilidade, e buscando atender aos princípios de sustentabilidade, garantir a qualidade de vida e a competitividade econômica regional; II. Buscar o equilíbrio da distribuição espacial das atividades urbanas e da infraestrutura no território regional; III. Melhorar o acesso às atividades urbanas e aos serviços existentes na região, fortalecendo as centralidades, promovendo o planejamento e soluções articuladas e integradas de mobilidade, buscando atender aos princípios de sustentabilidade, e garantir a qualidade de vida e a competitividade econômica regional;

IV. Articular e apoiar tecnicamente a implementação de programas e projetos nas áreas de logística e transportes regionais, integrando-os às demais funções públicas de interesse comum e às outras câmaras temáticas.

Rede de centralidades

Qualificar e estruturar uma rede de centralidades, interligando cidades por meio de sistemas de infraestruturas regionais existentes e previstas para equilibrar a distribuição das atividades sociais e econômicas, minimizando desequilíbrios internos à região, e potencializar o desenvolvimento socioeconômico na Região Metropolitana do Vale do Paraíba e Litoral Norte (SÃO PAULO, 2022).

No documento do governo estadual foram apresentados, também, 23 propostas para Funções Públicas de Interesse Comum, sendo divididas em temas: três em Planejamento Territorial e Uso do Solo; seis em Meio Ambiente, Saneamento e Recursos Hídricos; nove em Desenvolvimento Econômico e Atendimento Social; e cinco em Transporte e Sistema Viário. Segundo levantamento divulgado pelo próprio governo, entre as seis regiões metropolitanas que estavam tendo seu PDUI elaborado no mesmo período, a RMVPLN foi a que mais recebeu propostas oficiais: 224, sendo que 39 vieram de representantes do poder público dos 39 municípios, e outras 185 enviadas por membros da sociedade civil (SÃO PAULO, 2022).

Após a apresentação feita pelo Estado, no entanto, não houve informação pública a respeito do plano a ser colocado em prática, ao menos anunciado oficialmente. Em resposta aos autores deste artigo, por e-mail, o governo do Estado informou em agosto de 2024 que o projeto do PDUI elaborado em 2022, na gestão anterior, foi validado este ano pelo Conselho de Desenvolvimento da Região Metropolitana, e que o documento será encaminhado para a Alesp (Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo), mas sem informar prazo (SÃO PAULO, 2024).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Segundo a CNM (Confederação Nacional de Municípios) em 2021, ano do prazo instituído pelo Estatuto da MetrÓpole, alguns dos desafios apontados para a dificuldade na criação dos PDUIs pelo país seriam itens como a “baixa capacidade de investimentos de Estados e Municípios às desiguais capacidades administrativa, técnica e econômica dos entes locais” (CNM, 2021) e, também, “fragilidades de programas e incentivos robustos de Estados e União para fomentar iniciativas de cooperação metropolitana” (CNM, 2021).

Como aponta Klink (2009), a estrutura institucional responsável por gerir a organização, planejamento e financiamento de regiões metropolitanas no Brasil apresentou-se como frágil ao longo dos anos, imputando dificuldades para a elaboração de planos integrados, o que vai ao encontro do defendido por Ribeiro (2004), de que as metrópoles do país são “uma escala fundamental da questão social brasileira” e, ao mesmo tempo, “órfãs do interesse político” (RIBEIRO, 2004).

Especificamente no Vale do Paraíba, ao longo dos anos, foram anunciadas alternativas de políticas públicas que ajudariam a tentar integrar a região, mas poucas saíram do papel. Em dezembro de 2021, perto do aniversário de dez anos da criação da Região Metropolitana, o jornal OVALE publicou reportagem especial listando algumas das propostas que foram apresentadas durante aquela década, mas destacou que apenas uma delas havia sido aplicada de fato (OVALE, 2021): a extinção da cobrança das ligações telefônicas entre as cidades da região, que utilizam o código 012.

Foram citados na reportagem exemplos de projetos defendidos ao longo desses anos, como um cinturão de câmeras de segurança (edital publicado em outubro de 2023, mas suspenso pelo próprio governo no mesmo mês); reforços no sistema de saúde pública (está em construção desde abril de 2022 um hospital regional no município de Cruzeiro); projetos de mobilidade entre as principais cidades da região; além de iniciativas para uso do solo, habitação, saneamento ambiental, meio ambiente, desenvolvimento econômico e atendimento social. “Essa tem sido a dinâmica da região metropolitana desde a sua implantação: muita promessa e pouca efetividade. Muita bandeira de papel e pouca prática” (OVALE, 2021).

De fato, um ponto crucial para a dificuldade da implantação de políticas públicas integradas é que Região Metropolitana do Vale do Paraíba e Litoral Norte se apresenta como uma área bastante heterogênea, como já destacava Müller (1967) ainda no debate sobre a organização das cidades da região; com distinções econômicas e sociais significativas entre municípios, que, muitas vezes, compõe a mesma sub-região a qual foram atribuídos. Outra questão impossível de ser ignorada é a política partidária: de 2012 a 2024 estiveram no poder cinco diferentes governadores, e, muitas vezes, iniciativas públicas demandam mais interesses políticos do que sociais.

Mesmo que muitos dos pontos apresentados possam ser comuns a outras regiões metropolitanas, fica exposto que, diante da dificuldade explícita da RMVPLN em executar ações voltadas para o desenvolvimento socioeconômico da região como um todo, de maneira integrada, é desejável encontrar uma metodologia mais prática no sentido de participação dos municípios com o governo estadual, e, principalmente, entre si – por mais que para isso seja necessária a boa vontade de seus governantes no compromisso com os cidadãos e na busca por uma melhor qualidade de vida e uma sociedade com mais oportunidades de desenvolvimento.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília: **Congresso Nacional**, 1988.

BRASIL. Lei Nº 14, de 8 de junho de 1973. Estabelece as regiões metropolitanas de São Paulo, Belo Horizonte, Porto Alegre, Recife, Salvador, Curitiba, Belém e Fortaleza. Brasília: **Diário Oficial da União**, 1973.

BRASIL. Estatuto da Cidade. Lei Nº 10.257 de 10 de julho de 2001. Estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, 2001.

BRASIL. Estatuto da Metrópole. Lei Nº 13.089, de 12 de janeiro de 2015. Institui o Estatuto da Metrópole, altera a Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001, e dá outras providências. Brasília: **Diário Oficial da União**, 2015.

BRASIL. Lei Nº 13.089, de 12 de janeiro de 2015. Institui o Estatuto da Metrópole, altera a Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001, e dá outras providências. Brasília: **Diário Oficial da União**, 2015.

CAMPOS, H.A.; MELCHORS, L.C. As Regiões Metropolitanas brasileiras no contexto do Estatuto da Metrópole: a importância da governança colaborativa. Rio de Janeiro: **Revista Política e Planejamento Regional**. Rio de Janeiro: UFRJ (Universidade Federal do Rio de Janeiro), 2016.

CNM (Confederação Nacional dos Municípios). **Consulta**. Disponível em <<https://cnm.org.br/>>. Acesso em 29 de junho de 2024.

CODIVAP. Consórcio de Desenvolvimento Integrado do Vale do Paraíba. **Caracterização do conhecimento do Vale do Paraíba**. São José dos Campos, 1971.

CORDEIRO, M.P. **Planejamento territorial regional e proteção ambiental: o caso do Vale do Paraíba paulista**. Tese (Doutorado). São Paulo: USP (Universidade de São Paulo), 2000.

EMPLASA (Empresa Paulista de Planejamento Metropolitano). **Consulta**. Disponível em <<https://uit.emplasa.sp.gov.br/>>. Acesso em 20 de junho de 2024.

FNEM (Fórum Nacional de Entidades Metropolitanas). **Consulta**. Disponível em <<https://fnembrasil.org/>>. Acesso em 13 de junho de 2024.

GARSON, S. **Regiões Metropolitanas: por que não cooperam?** Rio de Janeiro: Letra Capital; Belo Horizonte: PUC (Pontifícia Universidade Católica), 2009.

IBGE (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística). Censo demográfico do Brasil de 2022. **Consulta**. Disponível em <<https://www.ibge.gov.br/>>. Acesso em 15 de junho de 2024.

IBGE (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística). Regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e regiões integradas do Brasil em 2021. **Consulta**. Disponível em <<https://www.ibge.gov.br/>>. Acesso em 15 de junho de 2024.

JOUVE, Bernard; LEFÈVRE, Christian. **Villes, métropoles: les nouveaux territoires du politique**. Paris: Anthropos, 1999.

KLINK, J. Novas governanças para as áreas metropolitanas: o panorama internacional e as perspectivas para o caso brasileiro. São Paulo: **Cadernos Metrôpole**, v. 11, n. 22, p. 415-433, 2009.

MAIA, F.A. Análise da atuação efetiva da RMVP e do Codivap e sua comunicação na atualidade. **III Congresso Internacional de Ciência, Tecnologia e Desenvolvimento**. Taubaté: Unitau (Universidade de Taubaté), 2014.

MAMEDE, J. A. G. **Análise do desenvolvimento do Cone Leste Paulista desde a criação do Codivap: impactos observados e necessidades futuras**. Dissertação (Mestrado) - Taubaté: Unitau (Universidade de Taubaté), 2006.

MULLER, Nice Lecocq. **Contribuição ao estudo do fato urbano e da organização do espaço no Vale do Paraíba**. Tese (Livre Docência). São Paulo: Universidade de São Paulo, 1967.

Observatório das Metrópoles. **Consulta**. Disponível em <<https://www.observatoriodasmetrolopes.net.br/>>. Acesso em 10 de julho de 2024.

O Estado de São Paulo. Governo Tarcísio avalia acabar com agências metropolitanas, autarquias comandadas por PSD de Kassab. **Consulta**. Disponível em <<https://www.estadao.com.br/politica/governo-tarcisio-avalia-acabar-com-agencias-metropolitanas-autarquias-comandadas-por-psd-de-kassab/>>. Acesso em 13 de julho de 2024.

OLALQUIAGA, A.A., *et al.* **O Estatuto da Metrôpole e as regiões metropolitanas: uma análise teórico-conceitual à luz do conceito miltoniano de "território usado"**. Brasília: Universidade de Brasília, 2018.

OVALE. **Consulta**. Disponível em <<https://sampi.net.br/ovale>>. Acesso em 17 de junho de 2024.

PATTO FILHO, U.R. **Avaliação dos planos regionais do Vale do Paraíba (1970-1980)**. Dissertação (Mestrado). Taubaté: Unitau (Universidade de Taubaté), 2010.

RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz. **A metrôpole: entre a coesão e a fragmentação, a cooperação e o conflito**. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo. Rio de Janeiro: Fase (Federação de Órgãos para Assistência Social e Educacional), 2004.

SÃO PAULO. Lei complementar Nº 1.166, de 09 de janeiro de 2012. Cria a região metropolitana do Vale do Paraíba e Litoral Norte, e dá providências correlatas (Atualizada até a Lei Complementar Nº 1.258, de 12 de janeiro de 2015). São Paulo: **Diário Oficial do Estado de São Paulo**, 2012.

SÃO PAULO. Lei complementar Nº 1.258, de 12 de janeiro de 2015. Dispõe sobre a criação da Agência Metropolitana do Vale do Paraíba e Litoral Norte - AGEMVALE, altera dispositivo da Lei Complementar Nº 1.166, de 2012, e dá providências correlatas. São Paulo: **Diário Oficial do Estado de São Paulo**, 2015.

SÃO PAULO (Estado). Lei Orçamentária Anual 2016-2023. **Consulta**. Disponível em <<https://www.saopaulo.sp.gov.br/>>. Acesso em 13 de junho de 2024.

SÃO PAULO (Estado). **E-mail**. 21 de agosto de 2024 [para] CAMPOS, C.T.C. Mensagem recebida em: caique@ovale.com.br

SÃO PAULO (Estado). **Metrôpoles sustentáveis, cidadãos mais felizes**. São Paulo: Estado de São Paulo, 2022.

SÃO PAULO (Estado). PDU - Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado. São Paulo: Estado de São Paulo, 2024.

TAVARES, J.C. Planejamento Regional no Estado de São Paulo: Polos, Eixos e a Região dos Vetores Produtivos. São Paulo: **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais**, v. 20, n. 2, p. 344, 2018.

VIEIRA, E.T.; SANTOS, M. J. As ferramentas quantitativas e qualitativas na análise histórica do desenvolvimento regional: o Vale do Paraíba de 1970-2000. Maringá: **Diálogos**, v. 17, n. p. 279-307, 2012a.

VIEIRA, E.T.; SANTOS, M. J. Industrialização e desenvolvimento regional: política do Codivap no Vale do Paraíba na década de 1970. **DRd - Desenvolvimento Regional em debate**, v.2, n. 2, p. 161-181, 2012b.



UNITAU
Universidade de Taubaté