

**GOVERNANÇA METROPOLITANA E CONTROLE SOCIAL DA RMRJ E RMSP NO
CONTEXTO DO ESTATUTO DA METRÓPOLE**

ALDOMAR GUIMARÃES DOS SANTOS

CENTRO UNIVERSITÁRIO ÁLVARES PENTEADO (FECAP)

LUÍS PAULO BRESCIANI

UNIVERSIDADE MUNICIPAL DE SÃO CAETANO DO SUL (USCS)

CLAUDIA REIS BARBALHO

UNIVERSIDADE MUNICIPAL DE SÃO CAETANO DO SUL (USCS)

GOVERNANÇA METROPOLITANA E CONTROLE SOCIAL DA RMRJ E RMSP NO CONTEXTO DO ESTATUTO DA METRÓPOLE

1 INTRODUÇÃO

O controle social na Região Metropolitana configura-se uma área de interesse para a pesquisa, e não há como tratar o tema sem entender os pontos que afetam os cidadãos e as administrações das cidades que compõem cada região a ser estudada. Estes pontos devem estar abrangidos nas Funções Públicas de Interesse Comum (FPIC), que por sua vez devem ser definidas por cada região em consonância com o Estatuto da MetrÓpole.

Ainda dentro do campo de discussão dos pontos que afetam os cidadãos e as administrações públicas regionais, pode-se dizer que os problemas como miséria, degradação ambiental, desemprego, violência, entre outros, surgem de maneira paulatina e acabam tornando-se elementos relevantes dentro da convivência em sociedade. Essas situações se repetem na maioria das vilas, cidades e regiões ou metrÓpoles, e na visão de Rech e Rech (2016, p.13), “apesar da modernização das últimas décadas, as cidades têm improvisado formas urbanas, fabricado miséria nas suas periferias e amargado com o caos”. Assim como tais problemas são uma realidade, a busca da governança e da transparência administrativa são uma necessidade como forma de combater ou mitigar estes cenários de degradação.

Dentro desse contexto, se faz importante e necessário entender os problemas e as orientações que afetam a governança metropolitana e conseqüentemente a convivência das pessoas em ambientes de conurbação e, ao mesmo tempo, identificar fatores significativos que possam interferir nas áreas sociais, econômicas e ambientais das regiões metropolitanas. Tais fatores podem ser, nesse caso, identificados a partir de uma relação direta com os mecanismos de controle social, e podem ser determinantes para a condução de uma governança metropolitana mais eficiente e voltada para os interesses do cidadão.

Considerando o cidadão como o centro do processo, ou seja, o maior interessado no desenvolvimento de sua região, o que se discute é a participação do indivíduo direta ou indiretamente nos processos de controle social a partir de uma nova ordem legal, o Estatuto da MetrÓpole. Este processo de inclusão do cidadão na governança pública, consubstancia-se na forma mais democrática de controle existente, e para tanto, deve ser exercido pelo conjunto da sociedade. Tal construção, consolida-se na participação da sociedade na gestão pública e pode neste caso, interferir nas decisões sobre as políticas públicas, sejam elas voltadas para questões ambientais, sociais ou econômicas, portanto, direcionadas para a melhoria da qualidade de vida de cada cidadão em cada rua, bairro, vila, distrito, cidade, região, estado e, conseqüentemente, no país.

A partir deste contexto passa-se a construir os elementos estruturais desta investigação como segue. De acordo com Magalhães (2010, p. XI), há vários desafios quando se trata da temática das regiões metropolitanas que vêm apresentando uma relativa fragilidade institucional e de gestão, além de “dificuldades de financiar obras que possam colmatar suas carências acentuadas de serviços básicos, infraestrutura urbana e habitação”.

Outros autores enfocam o tema dentro de outras perspectivas como a teoria urbana, e dentre eles, pode-se citar, Silva (2015, p. 34), ao se referir ao trabalho central de Anthony Leeds, afirmando que:

Dada a intenção totalizadora, ele se propunha a relacionar a ordem local à institucionalidade como um todo. Ou seja, a lógica dessa relação, apesar de se fundar substantivamente em uma contundente crítica do *mainstream* das interpretações dominantes na época, encaixava o “local” no “supralocal”, tomando o primeiro como escala específica de uma cadeia causal associada a uma teoria urbana unificada “por cima”, isto é, por um centro que se espria em hierarquias de diferenciação e distanciamento.

Assim, seria possível identificar os efeitos do controle social na governança das metrópoles, concomitantemente com a identificação de outros possíveis elementos de influência nesta governança, dentre eles a condução do problema da migração para as cidades, como demonstra Maricato (2011, p. 13), ao afirmar que:

Em que pese a concentração da renda promovida pelo governo ditatorial, as periferias metropolitanas continuavam a constituir um espaço de oportunidades de assentamento para as massas que migravam para as cidades, já que o significativo crescimento econômico assegurava oportunidades de trabalho formal ou informal.

A concentração urbana e conseqüentemente o surgimento de metrópoles, portanto, deve levar a uma mudança de comportamento em relação às regras de controle, e para esta situação problema, identifica-se que alguns territórios e suas estruturas de governança podem caracterizar-se como importantes referências em suas experiências a partir do Estatuto da Metrópole. Admitindo-se que o comportamento de algumas regiões acaba por influenciar outras, como os casos das Regiões Metropolitanas do Rio de Janeiro e de São Paulo, por sua importância regional e nacional podem representar uma tendência de identificação da situação metropolitana brasileira.

Assim, a partir desse cenário, o problema investigado foi: **Quais os fatores determinantes para a implantação do controle social nas novas estruturas de governança metropolitana, decorrentes do Estatuto da Metrópole e dos planos de desenvolvimento urbano integrado das RMs do Rio de Janeiro e de São Paulo?** A pesquisa teve como objetivo geral, identificar, analisar e comparar os fatores determinantes para a consolidação do controle social a partir da implementação do Estatuto da Metrópole e da elaboração dos Planos de Desenvolvimento Urbano Integrado (PDUI), de duas relevantes regiões metropolitanas brasileiras: Rio de Janeiro e São Paulo. E como objetivos específicos, levantar e analisar as Funções Públicas de Interesse Comum propostas pelos PDUI ou projetos de PDUI, das RM's investigadas, vinculadas aos princípios de transparência da informação e sob o prisma do controle social; identificar a existência de elementos que possibilitem interligação entre a assimetria informacional no ambiente das regiões metropolitanas e o controle social potencialmente incorporado ao PDUI de cada uma das regiões, tendo como base a transparência. Visou ainda, identificar se há ligação entre o processo de prestação de contas (*accountability*) e o monitoramento previsto para ser exercido pelo controle social a partir do Estatuto da Metrópole e do PDUI.

O estudo justifica-se pelos problemas ligados aos conflitos de interesse existentes entre os atores envolvidos e também na intensificação desta situação dentro e fora do Brasil. Ribeiro e Klink (2008), afirmam que o debate sobre as regiões metropolitanas ainda está longe de atingir sua maturidade tendo em vista a diversidade de fatores que envolvem o tema. No âmbito da contribuição acadêmica, o que se procura é, a partir das visões teóricas, encontrar elementos-chaves definidores do controle social dentro da governança metropolitana, fatores estes fundamentais para a redução das desigualdades sociais e econômicas tendo como referência a aprovação do Estatuto da Metrópole e a conseqüente aprovação de cada PDUI. Tais fatores, quando identificados, comparados e analisados, devem mostrar elementos que permitam a elevação da qualidade de vida dos cidadãos com a adoção de estruturas administrativas governamentais capazes de atingir seus objetivos de forma sustentável e perene, a partir destes elementos.

A temática central desta pesquisa busca identificar, primeiramente, as formas de interferência e a presença dos fatores determinantes do controle social e os efeitos diretos e indiretos deste na governança metropolitana, com desdobramentos efetivos nos âmbitos sociais, políticos, culturais, econômicos e ambientais, tendo como referência temporal a aprovação e a entrada em vigor do Estatuto da Metrópole e da obrigatoriedade de elaboração e aprovação dos respectivos PDUI's, levando-se em consideração também as alterações introduzidas pela MP 818/2018 transformada na Lei nº 13.683/2018.

Pode-se dizer que todo este processo faz parte de um conjunto de estruturas de gestão pública interfederativa. No contexto de governança é importante salientar que a gestão pública é parte integrante do ciclo político social, que traz embutido o conceito de organização, e deveria ter como base os modelos clássicos de planejamento, execução e controle aplicados nas entidades governamentais; a prestação de contas deveria ocorrer de maneira sistemática e natural para a aprovação por parte da sociedade.

A pesquisa foi desenvolvida no campo da administração pública tendo como objeto o controle social e a sua aplicação prática a partir do Estatuto da Metrópole, no âmbito da governança interfederativa metropolitana. O controle social baseia-se nas necessidades de monitorar por meio de informação pública os atos dos representantes da sociedade, tendo como cenário, neste caso, a região metropolitana tal como definida no âmbito da geopolítica nacional, para cada um dos territórios analisados.

A escolha das regiões estudadas deve-se, no caso da Região Metropolitana de São Paulo (RMSP), ao fato de ser a maior região metropolitana da América Latina e ter a capacidade de influenciar até mesmo fora das fronteiras nacionais. A Região Metropolitana do Rio de Janeiro (RMRJ), além de ser destaque pela influência regional e nacional, é identificada como região que tem alguma experiência de desenvolvimento integrado em áreas temáticas específicas, que podem ser um diferencial relevante na construção de sistemas de governança metropolitana e no desenvolvimento do PDUI, levando em consideração que seus territórios contam com estruturas implementadas de controle social como será explicitado mais adiante.

Espera-se ao final da pesquisa ter um amplo material com identificação das práticas de construção dos modelos de governança e gestão metropolitanas adotadas, e dos fatores determinantes do controle social utilizados para a elaboração do PDUI em cada uma das regiões estudadas, tendo como referência principal o que determina o Estatuto da Metrópole. Espera-se ainda, produzir no campo teórico, um estudo em profundidade sobre o controle social no âmbito da governança metropolitana, tema crítico para o campo das políticas públicas regionais, que possa trazer contribuições relevantes para o fortalecimento do conhecimento no âmbito das Ciências Sociais Aplicadas, e particularmente para Administração e Políticas Públicas.

No âmbito metodológico, a partir da combinação e da comparação entre experiências anteriores nacionais e internacionais, e dos processos em construção ou andamento no contexto regional brasileiro, espera-se trazer relevantes contribuições para a ciência.

2 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

2.1 Governança Metropolitana e Controle Social

Segundo Gasparido e Ferreira (2017, p. 130), a falta de legitimidade e de efetividade das entidades representativas encontra-se na ordem do dia nas discussões que embasam o mundo da política e o mundo acadêmico. Ainda segundo os mesmos autores as explicações para este problema encontram-se no patrimonialismo, na corrupção, no clientelismo, na globalização que ultrapassa a soberania estatal, que enfraquecem as instituições democráticas locais e ao mesmo tempo não conseguem trazer uma resposta à altura das demandas locais por meio das instituições que são criadas para desempenhar a governança global.

Para Dowbor (2013, p. 11), entender governança metropolitana passa por distinguir governo de governança e, “para quem não está familiarizado, governo é a administração pública, a máquina do Estado” e, governança “envolve o conjunto de articulações necessárias ao bom governo de um território: relações com os sindicatos, as empresas, a academia, a mídia, os movimentos sociais, as igrejas, enfim, o conjunto dos subsistemas sociais [...]”. Estes elementos devem se articular de forma positiva devendo levar a resultados também positivos para o conjunto da sociedade.

No que se refere à estrutura, a governança metropolitana encontra-se pautada em arranjos estadualizados que favorecem a percepção do planejamento, mas que por outro lado apresentam dificuldades de execução. A dificuldade de execução aparece muito em função da crise fiscal, do processo de redemocratização e do surgimento de novos atores sociais, de acordo com Ribeiro e Klink (2008, p. 26).

O mecanismo de governança metropolitana enfrentou um processo de esgotamento nos anos 1980 e, ressurgiu ao longo dos anos 1990. Para Ribeiro e Klink (2008) é possível encontrar na literatura institucional, a análise deste fenômeno, caracterizado basicamente em termos de *path dependency*, que pressupõe que as instituições de amanhã dependem parcialmente dos arranjos atuais e do passado.

A dependência, citada anteriormente, está ligada a diversas situações, e para cada uma destas situações existe, talvez, uma solução ou uma diretriz. Para a CEPAL (2010, p. 12) um caminho para solucionar uma parcela dos problemas das regiões metropolitanas é o de reverter as enormes disparidades territoriais por meio da construção dinâmica de modelos em torno de políticas produtivas mais integradas às sinergias sociais. Outro ponto seria com relação as vertentes a nível regional para fortalecer a proteção das pessoas, melhorando as relações sociais e o mercado de trabalho, e conseqüentemente melhorando a capacidade de financiamento e a governança pública.

Antes de tentar entender como consolida-se o processo que leva à governança metropolitana, é preciso entender que existem visões de mundo diferentes entre os vários atores que interagem dentro deste universo, Ribeiro e Klink (2008), chamam a atenção para os conflitos existentes entre os segmentos mais vulneráveis da população em contraponto aos setores relativamente mais abastados, que se refletem na polarização entre os territórios e acaba por ameaçar a própria viabilidade da região metropolitana, dado que é inegável a existência de interdependências funcionais entre a cidade central e as cidades satélites no ambiente metropolitano.

2.1.1 Conceito de metrópole e região metropolitana

Há muitas formas de se definir uma região metropolitana, uma delas é que se deve separar a expressão em duas partes. Assim, de acordo com Freitas (2009, p. 45), a região “refere-se a uma área contínua com características de homogeneidade relacionadas ao domínio de um determinado aspecto, seja ele, natural ou construído, econômico ou político”.

E complementando, ainda na ótica de Freitas (2009, p.45):

Metrópole é um termo que remonta aos gregos, referindo-se a uma cidade mãe (área urbana de um ou mais municípios) que exerce forte influência sobre o seu entorno, polarizando em si a complexidade funcional e dimensões físicas que a destacam numa rede de cidades no cenário regional.

A OCDE (Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico), no âmbito dos seus estudos territoriais adota uma definição de área funcional em termos da intensidade dos movimentos pendulares da moradia, do estudo e do trabalho entre a cidade principal e o entorno, conforme relatam Ribeiro e Klink (2008, p. 5). Assim, pode-se dizer que região metropolitana é uma área contínua de influência de uma cidade principal sobre os diversos municípios que crescem e desenvolvem-se em torno e na dependência deste município central.

A criação ou o reconhecimento de uma região metropolitana pode ser um processo burocrático e técnico, mas a sua formação ocorre por diversos motivos, e para Freitas (2009, p. 44), o principal motivo do início e conseqüentemente da continuidade de região metropolitana está no fato de que o “processo de metropolização ocorre a partir da polarização de uma região em torno de uma grande cidade”. O autor ainda acrescenta que a construção se dá “em dimensões físicas e, sobretudo, populacional, caracterizando-se pela alta densidade demográfica, alta taxa de urbanização, ao redor da qual se forma um núcleo metropolitano”.

Portanto, um dos fatores que caracterizam o caso brasileiro, principalmente as regiões metropolitanas, é o seu alto índice de densidade demográfica.

Além da visão geopolítica, Ribeiro e Klink (2008, p. 22) entendem que “as regiões metropolitanas são espaços de contestação e de negociação de conflitos, envolvendo uma gama ampla de atores e de escalas territoriais de poder”. Os autores destacam ainda que as próprias escalas local, regional, metropolitana, nacional e internacional, são construções políticas, advindas de diversos processos de negociação entre grupos de interesses e segmentos da sociedade frequentemente conflitantes. É nesse cenário que se dá a construção do Estatuto da Metrópole.

2.1.2 O Estatuto da Metrópole

O Estatuto da Metrópole estabelece as diretrizes gerais para o planejamento, a gestão e a execução das funções públicas de interesse comum (FPIC), em regiões metropolitanas e em aglomerações urbanas instituídas pelos estados. A Lei também estabelece normas gerais sobre o Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado (PDUI), e outros instrumentos de governança interfederativa e, critérios para o apoio da União às ações que envolvam o desenvolvimento urbano agregado (BRASIL, 2015).

A organização fiscal atual não facilita esse ambiente. A autonomia dos três níveis de governo (União, Estados e Municípios) dificulta a cooperação, é o exacerbamento de um municipalismo autárquico. Assim, o fato de não existir um ente no nível metropolitano com existência fiscal, deixa a questão metropolitana unicamente na mão do ente estadual, obstruindo o enfrentamento da problemática metropolitana por falta de políticas financeiras e econômicas além da consequente falta de autonomia administrativa.

O Estatuto da Metrópole determinava que todas as regiões metropolitanas e aglomerações urbanas brasileiras desenvolvessem até 2018, seus PDUIs, porém uma Medida Provisória editada em 11 de janeiro de 2018 prorrogou este prazo para o final do ano de 2021. Além dos conteúdos mínimos definidos na lei, os municípios que fazem parte das Regiões Metropolitanas deverão após sua aprovação e promulgação, organizar e adaptar seus Planos Diretores Municipais às novas regras (PDUI-SP, 2015).

Em seu artigo 5º o Estatuto da Metrópole define que caberá às leis complementares estaduais definir, no mínimo, os meios de controle social da organização, do planejamento e da execução das funções públicas de interesse comum (FPIC).

Miranda (2015, p. 11-12), afirma que “o Estatuto da Metrópole no Capítulo II, Art. 3 e Art. 5 prevê os requisitos para a formalização das RMs e AUs”. Estes requisitos fazem parte de um arcabouço normativo que visa orientar a programação, execução e controle das atividades públicas de caráter metropolitano. Segundo a autora:

Entre esses requisitos: os Estados e Municípios devem colaborar para promover a governança interfederativa; as leis complementares estaduais devem prever, os municípios integrantes, as Funções Públicas de Interesse Comum (FPIC), a estrutura de governança interfederativa, e os meios de controle social da organização, do planejamento e da execução das FPIC”.

Entretanto, segundo o IPEA (2016, p. 4):

[...] as RMs estão em diferentes estágios de adequação de seus arranjos e estruturas institucionais ao Estatuto da Metrópole, e neste caminho se deparam com gargalos e desafios que são muitas vezes comuns às demais regiões metropolitanas.

São estes gargalos e desafios que compõem parte significativa do processo de construção dos PDUIs e conseqüentemente serão igualmente, gargalos e desafios para a adequação dos Planos Diretores Municipais.

2.1.3 Aspectos gerais do PDUI

O Estatuto da Metrópole estabelece que no desenvolvimento urbano integrado das regiões metropolitanas serão utilizados diversos instrumentos, mas o primeiro, e, portanto, o mais importante é o plano de desenvolvimento urbano integrado (PDUI).

O Estatuto da Metrópole, no seu art. 10 acrescenta que “o Município deverá compatibilizar seu plano diretor com o plano de desenvolvimento urbano integrado da unidade territorial urbana”. Isso, significa que mesmo depois do plano diretor aprovado, ele deve ser compatibilizado no que for necessário com o PDUI da região a que pertence o município.

O PDUI deve ser elaborado dentro da estrutura de governança interfederativa e deve ser aprovado por um colegiado deliberativo criado de acordo com as diretrizes do Estatuto da Metrópole, e após esta etapa, o plano aprovado é encaminhado à assembleia legislativa estadual, a qual faça parte a respectiva RM, para posterior confirmação e aprovação. Após aprovada a lei estadual que cria o PDUI da região metropolitana, este deverá ser revisto, pelo menos de 10 em 10 anos.

Os PDUIs de cada região metropolitana também deverão considerar o conjunto de municípios que compõem, necessariamente abrangendo as áreas urbanas e rurais, ou seja, os planos devem ser compostos por atividades que levem em consideração as necessidades locais tanto da área urbana como da região rural, principalmente no que concerne às FPICs.

De acordo com o CDRMSP - Conselho de Desenvolvimento da Região Metropolitana de São Paulo (2016), “o Estatuto da Metrópole, Lei Federal nº 13.089, sancionado em 12 de janeiro de 2015, determina que todas as regiões metropolitanas e aglomerações urbanas brasileiras desenvolvam nos próximos três anos, seus Planos de Desenvolvimento Urbano Integrado (PDUIs)”. Isso significa que até 2018 as regiões metropolitanas brasileiras deveriam ter este instrumento de governança pronto para entrar em execução e disponível para acesso pelo cidadão, no exercício pleno do controle social, porém como já foi dito, este prazo foi procrastinado para o final de 2021, pela MP-805/2018, atual lei nº 13.683/2018.

Em termos gerais todas as 73 RMs, existentes no Brasil, além das Rides e Aglomerados Urbanos, deveriam cumprir o prazo de 2018 para a construção de seus PDUI's. No Estatuto da Metrópole existem obrigações que precisam ser inseridas no contexto das RMs, por outro lado em alguns pontos apresentam certa dubiedade de interpretação ou não são tão claros quanto as obrigações, como por exemplo a quem cabe a iniciativa do projeto de lei do PDUI, e neste contexto, para Longo Filho (2017, p. 142), cabe ressaltar que:

Quanto à iniciativa do projeto de lei do Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado, o Estatuto das Metrôpoles não define expressamente a quem cabe a iniciativa, mas indica que seria do Executivo ao prescrever que o plano deve ser elaborado no âmbito da governança interfederativa e aprovado pela instância colegiada deliberativa antes de ser encaminhado à Assembleia Legislativa Estadual.

Em um contexto mais amplo, Longo Filho (2017, p. 142), deixa claro que “[...] as normas de planejamento urbanístico são normas que se revestem de uma racionalidade técnica, cujo objetivo é formar um todo integrado”. Assim, o mais sensato seria deixar a cargo do Poder Executivo a elaboração de normas referentes ao planejamento urbano integrado.

Longo Filho (2017, p. 142), acrescenta que “[...] o plano é gestado no âmbito da estrutura de governança interfederativa, o que significa que deve necessariamente ter a participação de todos os entes federativos integrantes da Região Metropolitana”. Assim, torna-se necessário que o plano, seja aprovado por uma assembleia metropolitana e depois encaminhado para a Assembleia Legislativa do respectivo Estado, pelo seu Governador.

2.2 Fatores determinantes do controle social no contexto metropolitano

A partir da literatura, é possível identificar um rol de fatores que se inter-relacionam de maneira quase que direta no contexto das políticas públicas. Tais fatores são utilizados para delimitar e para conduzir o processo de implantação do PDUI de cada uma das Regiões Metropolitanas estudadas. No Quadro 1, são apresentados os fatores determinantes do controle

social e sua interligação com os principais autores proponentes de cada um deles. Cabe ressaltar que por fatores determinantes entende-se como sendo os elementos, ações ou atividades que contribuem ou dificultam a obtenção do resultado esperado, qual seja, a inclusão do controle social na formulação dos PDUI e sua incorporação nos respectivos projetos de lei.

Quadro 1 – Fatores determinantes e teorias relacionadas

Fatores determinantes	Teorias associadas	Autores (ano)
Capacidade da sociedade organizada de gerir os recursos públicos a partir do envolvimento conjunto e cooperativo dos atores.	<i>Stakeholders</i>	Magalhães (2010) Dallabrida (2011) Silva (2012)
A gestão da coisa pública deve ser pautada em um elevado nível de compromisso, responsabilidade, transparência, ética e senso de justiça.	<i>Accountability</i>	Ribeiro e Klink (2008) Matias-Pereira (2010) Borgoni <i>et al</i> (2010) Dowbor (2013)
Publicidade dos planos orçamentários e dos relatórios obrigatórios por meios eletrônicos, inclusive.	<i>Stakeholders</i>	Filgueiras (2007)
Tensão entre a atividade e o controle exercido sobre ela	<i>Stakeholders</i>	Nordberg (2013)
Relações sociais intensas, com sindicatos, empresas, acadêmicos, mídia, movimentos sociais mercado de trabalho e religiões.	<i>Stakeholders</i>	CEPAL (2010) Dowbor (2013)
Dificuldade financeira de execução das políticas públicas em função das crises fiscais e econômicas.	<i>Accountability</i>	Ribeiro e Klink (2008)
Surgimento de novos atores sociais e alternâncias de poder.	<i>Accountability</i> <i>Stakeholders</i>	Ribeiro e Klink (2008)
<i>Path Dependence</i> - o futuro das instituições depende dos arranjos do passado e do presente.	<i>Stakeholders</i>	Ribeiro e Klink (2008)
Construção de modelos de políticas produtivas integradas às sinergias sociais.	<i>Stakeholders</i>	CEPAL (2010)
Necessidade de simetria nas narrativas.	<i>Stakeholders</i>	Ferrão (2012)
Contrastes nacionais significativos em termos político-institucionais e enfrentamento das necessidades locais.	<i>Stakeholders</i>	Magalhães (2010) Wilson <i>et al</i> (2011) Ferrão (2012)
Construção de uma ação coletiva efetiva baseada na legitimidade e na autoridade.	<i>Stakeholders</i>	Rousseau (2011) Wilson <i>et al</i> (2011)
Fontes definidas e estáveis de financiamento e incentivos seletivos que estimulem a cooperação metropolitana e o controle social.	<i>Accountability</i> <i>Stakeholders</i>	Magalhães (2010)
Grades curriculares para as novas gerações com disciplinas temáticas de controle social, maior inserção de participação democrática do cidadão no processo de gestão da coisa pública.	<i>Accountability</i>	Matias-Pereira (2010)
Processo de decisão e de informação limitado à disposição de políticos, funcionários públicos e eleitores.	<i>Stakeholders</i>	Lima (2015)
Gestão centralizada ou descentralizada	<i>Stakeholders</i>	Magalhães (2010)

Fonte: Elaborado pelos autores (2019)

O Quadro 1 foi elaborado a partir dos textos utilizados como referência para a construção do arcabouço teórico dos fatores capazes de interferir positiva ou negativamente na construção dos mecanismos de controle social dentro de uma estrutura de governança pública. A relação com a dimensão da construção teórica é uma aproximação das realidades subjetivas de cada expressão dentro de um contexto atual objetivo, cabendo o julgamento nessas bases única e exclusivamente aos autores em função das definições identificadas após a revisão da literatura realizada.

3 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

De acordo com Creswell (2007, p. 24), “não podemos ser ‘positivistas’ sobre nossas alegações de conhecimento quando estudamos o comportamento e as ações dos seres humanos”. Tal alegação é importante para salientar que um estudo que se propõe a verificar a

relação entre os agentes públicos, poderia ter vieses que remetem à necessidade de escolha, entre um modelo quantitativo, que provavelmente só se aplicaria naquele caso, e outro qualitativo que, se direcionado para tendências, justificaria sua utilização em outras situações semelhantes.

A partir deste pensamento pode-se partir do pressuposto que a pedra fundamental desta pesquisa está na ideia de que existem falsas dicotomias nos processos de governança metropolitana, de participação e de legitimidade, como se depreende das palavras de Ribeiro e Klink (2008, p. 24), para quem:

Os novos programas de pesquisa em torno do tema metropolitano precisam superar dicotomias falsas e simplistas no debate, como, por exemplo, entre *processos informais e formais* de articulação, entre *processos (governança) e produtos* (projetos e programas concretos) de gestão metropolitana, ou, ainda, entre a *legitimidade funcional* e a *legitimidade política* da gestão metropolitana.

Em linha com este pensamento, Eco (2016, p. 16), pondera que:

[...] um pesquisador experimental imbuído de coragem não começa a controlar a reação de seus pesquisados sem antes haver executado pelo menos um trabalho panorâmico (exame de estudos análogos já feitos), porquanto de outra forma se arriscaria a descobrir a América e a demonstrar algo já amplamente demonstrado ou a aplicar métodos que já se revelaram falíveis (embora possa constituir objeto de pesquisa o novo controle de um método que ainda não tenha dado resultados satisfatórios).

Assim, para o levantamento da situação atual das regiões metropolitanas brasileiras faz-se necessário entender o momento da governança metropolitana mundial. De acordo com Ribeiro e Klink (2008, p. 23), um “breve levantamento das experiências internacionais sugere que um conjunto de hipóteses pode ser objeto de pesquisas acadêmicas interdisciplinares”, e a partir do levantamento das experiências externas seria possível identificar pontos de intersecção e pontos de divergência com as situações das regiões metropolitanas brasileiras.

A partir da questão central que é definir, identificar e analisar o processo de inovação ou ruptura dos conceitos de participação do cidadão na definição das políticas públicas, por meio do controle social, identificar os fatores determinantes deste controle social no ambiente de elaboração e implantação dos PDUI's das regiões metropolitanas do Rio de Janeiro e São Paulo.

O ponto inicial foi um levantamento dos principais itens encontrados nas páginas de divulgação das informações oficiais de cada RM. Assim, pode-se conceituar esta pesquisa como sendo um estudo exploratório qualitativo de caráter empírico-analítico com a utilização pontual e específica de elementos quantitativos. Foram utilizados como fonte básicas de dados complementares de informações, os indicadores socioeconômicos produzidos pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e outros institutos como o IPEA e Instituto das Metrôpoles. Utilizou-se ainda, os dispositivos legais existentes, com o objetivo de verificar a presença dos elementos de controle social no âmbito da implantação do Estatuto da Metrôpole das regiões metropolitanas escolhidas.

O ponto de partida foi a definição do grupo amostral, sob o ponto de vista operacional e o levantamento da composição das RM's escolhidas, que se torna relevante para embasar o quesito da transparência que pode ser atribuído às informações disponibilizadas nos *sites* das prefeituras ou das entidades representativas das organizações de caráter regional que têm a obrigação de conduzir o processo de implantação dos PDUI's. Então procedimento encontra amparo na visão de Silva (2012), para quem, os *softwares* de estatística realizam os cálculos, mas para compreender e interpretar as aplicações práticas dos métodos é necessário entender como eles são realizados. Como forma de visualizar o processo encontra-se a seguir um resumo das etapas percorridas para a aplicação dos métodos específicos em cada uma das etapas, no Quadro 2.

Quadro 2 – Procedimentos e roteiro de aplicação da metodologia

Método	Etapa	Objetivo	Método/Técnica
Levantamento Bibliográfico	1	Atualização dos dados e base teórica e identificação dos fatores de controle social	Livros e artigos disponíveis na internet
Levantamento documental	2	Atualização das informações das RM e respectivos PDUIs	Documentos disponíveis na rede mundial de computadores
PDUI	3	Identificação dos principais elementos de correlação e conexão entre as estruturas das RM com relação ao controle social	Levantamento dos principais elementos encontrados nos projetos de PDUI relacionados com Controle Social, utilizando análise de conteúdo.
Entrevistas	4	Revisão das atualizações e confirmação dos dados com os responsáveis operacionais pelos PDUIs	Entrevista semiestruturada
Fechamento e análise	5	Correlação entre os elementos anteriores e as perspectivas na implementação dos PDUI's.	Interpretação conjunta dos resultados e dos pontos fora do padrão.

Fonte: Elaborado pelos autores (2019)

Esse roteiro foi aplicado de forma não linear, ou seja, as etapas em muitos momentos eram aplicadas concomitantemente às outras, e seu processo de construção foi incorporando ao longo da pesquisa outros elementos que de alguma forma contribuíssem para a construção da mesma e suas conclusões. As entrevistas objetivaram identificar se havia alinhamento dos conceitos teóricos com os documentos produzidos e desses com as práticas nos casos dos agentes condutores do processo de construção do PDUI, além de servirem como indutores da pesquisa em função de elementos pontuais destacados pelos entrevistados nas reuniões preliminares. A identificação dos fatores determinantes do controle social no PDUI e consequentemente na adaptação dos planos diretores deve ser uma relação direta entre os aspectos identificados e as expectativas futuras. Portanto, uma avaliação feita com base nos fatores determinantes identificados deve ter como referência a transparência na condução do processo de implementação dos respectivos planos. Os dados secundários utilizados se consubstanciaram em pesquisas a partir dos documentos disponibilizados nos portais da *internet* das entidades responsáveis pelo processo de construção do PDUI, além das bases de dados acadêmicas do *Scielo*, *Capes*, *Google* e *SSRN*, bem como, das plataformas e *websites* de entidades públicas, incluindo os governos federais e municipais além dos estados e suas agências responsáveis pelo processo de implementação ou entidades correlatas. Outra fonte indicativa de tendência foram as notas jornalísticas e notícias veiculadas nos meios de comunicação locais e nacionais a respeito do assunto/tema.

4 ANÁLISE E DISCUSSÃO

A partir da questão central da pesquisa, o ponto de partida foi a definição do grupo amostral, sob o ponto de vista operacional e o levantamento da composição das RM's escolhidas, as regiões metropolitanas do Rio de Janeiro e São Paulo

Segundo o Observatório das Metrôpoles (2017), a região do Rio de Janeiro não foi incluída na Lei Federal nº 14 de 1973, que criou as regiões metropolitanas brasileiras, por pertencer a dois Estados a época. A RMRJ pertencia, então, parte ao Rio de Janeiro e parte a Guanabara. Somente após a Lei de Fusão, que extinguiu o Estado da Guanabara e criou o novo Estado do Rio de Janeiro, em 1974, é que foi criada oficialmente a RMRJ, que, “ainda, criou o Fundo Contábil para o Desenvolvimento da RMRJ, destinado a financiar os programas e projetos prioritários para a Região”. Quando de sua criação a RMRJ, era composta por 14 municípios, com uma variação muito grande quanto à dimensão territorial entre os municípios, como por exemplo, tinha-se Nilópolis com pouco mais de 22 km² e, em contraponto o Rio de Janeiro com 1.171 km². O quadro 3 mostra a situação atual da RMRJ.

Quadro 3 – População e domicílios da RMRJ

Cidade	População	Domicílios
Belford Roxo	494.141	145 743
Duque de Caxias	886.917	269 577
Guapimirim	57.105	15 752
Itaboraí	230.786	69 487
Itaguaí	120.855	33 942
Japeri	100.562	28 424
Magé	236.319	70 465
Maricá	149.876	42 846
Mesquita	171.020	53 117
Nilópolis	158.319	50 535
Niterói	497.883	169 331
Nova Iguaçu	797.435	248 321
Paracambi	50.071	15 470
Queimados	144.525	42 241
Rio de Janeiro	6.498.837	2 146 340
São Gonçalo	1.044.058	326 079
São João de Meriti	460.541	147 516
Seropédica	83.667	24 272
Tanguá	32.703	9 667
Rio de Janeiro – RJ	12.215.620	2.909,125

Fonte: IBGE 2018

A RMSP é constituída de 39 municípios que sofrem influência da cidade de São Paulo, e segundo Observatório das Metrôpoles (2017), “sua primeira definição legal data de 1967, mediante Decretos Estaduais números 47.863, de 29/03/1967, 48.162; 48.163, de 3/7/1967, ano que foi oficialmente estabelecida a divisão do Estado em Regiões Administrativas”. O Quadro 4 mostra a composição atual da RMSP.

Quadro 4 – População e domicílios da RMSP

Cidade	População	Domicílios	Cidade	População	Domicílios
Arujá	85.199	21.444	Mairiporã	93.981	23.225
Barueri	264.935	71.812	Mauá	457.696	125.418
Biritiba-Mirim	31.479	8.406	Mogi das Cruzes	429.321	116.468
Caieiras	97.016	25.421	Osasco	696.382	201.994
Cajamar	72.875	19.274	Pirapora do Bom Jesus	17.913	4.389
Carapicuíba	394.465	108.679	Poá	114.650	30.594
Cotia	233.696	59.074	Ribeirão Pires	121.130	33.857
Diadema	415.180	117.379	Rio Grande da Serra	48.861	13.210
Embu das Artes	264.448	68.263	Salesópolis	16.797	4.689
Embu-Guaçu	67.788	18.126	Santa Isabel	55.476	15.313
Ferraz de Vasconcelos	186.808	48.412	Santana de Parnaíba	129.261	31.630
Francisco Morato	169.942	43.975	Santo André	712.749	215.713
Franco da Rocha	147.650	36.281	São Bernardo do Campo	822.242	239.337
Guararema	28.664	7.769	São Caetano do Sul	158.825	50.519
Guarulhos	1.337.087	360.800	São Lourenço da Serra	15.323	4.304
Itapecerica da Serra	169.103	42.816	São Paulo	12.038.175	3.576.864
Itapevi	226.448	57.622	Suzano	288.056	74.801
Itaquaquecetuba	356.774	89.733	Taboão da Serra	275.948	72.341
Jandira	120.177	32.551	Vargem Grande Paulista	49.542	12.545
Juquitiba	30.837	8.825	São Paulo – SP	21.121.890	6.093.873

Fonte: IBGE (2018)

Embora cada região esteja em um estágio diferente do desenvolvimento e da implementação do PDUI é possível a partir do Quadro 5 realizar uma análise comparativa das regiões levando em conta os fatores determinantes extraídos da literatura. O levantamento comparativo foi feito com base nos documentos disponíveis de cada projeto de lei e pelas informações disponibilizadas nas respectivas páginas na *internet*, e corroboradas pelas observações participativas de campo feitas em eventos, atividades e encontros acompanhados pessoalmente durante pesquisas e investigações realizadas em cada uma das regiões metropolitanas estudadas. As entrevistas serviram como confirmação dos levantamentos feitos em cada uma das regiões em seus documentos e nos eventos acompanhados. As percepções indicadas e as observações extraídas mostram a visão dos autores após mais de três anos de acompanhamento efetivo dos trabalhos nas duas regiões metropolitanas com relação ao processo de construção do controle social nos respectivos PDUIs em atendimento às regras de governança metropolitana constantes no Estatuto da Metrópole.

Os acompanhamentos diários, mesmo quando a distância, foram feitos em diversas fontes dentre elas, notícias veiculadas em meios eletrônicos e publicações feitas nos *websites* das entidades responsáveis pela construção do PDUI, bem como em correios eletrônicos recebidos dos agentes envolvidos no processo. Em sua maioria as informações eram disponibilizadas após o preenchimento de um cadastro como agente interessado no acompanhamento do processo de construção do PDUI. Em função desse cadastro, foram recebidas várias informações de reuniões, encontros e congressos regionais e metropolitanos que serviram como fonte para esta pesquisa e confecção do Quadro 5.

Quadro 5 – Quadro comparativo entre RM's estudadas

Fatores Determinantes	RMRJ	RMSP
A gestão da coisa pública deve ser pautada em um elevado nível de compromisso, responsabilidade, transparência, ética e senso de justiça.	Sim	
Relações sociais intensas, com sindicatos, empresas, acadêmicos, mídia, movimentos sociais mercado de trabalho e religiões.	Sim	Sim
Dificuldade financeira de execução das políticas públicas em função das crises fiscais e econômicas.	Sim	
Surgimento de novos atores sociais e alternâncias de poder.	Sim	
<i>Path Dependence</i> - o futuro das instituições depende dos arranjos do passado e do presente.	Sim	Sim
Contrastes nacionais significativos em termos políticoinstitucionais e enfrentamento das necessidades locais.		Sim
Construção de modelos de políticas produtivas integradas às sinergias sociais.		
Construção de uma ação coletiva efetiva baseada na legitimidade e na autoridade.	Sim	Sim
Gestão centralizada ou descentralizada.		Sim
Fontes definidas e estáveis de financiamento e incentivos seletivos que estimulem a cooperação metropolitana e o controle social.		
Processo de decisão e de informação limitado a disposição de políticos, funcionários públicos e eleitores.	Sim	Sim

Fonte: Elaborado pelos autores a partir das análises individualizadas das RMs estudadas, (2019)

Inicialmente, a partir da análise comparativa da literatura existe, é possível identificar dezesseis fatores. Em uma verificação mais criteriosa é possível extrair-se onze fatores, que podem ser identificados e confirmados como fatores determinantes em pelo menos uma das RMs estudadas e, portanto, pode interferir no produto final das implementações dos PDUIs de cada região. Ressalte-se que a referida comparação tem como data base para este levantamento os materiais coletados até o dia 31/12/2018. Dos onze fatores determinantes encontrados nas RMs estudadas somente quatro deles aparecem simultaneamente nos documentos das duas regiões metropolitanas, o que demonstra que a percepção dos agentes envolvidos, sobre os fatores determinantes, é bastante influenciada por questões locais ou regionais inviabilizando

no momento atual um modelo único aplicável a todas as regiões. A análise e confirmação das percepções advindas dos exames documentais foi realizada em conjunto com as entrevistas e os acompanhamentos feitos por meio de observação participante, e seus resultados estão comentados nas considerações finais.

Assim, é possível afirmar, diante dos resultados e dos elementos utilizados para avaliação, que uma parte significativa dos fatores determinantes identificados na literatura (RIBEIRO E KLINK, 2008; CEPAL, 2010; ROUSSEAU, 2011; WILSON *et al*, 2011; DOWBORD, 2013 e LIMA, 2015), de alguma forma, influencia a condução dos processos de construção dos PDUIs e têm influência na definição do modelo de controle social adotado em cada uma das RMs. Por fim, com base nos critérios explicitados, é possível afirmar que pela sua presença nos documentos elaborados nas duas regiões metropolitanas para a implantação dos respectivos PDUIs, que existem pelo menos dois grupos de fatores determinantes efetivos para o controle social. A esses grupos podem ser classificados pela sua presença e assim, os que aparecem nas duas RMs, chamaremos de grupo fortíssimo. O segundo grupo é formado pelos fatores que aparecem em somente uma das RMs, que chamaremos de grupo fraco.

Para a confirmação dos elementos encontrados nos projetos dos PDUIs e das percepções elencadas com relação à implementação do controle social nas regiões metropolitanas, foram realizadas entrevistas com agentes públicos e privados ligados ao processo de construção desses projetos em cada RM. Antes das entrevistas, procedeu-se a um levantamento dos principais fatores determinantes para implementação do controle social encontrados nas leis de cada PDUI ou nos projetos de lei disponibilizados nos ambientes da rede mundial de computadores de cada uma das regiões metropolitanas.

A análise do conteúdo disposto nos documentos utilizados foi conduzida de maneira manual, com a finalidade de identificar, quando possível, um padrão contendo três grupos de itens: os elementos definidores do modelo de administração pública a ser implementada e os possíveis elementos indicativos da situação após a implementação do PDUI; o sistema de gestão a ser adotado para cada RM e a forma de integração com os conselhos e representantes da sociedade civil; e os elementos de controle social previamente estipulados nos respectivos PDUI ou nos projetos inseridos como base para a condução do processo de governança metropolitana. Além dos fatores determinantes extraídos dos documentos produzidos nos projetos de PDUI de cada região, as entrevistas de confirmação trouxeram mais dois elementos que devem receber destaque pela sua unanimidade entre os entrevistados.

Consideraram como fatores determinantes, além dos levantados nos documentos, a vontade política e um orçamento específico e autônomo para o agente condutor do processo de interfederatividade. O conceito que fica a partir das entrevistas é que a vontade política seria a capacidade de um administrador público implementar ou manter uma política pública ou o ambiente propício a ela, mesmo que isso signifique abrir mão de parte de seu projeto de governo, pois isso traria ganhos e benefícios sociais inequívocos para a sociedade ou parte significativa dela. Já orçamento específico seria a garantia de que parcela do orçamento público de cada exercício financeiro seria direcionada às políticas públicas aplicadas às FPICs definidas nos PDUIs de cada região e uma parcela para a manutenção do ente responsável pela condução do processo de interfederatividade.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

No que se refere as condições de implementação dos PDUIs, a RMRJ apresenta um modelo centralizado de desenvolvimento e adaptação do seu PDUI, já na RMSP existe um esforço para que esta se dê antes do prazo final dado pela lei nº 13.683/2018. Existem diferenças também no que se refere a forma de inclusão do controle social nas duas RMs. A formas como se dará a adaptação dos planos diretores com o PDUI é o que mais preocupa a RMRJ, além do aspecto

financeiro-orçamentário. A RMSP adota o modelo de consulta a representações sociais, mas ambas entendem que o processo de participação é o que legitima as ações e propostas de políticas públicas.

Tanto no projeto da RMRJ como na RMSP o controle social é valorizado nos projetos, porém a forma como serão exercidos na prática não fica claro e nem como estas estruturas poderão interagir e interferir no processo de adoção de políticas públicas regionais, e ambas colocam na estrutura de Agências a função de coordenador os projetos de integração territorial das respectivas RMs.

Cabe assim dizer que do ponto de vista da estrutura ainda há um longo caminho a percorrer para que ambas atinjam o que se espera a partir do Estatuto da Metrópole, tanto no aspecto de transparência como no aspecto de monitoramento, tendo em vista que tanto um como outro dependem de recursos financeiros e não está claro de onde os recursos para este controle social virá, se do Estado, dos Municípios, do Governo Federal ou de todos em conjunto.

Existem dezenas de outras regiões metropolitanas no Brasil, com suas características próprias e que permitem diversos tipos de abordagens sociais, econômicas, financeiras, políticas e ambientais. Há um amplo e inexplorado material com identificação das práticas de construção dos modelos de governança e gestão metropolitanas e dos fatores determinantes do controle social. Há um conjunto de informações capazes de gerar novos estudos mais específicos sobre o tema e outros derivados deste, pois a grande dificuldade desta pesquisa foi a falta de referencial e padrão para os dados disponibilizados, principalmente por ser um processo ainda em desenvolvimento e longe de atingir a maturidade.

Os efeitos do Estatuto da Metrópole não se limitam a aprovação do projeto de lei que cria o PDUI de cada região. Após a aprovação desse instrumento legal, adentrasse no período de adequação dos planos diretores e esse processo por si só já permite uma série de oportunidades de aprofundamento de estudos no campo da governança pública, da transparência, da prestação de contas e do controle social. Novos processos e tecnologias podem ser empregados em novas investigações, como os Relatos Integrados, que podem ser utilizados para uma avaliação mais prática das políticas públicas implementadas e da gestão das regiões metropolitanas por meio da sua disponibilização em meios eletrônicos acessíveis. A combinação e a comparação entre experiências anteriores nacionais e internacionais e os processos em construção e o andamento da implementação do PDUI podem trazer inúmeras contribuições para a ciência. Os levantamentos documentais e entrevistas podem sedimentar os conhecimentos adquiridos e levar a novos questionamentos, que são fundamentais para o crescimento das ciências sociais aplicadas.

As contribuições produzidas dentro do tema vão desde fomentar as discussões sobre o processo de implementação e maturação da governança metropolitana, sobretudo no que concerne ao controle social e às políticas públicas integradas das regiões metropolitanas até o ponto de sugerir um arcabouço teórico capaz de permitir analisar de maneira efetiva os fatores responsáveis pelas definições de agendas públicas. A inclusão do controle social, no âmbito das regiões metropolitanas com base no Estatuto da Metrópole é um acontecimento relevante e demonstra uma tendência que pode ser mais bem explorada e comprovada com novos estudos e levantamentos feitos em outras partes do mundo.

Por fim, o que fica é a certeza de que sem vontade política, orçamento específico, participação e controle social efetivo não há como ter esperanças na continuidade e a aplicabilidade efetiva do Estatuto da Metrópole, e a efetiva interfederatividade que tanto está fazendo falta no atual momento do combate a Covid-19.

REFERÊNCIAS

BORGONI, Nadia Mar; ZONATO, Vinícius Costa da Silva; ISHIKURA, Edison Ryu; FERNANDES, Francisco Carlos. Proposta de um modelo de relatório de administração

para o setor público baseado no Parecer de Orientação no 15/87 da Comissão de Valores Mobiliários: um instrumento de governança corporativa para a administração pública. **Revista de Administração Pública (RAP)**: Rio de Janeiro, 44, p.119-142, jan/fev. 2010.

BRASIL. Lei nº 13.089/2015. **Estatuto da MetrÓpole**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/_Ato2015-2018/2015/Lei/L13089.htm. Acesso em: 4 set 2016.

BRASIL – GOVERNO FEDERAL, Ministério da Transparência, Fiscalização e Controladoria-Geral da União (MTF-CGU). **Portal da Transparência**. Disponível em: <http://www.portaldatransparencia.gov.br/controlesocial/>. Acesso em: 14 nov 2016.

BRASIL. **Lei nº 13.683/2018**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2018/Lei/L13683.htm. Acesso em: 24 out 2018.

BRASIL. **Medida Provisória (MP) nº 818/2018**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2018/Mpv/mpv818.htm. Acesso em: 24 out 2018.

CARVALHO, Antônio Ivo de. **Conselhos de saúde no Brasil: participação cidadã e controle social**. Rio de Janeiro, IBAM/IBASE. 1995.

CDRMSP – Conselho de Desenvolvimento da Região Metropolitana de São Paulo. **PDUI: Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado**. Disponível em: <https://www.pdui.sp.gov.br/>. Acesso em: 17 out 2016.

CEPAL – Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe. **La hora de la igualdad: brechas por cerrar, caminos por abrir**. Naciones Unidas: Santiago, Mayo de 2010.

CRESWELL, John W. **Projeto de pesquisa: métodos qualitativos, quantitativos e misto**. Tradução: Luciana de Oliveira Rocha. 2ª ed. Porto Alegre: Artmed, 2007.

DALLABRIDA, Valdir Roque. **Governança territorial e desenvolvimento: as experiências de descentralização político-administrativa no Brasil como exemplos de institucionalização de novas escalas territoriais de governança**. Anais do I Circuito de Debates Acadêmicos. IPEA: 2011.

DOWBOR, Ladislau. Prefácio. *In*: VIEIRA, Almir Martins; CASTRO, Dagmar Silva Pinto de; OLIVEIRA, Roberto Joaquim de (orgs.). **Políticas públicas integradas: conceitos, metodologias participativas e casos**. São Bernardo do Campo: Universidade Metodista de São Paulo, 2013.

ECO, Umberto. **Como se faz uma tese**. Tradução Gilson Cesar Cardoso de Souza. 26ª ed. Coleção Estudos. São Paulo: Perspectiva, 2016.

FERRÃO, João. Governança, governo e ordenamento do território em contextos metropolitanos. *In*: ZIBECHI, Raúl; PORTO-GONÇALVES, Carlos Walter (tradução). **Brasil potência: entre a integração regional e um novo imperialismo**. Capítulo 13. Rio de Janeiro: Consequência, 2012.

FILGUEIRAS, José Antonio. **Contabilidade pública**. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 2007.

FREITAS, Ruskin. Regiões Metropolitanas: uma abordagem conceitual. **Humanae**, v.1, n.3, p. 44-53, dez/2009.

FURTADO, Bernardo Alves; KRAUSE, Cleandro; FRANÇA, Karla Christina Batista de (editores). **Território metropolitano, políticas municipais: por soluções conjuntas de problemas urbanos no âmbito metropolitano**. Brasília: Ipea, 2013. 338 p.: mapas, gráficos, tabelas.

GASPARDO, Murilo; FERREIRA, Mauro. Inovação institucional e democracia participativa: mapeamento legislativo da Emenda do Programa de Metas. **Revista de Administração Pública**. Rio de Janeiro 51(1):129-146, jan - fev 2017.

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Composição das RMs, RIDES e Aglomerados Urbanos em 31/12/2016**. Disponível em: ftp://geoftp.ibge.gov.br/organizacao_do_territorio/analises_do_territorio/municipios_por_regioes_metropolitanas/Situacao_2010a2019/. Acesso em: 11 jul 2017.

IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. **Governança metropolitana no Brasil: caracterização e quadros de análise comparativa da governança metropolitana no Brasil: arranjos institucionais de gestão metropolitana**. Rio de Janeiro, 2015.

IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. **Governança metropolitana no Brasil: memória da oficina “adequação dos arranjos de governança metropolitana ao Estatuto da MetrÓpole e subsídios à elaboração dos Planos de Desenvolvimento Integrado (PDUI)”**. Brasília: IPEA, 2016.

LEEDS, Anthony; LEEDS, Elizabeth. **A sociologia do Brasil urbano**. 2ª ed. (organizada por Elizabeth Leeds e Nísia Trindade Lima). Tradução: Maria Laura Viveiros de Castro. Revisão técnica: Márcia Bandeira de Mello Leite Nunes. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2015.

LIMA, Severino Cesário de; MUNIZ, Josediton Alves. **Contabilidade pública: análise financeira governamental**. 1ª ed. São Paulo: Atlas, 2016.

LONGO FILHO, Fernando José. **Regiões Metropolitanas: armadilhas, democracia e governança**. Dissertação (Mestrado) – Instituto Brasileiro de Direito Público. Brasília: Escola de Direito de Brasília, 2017.

MAGALHÃES, Fernanda. **Introdução – Regiões metropolitanas no Brasil: um paradoxo de desafios e oportunidades**. Washington: BID-Banco Interamericano de Desenvolvimento, 2010.

MARGUTI, Bárbara Oliveira; COSTA, Marco Aurélio; FAVARÃO, César Bruno (Organizadores). **Brasil metropolitano em foco: desafios à implementação do Estatuto da MetrÓpole**. Brasília: Ipea, 2018.

MARICATO, Erminia. **MetrÓpoles desgovernadas**. Estudos Avançados, 25 (71), 2011. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/ea/v25n71/02.pdf>. Acesso em: 19 mai 2017.

MATIAS-PEREIRA, José. **Manual de gestão pública contemporânea**. 3ª ed. São Paulo: Atlas, 2010.

MIRANDA, Livia Izabel Bezerra de. **As regiões metropolitanas da Paraíba: contradições e inconsistências entre institucionalidades e o planejamento territorial**. 2015. Disponível em:

http://www.observatoriodasmetropoles.net/index.php?option=com_k2&view=item&id=1310#
. Acesso em: 19 mai 2017.

NORDBERG, Donald. **Governance of the governing: accountability and motivation at the top of public organizations**. Bournemouth University - Business School, City University London, 2013.

OBSERVATÓRIO DAS METRÓPOLES. **Como andam as metrópoles brasileiras**. 2017. Disponível em: http://www.observatoriodasmetropoles.ufrj.br/como_anda/. Acesso em: 4 ago 2017.

PDUI-SP – Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado da Região Metropolitana de São Paulo. **Cartilha PDUI**. Setembro de 2015. Disponível em: http://www.bibliotecavirtual.emplasa.sp.gov.br/Documentos/Impressos/113_Cartilha_PDUI_Leitura.pdf. Acesso em: 13 out 2016.

RECH, Adir Ubaldo; RECH, Adivandro. **Cidade sustentável, direito urbanístico e ambiental: instrumentos de planejamento**. Caxias do Sul: Educs, 2016.

RMRJ – Modelar a Metrôpole. **Plano Estratégico de Desenvolvimento Urbano Integrado da Região Metropolitana do Rio de Janeiro (PDUI/RMRJ)**. Disponível em: <https://www.modelarametropole.com.br>. Acesso em: 30 dez 2018.

RIBEIRO, Luiz César de Queiroz; KLINK, Joeroen Johannes. **Observatório das Metrôpoles: território, coesão e governança democrática**. Relatório de Pesquisa: Novas governanças para as áreas metropolitanas - o panorama internacional e as perspectivas para o caso brasileiro. Rio de Janeiro: UFRJ/Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional, jan/2008.

ROUSSEAU, Jean-Jacques. **O contrato social**. Tradução: Paulo Neves. Porto Alegre: L&PM, 2011.

SILVA, Edson Cordeiro da. **Relação com investidores (RI) e governança corporativa nas empresas**. São Paulo: Atlas, 2012.

SILVA, Luiz Silvério; OKABAYASHI, Silvia Cristina da Silva. Apresentação: Cátedra Gestão de Cidades: foco na cidade do presente e do futuro. In: VIEIRA, Almir Martins; CASTRO, Dagmar Silva Pinto de; OLIVEIRA, Roberto Joaquim de (orgs.). **Políticas públicas integradas: conceitos, metodologias participativas e casos**. São Bernardo do Campo: Universidade Metodista de São Paulo, 2013.

SILVA, Moacir Marques da. **Controle externo das contas públicas: o processo nos tribunais de contas do Brasil**. São Paulo: Atlas, 2014.

SILVA, Luiz Antonio Machado da. **Anthony Leeds, visto por um filhote ligeiramente rebelde**. In LEEDS, Anthony; LEEDS, Elizabeth. 2ª ed. (organizada por Elizabeth Leeds e Nísia Trindade Lima). Tradução: Maria Laura Viveiros de Castro. Revisão técnica: Márcia Bandeira de Mello Leite Nunes. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2015.

WILSON, Robert H.; SPINK, Peter K.; WARD, Peter M. Governança metropolitana nas Américas. **Cadernos Metrôpole**, São Paulo, v. 13, n. 25, pp. 15-44, jan/jun 2011.