



“OLHAR PARA O FUTURO”: UMA DÉCADA DE INTERESSES E CONTROVÉRSIAS NA METRÓPOLE CAIPIRA SOROCABANA

Igor Matheus Santana Chaves

Universidade Federal do ABC em cotutela com a Universidade de Lisboa | igor.chaves@ufabc.edu.br

Mariana Menzio

Universidade Federal do ABC | mariana.mencio@ufabc.edu.br

Silvana Zioni

Universidade Federal do ABC | silvana.zioni@ufabc.edu.br

ST 4 – Metropolização do espaço: planejamento, governança e gestão

Resumo: As regiões metropolitanas no Brasil têm se caracterizado como importantes espaços de articulação territorial e política, mas também como fontes de desafios para a governança territorial. Neste sentido, este artigo explora os desafios e as perspectivas da Região Metropolitana de Sorocaba (RMdeS), que completa sua primeira década de existência, destacando os avanços e os impasses de sua trajetória de consolidação como território institucional com efetiva governança e expressão política. O estudo aborda as complexas dinâmicas entre os municípios que a compõem, além das interações com o estado e a federação, revelando um cenário marcado por interesses e controvérsias, refletindo a falta de uma integração plena entre as esferas de poder. Com uma abordagem indutivo-dedutiva, fundamenta-se em fontes oficiais, publicações acadêmicas e literatura especializada, proporcionando uma visão crítica sobre os mecanismos de governança da região. O artigo busca traçar uma agenda de preocupações e ações para o futuro da metrópole.

Palavras-chave: Metropolização do espaço; Região Metropolitana de Sorocaba; Governança metropolitana; Sul Global; Metrôpoles.

"LOOKING TO THE FUTURE": A DECADE OF THE METROPOLITAN REGION OF SOROCABA BETWEEN INTERESTS AND CONTROVERSIES

Abstract: Metropolitan regions in Brazil have been characterized as important spaces for territorial and political articulation, but also as sources of challenges for territorial governance. In this sense, this article explores the challenges and prospects of the Metropolitan Region of Sorocaba (RMdeS), which completes its first decade of existence, highlighting the advances and impasses in its trajectory toward consolidation as an institutional territory with effective governance and political expression. The study addresses the complex dynamics between the municipalities that comprise it, as well as their interactions with the state and the federation, revealing a scenario marked by interests and controversies, reflecting the lack of full integration between the spheres of power. Using an inductive-deductive approach, the research is based on official sources, academic publications, and specialized literature, providing a critical view of the region's governance mechanisms. The article seeks to outline an agenda of concerns and actions for the future of the metropolis.

Keywords: Metropolitanization of space; Sorocaba Metropolitan Region; Territorial governance; Global South; Metropolises.

"MIRANDO HACIA EL FUTURO": UNA DÉCADA DE LA REGIÓN METROPOLITANA DE SOROCABA ENTRE INTERESES Y CONTROVERSIAS

Resumen: Las regiones metropolitanas en Brasil se han caracterizado como importantes espacios de articulación territorial y política, pero también como fuentes de desafíos para la gobernanza territorial. En este sentido, este artículo explora los desafíos y perspectivas de la Región Metropolitana de Sorocaba (RMdeS), que cumple su primera década de existencia, destacando los avances y los impases en su trayectoria de consolidación como territorio institucional con gobernanza efectiva y expresión política. El estudio aborda las complejas dinámicas entre los municipios que la conforman, además de las interacciones con el estado y la federación, revelando un escenario marcado por intereses y controversias, reflejando la falta de una integración plena entre las esferas de poder. Con un enfoque inductivo-deductivo, la investigación se fundamenta en fuentes oficiales, publicaciones académicas y literatura especializada, proporcionando una visión crítica sobre los mecanismos de gobernanza de la región. El artículo busca trazar una agenda de preocupaciones y acciones para el futuro de la metrópoli.

Palabras clave: Metropolización del espacio; Región Metropolitana de Sorocaba; Gobernanza territorial; Sur Global; Metrópolis.

INTRODUÇÃO

A produção do espaço contemporâneo aponta para um novo estágio da urbanização, que mantém suas características originais enquanto incorpora novas dinâmicas (Moura e Firkowski, 2003). Esse processo não apenas gera metrópoles, mas também expande características metropolitanas para outros territórios, transformando modos de vida e valores em cidades de diferentes escalas da rede urbana e espaços rurais (Ferreira, 2016). Sob a perspectiva da urbanização extensiva (Betarelli Junior; Monte-Mór; Simões, 2013; Monte-Mór, 1994), essa reestruturação urbana extravasa limites e resulta na dissolução das escalas tradicionais e nos padrões regulatórios, impulsionada por uma nova fase das metrópoles - polinucleadas. Nesses contextos, ocorre uma rearticulação de territórios urbanos, perceptível na dispersão de funções centrais, como consumo, cultura e instituições, para subúrbios e *hinterlands* (Brenner; Schmid, 2015).

Frente a isto, as metrópoles têm se mostrado um desafio crescente, tanto por suas complexas características institucionais quanto pelos dilemas interpretativos que emergem em torno de suas definições, delimitações e escalas geográficas e administrativas. No contexto da metropolização do espaço, que não respeita limites político-administrativos previamente definidos, a gestão metropolitana enfrenta ainda o desafio adicional de lidar com áreas onde não há uma evidente continuidade urbana entre diferentes municípios (Barreto, 2012). Além de tratar os dilemas da gestão coletiva, que afeta as funções públicas de interesse comum, que se exige uma abordagem integrada e coordenada, pois a falta de limites claros torna a governança metropolitana mais complexa, envolvendo múltiplos atores e níveis de decisão.

Por um lado, as regiões metropolitanas no Brasil têm se consolidado como importantes espaços de articulação territorial e política, por outro, são fontes de desafios significativos para a governança, em especial devido à singularidade que o processo de metropolização adquire no Sul Global (Leonel; Zioni; Momm, 2019). Embora, não seja um fenômeno recente, tem se aprofundado nas últimas décadas, impactando diversas dimensões da vida urbana e exigindo novas formas de planejamento, gestão, participação e interpretação (Lencioni, 2017).

Nas últimas décadas, em um contexto marcado pela intensificação dos fenômenos globais, a temática metropolitana ganhou um novo fôlego no campo do planejamento, impulsionado pela necessidade de desenvolver teorias e abordagens que respondam às demandas e circunstâncias territoriais emergentes (Silva, 2022). Como exemplos urgentes, o caso da adaptação e mitigação às mudanças climáticas e à transformação digital (Costa, 2024). Em contexto global, esse movimento tem sido

alimentado pelas práticas e processos correntes, que refletem as transformações locais e globais em constante tensão, marcado por regimes neoliberais nas diversas esferas institucionais (Brenner; Schmid, 2015), em conjunto do esvaziamento estatal e ação de novos espaços e agentes de planejamento e governança (Cavaco; Santana-Chaves; Carvalho, 2024; Rocha *et al.*, 2023).

Como destacado por Costa (2024), ao longo de 50 anos, a institucionalização das regiões metropolitanas no Brasil buscou responder a diversas complexidades, integrando modernização econômica e governança urbana, com 83 regiões formalizadas de diferentes maneiras. Esse processo remonta à criação das primeiras regiões metropolitanas nos anos 1970, sob um regime tecnocrático orientado ao desenvolvimento nacional. Contudo, o avanço da agenda metropolitana no Brasil reflete as tensões inerentes ao federalismo, especialmente em um cenário de descentralização e desarticulação das políticas nacionais após a Constituição de 1988. Posteriormente, a promulgação do Estatuto da Metrópole em 2015 trouxe um novo fôlego ao tema, estabelecendo um marco regulatório significativo com o objetivo de apoiar a criação, organização e governança das regiões metropolitanas.

Apesar disso, para Zimmermann, Leonel e Kontopp, (2023), a implementação do Estatuto da Metrópole enfrenta desafios decorrentes da fragmentação institucional, da estrutura federativa brasileira e da forte polarização política, que contribuem para um contexto econômico instável e ampliam as desigualdades socioespaciais nos centros urbanos. Esses fatores também colocam em questão as teorias existentes de governança metropolitana, especialmente diante de problemas como mudanças climáticas e a necessidade de articulação entre os diferentes níveis de governo.

Situada no sudoeste do Estado de São Paulo, insere-se nesse enredo a Região Metropolitana de Sorocaba (RMdeS), Figura 1. A *metrópole caipira* desde o período colonial exerceu protagonismo e influência nas estruturas paulistas. Para Santana-Chaves (2021), diversos períodos históricos podem ser considerados a base de sua estruturação econômica e caracterização social, tanto material quanto imaterial¹. Também é predominantemente caracterizada por territórios rurais, revelando uma complexidade que abrange diversas potencialidades: em uma de suas faces, abriga o maior PIB agrícola do estado; em outra, destaca-se como um polo tecnológico emergente ligado a indústria e pesquisa, revelando as complexidades e os contrastes que permeiam seu desenvolvimento (INVESTE-SP, 2023). Em sua terceira face, enfrenta desafios sociais significativos, como a precariedade de infraestrutura básica e as desigualdades socioespaciais, evidenciando a coexistência de avanços

criticamente sua primeira década. Para isso, adotamos uma perspectiva reflexiva indutiva-dedutiva, permitindo uma análise aprofundada com base em fontes e dados oficiais atualizados, complementados por estudos acadêmicos, mídias locais e publicações especializadas (Creswell, 2014), além de entrevistas com agentes bem-informados (Silva *et al.*, 2022).

O conteúdo do artigo organiza-se em quatro momentos principais: uma caracterização inicial da região, seguida por três eixos — interesses e controvérsias. Apresenta-se a contextualização da metrópole sorocabana, incluindo seus aparatos legais, jurídicos e de governança. Na sequência, discutem-se as questões estaduais e federais que influenciam diretamente a região. Por fim, exploram-se os desequilíbrios e impasses enfrentados, culminando em uma reflexão sobre o futuro da *metrópole caipira* e os desafios para a existência e continuidade de uma agenda metropolitana para ações futuras.

CARACTERIZANDO A METRÓPOLE CAIPIRA

Chamar a RMdeS de “metrópole caipira” é uma reivindicação identitária que reflete os costumes cotidianos e as especificidades históricas e econômicas da região². Desde o período colonial, Sorocaba e seu entorno têm sido profundamente marcados por transformações que moldaram sua trajetória econômica e social. O bandeirantismo, o tropeirismo e a expansão ferroviária no século XIX foram os primeiros motores de integração territorial e desenvolvimento (Santana-Chaves *et al.*, 2021). A industrialização, intensificada a partir do Plano de Metas do governo Juscelino Kubitschek nos anos 1950, reforçou o papel da região como eixo estratégico no interior paulista. Nesse contexto, a construção da rodovia Raposo Tavares impulsionou a diversificação industrial, que se consolidou nas décadas seguintes com incentivos do 2º Plano Nacional de Desenvolvimento e a inauguração da rodovia Castelo Branco. Contudo, o declínio do setor têxtil nos anos 1990 marcou uma inflexão, redefinindo a economia regional e reforçando sua dependência da indústria diversificada e do setor terciário (Buganza, 2010).

Nos últimos 20 anos, a RMdeS consolidou-se em uma Região Metropolitana (RM) com forte apego na indústria no Estado de São Paulo, atrás apenas das RMs de São Paulo e Campinas, apresentando um diferencial relevante: sua diversificação industrial. Conforme explorado por (Ribeiro, 2021), essa característica torna a região menos vulnerável a crises econômicas, sendo um fator-chave para sua resiliência e estabilidade econômica. Além disso, a RMdeS tem se destacado no cenário estadual por sua capacidade de integrar inovação e desenvolvimento econômico,

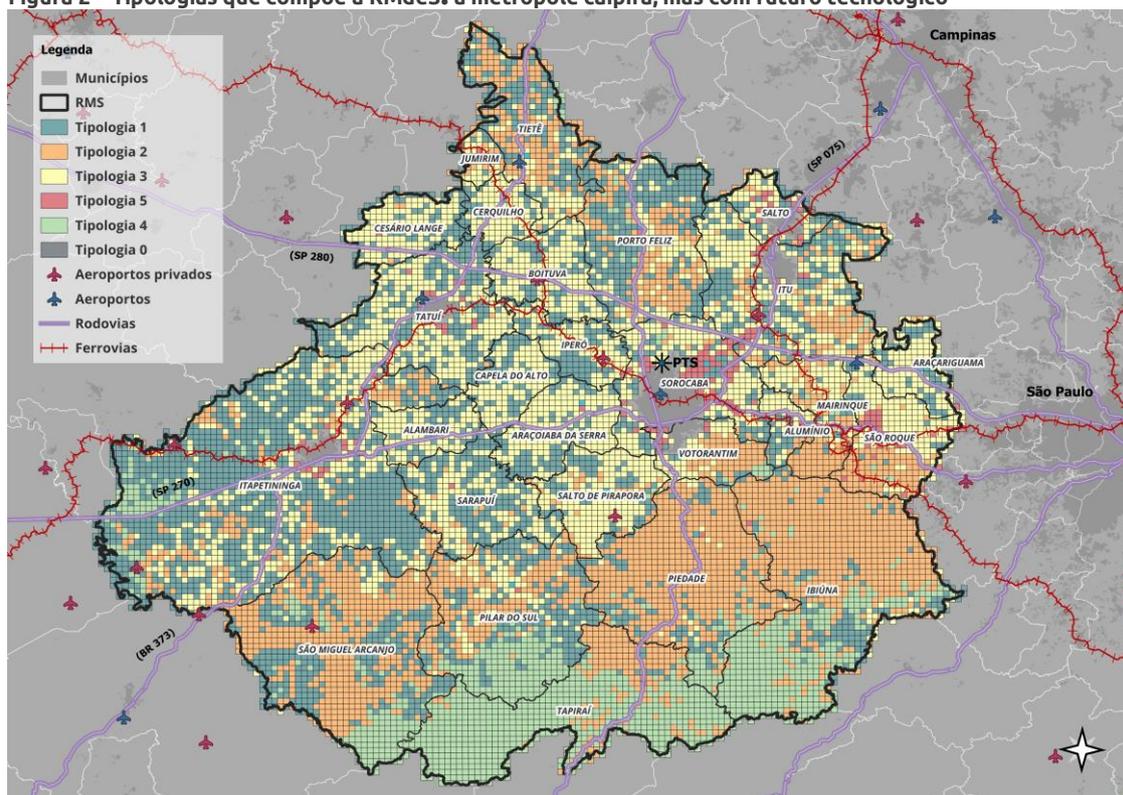
principalmente através do Parque Tecnológico de Sorocaba (PTS)³. Este, um dos quatorze em funcionamento no estado, é único por sua parceria com dez universidades, promovendo pesquisa, desenvolvimento e inovação tecnológica.

Atualmente, a RMdeS (Figura 2) cobre uma área de 9.821,32 km², correspondendo a 3,69% do território estadual, cuja população total ultrapassa dois milhões de habitantes, com Sorocaba concentrando mais de 700 mil. Seu PIB, em 2011, era de R\$ 77,9 bilhões, ocupando a 11ª posição do Estado e a 19ª do Brasil (EMTU, s.d.). Em 2022 subiu posições, o PIB da região, em valores correntes, totalizou R\$ 163 bilhões, com uma participação de 5,1% no PIB paulista, destacando-se como uma das mais importantes economias do interior do estado (INVESTE-SP, 2023).

A economia regional é fortemente dependente da indústria e do setor terciário, sendo a terceira mais industrializada do estado, atrás apenas das RMs de São Paulo e Campinas. Contudo, a agropecuária ainda desempenha um papel relevante nos municípios menores, contribuindo para a diversificação econômica. Essa diversificação é um dos fatores que mantêm o equilíbrio econômico da região, como exemplificado pelo crescimento do agronegócio em cidades, especialmente na produção de milho, cana, soja e outros *commodities*. Como afirma Ribeiro (2021), o equilíbrio entre os setores industrial e agrícola, somado ao predomínio de serviços na região sorocabana, reflete a resiliência da economia regional (SEADE, 2023).

Nos primeiros três meses de 2023, o PIB da RM de Sorocaba somou R\$ 39,5 bilhões, com um crescimento de 0,7% em relação ao trimestre anterior. Esse resultado foi superior à média estadual, que avançou 0,3%, e posicionou a região entre as de melhor desempenho no interior paulista, reforçando seu papel estratégico no desenvolvimento econômico do estado (INVESTE-SP, 2023). Municípios como Sorocaba, Itu e Porto Feliz destacam-se por sua resiliência econômica, impulsionada pela diversificação industrial. Em contraste, localidades como Alumínio e Mairinque enfrentam maior vulnerabilidade às crises econômicas, conforme (Ribeiro, 2021, p. 202), que sugere a diversificação econômica ou uma "desindustrialização planejada" como estratégias para mitigar riscos.

Figura 2 – Tipologias que compõe a RMdeS: a metrópole caipira, mas com futuro tecnológico



Fonte: Elaboração dos autores, 2024. Com base na pesquisa e dados de Fernandes (2020)⁴.

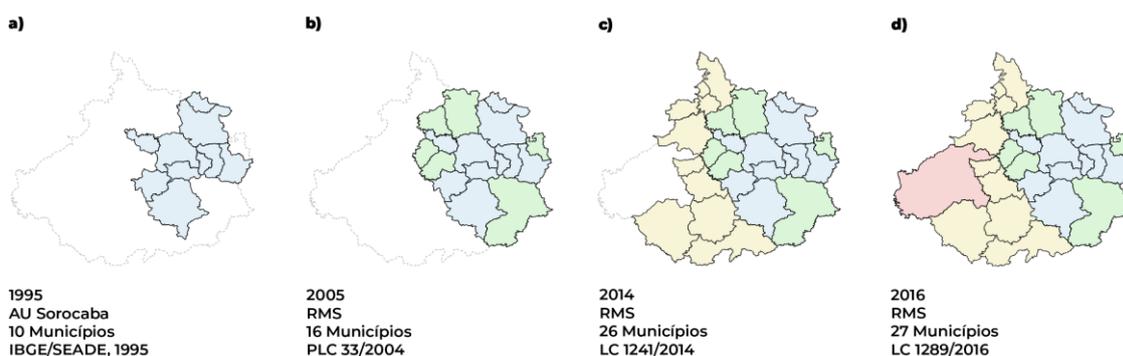
Com base nas pesquisas de Fernandes (2020) e Fernandes *et al.*, (2023), que utilizaram dados de 2010 do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e Fundação Sistema Estadual de Análise de Dados (SEADE), foram identificadas seis tipologias que caracterizam as territorialidades rurais e detalham as dinâmicas econômicas e sociais da RMdeS. Essa análise destaca a necessidade de políticas integradas para equilibrar o desenvolvimento urbano, a preservação ambiental e a diversificação econômica na região. As tipologias apontam para uma configuração polarizada, com núcleos urbanos industrializados contrastando com territórios rurais voltados para atividades agropecuárias ou de proteção ambiental, mas que também possuem paisagens e modos de vidas próprios (Bellenzani, 2024)⁵. Nesse contexto, Sorocaba, enquanto núcleo metropolitano, desempenha um papel estratégico ao abrigar o Parque Tecnológico de Sorocaba (PTS), um dos quatorze existentes no estado de São Paulo. O PTS se destaca por promover a integração entre inovação e desenvolvimento econômico, reforçando a importância do município no fortalecimento da dinâmica regional.

PROCESSO DE CONSTRUÇÃO DA INSTITUCIONALIDADE E SUA ATUAL ESTRUTURA DE GOVERNANÇA INTERFEDERATIVA

Paralelamente a essas transformações econômicas e sociais, o reconhecimento formal da Região Metropolitana de Sorocaba seguiu um caminho gradual, ilustrado pela evolução de seus arranjos institucionais – Figura 3 adiante. Nela são apresentadas as diferentes formas e reconhecimentos do fenômeno metropolitano, assim como os arranjos institucionais que deram origem à formalização da RMdeS, com início na década de 1990.

O ponto de partida foi a configuração como Aglomerado Urbano (AU) em 1995, com 10 municípios. Posteriormente, na década de 2000, movimentos locais regionais, liderados por universidades e políticos locais, impulsionaram debates sobre a metropolização, culminando no Projeto de Lei Complementar (PLC) n.º 33/2005, que buscava a organização de funções públicas de interesse comum e a inclusão de mais seis municípios. Contudo, somente em 2014 a RMdeS foi oficialmente instituída pela Lei Complementar Estadual n.º 1.241, com 26 municípios, após estudos técnicos da EMPLASA. Dois anos depois, a Lei Complementar n.º 1.289 incorporou Itapetininga, elevando o número de municípios para 27, configurados em três sub-regiões definidas pela proximidade territorial (Barreto, 2012a; Santana-Chaves *et al.*, 2021).

Figura 3 - As diferentes propostas de agrupamento para a metropolização de Sorocaba



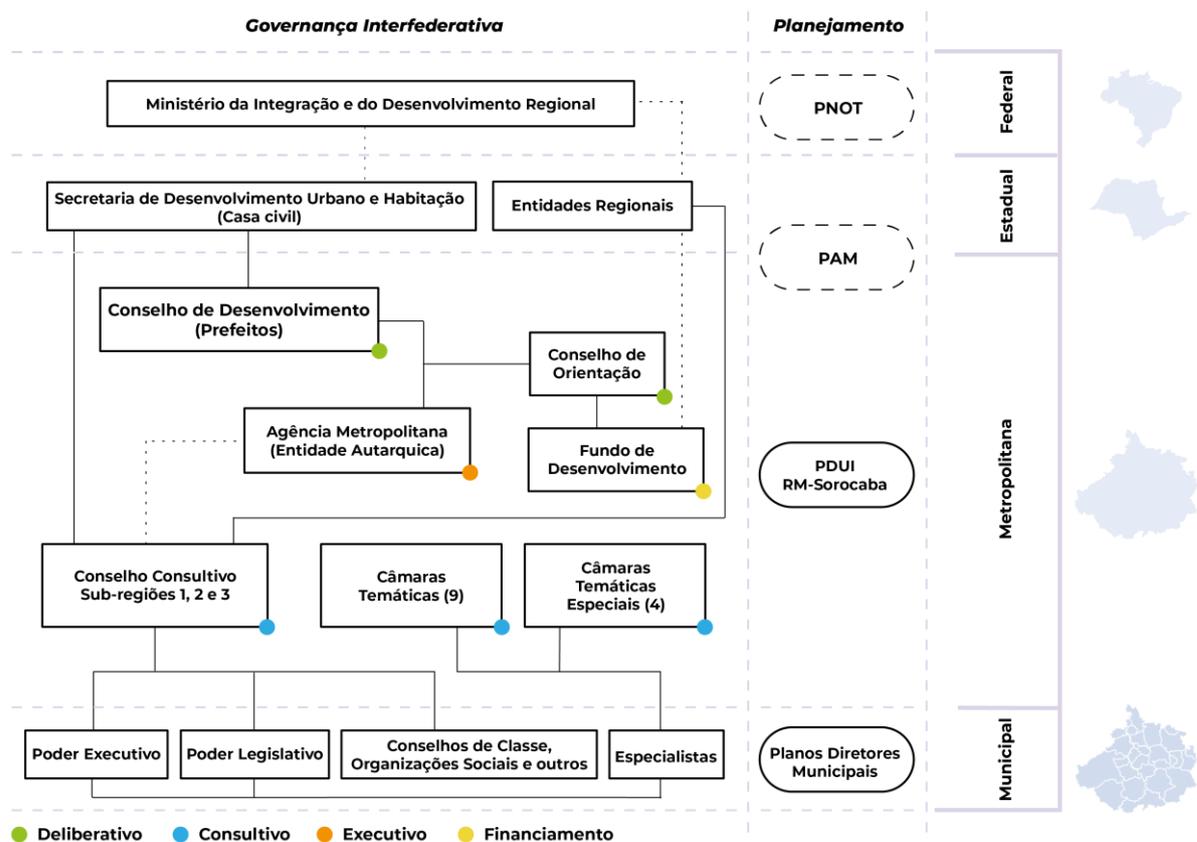
Fonte: Adaptado de Santana-Chaves *et al.*, 2021.

Entende-se que a estrutura organizacional das instituições que atualmente fazem parte das dinâmicas de tomada de decisão na RMdeS circunda órgãos que vão do nível federal ao municipal (ver Figura 4 a frente). No caso da RMdeS, a Lei Complementar Estadual n.º 1.241/2014, criou, portanto, o Conselho de Desenvolvimento da RMdeS, a Agência Metropolitana da Região Metropolitana de Sorocaba (AGEM-Sorocaba) e o Fundo de Desenvolvimento da RMdeS que formam o arranjo institucional geral de suporte à governança da RMdeS. Também inclui, na estrutura da RMdeS, entidades consultivas, visando a participação da sociedade civil, como o Conselho Consultivo,

cabendo representação para cada uma das sub-regiões, e a criação de Câmaras Temáticas e Câmaras Temáticas Especiais, finalmente em 2023.

No nível federal, há o recente Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional (regulamentado pela Lei n.º 14.600/2023), reorganizado em 2023⁶. A esse ministério competem assuntos relativos às políticas nacionais que visam o planejamento territorial, assim como “planos, programas, projetos e ações”, como a Política Nacional de Desenvolvimento Regional, e demais atividades competentes à União com a mesma finalidade de melhorias para o desenvolvimento do território (BRASIL, 2023, Art. 26º, inciso XI). Em nível estadual, há a Secretaria de Desenvolvimento Urbano e Habitação, promulgada em 2023 e organizada pelo Decreto n.º 67.435/2023 (SÃO PAULO, 2023). A Secretaria auxilia de forma estratégica os municípios do estado de São Paulo, incluindo, em sua estrutura, entidades de esferas regionais. Sendo assim, a estrutura básica é composta pelos conselhos de desenvolvimento das RMs e das aglomerações urbanas, as agências metropolitanas e os fundos de desenvolvimento.

Figura 4 – Estrutura formal de governança interfederativa



Fonte: Elaborado pelos autores, 2024.

O Conselho de Desenvolvimento da Região Metropolitana de Sorocaba (CD-RMdeS), composto pelos prefeitos dos municípios da região, possui um presidente e um vice

eleitos anualmente por seus membros. Com caráter normativo e deliberativo, o conselho é responsável por “deliberar sobre planos, projetos, programas, serviços e obras a serem realizados com recursos financeiros do Fundo de Desenvolvimento da RMdeS” e integra a AGEM-Sorocaba, participando do Conselho de Administração da agência (SÃO PAULO, 2014).

Para garantir o alinhamento de suas decisões com as diretrizes da União e do Estado, o conselho inclui, além dos prefeitos, representantes estaduais e dois membros da Assembleia Legislativa com capacidade técnica. A representação é paritária entre o Estado e os municípios, assegurando equilíbrio nas votações. As deliberações exigem a presença da maioria absoluta dos votos ponderados e devem ser publicadas na Imprensa Oficial do Estado (Art. 10º, §4º). Além disso, o conselho promove audiências públicas semestrais para expor suas deliberações e os planos em andamento, permitindo à população participar e fiscalizar o planejamento e a execução de funções de interesse comum, como uso do solo, transporte, habitação, saneamento, meio ambiente e desenvolvimento econômico (Art. 11º e Art. 12º).

Já a AGEM-Sorocaba, entidade autárquica criada pela Lei Complementar n.º 1.266/2015 vinculada à Casa Civil, conforme o Art. 1º (SÃO PAULO, 2015), têm suas atribuições principais a arrecadação de receitas próprias ou transferidas, além da elaboração e fiscalização de planos, programas e projetos estratégicos para a RMdeS, atendendo ao interesse comum da região (Art. 3º, incisos I e II). A AGEM-Sorocaba possui autonomia administrativa, financeira e patrimonial, gozando dos privilégios da Fazenda Pública Estadual (Art. 2º). Também é responsável por promover desapropriações de bens de utilidade pública, administrar recursos financeiros e patrimoniais, celebrar convênios e contratos, além de apresentar informes semestrais detalhados em audiências públicas, conforme disposto pela Lei Complementar n.º 1.241/2014 (Art. 3º, inciso VII).

O Fundo de Desenvolvimento da Região Metropolitana de Sorocaba (FD-RMdeS), instituído pelo Decreto n.º 61.257/2015, destina-se a oferecer suporte financeiro ao planejamento integrado e às ações conjuntas para atender funções públicas de interesse comum entre o Estado de São Paulo e os municípios da RMdeS. Os recursos do Fundo são provenientes de diversas fontes, incluindo transferências da União, do Estado e dos próprios municípios, além de doações, empréstimos, operações de crédito e receitas de multas e serviços (Art. 5º). Esses recursos são alocados para financiar planos, projetos, programas e obras, com o objetivo de promover o desenvolvimento socioeconômico, reduzir desigualdades sociais e melhorar a qualidade de vida na região (Art. 2º). Para sua gestão, foi instituído o Conselho de

Orientação do Fundo, que deve ser composto por membros eleitos do Conselho de Desenvolvimento da RMdeS e diretores da AGEM-Sorocaba, com a função de supervisionar a aplicação dos recursos, definir diretrizes para financiamentos e monitorar os projetos implementados (Art. 8º e Art. 9º).

Para descentralizar a governança e promover a participação da sociedade civil, foi instituído o Conselho Consultivo. Este conselho é composto por representantes da sociedade civil, mas também pode ser eleito membros do Poder Legislativo e Executivo dos municípios da região, e do Poder Executivo Estadual. Podem ser membros do conselho representantes de conselhos de classe, organizações sociais e outras organizações relevantes, conforme as diretrizes definidas pelo regimento interno do Conselho de Desenvolvimento (Art. 14, incisos I a IV).

O Conselho Consultivo tomou sua primeira posse, conforme registrado na Ata da 32ª reunião do Conselho de Desenvolvimento, realizada em dezembro de 2023 (AGEM-RMdeS, 2023a). Este órgão tem como papel elaborar e encaminhar propostas representativas ao CD-RMdeS, além de poder sugerir a criação de Câmaras Temáticas e Câmaras Temáticas Especiais. As Câmaras Temáticas são estabelecidas para discutir funções públicas de interesse comum, enquanto as Câmaras Temáticas Especiais se destinam a projetos ou atividades específicas. Cada câmara pode incluir especialistas e representantes dos setores envolvidos, como membros de conselhos de classe, associações profissionais, organizações sociais e demais especialistas técnicos, no intuito de uma contribuição qualificada e focada nos temas prioritários da região, como transporte, habitação, meio ambiente e desenvolvimento econômico (Art. 16).

Além deste, em Maio de 2023, conforme Ata da 30ª reunião do CD-RMdeS (AGEM-RMdeS, 2023b), foram instituídas as seguintes Câmaras Temáticas: Planejamento e Uso do Solo; Transporte e Sistema Viário Regional; Habitação; Saneamento Ambiental; Meio Ambiente; Desenvolvimento Econômico; Atendimento Social; Esportes, Lazer e Cultura e Turismo. Além disso, foram criadas as Câmaras Temáticas Especiais para lidar com questões emergentes, incluindo: Educação; Segurança Pública; Comunicação e Relações Institucionais; Mudanças Climáticas.

Um dos instrumentos mais significativos para a governança interfederativa em RMs é o Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado (PDUI) – base para a articulação de políticas no território. Segundo o Estatuto da Metrópole, para se ter uma gestão plena, é necessário o PDUI aprovado por lei estadual, sendo ele um “instrumento que estabelece, com base em processo permanente de planejamento, viabilização econômico-financeira e gestão, as diretrizes para o desenvolvimento territorial

estratégico e os projetos estruturantes da região metropolitana e da aglomeração urbana” (BRASIL, 2018, Art.º 2., inciso VI).

Neste sentido, a elaboração do PDUI-RMdeS iniciou-se em 2016, coordenada pelo Conselho de Desenvolvimento da RMdeS e pela EMPLASA, com a formação de um Comitê Executivo e a criação de um Guia Metodológico para orientar o processo. Entre 2017 e 2018, atividades como oficinas, capacitações e consultas públicas mobilizaram atores relevantes, resultando na definição de macrodiretrizes. Como veremos no item incertezas, o plano foi aprovado no Conselho de Desenvolvimento em dezembro de 2022, mas não foi encaminhado à ALESP.

Apesar dessas circunstâncias, a RMdeS é frequentemente apresentada em discursos institucionais e pela mídia local como uma região com potencial para um futuro promissor que não seja uma quimera... O jornal Cruzeiro do Sul por exemplo, enaltece a região com a ideia de um "olhar para o futuro" (Camargo, 2024), reforçando uma perspectiva otimista sobre as possibilidades de crescimento e inovação. No entanto, ao adotar uma abordagem crítica, surge o questionamento: até que ponto essa visão otimista reflete uma realidade concreta, ou se trata de uma manchete moldada apenas interesses políticos e econômicos?

INTERESSES

A criação da RMdeS reflete uma convergência de interesses variados, tanto institucionais quanto estratégicos, que transcendem sua configuração administrativa. Uma hora ela se destaca por iniciativas locais, e por outra é sobreposta a interesses maiores. Desde os primeiros movimentos para a formação do Aglomerado Urbano em 1995, a RMdeS tem sido palco de disputas e articulações que revelam interesses distintos e, por vezes, conflitantes entre os agentes envolvidos.

Inicialmente, o Aglomerado Urbano de Sorocaba foi concebido em torno de 10 municípios, buscando atender a demandas locais por infraestrutura, transporte e planejamento territorial. O agrupamento, marcado pela conurbação entre Araçoiaba da Serra, Votorantim e Sorocaba, evidenciava o papel central do município-sede como polo econômico e urbano. No entanto, a transição para o formato de Região Metropolitana, iniciada na década de 2000, revelou novas dinâmicas escalares.

A proposta de metropolização, liderada por agentes da região, composta por universidades e políticos regionais, encontrou eco em debates sobre autonomia municipal e vantagens mútuas no compartilhamento de funções públicas de interesse comum. O que culminou no Projeto de Lei Complementar (PLC) n.º 33/2005,

apresentado pelo deputado Hamilton Pereira (PT), trazendo à tona questões sobre a viabilidade dessa reorganização, levantando discussões sobre custos de implementação, impactos na governança local e benefícios reais para os municípios envolvidos (Barreto, 2012a; Lanças, 2019).

Porém, como exposto em Barreto (2012), em abril de 2012, o governador de São Paulo, Geraldo Alckmin (PSDB), durante uma visita a Sorocaba, anunciou que sua equipe estava finalizando a elaboração de um novo Projeto de Lei para instituir o "Agglomerado Urbano de Sorocaba". Essa iniciativa que se sobrepõe e descontinua a proposta anterior, evidenciava o interesse do governo estadual em consolidar a articulação regional, embora de outra forma.

É importante destacar as narrativas presentes no período eleitoral, quando os discursos políticos frequentemente apelavam para a formação da região, fundamentando sua institucionalidade em promessas de melhorias para toda a região. Em 2014, logo após a formalização da RMdeS como região metropolitana, o discurso de "união política" foi amplamente reiterado por deputados estaduais e federais durante a cerimônia de diplomação no Tribunal Regional Eleitoral de São Paulo (TRE/SP). Nesse contexto, a RMdeS foi projetada como uma oportunidade significativa para promover planejamento estratégico e crescimento integrado.

O deputado Vitor Lippi (PSDB) destacou a importância de unir forças políticas para potencializar as oportunidades regionais. Esse momento foi marcado por um discurso político de fortalecimento da unidade regional, que buscava articular interesses partidários distintos em torno de objetivos comuns, como mobilidade urbana, educação e transporte intermunicipal. Deputados como Maria Lúcia Amary (PSDB) e Carlos Cezar (Ex-PSB) reforçaram a importância de concentrar esforços em infraestrutura estratégica, incluindo a malha ferroviária, aeroportos e rodovias, para impulsionar o desenvolvimento da RMdeS (Gonçalves Júnior, 2016).

A inclusão de Itapetininga na região, pela Lei Complementar n.º 1.289, de junho de 2016, evidencia a convergência de interesses locais e regionais em fortalecer ainda mais a articulação econômica, social e política da região. A decisão, justificada na época, pela intensificação do fluxo de pessoas e pelas relações econômicas e sociais mais estreitas entre Itapetininga, Sorocaba e os demais municípios (ALESP, 2016). Neste sentido, Edson Giriboni (Ex-PV), deputado estadual e autor do projeto de lei que viabilizou a entrada de Itapetininga na RMdeS, na época em reeleição, justificou a inclusão com base em conversas com lideranças locais: "Senti, conversando com lideranças, que a cidade precisaria ser inserida". Contudo, sua declaração pouco explora as implicações práticas e estruturais dessa decisão, limitando-se a uma

justificativa que reforça o papel de agentes políticos e elites locais na articulação dos interesses (Oliveira, 2014).

A iniciativa foi bem recebida por Antonio Carlos Pannunzio (PSDB), então prefeito de Sorocaba e presidente do Conselho Gestor da RMdeS, que classificou a manifestação de interesse de Itapetininga como "democrática e bastante positiva". Entretanto, ao destacar que o município agregaria valor por seu potencial industrial e agrícola, Pannunzio apontou uma expectativa de que Itapetininga contribuiria para o desenvolvimento "homogêneo" da região (Oliveira, 2014). Essa visão, no entanto, ignora as desigualdades estruturais e os desafios de integração efetiva entre os municípios da RMdeS, sugerindo uma abordagem mais retórica do que prática.

O então prefeito de Sorocaba relativizou o impacto da inclusão de Itapetininga à Região Metropolitana de Sorocaba (RMdeS), afirmando que essa medida não resultaria necessariamente em um aumento de recursos para a região, destacando em seu discurso a importância da coesão regional. Esse posicionamento evidencia que, embora a inclusão tenha sido celebrada como uma estratégia relevante, os benefícios concretos da integração não estavam claramente delineados. Isso expõe a ausência de um planejamento metropolitano articulado para atender às demandas adicionais geradas pela expansão territorial. Por outro lado, Hiram Junior (DEM), prefeito de Itapetininga em 2016, apresentou uma visão otimista sobre a integração do município à RMdeS. Ele destacou possíveis benefícios, como a atração de empresas e mão de obra, a descentralização de investimentos e o acesso ampliado a programas federais. Entre os exemplos citados, mencionou o aumento do limite de financiamento do Programa Minha Casa Minha Vida, o que poderia impulsionar a geração de empregos e o desenvolvimento local (Rosa, 2016).

Embora promissoras, as declarações do prefeito carecem de profundidade sobre como essas programas e temas poderiam efetivamente implementadas no contexto metropolitano. A expectativa de maior inclusão social, exemplificada pela mencionada gratuidade na integração do transporte intermunicipal para estudantes, idosos e pessoas com deficiência, também reflete mais uma visão idealizada do que uma análise concreta das condições para sua viabilização. Passados dez anos, apesar da política de benefícios da EMTU, a frota continua insuficiente e com preços elevados, os horários permanecem restritos e a articulação do sistema ainda está majoritariamente concentrada entre os municípios mais desenvolvidos, evidenciando a necessidade de medidas mais abrangentes e planejadas.

No campo econômico, o impacto esperado no setor do agronegócio foi reforçado pelo secretário municipal do Agronegócio, Trabalho e Desenvolvimento de Sorocaba,

Renato Coelho. Ele afirmou que "a entrada do município fortalece muito a RMS", destacando o peso de Itapetininga como um dos maiores PIBs agrícolas do estado de São Paulo e sua liderança na geração de empregos em abril daquele ano (Rosa, 2016). Contudo, essas afirmações, embora alinhadas à narrativa de protagonismo regional, não exploram como a inclusão de Itapetininga contribuiria para a integração metropolitana de maneira significativa além de números, tampouco abordam os desafios em harmonizar os diferentes perfis econômicos dos municípios integrantes.

Em outra escala, destacamos que a criação da RMS em 2014 pode ser vista conforme o Plano de Ação da Macrometrópole Paulista (PAM)⁷, como uma estratégia de consolidação da cidade-região de Sorocaba dentro do contexto da Macrometrópole Paulista. Isso reforça a lógica de reescalonamento macrometropolitano (Torres; Ramos; Pollachi, 2020). Embora a RMdeS já estivesse contemplada no planejamento estadual, como indicado no referido documento, sua participação na formulação do PAM foi limitada, uma vez que não ocorreram audiências públicas locais. Essa inclusão, pouco participada, evidencia o alinhamento com o regionalismo e as diretrizes estaduais estabelecidas na cartilha de projetos da Macrometrópole Paulista, sugerindo que sua criação (ou formalização) foi planejada em articulação com os objetivos de desenvolvimento estadual.

Nesse contexto, a *metrópole caipira* se posiciona como uma metrópole, muitas vezes, subordinada às prioridades do estado de São Paulo e/com a capital, orientada pelo empreendedorismo urbano (Compans, 2005). Isso reforça um paradoxo: enquanto a metropolização foi pensada para fortalecer a região como um todo, a prática tem evidenciado uma sobreposição de agendas estaduais que frequentemente esvaziam o potencial de iniciativas da região. Essa configuração, marcada pela diversidade territorial e socioeconômica dos municípios, evidencia a complexidade de sua governança metropolitana. A RMdeS reflete um mosaico de realidades que variam entre áreas urbanas densamente conurbadas e municípios rurais ou em transição urbana. Essa heterogeneidade revela interesses divergentes, como desenvolvimento econômico, preservação ambiental e inclusão social, demandando articulação cuidadosa para uma gestão regional eficaz.

CONTROVÉRSIAS

Criada em 2014, a RMdeS foi instituída com base no artigo 153, §1º, da Constituição do Estado de São Paulo (1989) e no artigo 3º da Lei Complementar nº 760/1994. Em 2015, o Estatuto da Metrôpole (Lei Federal nº 13.089) estabeleceu novos critérios para a criação de Regiões Metropolitanas, direcionando a inclusão de Itapetininga à

RMdeS em junho de 2016. O Estatuto, no artigo 1º, §1º, inciso V, definia metrópole como um espaço urbano contínuo com influência nacional ou regional, baseado em sua população e relevância política e socioeconômica, abrangendo pelo menos a área de influência de uma capital regional, conforme os critérios do IBGE.

O inciso VII complementava essa definição ao descrever a Região Metropolitana como resultado de uma aglomeração urbana que caracteriza uma metrópole. O parágrafo único do artigo 1º reforçava que a delimitação dessas áreas considera bens e serviços fornecidos pela cidade, como produtos industriais, educação, saúde, comércio e empregos, com dados técnicos fornecidos pelo IBGE. Este último desempenhava papel crucial ao oferecer diretrizes gerais para a criação de Regiões Metropolitanas no Brasil, possibilitando a definição de áreas de influência e integração regional com base em critérios técnicos.

Por sua vez, o Estatuto da Metrópole foi alterado pela Lei Federal nº 13.683, de 16/6/2018, que deixou de lado o papel do IBGE para contribuir com a elaboração de diretrizes para constituição das Regiões Metropolitanas, apostando novamente no modelo em que cada estado define esses critérios conforme suas legislações. Assim, os Estados-membros passaram a estabelecer em suas Constituições Estaduais e Leis Estaduais os parâmetros para orientar a criação e organização dessas figuras regionais, atendendo às especificidades e necessidades de cada unidade federativa (Mencio, 2015). A alteração do Estatuto em 2018, que afastou o papel central do IBGE e reforçou a autonomia técnica dos Estados, retomou critérios que vigoravam antes de sua publicação. No entanto, essa alteração não impactou a constituição da RMdeS, pois Itapetininga já havia sido incorporada em 2016.

Referente aos PDUIs, em 2015, o artigo 21 do Estatuto também previa que governadores e agentes públicos da estrutura interfederativa poderiam ser responsabilizados por improbidade administrativa, conforme a Lei Federal nº 8429/1992 (alterada pela Lei Federal nº 14230/2021), caso não tomassem as medidas necessárias para a elaboração do Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado (PDUI) das regiões metropolitanas. O prazo para elaboração e aprovação era de três anos, contados desde a formalização da região metropolitana por lei complementar estadual ou da vigência do Estatuto para regiões já existentes.

As mesmas penalidades se aplicavam aos prefeitos que não adequassem os planos diretores municipais ao PDUI dentro do mesmo prazo de três anos, iniciado com a promulgação do Estatuto. No entanto, com a Lei nº 13.683/2018, que alterou o Estatuto da Metrópole, as sanções e prazos para a conclusão dos PDUI foram eliminados. Atualmente, embora os PDUIs ainda sejam considerados instrumentos

fundamentais para a gestão metropolitana, conforme disposto nos artigos 10 a 12 da nova legislação, sua elaboração e adequação não estão sujeitas a prazos obrigatórios nem a penalidades.

Novamente, as alterações no Estatuto da Metrópole em 2018 tiveram impactos significativos no processo de elaboração e aprovação do PDUI da Região Metropolitana de Sorocaba (RMdeS). Inicialmente, o desenvolvimento do plano foi conduzido pelo Conselho de Desenvolvimento da RMdeS, em parceria com a EMPLASA, entre 2017 e 2018. No entanto, em 2019, a EMPLASA foi extinta pelo governo estadual, interrompendo sua participação no processo. A AGEM-Sorocaba assumiu a liderança e continuidade dos trabalhos, enfrentando desafios adicionais para conduzir e concluir o PDUI, em razão da reestruturação institucional e da adaptação às novas condições organizacionais.

Durante o período de elaboração do PDUI, diversas atividades foram realizadas, incluindo oficinas participativas, cursos de capacitação, consultas públicas e etapas de planejamento (EMPLASA; Conselho de Desenvolvimento da RMdeS, 2017b). Além disso, macrodiretrizes foram elaboradas por Grupos de Trabalho, demonstrando a mobilização de atores para sua construção. De acordo com informações da AGEM-Sorocaba, o PDUI foi aprovado por unanimidade em dezembro de 2022, durante a 28ª reunião do Conselho de Desenvolvimento Urbano (AGEM-Sorocaba, 2022).

No entanto, até o momento, a proposta não foi encaminhada à Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo (ALESP) para formalização. Com a alteração do Estatuto da Metrópole em 2018, que retirou a obrigatoriedade da elaboração do PDUI, a priorização de sua aprovação tornou-se incerta, deixando indefinido o status de implementação desse relevante instrumento de planejamento regional.

Por outro giro, as duas redações do Estatuto da Metrópole (Leis Federais n.º 13.089/2015 e n.º 13.683/2018) mantiveram, com algumas diferenças, a exigência de governança interfederativa como pilar para viabilizar a gestão metropolitana. Conforme o artigo 2º, inciso IV, a governança interfederativa é diretriz geral da política metropolitana e implica o compartilhamento de responsabilidades e ações entre os entes federativos, abrangendo organização, planejamento e execução de funções públicas de interesse comum. O artigo 8º ainda detalha sua estrutura básica.

No contexto da RMdeS a Lei que a formalizou e regulamenta sua governança interfederativa desde 2014, instituiu órgãos como o Conselho de Desenvolvimento, o Conselho Consultivo, as Câmaras Temáticas e uma Autarquia. Posteriormente, essa Autarquia foi convertida em Agência pela Lei Complementar n.º 1.266/2015. De

acordo com o artigo 20, a estrutura básica da Agência é composta por um Conselho de Administração, representado funcionalmente pelo Conselho de Desenvolvimento da Região Metropolitana de Sorocaba, nos termos do §2º do artigo 17 da Lei Complementar n.º 760/1994, e por uma Diretoria Executiva.

Entretanto, a composição do Conselho de Desenvolvimento prevista na Lei Complementar Estadual n.º 1.241/2014, que instituiu a Região Metropolitana de Sorocaba, não atende plenamente aos princípios de gestão democrática previstos no Estatuto da Metrôpole. Isso ocorre porque a composição do Conselho exclui representantes da sociedade civil, sendo formado exclusivamente por prefeitos dos municípios integrantes da Região Metropolitana ou seus indicados, representantes do Estado vinculados a áreas de interesse comum, e dois membros do Poder Legislativo Estadual com reconhecida capacidade técnica, indicados pela ALESP.

Com o objetivo de alinhar a legislação do Estado de São Paulo aos princípios do Estatuto da Metrôpole, especialmente no que se refere à gestão democrática das metrópoles, o Governo Dória (2019–2022) apresentou à Assembleia Legislativa o Projeto de Lei n.º 14/2022, que propõe alterações na Lei Complementar n.º 760/1994, responsável pela organização regional do estado.

A exposição de motivos do projeto destaca a proposta de criar 22 novas Unidades Regionais, concluindo a regionalização do território paulista. No âmbito da governança interfederativa, o projeto reforça a necessidade de incluir representantes da sociedade civil nos Conselhos de Desenvolvimento, uma demanda apontada pela Procuradoria Geral de Justiça e por pareceres jurídicos da Pasta e da Assessoria Jurídica de Governo em processos relacionados ao PDUI e outras matérias. Além disso, o PL n.º 14/2022 sugere a fusão das Agências Metropolitanas de Sorocaba, Vale do Paraíba e Litoral Norte, Campinas e Baixada Santista, formando a Agência Estadual de Desenvolvimento Regional. Essa nova entidade seria responsável por prestar apoio técnico e administrativo às Unidades Regionais, de forma descentralizada, por meio de Diretorias Regionais.

No que diz respeito às interferências federais e estaduais, o financiamento metropolitano enfrenta desafios significativos. A Lei de criação da RMdeS também autorizou, pelo artigo 21, a criação do Fundo de Desenvolvimento da Região Metropolitana de Sorocaba, vinculado à Agência Metropolitana de Sorocaba. Este fundo tem como finalidade dar suporte financeiro ao planejamento integrado e às ações conjuntas relativas às funções públicas de interesse comum entre o Estado e os municípios metropolitanos (§1º).

Conforme o §2º do mesmo artigo, a aplicação dos recursos do fundo é supervisionada por um Conselho de Orientação, composto por seis membros: quatro representantes do Conselho de Desenvolvimento da Região Metropolitana de Sorocaba (CD-RMdeS) e dois diretores da autarquia mencionada no artigo 17 da lei. Já o §3º determina que a gestão financeira do fundo seja realizada por uma instituição financeira oficial do Estado. De acordo com o artigo 22, parágrafo único, os recursos do fundo devem ser aplicados conforme as deliberações do CD-RMdeS.

No âmbito federal, o Estatuto da Metrópole previa, em seu artigo 17, a criação do Fundo Nacional de Desenvolvimento Urbano Integrado (FNDUI), com natureza contábil e financeira, destinado a captar recursos e apoiar ações de governança interfederativa em regiões metropolitanas. Contudo, esse fundo foi vetado pela então Presidenta Dilma Rousseff (2011-2016), o que resultou na ausência de financiamento federal direto para essas iniciativas, limitando-se aos fundos estabelecidos pelas legislações estaduais.

O Estatuto da Metrópole, em seu artigo 13, prevê o apoio da União às iniciativas de Estados e Municípios voltadas à governança interfederativa, desde que alinhadas às diretrizes e objetivos do plano plurianual, às metas e prioridades definidas pelas leis de diretrizes orçamentárias e aos limites estabelecidos pelas leis orçamentárias anuais. No entanto, esse apoio está condicionado, conforme o artigo 14, à existência de gestão plena, que exige, nos termos do inciso III do artigo 2º, a formalização e delimitação da região metropolitana por lei complementar estadual, a estruturação de uma governança interfederativa própria e a aprovação do PDUI por lei estadual. No caso da RMdeS, o apoio da União não é concedido devido ao descumprimento da última exigência: a aprovação do PDUI. Isso inviabiliza o cumprimento da condição de gestão plena, essencial para acessar os recursos e o suporte federal previstos.

Ademais, o Projeto de Lei n.º 14/2022 prevê a criação de um sistema integrado para alocação de recursos e prestação de contas, alinhado ao Estatuto da Metrópole como parte da Governança Interfederativa. Esse sistema será implementado pelo Fundo de Desenvolvimento Metropolitano e Regional (FDMR), destinado a financiar estudos, programas e projetos que aproveitem potencialidades regionais ou solucionem problemas de âmbito regional. Os recursos, provenientes das contribuições dos municípios e do Estado, serão geridos por subcontas específicas para cada Unidade Regional, substituindo os cinco FDMRs atuais. A mudança busca centralizar e otimizar a gestão de recursos, fortalecendo a governança e o planejamento regional.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Frente a este quadro, o que podemos esperar para o futuro? A análise da Região Metropolitana de Sorocaba revela uma amalgama de interesses locais, regionais e estaduais, refletido em sua estruturação e governança. Contudo, a diversidade territorial e socioeconômica da região impõe desafios significativos. Em um contexto de constantes disputas entre agentes locais e a agenda estadual, as limitações institucionais e operacionais tornam-se barreiras importantes, dificultando a construção de uma governança metropolitana que seja ao mesmo tempo participativa e eficiente.

A celebração dos 50 anos das regiões metropolitanas em 2023 reacendeu o debate sobre a governança interfederativa e os instrumentos de planejamento, como o PDUI. No entanto, o caso da RMdeS reflete um cenário de estagnação, que expõe as fragilidades estruturais da governança regional, a partir da análise escalonada das influências federais e estaduais no funcionamento da RMdeS. Verificamos anteriormente, que as alterações no Estatuto da Metrópole, promovidas pela Lei Federal n.º 13.683/2018, reduziram a prioridade na elaboração do Planejamento Metropolitano, ao remover prazos e sanções de improbidade direcionadas a governadores e prefeitos. Nesse cenário, a aprovação do PDUI permanece desejável, mas sem obrigatoriedade de prazo.

No âmbito da gestão democrática, a composição do Conselho de Desenvolvimento da RMdeS, instituída pela Lei Complementar n.º 1.241/2014, precisa ser ajustada às exigências do Estatuto da Metrópole, que determina a inclusão de representantes da sociedade civil como forma de fortalecer a participação popular nos conselhos metropolitanos. Em relação ao financiamento federal, a ausência de um fundo específico desde a vigência do Estatuto comprometeu o fortalecimento da governança metropolitana, mesmo considerando que, após a alteração de 2018, a RMdeS tenha gestão plena sem a necessidade de aprovação do PDUI. Por fim, caso o Projeto de Lei n.º 14/2022 seja aprovado, a governança da RMdeS passará por transformações significativas. A atual Agência Metropolitana será incorporada à Agência de Desenvolvimento Regional, uma estrutura única para o estado. Além disso, os fundos de desenvolvimento das regiões metropolitanas serão unificados, com cada Unidade Regional passando a contar com uma subconta específica no Fundo de Desenvolvimento Metropolitano e Regional.

Com a proximidade da atualização dos planos diretores da maioria dos municípios que compõem a região, a ausência do PDUI-RMdeS pode trazer impactos significativos para o desenvolvimento territorial e a governança integrada entre os municípios da

região. Sem um planejamento regional estruturado, corre-se o risco de perpetuar iniciativas isoladas e desarticuladas, dificultando a implementação de políticas públicas que atendam de forma eficiente às demandas metropolitanas. Essa lacuna compromete a capacidade de alinhar diretrizes locais com estratégias de desenvolvimento regional, agravando desigualdades entre os municípios e limitando a possibilidade de articulação em áreas estratégicas, como mobilidade urbana, infraestrutura e preservação ambiental. A ausência do PDUI também enfraquece a integração das políticas públicas e reduz a região no contexto estadual e nacional, destacando a urgência de sua aprovação e implementação.

A gestão do governador atual de São Paulo (2023-2026), até o momento, não apresentou avanços significativos no fortalecimento da RMdeS. Pelo contrário, o plano proposto na gestão Doria, que previa a fusão de agências regionais e a criação de uma Agência Estadual de Desenvolvimento Regional, permanece sem aprovação (ou não). Essa indefinição agrava a fragmentação institucional e ameaça a autonomia administrativa de regiões metropolitanas como caso Sorocabano, que pode ter sua agência extinta culminando em um modelo de governança ainda mais centralizado.

Além disso, a ausência de mecanismos robustos de financiamento metropolitano, seja em nível estadual ou federal, compromete a implementação de projetos estruturantes e a realização de ações integradas. Embora a RMdeS tenha potencial para alinhar demandas locais à lógica metropolitana, a falta de recursos e de uma governança democrática limita sua capacidade de responder aos desafios regionais e atender às promessas de desenvolvimento socioeconômico.

Por fim, a RMdeS exemplifica as tensões entre a visão estratégica estadual, que buscou alinhar a região à Macrometrópole Paulista, e as demandas específicas de seus municípios integrantes. Essa dualidade entre interesses maiores e necessidades locais ressalta a importância de uma agenda metropolitana própria, que vá além das promessas políticas e retóricas, promovendo ações concretas que equilibrem desenvolvimento econômico, inclusão social e integração territorial. Sem avanços significativos na consolidação de sua governança e no fortalecimento de mecanismos de participação e financiamento, a metrópole caipira corre o risco de perpetuar uma governança fragmentada, incapaz de explorar plenamente suas potencialidades ou de concretizar as promessas de desenvolvimento socioeconômico integrado. A construção de uma RMdeS mais efetiva requer não apenas vontade política, mas também estruturas institucionais sólidas que articulem interesses diversos em torno de objetivos compartilhados.

AGRADECIMENTOS

Os autores agradecem o apoio recebido da Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo (FAPESP), por meio do projeto "Governança ambiental da Macrometrópole Paulista diante da variabilidade climática", processo nº 2015/03804-9, e das bolsas de doutorado nº 2021/09660-0, 2022/16640-8; e de outras pesquisas 2022/08402-0 e 2023/01631-6.

REFERÊNCIAS

AGEM-Sorocaba - AGÊNCIA METROPOLITANA DA REGIÃO METROPOLITANA DE SOROCABA. Ata da 28ª Reunião do Conselho de Desenvolvimento da RM-Sorocaba – CDRMS, realizada em 2022. Sorocaba: AGEM Sorocaba, 2022. Disponível em: <https://agemSorocaba.sp.gov.br/wp-content/uploads/sites/5/2024/03/ATA-DE-28A-REUNIAO-CD-RMS-2022.pdf>. Acesso em: 25 nov. 2024.

AGEM-Sorocaba - AGÊNCIA METROPOLITANA DA REGIÃO METROPOLITANA DE SOROCABA. Ata da 32ª Reunião Ordinária do Conselho de Desenvolvimento da RM-Sorocaba – CDRMS. Sorocaba: AGEM Sorocaba, 2023a. Disponível em: <https://agemSorocaba.sp.gov.br/wp-content/uploads/sites/5/2024/03/ATA-DE-REUNIAO-DA-32a-REUNIAO-ORDINARIA-DO-CONSELHO-DE-DESV.pdf>. Acesso em: 25 nov. 2024.

AGEM-Sorocaba - AGÊNCIA METROPOLITANA DA REGIÃO METROPOLITANA DE SOROCABA. Ata da 30ª Reunião do Conselho de Desenvolvimento da RM-Sorocaba – CDRMS, realizada em 15 de junho de 2023. Sorocaba: AGEM Sorocaba, 2023b. Disponível em: https://agemSorocaba.sp.gov.br/wp-content/uploads/sites/5/2024/03/ATA-30a-Reuniao-do-CDRMS-15_06_23.docx.pdf. Acesso em: 25 nov. 2024.

ALESP - ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE SÃO PAULO. *Itapetininga passa a integrar Região Metropolitana de Sorocaba*. 2016. Disponível em: <https://www.al.sp.gov.br/noticia/?id=371166>. Acesso em: 25 nov. 2024.

BARRETO, I. J. A institucionalização de novas unidades político-administrativas no Estado de São Paulo: possibilidade da criação da região metropolitana de Sorocaba. Doutorado em Geografia - Instituto de Geociências e Ciências Exatas - Rio Claro: Universidade Estadual Paulista "Júlio de Mesquita Filho", 2012a.

BARRETO, I. J. O surgimento de novas regiões metropolitanas no Brasil: uma discussão a respeito do caso de Sorocaba (SP). *Espaço e Economia*, n. 1, 31 dez. 2012b.

BELLENZANI, M. L. R. Paisagens vividas no Rural Metropolitano: Percepções, significados e Transformações da Ruralidade. Doutorado em Planejamento e Gestão do Território —São Bernardo do Campo: Universidade Federal do ABC, 11 dez. 2024.

BETARELLI JUNIOR, A. A.; MONTE-MÓR, R. L. D. M.; SIMÕES, R. F. Urbanização extensiva e o processo de interiorização do estado de São Paulo: um enfoque contemporâneo. *Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais*, v. 15, n. 2, p. 179, 30 nov. 2013.

BRASIL. Lei Federal n.º 8.429, de 2 de junho de 1992. Dispõe sobre improbidade administrativa, definindo sanções aplicáveis. Alterada pela Lei Federal n.º 14.230, de 25 de outubro de 2021, que ajusta critérios de penalização. *Diário Oficial da União*, Brasília, 1992.

BRASIL. Lei Federal n.º 13.089, de 12 de janeiro de 2015. Institui o Estatuto da Metrôpole, definindo regras para governança e planejamento das regiões metropolitanas. *Diário Oficial da União*, Brasília, 2015.

BRASIL. Lei Federal n.º 13.683, de 16 de junho de 2018. Altera dispositivos relacionados à Lei n.º 13.089/2015, aprimorando mecanismos de governança metropolitana. *Diário Oficial da União*, Brasília, 2018.

BRASIL. Lei n.º 14.600, de 24 de julho de 2023. Altera o art. 26º, inciso XI, que estabelece a organização básica dos órgãos da Presidência da República e dos Ministérios. Ela também altera e revoga dispositivos de outras leis. *Diário Oficial da União*, Brasília, 2023.

BRENNER, N.; SCHMID, C. Towards a new epistemology of the urban? *City*, v. 19, n. 2–3, p. 151–182, 4 maio 2015.

BUGANZA, C. P. Estudo da situação pré-metropolitana de Sorocaba: características e perspectivas. Mestrado em Planejamento Urbano e Regional—São Paulo: Universidade de São Paulo, 28 abr. 2010.

CAMARGO, V. Região Metropolitana de Sorocaba completa 10 anos com o olhar no futuro. *Jornal Cruzeiro do Sul*, Sorocaba, 23 maio 2024. Disponível em:

<https://www.jornalcruzeiro.com.br/sorocaba/noticias/2024/05/733322-regiao-metropolitana-de-sorocaba-completa-10-anos-com-o-olhar-no-futuro.html>.

Acesso em: 25 nov. 2024.

CAVACO, C.; MATHEUS SANTANA CHAVES, I.; CARVALHO, L. S. Territorial Governance and Soft Planning in the Region of Lisbon. Em: LOIS-GONZÁLEZ, R. C.; RIO FERNANDES, J. A. (Eds.). Urban Change in the Iberian Peninsula. The Urban Book Series. Cham: Springer Nature Switzerland, 2024. p. 343–366.

COMPANS, R. Empreendedorismo urbano: entre o discurso e a prática. 1a. ed ed. São Paulo: Editora UNESP : ANPUR, 2005.

COSTA, M. A. (ED.). 50 Anos de regiões metropolitanas no Brasil e a Política Nacional de Desenvolvimento Urbano: no cenário de adaptação das cidades às mudanças climáticas e à transição digital. Brasília: IPEA, 2024. v. 6.

CRESWELL, J. W. Investigação qualitativa e projeto de pesquisa: escolhendo entre cinco abordagens. Tradução: Sandra Mallmann Rosa. 3a ed. Porto Alegre: Penso, 2014.

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

EMPLASA; CONSELHO DE DESENVOLVIMENTO DA RMdeS. Relatório de atividades do 1º semestre de 2017: processo de elaboração do PDUIRMS. 2017b. Disponível em: http://multimedia.pdui.sp.gov.br/rms/docs_pdui/rms_docspdui_002.pdf. Acesso em: 05 mar. 2018.

EMTU: EMPRESA METROPOLITANA DE TRANSPORTES URBANOS DE SÃO PAULO - EMTU. Sorocaba. [s.d.]. Disponível em: <https://www.emtu.sp.gov.br/emtu/institucional/quem-somos/sorocaba.fss>. Acesso em: 25 nov. 2024.

FERNANDES, B. DE S. Para além da dicotomia urbano-rural:Tipologias para análise do rural metropolitanona Macrometrópole Paulista. Trabalho de Conclusão de Curso - Bacharelado em Planejamento Territorial—São Bernardo do Campo - SP: Universidade Federal do ABC, 2020.

FERNANDES, B. DE S. et al. O Rural Metropolitano: reflexões sobre a emergência de uma nova categoria. Em: ENCONTRA NACIONAL DA PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM PLANEJAMENTO URBANO E REGIONAL - ENAMPUR 2023. Belém: ANPUR, 2023.

GONÇALVES JÚNIOR, W. Deputados eleitos pregam união pela RMS. Jornal Cruzeiro do Sul, Sorocaba, 20 dez. 2014. Disponível em: <https://www2.jornalcruzeiro.com.br/materia/586191/deputados-eleitos-pregam-união-pela-rms>. Acesso em: 25 nov. 2024.

INVESTE-SP: AGÊNCIA PAULISTA DE PROMOÇÃO DE INVESTIMENTOS E COMPETITIVIDADE - INVESTE SP. PIB da Região Metropolitana de Sorocaba cresce 0,7% no primeiro trimestre. 2023. Disponível em: <https://www.investe.sp.gov.br/noticia/pib-da-regiao-metropolitana-de-sorocaba-cresce-0-7-no-primeiro-trimestre/>. Acesso em: 25 nov. 2024.

LANÇAS, S. Y. S. Zoneamento e urbanização: trechos da Rodovia Raposo Tavares (SP270) - 1950 a 2017. Doutorado em Planejamento Urbano e Regional—São Paulo: Universidade de São Paulo, 5 jun. 2019.

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

LEONEL, A. L.; ZIONI, S. M.; MOMM, S. MACROMETRÓPOLE PAULISTA: apontamentos sobre uma nova unidade de planejamento. Tempos em/de transformação - Utopias. Anais... Em: XVIII ENCONTRO NACIONAL DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM PLANEJAMENTO URBANO E REGIONAL. Natal: ANPUR, 2019.

MENCIO, M. A constitucionalidade dos critérios de criação das Regiões Metropolitanas, Aglomerações Urbanas e Microrregiões previstos na Lei Federal brasileira. Revista Digital de Derecho Administrativo, n. 13, p. 161, 17 jun. 2015.

MONTE-MÓR, R. L. D. M. Urbanização extensiva e lógicas de povoamento: um olhar ambiental. Em: SANTOS, M.; SOUZA, M. A. A. DE; MARIA LAURA SILVEIRA (Eds.). Território - Globalização e Fragmentação. 4. ed. São Paulo: Hucitec Editora; ANPUR, 1994. p. 169–181.

OLIVEIRA, A. Como parte da RMS, Itapetininga espera alavancar desenvolvimento. Jornal Cruzeiro do Sul, Sorocaba, 3 jul. 2016. Disponível em:

<https://www2.jornalcruzeiro.com.br/materia/712234/como-parte-da-rms-itapetininga-espera-alavancar-desenvolvimento>. Acesso em: 25 nov. 2024.

RIBEIRO, F. C. A concentração industrial da Região Metropolitana de Sorocaba e de seus municípios - uma contribuição à agenda de políticas públicas de desenvolvimento. Em: SENHORAS, E. M. (Ed.). *Ciência Política: Poder e Establishment*. 1. ed. [s.l.] Atena Editora, 2021. p. 95–110.

ROCHA, L. DOS S. et al. Planejamento na contemporaneidade: a emergência dos conceitos de Soft spaces e Soft planning. *Anais eletrônicos do Encontro Nacional da Associação Nacional de Pós Graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional - ENANPUR*. Anais... Em: XX ENCONTRO NACIONAL DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS GRADUAÇÃO E PESQUISA EM PLANEJAMENTO URBANO E REGIONAL. Belém: Associação Nacional de Pós Graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional (ANPUR), 2023.

ROSA, J. A. Com aprovação do projeto de lei, Itapetininga é inserida na RMS. Sindicato dos Metalúrgicos de Sorocaba e Região - SMetal, Sorocaba, 6 jul. 2016. Disponível em: <https://smetal.org.br/imprensa/com-aprovacao-do-projeto-de-lei-itapetininga-e-inserida-na-rms/>. Acesso em: 25 nov. 2024.

SANTANA-CHAVES, I. M. *O Legado da Estrada de Ferro Sorocabana em Itapetininga*. 1. ed. Santo André, SP: Fundação Universidade Federal do ABC, 2021.

SANTANA-CHAVES, I. M. et al. Apontamentos sobre governança e planejamento na Região Metropolitana de Sorocaba (São Paulo – Brasil). *Cadernos de Campo: Revista de Ciências Sociais*, n. 31, p. 177–206, dez. 2021.

SÃO PAULO (Estado). Lei Complementar estadual n.º 760, de 1º de agosto de 1994. Estabelece normas sobre o regime de servidores públicos estaduais. *Diário Oficial do Estado de São Paulo*, São Paulo, 1994.

SÃO PAULO (Estado). Lei Complementar n.º 1.241, de 8 de julho de 2014. Dispõe sobre a criação da Região Metropolitana de Sorocaba... *Diário Oficial do Estado de São Paulo*, São Paulo, 2014.

SÃO PAULO (Estado). Decreto estadual n.º 61.257, de 23 de março de 2015. Regulamenta o planejamento estratégico em infraestrutura e serviços públicos. *Diário Oficial do Estado de São Paulo*, São Paulo, 2015.

SÃO PAULO (Estado). Lei Complementar n.º 1.266, de 15 de julho de 2015. Dispõe sobre a política de desenvolvimento urbano no estado, enfatizando diretrizes sustentáveis. Diário Oficial do Estado de São Paulo, São Paulo, 2015.

SÃO PAULO (Estado). Lei Complementar n.º 1.289, de 29 de junho de 2016. Integra na Região Metropolitana de Sorocaba o Município de Itapetininga. Diário Oficial do Estado de São Paulo, São Paulo, 29 jun. 2016.

SÃO PAULO (Estado). Decreto n.º 67.435, de 20 de abril de 2023. Regulamenta o funcionamento das instituições estaduais conforme diretrizes específicas. Diário Oficial do Estado de São Paulo, São Paulo, 2023.

SILVA, G. Gobernanza Metropolitana en América Latina: un panorama de las experiencias contemporáneas desde una perspectiva comparada. Em: Notas sobre los retos de la gobernanza metropolitana en América Latina. Coediciones. [s.l.] Naciones Unidas Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2021.

SILVA, C. F. et al. Entrevista com agentes bem-informados: perspectivas para a análise da fragmentação socioespacial. p. 123-148. In: GÓES, E. M.; MELAZZO, E. S. (Orgs.). Metodologia de Pesquisa em Estudos Urbanos: Procedimentos, instrumentos e operacionalização. 1ª ed. Rio de Janeiro: Consequência Editora, 2022. 452 p.

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

ZIMMERMANN, K.; LEONEL, A. L.; KONTOPP, M. A. Metropolitan governance in the context of dynamic urbanization: the case of Brazil. *Frontiers in Political Science*, v. 5, p. 1148522, 18 maio 2023.

¹ O bandeirantismo no século XVII marcou as primeiras ocupações e exploração de recursos, enquanto o tropeirismo no século XVIII consolidou redes de comércio e comunicação rumo ao sul do estado, fortalecendo a economia local. Já no século XIX, a expansão ferroviária, liderada pela Estrada de Ferro Sorocabana, conectou a região à capital, estimulando o cultivo de exportação, a chegada de imigrantes e o crescimento da indústria têxtil. Nesse contexto, a siderurgia da Fazenda Nacional de Ipanema desempenhou um papel crucial na industrialização regional, destacando Sorocaba como a "Manchester Paulista" e estabelecendo uma base econômica que sustentaria seu desenvolvimento nos séculos seguintes (Santana-Chaves et al., 2021).

² Como argumenta Antônio Candido (2017), a cultura caipira resulta da mistura de elementos indígenas e europeus, manifestando-se no sotaque, nos modos de vida e na cultura vibrante que ainda habita nos moradores do interior do Estado. Contudo, essa cultura também carrega traços da religião, do conservadorismo e clientelismo, que, para alguns criam o fascínio de crescimento e, para outros, representam um obstáculo ao seu próprio desenvolvimento.

³ O PTS oferece infraestrutura especializada para setores estratégicos, como automotivo, automação industrial, biociências, energias renováveis e tecnologia da informação, ampliando o potencial de inovação e fortalecendo a posição regional na economia global (PTS, 2024).

⁴ Tipologia 0: Áreas urbanas; Tipologia 1: Predominância de silvicultura e extrativismo, relativamente baixa presença de unidades agropecuárias, baixa presença de remanescentes e áreas de preservação, maior concentração de domicílios com saneamento adequado; Tipologia 2: Altíssima proporção de estabelecimentos agropecuários, com alto número de vínculos formais na agricultura, forte presença de sítios e chácaras agrícolas com produção, baixo crescimento populacional, alta concentração de remanescentes de vegetação nativa; Tipologia 3: Alta proporção de estabelecimentos, mas poucos vínculos formais no setor, elevada concentração de chácaras de lazer e segunda residência. É a região que mais cresceu em termos populacionais na MMP; Tipologia 4: Única tipologia com mais trabalhadores rurais não qualificados que qualificados, baixa diversificação econômica e vínculos formais, taxa de crescimento zero entre 2000 e 2010, altíssima presença de vegetação nativa; Tipologia 5: Economia diversificada orientada pela indústria e serviços, elevado crescimento populacional entre 2000 e 2010, baixa presença de vegetação nativa, elevada taxa de desemprego, com pontos de alta vulnerabilidade.

⁵ Uma análise mais aprofundada sobre as ruralidades da RMdeS pode ser encontrada em Bellenzani (2024), e no doutorado em desenvolvimento, de autoria do primeiro autor.

⁶ O Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional (MIDR), criado em 2023, incorporou grande parte das funções do Ministério do Desenvolvimento Regional, criado em 2019 a partir da fusão do Ministério da Integração Nacional e o Ministério das Cidades.

⁷ O PAM foi ou é uma ferramenta de planejamento para longo prazo, destinada a orientar a implementação de políticas públicas e ações governamentais na Macrometrópole Paulista (MMP). Lançado em 2011 pela Secretaria de Desenvolvimento Metropolitano (SDM) e pela Empresa Paulista de Planejamento Metropolitano S.A. (EMPLASA), o plano buscava construir um cenário desejável para a região até 2040, abordando questões como mobilidade, meio ambiente e desenvolvimento econômico.