



EURE
ISSN: 0250-7161
ISSN: 0717-6236
eure@eure.cl
Pontificia Universidad Católica de Chile
Chile

Formação da macrometrópole no Brasil: Construção teórica e conceitual de uma região de planejamento

Tavares, Jeferson

Formação da macrometrópole no Brasil: Construção teórica e conceitual de uma região de planejamento

EURE, vol. 44, núm. 133, 2018

Pontificia Universidad Católica de Chile, Chile

Disponível em: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=19656548006>

Al momento de aceptar la publicación de sus artículos, los autores deberán formalizar la cesión de derechos de autor a EURE, según las condiciones establecidas por la Revista. Ésta establece que el autor autoriza a EURE de manera gratuita, exclusiva e ilimitada a reproducir, editar, publicar, distribuir, publicitar, comercializar y traducir el artículo, a cualquier soporte conocido o por conocer y desarrollar. Del mismo modo, los autores aseguran que el artículo propuesto es original, no publicado y no propuesto para tal fin a otro medio de difusión.

Al momento de aceptar la publicación de sus artículos, los autores deberán formalizar la cesión de derechos de autor a EURE, según las condiciones establecidas por la Revista. Ésta establece que el autor autoriza a EURE de manera gratuita, exclusiva e ilimitada a reproducir, editar, publicar, distribuir, publicitar, comercializar y traducir el artículo, a cualquier soporte conocido o por conocer y desarrollar. Del mismo modo, los autores aseguran que el artículo propuesto es original, no publicado y no propuesto para tal fin a otro medio de difusión.



Este trabalho está sob uma Licença Creative Commons Atribuição-NãoComercial 4.0 Internacional.

Formação da macrometrópole no Brasil: Construção teórica e conceitual de uma região de planejamento

Jeferson Tavares jctavares@gmail.com

Universidade de São Paulo, Brasil

Resumo: A macrometrópole, no Brasil, tornou-se objeto de definição teórico-conceitual e de planejamento entre os anos 1980 e 2010. Nesse processo, pesquisadores e gestores públicos dialogaram com referências e matrizes internacionais dos lugares centrais (Christaller, 1933/1966), da megalópolis (Gottmann, 1961), de Cidade-Região Global (Scott, Agnew, Soja & Storper, 2001) e das megacidades-regiões policêntricas (Hall & Pain, 2009). O presente texto tem como principal objetivo problematizar a formação da macrometrópole brasileira a partir desse repertório e avaliar como ele se concretizou numa região de planejamento. Nosso objeto de análise, com origem em ampla pesquisa bibliográfica e documental, são as interpretações sobre a macrometrópole elaboradas por pesquisadores; e as ações planejadoras para seu desenvolvimento. O método está baseado na interpretação historiográfica pela sobreposição de ações das diferentes disciplinas (geografia, economia, sociologia, urbanismo) que abordaram a macrometrópole nesse período (Lepetit, 2016). Nossas conclusões apontam para um pioneirismo da interpretação da macrometrópole pela escala regional, mas um conservadorismo na prática das ações planejadoras.

Palavras-chave: metropolização, planejamento regional, urbanização.

Abstract: The macrometropolis, in Brazil, became a theoretical-conceptual object and a planning region between the 1980s and the 2010s. In this process, researchers and public managers dialogued with references and international matrices related to central places (Christaller, 1933/1966), the megalopolis (Gottmann, 1961), the global city-regions (Scott, Agnew, Soja & Storper, 2001) and the polycentric mega-city regions (Hall & Pain, 2006). The main objective of this text is to question the formation of the Brazilian macrometropolis within that framework and to evaluate how the same was accomplished in a planning region. Our object of analysis, originated in an extensive bibliographic and documental research, comprises the interpretations of the macrometropolis elaborated by researchers, and the planning actions for its development. The method applied is based on the historiographic interpretation of the overlapping of actions of the different disciplines (geography, economics, sociology, urbanism) that approached the macrometropolis in that period (Lepetit, 2016). Our conclusions point at a pioneering interpretation of the macrometropolis at a regional scale, parallel to an orthodox practice of planning actions.

Keywords: metropolization, urban planning, urbanization.

Introdução

Nesse texto, vamos analisar a formação da macrometrópole no Brasil, a partir do estudo da Macrometrópole Paulista (mmp), pela compreensão da influência de matrizes e referências internacionais que incidiram nas interpretações do fenômeno “macrometrópole”; e pela compreensão das ações planejadoras que foram propostas especificamente para a mmp,

EURE, vol. 44, núm. 133, 2018

Pontificia Universidad Católica de Chile,
Chile

Recepção: 21 Julho 2017
Aprovação: 09 Outubro 2017

Redalyc: [https://www.redalyc.org/
articulo.oa?id=19656548006](https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=19656548006)

entre os anos de 1980 e 2010, momento em que a mmp deixa de ser um suporte de leis e ações planejadoras para se tornar, ela própria, em objeto de estudo e de planejamento.

Esse período é marcado, no plano internacional, pela mudança do papel do Estado na organização do território pós-crise internacional dos anos 1970; pela reestruturação produtiva; e pela consolidação da globalização nas relações econômicas e sociais. No Brasil, os efeitos da crise somados à inabilidade de manutenção de um sistema econômico sustentável por parte do governo autoritário favoreceu a saída dos militares do poder central num processo de redemocratização, a partir de 1985. Até a década de 1970 predominava um projeto de nação orientado pela centralização das decisões e de políticas autoritárias. A Constituição de 1988, marco da redemocratização, descentralizou as decisões, principalmente municipais, redefinindo o papel dos municípios e dos estados no cenário nacional. A municipalização garantiu maior autonomia política aos municípios e os planos locais, em escala municipal substituíram gradativamente os planos regionais. No âmbito econômico, as ações foram a favor do combate à inflação, assim a política regional de desenvolvimento foi marginalizada pela política de estabilização econômica e a guerra fiscal, desencadeada como alternativa à recessão que se instalou após a década de 1980, foi o grande exemplo da competitividade entre cidades na atração da indústria.

Em oposição à centralização e à escala territorial das decisões do período keynesiano, a expansão da globalização como um sistema de integração entre nós econômicos supranacionais reforçou esse processo de descentralização e fragmentação das decisões políticas acentuando o caráter neoliberal das transformações (Brenner, 2010, pp. 549-550). Como reflexo na organização territorial brasileira, o Estado-nação foi sendo paulatinamente transformado e afetado pela municipalização das decisões decorrentes da Constituição de 1988. Embora o Estado permanecesse como importante provedor de recursos para as ações de escala nacional, as privatizações e o esvaziamento de poder político e econômico do Estado reforçaram a concentração de riqueza e a desigualdade espacial na escala local. Na cadeia produtiva, o fordismo foi sendo substituído por modelos que privilegiavam formas de qualidade e eficácia de produção com menor custo, conhecidos pelo método toyotista apontando para uma reestruturação produtiva pelas novas tecnologias e pelo crescimento de economias não industriais, como a financeira, por exemplo. Não foi o fim do modelo de cadeia produtiva fordista, porém houve a introdução de formas alternativas de produção industrial, de novas formas de reprodução do capital e, portanto de produção do espaço.

A ruptura sistêmica que ocorreu no modo de produção e nas competências regionais e municipais provocou a reorganização nas relações sociais e espaciais a partir da mudança dos fluxos de capitais, de produtos e de pessoas responsáveis pela reterritorialização dos principais conflitos sociais. Essa reterritorialização dos conflitos provocou transformações nas estruturas urbanas. A escala afetada, portanto não se restringiu à local, mas às áreas urbanizadas e produtivas a partir de novas relações hierárquicas no âmbito regional, estendendo-se para fora dos

limites administrativos metropolitanos. O reescalamento da produção levou ao reescalamento da urbanização requerendo novos espaços para produção do capital. Mais que a cidade, as grandes aglomerações urbanas ganharam importância e se tornaram nós da economia globalizada. A apropriação da mmp como objeto de estudo e de planejamento ocorre nesse contexto pelas diferentes interpretações e formas de ações planejadoras que objetivaram construí-la teórica e conceitualmente como região de planejamento.

A Macrometrópole Paulista

A Macrometrópole Paulista é o maior aglomerado urbano do Brasil, com população aproximada de 30 milhões de pessoas (64% do total do estado, 2,6% do país), distribuída em 53 mil km² (21% do total do estado, 0,6% do país) e está localizada no setor sudeste do estado de São Paulo, constituída por 174 municípios distribuídos num raio máximo de 200 km da capital. É formada pelas Regiões Metropolitanas de São Paulo (rmsp), da Baixada Santista (rmbs), de Campinas (rmc), do Vale do Paraíba e Litoral Norte (rmvpln) e de Sorocaba (rms), pelas Aglomerações Urbanas de Jundiaí e de Piracicaba e a Unidade Regional Bragantina. Sua taxa de urbanização é de 94,83% (50% da área urbanizada do estado), somando uma população urbana de 28,5 milhões. Concentra 83% do PIB do estado e 27% do país. Do ponto de vista da vulnerabilidade, concentra 2,68 milhões de pessoas em assentamentos precários e do ponto de vista ambiental, 20% do patrimônio natural protegido do estado. Apresenta um consolidado sistema urbano macrocefálico com centros de segunda ordem que orbitam ao seu redor articulados em rede por infraestrutura logística (rodoviária, ferroviária, portuária e aeroviária), energética, de comunicação e informacional; detentora dos melhores índices de desenvolvimento do país e concentradora das principais atividades produtivas do setor industrial, de serviços e inovação. Em relação à infraestrutura, nela se localiza o Porto de Santos que detém 25% do movimento de exportações e importações do país; o Aeroporto Internacional de Guarulhos que movimentou 39,5 milhões de passageiros em 2014 e é origem das principais rodovias estaduais e federais (Rodovia Dutra, Ayrton Senna, Anchieta, dos Imigrantes, Regis Bittencourt, Anhanguera, Bandeirantes, Washington Luis, Castelo Branco, Raposo Tavares, Rodoanel). Dos deslocamentos de passageiros feitos no estado, 95% tem origem na mmp e 93% se destinam a ela. Aproximadamente 65% do deslocamento total de cargas do estado concentram-se nessa região (Emplasa [Empresa Paulista de Planejamento Metropolitano s/a], Seade & Secretaria de Economia e Planejamento, 2011; Emplasa & Secretaria de Desenvolvimento Metropolitano, 2012; Governo do Estado de São Paulo, Secretaria da Casa Civil & Emplasa, 2014 [caderno 01] e 2015 [caderno 02]; Emplasa, Macropetrópole Paulista [<https://www.emplasa.sp.gov.br/mmp>]). É a maior evidência da urbanização dispersa brasileira e se consolida como uma região com grandes contrastes sociais e territoriais. Sua origem remete-se à interiorização industrial

e administrativa e ao processo de urbanização que a tornou a área mais urbana do país. Encontra-se na região paulista historicamente mais atendida pelos recursos públicos e privados, mas se destaca dela por concentrar maior renda e nível de desenvolvimento (Tavares, 2015). Não possui reconhecimento legal, mas de fato e sua definição teórico-conceitual bem como físico-administrativa tem sido constantemente revisada e complementada em função dos debates técnicos e políticos.

Referências e Matrizes Internacionais: Megalópolis, Cidade-Região Global e Megacidade-Região Policêntrica

A macrometrópole como fenômeno a ser interpretado e como objeto teórico-conceitual a ser construído dialogou com as principais referências e matrizes do atual debate internacional de planejamento regional. O campo de conhecimento do planejamento regional teria surgido, segundo Peter Hall (2016), a partir dos estudos do biólogo Patrick Geddes e teria sido aprofundado a partir da atuação do sociólogo Lewis Mumford, ao longo da primeira metade do século xx. Mumford, ao abordar a escala regional em sua obra *City in History* (1961) tratou da metrópole com visão pessimista e a denominou megalópolis caracterizando-a pelo poder concentrador das principais atividades econômicas; lugar das aglomerações; sede da burocracia tentacular; cidade conurbada e sem limites para o crescimento; que se conforma sem a clássica distinção entre cidade e campo unindo uma “nebulosa periferia”; afastada da natureza; marcada pelo congestionamento de todos os aspectos da vida metropolitana (de automóveis, de pessoas, de mercadorias, etc.); submetida ao espraiamento da população; reduto do exercício do poder, da memória e da cultura que ela própria produziu (Mumford, 1998, pp. 567-611). Utilizando-se de termos como “grande cidade”, “cidade regional”, “cidade mundial”, Mumford descreveu o aumento da população, da área e do número das grandes cidades como tendência constatada nas principais cidades do mundo.

No mesmo ano, em 1961, o termo megalópolis foi novamente empregado para denominar um fenômeno da urbanização em escala regional, nos Estados Unidos. Através da publicação de aprofundados estudos sobre a urbanização da costa leste americana, o geógrafo Jean Gottmann conceituou o termo megalópolis como uma região linear que englobava grandes cidades, com população à época de aproximadamente 38 milhões de pessoas, no maior cinturão industrial e na maior conexão financeira e política do mundo, considerando suas características de adensamento de população, comércio e serviços uma tendência do processo mundial de urbanização do século xx (Gottmann, 1961, p. ix). Essa extensa área composta por cinco metrópoles (Boston, New York, Philadelphia, Baltimore e Washington), de continuidade urbana e suburbana entre New Hampshire e Virginia, apresentava intenso processo de urbanização, grande concentração populacional com altas densidades em larga área ocupada com diversidade regional (Gottmann, 1961, p. 3). Diferenciava-se das demais aglomerações urbanas pela

intensidade e diversidade de usos e movimentos de todos os tipos numa estrutura de nebulosa com nova redistribuição de funções entre suas partes (Gottmann, 1961, pp. 11 e 26), sobretudo pelo fato de a megalópolis não ter se originado de um único ponto ou de uma única cidade, mas de várias delas. Sua constatação devia-se não apenas pela identificação de um fenômeno de urbanização total do território, mas pela mudança das características sociais e de relações de trabalho e pelo reconhecimento de uma nova forma de aglomeração urbana, sobrepondo-se a um conjunto de unidades administrativas de forma contínua que superava a divisão rural x urbano. E embora reconhecesse os problemas e perigos inatos de grandes concentrações e congestionamentos, não compartilhou do pessimismo de Mumford.

A apurada leitura de Gottmann sintetizou um pensamento da época sobre as tendências à urbanização contínua das metrópoles como grandes concentrações urbanas. Tratou-se, portanto, de uma cuidadosa interpretação do auge dos efeitos da sociedade industrial, cujos avanços tecnológicos possibilitaram concentrações urbanas mais numerosas e articuladas entre si como um importante meio de otimização dos recursos para a produção. A crise do petróleo que se seguiu nos anos 1970, as mudanças no sistema produtivo dos países centrais e a intensificação da globalização das relações econômicas e sociais influenciaram e reposicionaram o debate sobre a organização das grandes concentrações urbanas e proporcionaram novas interpretações sobre o processo de urbanização nos países capitalistas (centrais e periféricos). Nesse contexto, na virada do século xx para o século xxi foram elaboradas outras matrizes que buscaram teorizar e conceituar as novas formas de aglomerações que superavam o âmbito urbano de produção do espaço. Assim ocorreu com a caracterização de dois modelos estrangeiros: o de cidade-região global e o de megacidade-região policêntrica.

A ideia de cidade-região global parte das leituras das principais áreas urbanizadas do mundo elaboradas por diferentes autores e sintetizadas por Scott, Agnew, Soja e Storper (2001) em palestra na School of Public and Social Research na University of California (Los Angeles, eua), em 1999. Nela, as cidades-regiões globais foram definidas como “nós espaciais essenciais da economia global” de uma região muito maior e “atores políticos específicos na cena mundial” que se constituem em fenômeno geográfico e institucional para atender ao processo de globalização (Scott, Agnew, Soja & Storper, 2001, p. 11). Monocêntrica ou policêntrica, com mais de 1 milhão de habitantes, possui hierarquia de escalas territoriais interpenetradas de atividade econômica e de relações de governança que superam os limites administrativos para se tornarem “plataformas territoriais a partir das quais grupos concentrados ou redes de empresas disputam os mercados globais” (Scott, Agnew, Soja & Storper, 2001, p. 13). Reposicionam o debate do planejamento regional e são essenciais à economia global. Nos países em desenvolvimento, as cidades-regiões globais são marcadas pelo contraste entre a presença de um profícuo campo de inovação e economias produtivas e a permanência de desigualdades sociais históricas (Scott, Agnew, Soja & Storper, 2001,

p. 22). Em livro organizado por Scott (2001), as diferentes condições de cidade-região global foram tratadas como novo fenômeno geográfico; inseridas no cenário competitivo mundial; nas economias centrais e periféricas do capitalismo; frente às desigualdades sociais; do ponto de vista da governança; das questões ambientais e da nova ordem mundial do desenvolvimento assinalando, sempre a dimensão regional da organização das aglomerações urbanizadas, fio condutor dos debates contemporâneos sobre o desenvolvimento. Nesse conjunto de estudos, cabem alguns destaques que, embora formulados a partir de realidades distintas, quando compreendidos na totalidade dão uma ideia coesa e integral do sentido de uma cidade-região global. Para Peter Hall (2002, pp. 59-77), a diferença entre uma cidade global e uma cidade-região global está em como se dá a troca de relações, o que sugere que nas cidades-regiões globais tem predomínio a troca interna de relações. Para Saskia Sassen (2001, pp. 78-95), a diferença entre ambas se dá pelo predomínio na cidade-região global de amplos padrões de urbanização, predomínio de competição e competitividade, questões centradas na infraestrutura, centralização de funções de comando e de funções especializadas. John Friedman (2002, pp. 119-138) complementa que há a incompatibilidade entre a realidade da urbanização e as divisas administrativas e Michael E. Porter (2001, pp. 139-157) destaca uma das suas funções, a de potencializar a competitividade das firmas pelas características locais a partir do adensamento de clusters (economias de aglomeração, externalidades positivas, etc.).

Especificamente na Europa, a ideia de megacidade-região policêntrica (Hall & Pain, 2009, p. 4) foi desenvolvida a partir da particularidade do seu desenvolvimento regional. A megacidade-região policêntrica é o modelo urbano de constituição da metrópole policêntrica europeia identificada pelos estudos empreendidos por P. Hall e K. Pain sobre oito aglomerados urbanos europeus: o Sudeste da Inglaterra, a Randstad, a Bélgica Central, RhineRuhr, Rhine-Main, Região Metropolitana Europeia do Norte Suíço, Região de Paris e a Grande Dublin, com população aproximada de 72 milhões de habitantes. Nesse estudo, os autores identificam um fenômeno similar aos ocorridos na América do Norte e Ásia de um alto nível de urbanização ocorrido por um longo processo de descentralização das cidades principais para as cidades menores adjacentes. O conjunto formado pelas megacidades-regiões policêntricas foi considerado pelos autores como a forma urbana emergente do século xxi por reunir cidades fisicamente separadas, mas conectadas entre si. Sua organização ocorre ao redor de uma ou mais cidades maiores centrais, contudo com uma nova divisão de trabalho, compondo uma região urbana funcional mais ampla (Hall & Pain, 2006, p. 04). Nesse caso, a policentralidade identificada reconheceu os centros europeus alternativos e complementares ao “pentágono europeu” (formado por Birmingham, Paris, Milão, Hamburgo e Amsterdã) pela presença de graus diferenciados de hierarquia urbana com dispersão de funções entre os diferentes centros urbanos. Atingem economias de aglomeração através do agrupamento de atividades em

centros menores e conectados entre si e não em grandes centros. Essa configuração contraria a ideia de “lugar central”, de Christaller (1933/1966), que explicava a origem de grande parte do desenvolvimento metropolitano no mundo ocidental no período de uma urbanização em diálogo com a industrialização.

As duas formulações de megalópolis (de 1961), a formulação de uma cidade-região global (1999) e a de uma megacidade-região policêntrica (2006) têm em comum a valorização do aspecto regional da urbanização superando a escala urbana e os padrões industriais de desenvolvimento sem, obviamente contrariá-los totalmente. Como condição geral, podemos apontar que as pioneiras teorias da geografia econômica da primeira metade do século xx (polos de crescimento, lugar central, etc.) estão sendo substituídas por novos modelos que identificam e avaliam a urbanização nas suas diferentes escalas, com especial interesse à metropolização territorial por força dos avanços tecnológicos e dos novos modos de vida advindos desses avanços.

Transpostos para o contexto nacional da macrometrópole, os argumentos que Gottmann utilizou para formular o modelo de megalópolis foram apropriados para justificar a existência de um novo fenômeno da urbanização que condensa um novo modo de vida baseado nos fluxos, na diversidade de atividades produtivas e na diluição da dicotomia campo x cidade, contudo as similaridades não passam dessas analogias. Já o conceito de cidade-região global parece ter tido maior aderência na formulação conceitual da mmp, tendo em vista seu papel na reestruturação produtiva, suas relações interescares, a superação da dimensão urbana e a presença de conflitos territoriais pelo processo de desenvolvimento empreendido. O modelo de megacidade-região policêntrica aparece menos como matriz teórica e mais como referência ou padrão a ser alcançado a partir das ações planejadoras que buscam valorizar as diferentes centralidades e suas inter-relações. Ou seja, de uma maneira ou de outra esses três conceitos estão presentes nas interpretações que buscaram construir a mmp como um objeto teórico-conceitual; e nas ações planejadoras que a transformaram em região de planejamento.

Construção da macrometrópole como objeto teórico-conceitual

Entre as décadas de 1980 e 2010 um conjunto de interpretações de pesquisadores buscou compreender o fenômeno intrínseco à urbanização dispersa e à reestruturação produtiva que ocorreram no estado de São Paulo, sobretudo na sua porção sudeste. Essas interpretações, partindo das referências estrangeiras ou as tendo como matrizes de análises e analogias, construíram ao longo de trinta anos a Macrometrópole Paulista como um objeto teórico-conceitual. Foi a partir desse período que o tema da mmp extrapolou o âmbito administrativo e se inseriu em estudos mais aprofundados configurando, inclusive delimitações físico-administrativas menos vagas (até então, a “macro-metrópole” havia sido tratada por leis, decretos, programas e políticas públicas a partir de definições pouco

concretas sobre sua delimitação físico-administrativa, variando de 63 a 153 municípios, por exemplo).

Nesse campo de trabalho, o sociólogo Vilmar Faria (1981) foi pioneiro em empregar o termo “macrometrópole” para caracterizar uma região definida por um semicírculo com raio de 120 km a partir da Capital São Paulo, compreendendo cerca de 90 municípios delimitados por um anel externo formado pelos municípios de Campinas, Sorocaba, São José dos Campos e Santos (Faria, 1981, p. 750). A base teórica utilizada para essas análises apoiou-se nos estudos de urbanização de K. Marx (*Le Capital*, versão de 1965) e J. Lojkine (*Le Marxisme, L'état et la Question Urbaine*, sem data) (Faria, 1981, p. 745); nos estudos de especialização e hierarquia funcional da Geografia Econômica, principalmente na teoria do lugar central de W. Christaller (1933/1966); e nos estudos demográficos de crescimento populacional (Faria, 1981, p. 745). Para o autor, a macrometrópole foi a base territorial da divisão social do trabalho sobre a qual se desenvolveu uma hierarquia funcional do espaço em relação ao crescimento urbano do estado de São Paulo, destacando-a como uma das principais regiões do país com importância e abrangência nacional quanto aos movimentos migratórios e de concentração industrial e renda. Para Faria, os 90 municípios compreendidos nesse semicírculo estavam divididos em cinco grupos funcionais definidos a partir da especialização das principais atividades urbanas predominantes em cada um deles. São Paulo encontrava-se isolado no primeiro nível e os municípios de Campinas, Santos, Sorocaba, Guarulhos, Jundiaí, Santo André, São Bernardo do Campo, São Caetano, São José e Mogi das Cruzes compunham o segundo nível. Os demais municípios estavam distribuídos nos três grupos restantes. Seus resultados descreveram a macrometrópole por uma hierarquia de funções (industrial, dormitório, de serviços, agroindustrial e agropecuária) e como um importante polo de migração.

Nos anos 2000, a geógrafa Sandra Lencioni ao se dedicar à compreensão do processo brasileiro de urbanização, mais especialmente no território paulista, abordou os efeitos da reestruturação produtiva. Em 2003, a partir de uma análise histórica, a autora caracterizou o complexo industrial metropolitano (composto pela rmSP e pelas regiões administrativas de Campinas, Sorocaba, São José dos Campos e Santos) e dele destacou o “novo fato urbano de caráter metropolitano”, uma região “onde as percepções dos limites entre os municípios perdem nitidez e nem sempre são nítidas as fronteiras devido às conurbações urbanas” que superava o isolamento da metrópole e se constituiu como uma cidade-região que, à luz da cidade-região global (Scott, Agnew, Soja & Storper, 2001), firmava-se como um “nó essencial da economia internacional” (Lencioni, 2003, p. 7). Ao propor uma interpretação aos efeitos da reestruturação produtiva no processo de urbanização, Lencioni introduziu a ideia de cidade-região e a contextualizou no processo de desintegração vertical da indústria e de formulação de determinadas condições gerais de produção, dialogando, entre outros, com A. Scott, J. Agnew, E. Soja e M. Storper (2001), M. Gottidiener

(1993) e H. Lefébvre (1971). Em 2004, ao tratar da necessidade de uma nova regionalização para o estado de São Paulo frente ao processo de metropolização de seu território, Lencioni propôs a divisão do estado em cinco principais regiões. A regionalização foi inspirada na distinção entre espaços metropolizados e não-metropolizados de Bernard Kayser (1969). Nessa regionalização, a Região Metropolitana (de São Paulo) e a Região de Expansão Metropolitana (entorno imediato da rmSP formada pelas então Regiões de Governo de Santos, São José dos Campos, Guaratinguetá, Taubaté, Cruzeiro, Jundiaí, Bragança Paulista, Campinas, Limeira, Rio Claro, Piracicaba, Sorocaba e Itapetininga) compunham a macrometrópole como uma região cuja unidade era expressa pela “expansão crescente dos deslocamentos urbanos cotidianos entre essas cidades e São Paulo” e onde as “novas relações entre espaço e tempo são mais densa e intensamente possíveis de se concretizar” (Lencioni, 2004, p. 160). No rigor conceitual, a autora alertou para o fato de a macrometrópole não poder ser confundida com a megalópole definida por Gottmann (1961) em função de seu tamanho físico, adensamento, número de habitantes, morfologia e forma de desenvolvimento. Na conceituação de Lencioni, portanto a macrometrópole deveria ser compreendida como o espaço produzido pela expansão da reprodução do capital caracterizada pela intensidade dos fluxos e redes de pessoas e de capital material e imaterial, cujos resultados na produção do espaço transformam a vida cotidiana de seus habitantes. Em ambos os casos, na cidade-região de São Paulo (2003) e na macrometrópole definida pelo conjunto formado pela rmSP e pela Região de Expansão Metropolitana (2004), predominaram os referenciais de um processo regionalizado de urbanização que se consolida pela reestruturação produtiva, em boa parte orientadora da metropolização do território paulista. Megalópolis e cidade-região são as referências (de contraponto e aderência, respectivamente) a essas formulações.

Em aprofundada pesquisa sobre a metrópole paulista desenvolvida desde a segunda metade da década de 1990 e publicada em 2004, as arquitetas e urbanistas Marta D. Grostein e Regina M. P. Meyer e o economista Ciro Biderman também contribuíram com a conceituação da mmp. Nesse trabalho, os autores identificaram o complexo metropolitano expandido e/ou a macrometrópole com a finalidade de caracterizar as funções urbanas dos municípios da rmSP e as novas funções urbanas herdadas da rmSP pelos seus municípios vizinhos. A compreensão da macrometrópole deu-se pela identificação dos clusters caracterizando a nova divisão funcional metropolitana e macrometropolitana apontando para um espraiamento da atividade industrial para fora da rmSP bem como para a conversão à cidade-dormitório de algumas de suas cidades (Meyer, Grostein & Biderman, 2004, pp. 116-138). Essa leitura trouxe uma contribuição especial sobre as particularidades locais da macrometrópole, identificando as similaridades e diferenças funcionais endógenas. Nesse trabalho, o complexo metropolitano expandido e a macrometrópole foram definidos conforme o Plano Metropolitano da Grande São Paulo (Emplasa, 1994), compreendendo as Regiões

Metropolitanas de São Paulo, de Campinas e da Baixada Santista, as aglomerações urbanas de Sorocaba, Jundiaí e do Vale do Paraíba bem como as microrregiões do seu perímetro. A delimitação físico-administrativa do complexo metropolitano expandido aproximou-se muito à atual mmp, contudo a delimitação da macrometrópole apresentada pelo estudo, e objeto da identificação dos clusters, excluiu as unidades regionais Bragantina, do Circuito das Águas, de São Roque, do Litoral Norte, da Mantiqueira, do Alto do Paraíba, da Bocaina, etc. Nesses termos, a macrometrópole foi considerada como a soma das regiões com economia mais relevante com transformações funcionais recíprocas com a Região Metropolitana de São Paulo enquanto o complexo metropolitano expandido apresentou uma delimitação muito similar ao da mmp.

Em 2006, ao buscar definir as “chaves para a leitura do território paulista”, o geógrafo francês Hervé Théry identificou a macrometrópole como sua estrutura territorial. Segundo sua definição, a macrometrópole estava constituída pelas regiões metropolitanas vizinhas à de São Paulo formando na escala estadual uma única entidade urbana (Théry, 2006, cap. 11, p. 4). Para Théry, a macrometrópole compunha a “dorsal paulista”, uma faixa formada pela rede de transporte rodoviário que partindo da capital São Paulo abria-se em forma de leque para o interior atendendo as regiões mais desenvolvidas do estado (Théry, 2006, cap. 11, p. 4). Na cartografia do autor, tanto na macrometrópole quanto na dorsal paulista não há precisão das delimitações porque a análise foi feita pelo método coremático, a partir do qual se busca identificar os elementos básicos da organização dos territórios pelos modelos gráficos. Essa característica metodológica é a novidade de sua leitura, pois incorporou apenas os elementos estruturais do estado de São Paulo e entre eles a macrometrópole com suas rodovias, apontando para um debate que se consolida cada vez com mais intensidade, o da importância dos eixos na conformação dos novos espaços urbanos, metropolitanos, regionais e macrometropolitanos.

Por fim, cabe destacar um debate promovido pela Emplasa que colaborou para elucidação sobre o conceito de macrometrópole como objeto teórico-conceitual. Para fins de estudos da organização territorial paulista, em 2011 a Emplasa reuniu especialistas sobre planejamento regional (acadêmicos, gestores, pesquisadores, representantes de órgãos públicos, etc.) em torno do tema da regionalização e da legitimação da mmp. Nesse debate, constatou-se que o termo “macrometrópole” expressava com pouca clareza e profundidade conceitual o fenômeno a que se buscava legitimar, pois se remetia à ideia de “uma grande metrópole inserida num processo socioeconômico único”, segundo Aurílio Caiado (Emplasa et alii, 2011, p. 10), dando maior evidência ao caráter do espaço geométrico, “quando o conteúdo do espaço é social”, segundo Sandra Lencioni (Emplasa et alii, 2011, p. 18). Por outro lado, houve certa convergência de que deveria predominar o conceito de cidade-região na interpretação desse fenômeno por denotar com mais clareza o aspecto teórico-metodológico da análise urbana (Caiado apud Emplasa et alii, 2011, p. 10), sintetizar a relação regional (Lencioni apud Emplasa et alii,

2011, p. 18) e considerar sua importância global, segundo Claudio Egler (Emplasa et al, 2011, p. 13). E que a aplicação do conceito de megalópole nos países asiáticos também poderia servir de base para a revisão do conceito de macrometrópole, segundo Diana Motta (Emplasa et al, 2011, p. 13 e 14). Nesse debate, ficou claro que o conceito de megalópole poderia e deveria constituir-se como um balizador dessa construção como fenômeno análogo, mas não similar ao fenômeno brasileiro e que o conceito de cidade-região ganhava maior importância por jogar luz ao conteúdo social, e não apenas da forma ou das transformações territoriais.

De maneira geral, essas principais interpretações desde a década de 1980 que transitaram pela sociologia, economia, geografia e pelo urbanismo acumularam contribuições de várias áreas de conhecimento e conceituaram a mmp a partir de referências e matrizes (teóricas e conceituais) muitas vezes antagônicas. A apropriação, por exemplo da teoria do lugar central (nos anos 1980) frente à apropriação do modelo de cidade-região (nos anos 2000) demonstram o trânsito de ideias que colaboraram na construção de uma macrometrópole cuja dialética é expressa inclusive na sua conceituação. Demonstraram como no decorrer dessas interpretações variam também delimitações físicas que, em cada caso corresponderam à matriz teórica que melhor lhe representava. Essas interpretações constituíram um importante arcabouço teórico-conceitual que foi paulatinamente incorporado pelas ações de planejamento que se sucederam e que tiveram como principal objetivo transformar a mmp numa região de planejamento.

Construção da macrometrópole como região de planejamento

Nos anos 1990 o “Plano Metropolitano da Grande São Paulo, 1994/2010” (Emplasa, 1994) foi pioneiro em definir ações planejadoras integradas a uma área mais extensa que a rmSP, englobando a totalidade das regiões metropolitanas e suas extensões urbanizadas. Com certa flexibilidade e do ponto-de-vista técnico pode-se afirmar que este foi o primeiro plano institucional para a macrometrópole (Secretaria de Planejamento e Gestão & Emplasa, 1994). Contudo, as principais ações planejadoras que consolidaram a mmp como estratégia de planejamento com precisão de seus limites físico-administrativos e com uma estrutura institucional que lhe garantiu continuidade de ações a ela direcionadas ocorreram a partir de 2008, mais precisamente entre 2008 e 2015. Nesse período, o estado de São Paulo empenhou-se na definição da Macrometrópole Paulista com a finalidade de, entre outros motivos, torná-la base territorial para o planejamento por meio da formulação e gestão das políticas públicas. Com o propósito de regulamentar o artigo 25 da Constituição Federal de 1988, que atribuiu aos estados a responsabilidade pela definição das unidades regionais (regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões), o governo do estado de São Paulo promoveu estudos e propostas metodológicas que subsidiassem essas definições. Esses estudos estabeleceram critérios e

parâmetros objetivos para a constituição das unidades regionais pela continuidade da aplicação da teoria dos lugares centrais a partir de modelagens para a definição e identificação da hierarquia da rede urbana; da funcionalidade e da morfologia das cidades; e do papel da centralidade na organização territorial paulista (Emplasa, Seade & Secretaria de Economia e Planejamento, 2010; 2011). Considerando que a mmp é formada pela reunião de parte dessas unidades regionais e que a definição dessas unidades regionais foi influenciada pelas teorias da geografia econômica da primeira metade do século xx, podemos considerar que a constituição da mmp como região de planejamento também se vincula a esse arcabouço teórico. Durante três décadas, a “macro-metrópole” (como era designada) não passava de uma variação de conjuntos de municípios (em regiões metropolitanas ou não) submetidos a uma determinada ação setorial pelo governo do estado, mas não como objeto em si de planejamento. Após esses estudos regionais, a mmp institucionalizou-se como a principal novidade do processo de urbanização paulista e foi incorporada no processo de planejamento regional e urbano do estado cuja constituição pelas partes buscava coesão e coerência pelos critérios adotados.

Um dos primeiros documentos, no âmbito das ações planejadoras, que abordou a macrometrópole como região de planejamento foi a “Caracterização Regional a partir dos Dados da raiz 2008” (2010). Ao analisar a estrutura econômica do estado de São Paulo a partir da verificação dos empregos e estabelecimentos e sua disposição nas regiões administrativas e metropolitanas, o estudo destacou a macrometrópole como região administrativa oficial. No mesmo ano (2010) o governo do estado publicou o extenso “Estudo da Morfologia e da Hierarquia Funcional da Rede Urbana Paulista e da Regionalização do Estado de São Paulo” (realizado entre 2008 e 2010), dentro do projeto “Rede Urbana e Regionalização do Estado de São Paulo”. Nele, a macrometrópole foi delimitada como um “novo recorte para fins de planejamento” (Emplasa et alii, 2010, Relatório 8, caderno 2, p. 49) inserindo-a como uma nova categoria às unidades regionais previstas pela Constituição de 1988. Em 2011, a Emplasa publicou “Rede Urbana e Regionalização do Estado de São Paulo”, uma síntese dos estudos das publicações de 2010 destacando a nova e unificada regionalização do estado, incorporando as unidades regionais e as unidades de gestão dos recursos hídricos (ugrhi). A Macrometrópole Paulista foi tratada em capítulo específico, com maior detalhamento, e definida como um complexo sistema de cidades com rede de intensas articulações funcionais e forte expressão no espaço dos fluxos, sendo considerada “Unidade de Planejamento” (Estado de São Paulo, 2011, p. 108). Foi definida como a “consolidação de nova espacialidade urbana” que exigiria novas formas de gestão (Estado de São Paulo, 2011, p. 121 a 123) colaborando para tornar o território numa plataforma do planejamento para integrar as políticas públicas setoriais. Aprofundando no tema da mmp, este documento consolidou seus índices e caracterizações quanto aos limites físico-administrativos, sua relação com os aspectos da urbanização, sua relação com as unidades regionais e

sua função no processo de planejamento. Assim, a mmp estava constituída por 153 municípios (Estado de São Paulo, 2011, p. 11) e se aproximava das definições constatadas nos estudos de 1994 (Secretaria de Planejamento e Gestão & Emplasa, 1994).

Finalmente, em 2012, a Emplasa e a Secretaria de Desenvolvimento Metropolitano publicaram um caderno específico sobre a mmp: “Macrometrópole Paulista 2012”, reunindo as informações formuladas nos estudos e publicações de 2010 e 2011 e aprofundando nas características: econômicas, demográficas, de urbanização, ambientais, habitacionais, dívida social, questões hídricas, de saneamento, de mobilidade, de infraestrutura, logística, e de planejamento. Diferentemente dos estudos de 2011, a mmp de 2012 constituía-se de 173 municípios (Emplasa & Secretaria de Desenvolvimento Metropolitano, 2012 p. 2), incorporando o Litoral Norte (após embate entre economistas, contrários a essa incorporação; e geógrafos, a favor dela) e a extensão menos desenvolvida do Vale do Paraíba, localizada mais à sudeste. Definitivamente, o Circuito das Águas foi excluído e o limite da mmp consolidou-se pelo raio de 200 km a partir da capital São Paulo.

O reconhecimento pelos estudos e definições subsidiou a criação de uma secretaria específica para tratar das políticas públicas da mmp, a Secretaria de Desenvolvimento Metropolitano, criada no mesmo ano de 2011 (Decreto 56.635 de 1 de janeiro de 2011). Junto dessa iniciativa, o governo do estado alterou o nome da Secretaria de Economia e Planejamento para Secretaria de Planejamento e Desenvolvimento Regional com claras evidências que o tema regional retornava à agenda de debates de interesse público.

A partir de então, a mmp tornou-se região de estudo e de planejamento com progressiva ascensão. No mesmo ano de 2012, para subsidiar a elaboração do Plano Purianual (requisito legal a todas as unidades federativas), a Secretaria de Planejamento e Desenvolvimento Regional (Unidade de Articulação com Municípios – Planejamento Regional) elaborou o estudo “Diretrizes Regionalizadas – ppa 2012/2015”. Nele, destacou um “território de planejamento” denominado Macrometrópole Expandida, formada por 124 municípios, caracterizada por um contexto de contrastes entre os positivos índices econômicos e os baixos percentuais de índices sociais (inadequação habitacional, taxa elevada de mortalidade infantil, distorção idade-série no ensino fundamental e médio) (Secretaria de Planejamento e Desenvolvimento Regional, 2012, pp. 114-115). Na sequência, a Secretaria do Desenvolvimento Metropolitano publicou o caderno “Cenários para a Macrometrópole Paulista 2040” com a finalidade de construir cenários otimistas e subsidiar o gestor na tomada de decisões para a mmp consolidar-se como um ambiente de competitividade, sustentabilidade e com qualidade de vida (Secretaria do Desenvolvimento Metropolitano, 2012, p. 39).

Em 2013, a Universidade Estadual de Campinas (Unicamp) concluiu o relatório “O fenômeno da mobilidade pendular na Macrometrópole do Estado de São Paulo: uma visão a partir das quatro Regiões Metropolitanas oficiais” (além de municípios situados nas regiões

nucleadas por Piracicaba, Sorocaba, Jundiaí, São Roque e Bragança Paulista) quanto à mobilidade pendular (movimentos regulares diários ou não por motivos de trabalho e estudo). O estudo apontou para um crescimento cinco vezes maior da mobilidade pendular em relação à taxa de crescimento populacional da região, com aumento de 50% (em dez anos) da pendularidade com a intensificação de relações dentro de cada própria região metropolitana, sendo a sede de cada região metropolitana o principal destino (Emplasa & Nepo/Unicamp, 2013, pp. 3-5). Os resultados evidenciaram a complementaridade socioespacial entre as regiões metropolitanas e aglomerações urbanas e o “descompasso espacial existente entre a produção de moradia e das oportunidades, em particular as econômicas” (Emplasa & Nepo/Unicamp, 2013, p. 6). Em suma, reconheceu uma característica pouco evidenciada, mas estruturadora da mmp, a sua policentralidade tendo em vista a relativa autonomia estabelecida entre a sede metropolitana e seu entorno imediato; e entre essas sedes e a capital São Paulo.

E entre 2013 e 2014, o governo do estado publicou quatro cadernos que continham o “Plano de Ação da Macrometrópole Paulista – 2013-2040” [pam], o mais completo estudo e o mais completo conjunto de diretrizes e projetos para a mmp. O pam foi elaborado como um instrumento de planejamento estratégico de longo prazo, com horizonte de metas para 2040 cujo principal objetivo foi formular uma carteira de projetos com estratégias e ações para consolidar o futuro desejado para a mmp. Partiu dos resultados do estudo “Cenários para a Macrometrópole Paulista 2040” e contou com processo participativo, em parte auxiliado pela onu-Habitat. Foi elaborado afim de definir as diretrizes e orientar a ação pública no território macrometropolitano para lhe garantir competitividade econômica e desenvolvimento sustentável (Governo do Estado de São Paulo et alii, 2015, Vol. 2, p. 30). O pam definiu a mmp com 172 municípios, muito similar ao limite atual, com 174 municípios, tomando como principais diretrizes a constituição de uma região competitiva e inovadora; coesa e inclusiva; e com sistema de governança. Buscou-se com o pam uma macrometrópole una, diversa, policêntrica, compacta e viva. Seus princípios foram estruturados em três eixos (Eixo 1 – Conectividade territorial e competitividade econômica; Eixo 2 – Coesão territorial e urbanização inclusiva; Eixo 3 – Governança metropolitana). Os Territórios de Intervenções foram divididos em dois vetores: vetores territoriais (Vetor de Desenvolvimento Região Metropolitana de São Paulo; Vetor de Desenvolvimento Vale do Paraíba; Vetor de Desenvolvimento Caminho do Mar; Vetor de Desenvolvimento Bandeirantes; Vetor de Desenvolvimento Sorocaba; Vetor de Desenvolvimento Perimetral da Macrometrópole) e os vetores sistêmicos (Recursos Hídricos e Saneamento; Desenvolvimento Ambiental; Sistema de Energia; Inovação Tecnológica, Qualificação da Mão de Obra e Gestão Fiscal; Desenvolvimento Habitacional). E por uma Carteira de Projetos que hierarquizou, sequenciou e atribuiu valores às ações prioritárias. A Carteira de Projetos somou o conjunto de ações previstas em aproximadamente us\$ 176 bilhões (r\$ 415 bilhões

[convertidos em dólar pela cotação de dezembro de 2013, no valor de r\$ 2,357/dólar]], cujo maior volume seria destinado ao trinômio transporte/mobilidade/logística (Governo do Estado de São Paulo et ali, 2013, p. 179, livro 4) pois foram predominantemente tidos como ações estruturais pela Carteira de Projetos. A habitação também concentrou grande investimento, sendo aproximadamente 25% do total previsto (Governo do Estado de São Paulo et ali, 2013, p. 176, livro 4). O vetor mais privilegiado foi o da rmstp, concentrando 65% do valor total dos investimentos previstos (Governo do Estado de São Paulo et ali, 2013, p. 179, livro 4). Sintomaticamente, não há ações previstas quanto à regulação de uso e ocupação do solo, costumeiramente tidos como o lugar dos conflitos e disputas setoriais, sobretudo entre os interesses públicos e os da iniciativa privada, pois essas definições foram atribuídas às decisões do poder local (Governo do Estado de São Paulo et ali, 2013, p. 137, livro 4).

Com a publicação do pam, a Macrometrópole Paulista inseriu-se no sistema de planejamento regional do estado de São Paulo e se constituiu como uma região institucionalizada (porém não regulamentada por lei específica). Prova desse processo de enraizamento da mmp no setor de planejamento foi sua consolidação junto aos instrumentos gestores: o Plano Plurianual (ppa), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (lto) e a Lei Orçamentária Anual (loa). O ppa 2012-2015 (Lei 14.676 de 28/12/2011 e respectivos anexos i e ii) apresentou a mmp dentro de uma estrutura administrativa de planejamento e a caracterizou pelas análises de seus índices de responsabilidade social paulista (irsp) a partir de três dimensões prioritárias para o “desenho e execução de projetos estruturantes para a mmp: a ampliação das vantagens locais de que já dispõe, de modo a garantir sua condição de pólo econômico nacional; melhorar as condições de vida de sua população, em especial aquela carente de moradia adequada e de acesso às redes de serviços públicos; e a preservação do patrimônio ambiental, que torna essa região distinta de qualquer outra no País.” (Lei nº 14.676 de 28/12/2011, p. 87). O pam, publicado dois anos após o ppa 2012-2015, parecia responder a esses temas (da economia, da infraestrutura e do meio-ambiente) com claros direcionamentos. No ppa 2016-2019 (Lei 16.082 de 28/12/2015), que tratou em seu artigo 3º da importância do desenvolvimento urbano e regional e da superação das desigualdades entre pessoas e regiões, incorporou a Macrometrópole como principal plataforma territorial de planejamento com destino de recursos públicos de aproximadamente us \$ 127,344,392.44 (r\$ 502.628.317,00 [convertidos em dólar pela cotação de dezembro de 2015, no valor de r\$ 3,947/dólar]) e diretrizes de ações, sobretudo para o setor de transportes/mobilidade (transporte metropolitano) e para o setor de recursos hídricos (constituir novas fontes de água, ampliar o seu armazenamento bruto, sanar as perdas do sistema, etc.). O ppa 2016-2019, portanto foi o primeiro instrumento de planejamento institucional a efetivar o destino de recursos para a mmp dentro de um conjunto de ações planejadoras. Mas o fez dando continuidade a um histórico predomínio dos setores de transporte e de recursos hídricos nos debates da mmp, pois há que se lembrar

que as primeiras leis e decretos que consideraram a Macrometrópole como região de incidência de planejamento diziam respeito a essas duas áreas da administração territorial (Decreto nº 27.962/1987, Decreto nº 28.206/1988 e Decreto nº 52.748/2008).

Ao final de trinta anos de pesquisas acadêmicas e vinte anos de organização institucional que legaram mais de uma dezena de demarcações físico-administrativas a partir de matrizes e referências internacionais, podemos afirmar que a mmp consolidou-se como plataforma territorial de planejamento e de ações, contudo não superou a divisão setorizada da administração, sobretudo pelos seus vínculos com o setor de transportes e de recursos hídricos. E embora a mmp tenha legitimidade institucional, ainda apresenta fragilidade orçamentária e burocrática: a secretaria criada em 2011 para tratar especificamente da mmp (Secretaria de Desenvolvimento Metropolitano) tornou-se Subsecretaria de Assuntos Metropolitanos da Casa Civil (conforme Decreto Estadual nº 61.038, de 01 de janeiro de 2015); e os recursos destinados pelo ppa 2016-2019 condizem a menos de 1% do total estimado pela Carteira de Projeto, do pam (2013-2040).

Se no âmbito estadual a mmp está submetida às oscilações das gestões governamentais, no âmbito nacional, a mmp continua como uma exceção às categorias de organização territorial (divididas entre entes federativos: nação, estados e municípios; e unidades regionais: regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões). O Estatuto da Metrôpole (Lei nº 13.089, de 12/01/2015) que poderia legitimá-la como nova categoria frente à tendência da urbanização dispersa que se verifica em boa parte do território nacional e definir parâmetros para sua incorporação como novo ente da organização territorial nada traz a seu respeito. A instituição do Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado (pdui) como instrumento de planejamento das unidades regionais (regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões) foi um avanço da referida lei na tentativa de proporcionar diálogos entre as diretrizes básicas dos municípios constituintes dessas unidades regionais, mas não aborda as possíveis articulações entre elas. Exemplo notório pode ser verificado na elaboração do pdui da rmSP onde é baixíssima a aderência aos preceitos definidos pelo pam para a Macrometrópole Paulista. Ou seja, há pouca correspondência das partes em relação ao todo. No caso paulista, pelo grau de interdependências que há entre as unidades regionais, a elaboração dos pdui's poderia constituir-se num esforço que fosse além da integração de diretrizes e instrumentos entre os municípios de cada região metropolitana. O que significa uma necessária integração entre esses municípios e, também, entre as regiões metropolitanas que compõem a mmp. Mas, parece haver um descolamento entre o debate e a gestão em relação ao seu reconhecimento. Na prática, o Plano Regional do Grande ABC (sub-região da rmSP, organizado em consórcio desde 1990) foi pioneiro em buscar o diálogo na constituição de suas diretrizes para o desenvolvimento territorial nos níveis local, regional, metropolitana e macrometropolitana provando ser possível a construção

de uma governança multiescalar. Mas, ainda muito distante de uma realidade enraizada na gestão do poder público.

Conclusão

Como produto de interpretação dos pesquisadores e de gestores públicos, a Macrometrópole Paulista é compreendida pela divisão territorial do trabalho, pelo seu papel funcional na economia paulista, como reunião de clusters que se formam pelas mudanças de papéis entre os municípios da rmSP ao longo da reestruturação produtiva e pela relação com os eixos rodoviários de desenvolvimento. No contexto nacional, consolidou-se no período de redemocratização, da globalização das relações econômicas e sociais e do reforço das relações locais incentivadas pela autonomia municipalista legitimada pela Constituição Federal de 1988, mas carece de reconhecimento e regulamentação como fenômeno intrínseco ao processo de urbanização dispersa. É marcada pela pendularidade intermetropolitana e macrometropolitana com indício de redução da taxa de crescimento demográfico e o contraste entre índices econômicos positivos x baixos índices de desenvolvimento social. Nela se destacam a concretização de diretrizes setoriais de transporte (mobilidade e logística) e meio ambiente (recursos hídricos). É recorrentemente caracterizada pelos ativos da competitividade e pelos passivos da degradação social e ambiental.

Da análise das interpretações que formulam a mmp como objeto teórico-conceitual e como região de planejamento pode-se afirmar que a identificação das relações de hierarquia e influência exercidas por um polo hegemônico ocorrem a partir da teoria do lugar central, mas que o modelo predominantemente defendido é o de cidade-região global como referência e matriz conceitual (em oposição ao modelo de megalópolis). A teoria do lugar central carrega o legado de uma sociedade organizada pela base fordista de produtividade que está na origem da urbanização dispersa brasileira e paulista e, portanto condizente com a escala da produção industrial no território; por outro lado o modelo de cidade-região global traz consigo as transformações sociais e territoriais da reestruturação produtiva demonstrando, portanto uma necessidade de um reescalonamento do planejamento. O que parece ser uma contradição entre uma formulação teórico-conceitual de base fordista x uma formulação teórico-conceitual de base global é na verdade uma particularidade da mmp que se constituiu dialeticamente a partir do diálogo entre referências antagônicas, mas não opostas. Dessa forma, pode-se afirmar que se há um pioneirismo na interpretação do processo brasileiro de urbanização pelas novas relações regionais, há por outro lado um posicionamento ortodoxo preso aos modelos teóricos dos meados do século xx que colaboram na formulação da mmp.

Frente a uma nova escala de debates que incorpora a metropolização do processo de urbanização e sua dimensão regional, questões de déficit habitacional ou da relação com o meio ambiente, por exemplo, ainda são abordadas como passivos locais, enclausuradas no âmbito

urbano e reforçadas pelo conflito escalar que se consolida com o municipalismo e as políticas públicas setoriais administrativas. Como estratégia de planejamento numa nova relação escalar, esses temas deveriam ser abordados como potenciais de transformação territorial em relação aos modelos tradicionais de produção do espaço, considerando-os oportunidades de novos modelos econômicos e sociais de desenvolvimento inseridos na dimensão global, e não como ônus localista. As diretrizes que estruturam o pam, pelos vetores territoriais e vetores sistêmicos, levam a uma nova conformação da visão do planejamento que supere esses tradicionalismos, contudo olha predominantemente para dentro da mmp, com frequente privilégio da rmSP e da capital São Paulo. O conceito de cidade-região global, para ser de fato incorporado e não se manter como discurso, pressupõe dessas aglomerações interação global que extrapole o âmbito localista. O modelo de megacidade-região policêntrica nos dá alguns indícios das transformações possíveis, pois seu conceito está baseado na oposição à macrocefalia e na configuração de uma rede urbana integrada (física e virtualmente) que se articula na escala internacional capaz de superar a tendência de uma dispersão urbana sem urbanidade.

A mmp precisa consolidar-se como uma região físico-administrativa definitiva, até mesmo com delimitações voláteis e dinâmicas para estabelecer diálogos interescares com suas franjas (geográficas, econômicas, sociais). É necessário avançar e compreendê-la no contexto estadual, nacional e internacional. Tavares (2015) compreende a mmp numa região mais extensa, a região dos vetores produtivos; Lencioni (2015) a compreende dentro da megarregião Rio de Janeiro-São Paulo. Falta, às ações planejadoras, o desafio de destacar a mmp de suas amarras históricas que a prendem à lógica industrial de base fordista (monocêntrica, hierarquizada e dividida funcionalmente) e transpô-la para o novo debate do desenvolvimento da reterritorialização produtiva. A reterritorialização da produção e dos fluxos (de capitais e pessoas) requer o reescalonamento do planejamento, posicionando a mmp numa escala mais integrada com o contexto nacional e internacional em meio à globalização (Brenner, 2010, p. 536).

A consolidação da macrometrópole (do ponto de vista teórico-conceitual e do ponto-de-vista de região de planejamento) coloca em jogo uma nova forma de pensar as áreas urbanas brasileiras porque indica uma tendência do modelo vigente de urbanização não mais monocêntrico e polarizado por uma hierarquia piramidal de base fordista. Questão que requer tratá-la pelas diferentes escalas, ou melhor, pela relação interescalar (meio-ambiente, economia e produção do espaço urbano-regional) de ações planejadoras que devem estar integradas. E o planejamento que advier dessa nova perspectiva não pode se furtar da proposição de ações concretas no âmbito do cidadão (e não apenas da produção). É usual abordar a mmp como instrumento do processo produtivo, mas antes ela deve ser espaço de convívio. É necessário reescalonar a macrometrópole e esse reescalonamento não pode deixar de discutir as diretrizes para a expansão do seu tecido urbano metropolizado; a intermediação dos

conflitos de uso e a ocupação do solo intermunicipais; e a integração desses parâmetros aos principais eixos urbanos. Uma alternativa é formular a regulação do espaço a partir de uma solidariedade pós-fordista que trate as desigualdades, as disparidades e as vulnerabilidades sociais a partir de um circuito solidário de ações, apropriando-se das relações em rede que caracterizam e distinguem a macrometrópole e fazem dela um aglomerado policêntrico. O que faz da mmp uma cidade-região de fato é a possibilidade de articulação regional que supere o entrave municipalista. A policentralidade e a organização em rede podem resultar em ações e investimentos para além dos limites administrativos. Na cidade-região, as questões (problemas e soluções) não devem ser tratadas fragmentariamente pelas divisas administrativas municipais, pois uma solução dada num município afeta diretamente sua vizinhança. Como ocorrem nos consórcios intermunicipais, as soluções integradas podem reverter em benefícios igualmente integrados.

Essa compreensão nos leva a uma questão chave: se a Macrometrópole Paulista formou-se dentro de uma economia industrial de base fordista, mas se consolidou como expressão territorial da reestruturação produtiva, à qual escala de governança ela corresponde e à qual deve corresponder? Para problematizar essa resposta, será preciso romper com os modelos tradicionais de territorialização do planejamento que se apoiam em bases físicas exclusivamente contíguas e buscar configurações mais coesas que acompanhem e direcionem as dinâmicas sociais e seus fluxos.

Referências bibliográficas

- Brenner, N. (2010). A globalização como reterritorialização: o reescalonamento da governança urbana na União Europeia. *Cadernos Metrópole*, 12(24), 535-564. <http://dx.doi.org/10.1590/5902>
- Christaller, W. (1966) *Central places in central Germany*. Englewood Cliffs, nj: Prentice-Hall (publicado originalmente em alemão de 1933).
- Emplasa & Nepo/Unicamp (2013). *O fenômeno da mobilidade pendular na Macrometrópole do Estado de São Paulo: uma visão a partir das quatro Regiões Metropolitanas oficiais*. Campinas: s.n.
- Emplasa, Seade & Secretaria de Economia e Planejamento. (2010). *Estudo da morfologia e da hierarquia funcional da rede urbana paulista e da regionalização do Estado de São Paulo. (Relatórios 1 a 8 e Sumário Executivo)*. São Paulo: s.n.
- Emplasa, Seade & Secretaria de Economia e Planejamento. (2011). *Estudo da morfologia e da hierarquia funcional da rede urbana paulista e da regionalização do Estado de São Paulo. (Relatório 9)*. São Paulo: s.n.
- Emplasa & Secretaria de Desenvolvimento Metropolitano. (2012). *Macrometrópole Paulista 2012*. São Paulo: s.n.
- Estado de São Paulo. (2011). *Rede Urbana e regionalização do Estado de São Paulo*. São Paulo: Empresa Paulista de Planejamento Metropolitano s/a (Emplasa).

- Faria, V. (1981). Divisão social do trabalho, especialização e crescimento urbano: o caso da macrometrópole paulista. Anais do ii Encontro Nacional da Associação Brasileira de Estudos Populacionais, 1980. S.l.: Abep.
- Friedman, J. (2002). Intercity networks in a globalizing era. In A. J. Scott (ed.). (2002). *Global City-Regions. Trends, Theory, Policy* (pp. 119–138). New York: Oxford University Press (original de 2001).
- Gottidiener, M. (1993). *A Produção Social do Espaço*. São Pulo: Editora da Universidade de São Paulo (edusp).
- Gottmann, J. (1961). *Megalopolis. The urbanized northeastern seaboard of the United States*. New York: The Twentieth Century Fund.
- Governo do Estado de São Paulo, Secretaria da Casa Civil & Emplasa. (2014). *Plano de Ação da Macrometrópole Paulista. 2013-2040: política de desenvolvimento da macrometrópole. #ª ed., Vol. 1*. São Paulo: Empresa Paulista de Planejamento Metropolitano s/a (Emplasa).
- Governo do Estado de São Paulo, Secretaria da Casa Civil & Emplasa. (2014). *Plano de Ação da Macrometrópole Paulista. 2013-2040: cenários e desafios da macrometrópole. #ª ed., Vol. 3*. São Paulo: Empresa Paulista de Planejamento Metropolitano s/a (Emplasa).
- Governo do Estado de São Paulo, Secretaria da Casa Civil & Emplasa. (2014). *Plano de Ação da Macrometrópole Paulista. 2013-2040: carteira de projetos do pam. #ª ed., Vol. 4*. São Paulo: Empresa Paulista de Planejamento Metropolitano s/a (Emplasa).
- Governo do Estado de São Paulo, Secretaria da Casa Civil & Emplasa. (2015). *Plano de Ação da Macrometrópole Paulista. 2013-2040: uma visão da macrometrópole. #ª ed., Vol. 2*. São Paulo: Empresa Paulista de Planejamento Metropolitano s/a (Emplasa).
- Hall, P. (2002). Global city-regions in the twenty-first century. In A. J. Scott (ed.), *Global city-regions. Trends, theory, policy* (pp. 59-77). New York:: Oxford University Press (original de 2001).
- Hall, P. (2016). *Cidades do amanhã: uma história intelectual do planejamento e do projeto urbanos no século xx*. Tradução: Maria Alice Junqueira Bastos, Pérola de Carvalho, Anita Guimarães. 4ª ed. São Paulo: Perspectiva (original: 1988).
- Hall, P. G. & Pain, K. (2009). *The policentric metropolis: Learning from mega-city regions in Europe*. London: Earthscan (primeira edição 2006).
- Kaiser, B. (1969). L'espace non-metropolisé du territoire français. *Revue Géographique des Pyrénées et du Sud-Ouest*, sem volume (4), 371-378.
- Léfebvre, Henri. (1971). *L' idéologie structuraliste*. Paris: Éditions Anthropos.
- Lencioni, S. (2003). A emergência de um novo fato urbano de caráter metropolitano. A particularidade de seu conteúdo sócio-espacial, seus limites regionais e sua interpretação teórica. Anais do x Encontro Nacional da anpur. cd-rom. Belo Horizonte (mg).
- Lencioni, S. (2004). O processo de metropolização do espaço. Uma nova maneira de falar da relação entre metropolização e regionalização. In S. R. Schiffer (org.), *Globalização e estrutura urbana*. São Paulo: Hucitec / Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo (Fapesp).
- Lencioni, S. (2015). Urbanização difusa e a constituição de megarregiões. O caso de São Paulo-Rio de Janeiro. @Metropolis. Revista Eletrônica de Estudos Urbanos e Regionais, sem

- volume (22) 06-15. Em http://emetropolis.net/system/edicoes/arquivo_pdfs/000/000/022/original/emetropolis_n22.pdf?1447896390
- Lepetit, B. (2016). Por uma nova história urbana (Seleção de textos, revisão crítica, prefácio e apresentação de Heliana Angotti-Salgueiro; tradução Dely Arena). 2ª ed. revisada. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo (edusp).
- Marin, R. & Sunley, P. (1997). The Post-Keynesian state and the space economy. In R.Lee & J. Wills (eds.), *Geographies of Economies* (pp. 278-289) London: Edward Arnold.
- Meyer, R. P., Grostein, M. D. & Biderman, C. (2004). São Paulo Metrópole. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo (edusp) / Imprensa Oficial do Estado de São Paulo.
- Mumford, L. (1998). A cidade na história: suas origens, transformações e perspectivas. Tradução: Neil R. da Siva. 4ª edição. São Paulo: Martins Fontes (original: 1961).
- Porter, M. E. (2001). Regions and the New Economics of Competition. In: Scott, A. J. (editor). (2002). *Global City-Regions. Trends, Theory, Policy*. New York (eua): Oxford University Press Inc. (original de 2001).
- Sassen, S. (2001). Global Cities and Global City-Regions: A Comparison. In: Scott, A. J. (editor). (2002). *Global City-Regions. Trends, Theory, Policy*. New York (eua): Oxford University Press Inc. (original de 2001).
- Scott, A. J. (ed.). (2002). *Global city-regions. Trends, theory, policy*. New York: Oxford University Press (original de 2001).
- Scott, A. J., Agnew, J., Soja, E. W. & Storper, M. (2001). Cidades-regiões globais. Tradução: D. J. Van Wilderode. Revisão: V. Bessa. *Espaço & Debates*, sem volume (41), 11-25.
- Secretaria de Economia e Planejamento (Unidade de Articulação com Municípios/Planejamento Regional). (2010). *Caracterização Regional do Estado de São Paulo a partir dos Dados da raiz 2008. Regiões Administrativas e Metropolitanas*. São Paulo: s.n.
- Secretaria de Planejamento e Desenvolvimento Regional (Unidade de Articulação com Municípios/Planejamento Regional). (2011). *Diretrizes Regionalizadas – ppa 2012/2015*. São Paulo: s.n.
- Secretaria de Planejamento e Gestão & Emplasa. (1994). *Plano Metropolitano da Grande São Paulo, 1994/2010*. São Paulo: Empresa Paulista de Planejamento Metropolitano s/a (Emplasa).
- Secretaria do Desenvolvimento Metropolitano. (2012). *Cenários para a Macrometrópole Paulista 2040*. São Paulo: s.n.
- Tavares, J. C. (2015). *Polos Urbanos e Eixos Rodoviários no Estado de São Paulo*. Tese de Doutorado. São Carlos: Instituto de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo (iau-usp).
- Théry, H. (2006). Chaves para a leitura do território paulista. *Confins*, sem volume (1) sem página. Publicado online no dia 22 de maio, 2007. <http://dx.doi.org/10.4000/confins.25>. Também publicado por Governo do Estado de São Paulo. *Atlas Seade da Economia Paulista*. São Paulo: Seade, 2006. <http://www.seade.gov.br/produtos/atlas/>. Acessado em 22.06.2017.
- Decreto Estadual nº 27.962/1987 (1987)

Decreto Estadual nº 28.206/1988 (1988)

Decreto Estadual nº 52.748/2008 (2008)

Decreto Estadual nº 56.635 de 1 de janeiro de 2011 (2011)

Decreto Estadual nº 61.038, de 01/01/2015 (2015)

Lei nº 14.676 de 28/12/2011 (ppa 2012-2015 e anexos i e ii) (2011)

Lei nº 13.089 de 12/01/2015 (Estatuto da Metrópole) (2015)

Lei nº 16.082 de 28/12/2015 (ppa 2016-2019) (2015)