

UNIVERSIDADE DO VALE DO PARAÍBA  
INSTITUTO DE PESQUISA E DESENVOLVIMENTO  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM PLANEJAMENTO URBANO E REGIONAL

ROSA MARIA SCAQUETTI PINTO

**AS EXPRESSÕES DO FATO REGIONAL: ATORES E PRÁXIS DE  
PLANEJAMENTO REGIONAL NO PROCESSO DE CRIAÇÃO E  
INSTITUCIONALIZAÇÃO DA REGIÃO METROPOLITANA DO VALE DO  
PARAÍBA E LITORAL NORTE, ESTADO DE SÃO PAULO, BRASIL**

São José dos Campos  
2021

ROSA MARIA SCAQUETTI PINTO

**AS EXPRESSÕES DO FATO REGIONAL: ATORES E PRÁXIS DE  
PLANEJAMENTO REGIONAL NO PROCESSO DE CRIAÇÃO E  
INSTITUCIONALIZAÇÃO DA REGIÃO METROPOLITANA DO VALE DO  
PARAÍBA E LITORAL NORTE, ESTADO DE SÃO PAULO, BRASIL**

Tese de doutorado apresentada ao Programa de Pós-graduação em Planejamento Urbano e Regional como complementação dos créditos necessários para obtenção do grau de Doutor em Planejamento Urbano e Regional

Orientadores: Prof. Dra. Lidiane M. Maciel  
Prof. Dr. Pedro Ribeiro Moreira Neto

São José dos Campos  
2021

## TERMO DE AUTORIZAÇÃO DE DIVULGAÇÃO DA OBRA

### Ficha catalográfica

Pinto, Rosa Maria Scaquetti

As expressões do fato regional : atores e práxis de planejamento urbano no processo de criação e institucionalização da Região Metropolitana do Vale do Paraíba e Litoral Norte, Estado de São Paulo, Brasil / Rosa Maria Scaquetti Pinto; orientadora, Lidiane Maria Maciel; co-orientador Pedro Ribeiro Moreira Neto. - São José dos Campos, SP, 2021.

1 CD-ROM, 209 p.

Tese (Doutorado) - Universidade do Vale do Paraíba, São José dos Campos. Programa de Pós-Graduação em Planejamento Urbano e Regional.

Inclui referências

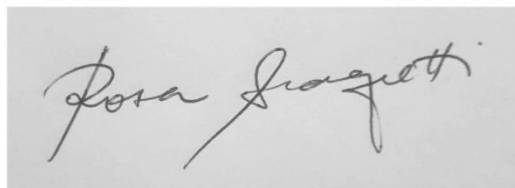
1. Planejamento Urbano e Regional. 2. Atores sociais. 3. Regiões metropolitanas. 4. Fato regional. 5. Fato metropolitano. I. Maciel, Lidiane Maria, orient. II. Moreira Neto, Pedro Ribeiro, co-orient. III. Universidade do Vale do Paraíba. Programa de Pós-Graduação em Planejamento Urbano e Regional. IV. Título.

Eu, Rosa Maria Scaquetti Pinto, autor(a) da obra acima referenciada:

Autorizo a divulgação total ou parcial da obra impressa, digital ou fixada em outro tipo de mídia, bem como, a sua reprodução total ou parcial, devendo o usuário da reprodução atribuir os créditos ao autor da obra, citando a fonte.

Declaro, para todos os fins e efeitos de direito, que o Trabalho foi elaborado respeitando os princípios da moral e da ética e não violou qualquer direito de propriedade intelectual sob pena de responder civil, criminal, ética e profissionalmente por meus atos.

São José dos Campos, 20 de Maio de 2021.



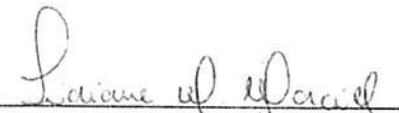
Autor(a) da Obra

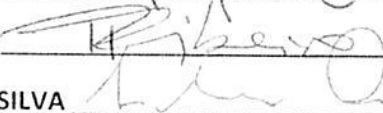
---


**ROSA MARIA SCAQUETTI PINTO**

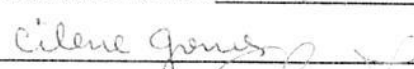
“AS EXPRESSÕES DO FATO REGIONAL: ATORES E PRÁXIS DE PLANEJAMENTO URBANO NO PROCESSO DE CRIAÇÃO E INSTITUCIONALIZAÇÃO DA REGIÃO METROPOLITANA DO VALE DO PARAÍBA E LITORAL NORTE, ESTADO DE SÃO PAULO, BRASIL.”

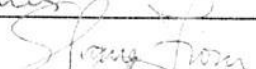
Tese aprovada como requisito parcial à obtenção do grau de Doutor, do Programa de Pós-Graduação em Planejamento Urbano e Regional, do Instituto de Pesquisa e Desenvolvimento da Universidade do Vale do Paraíba - Univap, pela seguinte banca examinadora:

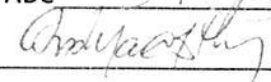
PROF.<sup>ª</sup> DR.<sup>ª</sup> LIDIANE MARIA MACIEL 

PROF. DR. PEDRO RIBEIRO MOREIRA NETO 

PROF.<sup>ª</sup> DR.<sup>ª</sup> FABIANA FELIX DO AMARAL E SILVA 

PROF.<sup>ª</sup> DR.<sup>ª</sup> CILENE GOMES 

PROF.<sup>ª</sup> DR.<sup>ª</sup> SILVANA MARIA ZIONI - UFABC 

PROF. DR. IVO MARCOS THEIS – FURB 

Prof.<sup>ª</sup> Dr.<sup>ª</sup> Lúcia Vieira

Diretora do IP&D – Univap

São José dos Campos, 01 de março de 2021.

Dedico esse trabalho aos meus maiores incentivadores: meus pais, Elvira e Moacyr e às nossas crianças, Cecília e João Pedro. Muito obrigada por estarem sempre comigo, torcendo e comemorando cada pequena vitória, fazendo valer e ter sentido.

Dedico esse trabalho à minha irmã Sulamita Scaquetti Pinto, *in memoriam*. Com muita saudade, agradeço por ser minha parceira mais sincera e fiel, por me abrir portas e nunca me deixar esquecer onde nasce e mora todo o amor.

Essa pesquisa contou com apoio e bolsa da CAPES – Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Ensino Superior.

## AGRADECIMENTOS

*É o amor, não a vida, o contrário da morte. (Roberto Freire, 1986).*

É um privilégio poder trabalhar em pesquisa nesses tempos áridos, de tantos retrocessos em direitos, num país socialmente desigual e historicamente injusto, para resumir um tanto. Assim que, ao olhar para a situação, é difícil ser grata sem sentir um tanto de amargor na garganta. Contudo, citando Umberto Eco (2012), a tese foi feita e também não se faz uma tese sem agradecimentos.

Agradeço a todos os professores que tive no Programa de Pós-Graduação em Planejamento Urbano e Regional da UNIVAP, principalmente aos que participaram das aulas, pré-qualificação, qualificação; pelas trocas de ideias, aprendizados e pelo exemplo. Admiro a garra com que carregam um Programa que mantém o ensino, pesquisa e extensão em uma área de humanas, muitas vezes desvalorizada numa universidade comunitária. Aos professores da pós-graduação em Planejamento e Gestão do Território da Universidade Federal do ABC, agradeço pelas aulas estimulantes, orientações e incentivo em direção ao campo do planejamento urbano crítico.

À Lidiane Maria Maciel e Pedro Ribeiro Moreira Neto, meus orientadores, expresse minha admiração e carinho. Agradeço muito a eles por terem me apoiado em todo processo e, mais que ensinado, por terem tido tanto respeito e amizade em meio as minhas dificuldades. Pedro, além de professor orientador, contribuiu com o olhar de quem participou do processo de criação da Região Metropolitana do Vale do Paraíba e Litoral Norte, tendo incorporado a figura do intelectual militante, à frente da Secretaria de Planejamento de Jacareí e como professor do campo do planejamento urbano, deu contribuições muito valiosas para a compreensão da trajetória em estudo. Lidiane aceitou me orientar desde antes de saber da designação como orientadora, compreendendo as minhas limitações em relação à metodologia de análise das entrevistas que havia tido com as mesmas no mestrado. Orientou com a generosidade de quem tem o olhar apaixonado pelo trabalho de pesquisadora.

Aos professores da Banca Examinadora, Silvana Zioni, Ivo Marcos Theis, Cilene Gomes e Fabiana Félix do Amaral e Silva, agradeço a disponibilidade e pelo interesse, pelas valiosas leituras e contribuições. Acredito que esse trabalho foi feito substancialmente no processo de avaliação, a muitas mãos.

Agradeço profundamente Carlinhos Almeida, Moacyr Pinto da Silva, Hamilton Ribeiro Mota, José Rogério Lopes, Sandra Maria Fonseca da Costa, José Celso Bueno e Luiz José Pedretti. As entrevistas gentilmente concedidas nesse trabalho significaram mais do que dados para comprovar hipóteses, foram fontes de questões sobre o descompasso entre as leis, planos e a prática de planejamento regional. Suas falas compuseram de forma central a metodologia usada e, além disso, várias delas permitiram abrir contato com outras pessoas importantes para a pesquisa. Almejo que a tese possa servir de um novo ensejo de partilhar e confrontar ideias.

Aos colegas da pós-graduação, Raquel Henrique, Débora Guedes, Jairo Salvador, Aline Costa, Monique Silva, Douglas Almeida, Edvaldo Amorim, Eduardo Guadagnim, muito obrigada. Apesar da solidão do processo de escrever, caminhamos juntos nesses anos e fomos inspiração e apoio mútuo. À Graziana Siqueira, pelos inúmeros quilômetros rodados juntas durante o tempo que estudamos na UFABC, que proporcionaram boas conversas sobre os artigos lidos, as nossas teses, a vida e o Vale do Paraíba. À Priscila Siqueira, por todos os momentos em que ficamos no laboratório da UNIVAP, nas aulas, grupos de estudos, cursos externos, agradeço pela presença constante e a atenção com que ouviu, leu e me ajudou a compreender a pesquisa, a pós-graduação e um tanto da profissão de professora e planejadora do urbano, a agradeço também pela amizade.

Agradeço aos meus alunos da FTI/UNIVAP, por me ajudarem a crescer enquanto pessoa, por me fazerem refletir sobre o papel da educação, das relações humanas e aprender tanto sobre como me posicionar diante do tempo e da vida, minha admiração e carinho. Aos meus alunos do curso de Serviço Social da Faculdade de Mauá, uma pequena faculdade no extremo leste da Região Metropolitana de São Paulo, que me fizeram crescer no processo ensino-aprendizagem e por terem feito me apaixonar pela profissão de professora, por meio da relação de amizade e confiança construída na sala de aula e fora dela.

As amigas, leitoras e incentivadoras, professora doutora Beatriz Medeiros de Melo e doutora Renata Belzunces, do DIEESE, que desde o início me ouviram, questionaram, deram toques e fizeram algo para o projeto de pesquisa avançar. A trajetória comum, desde as Ciências Sociais na Unesp, em Araraquara, passando pelos anos de militância no MTST, em Campinas, com Renata, e pelos muitos telefonemas e desabafos, mesmo à distância, com Bia, até as reuniões dos grupos de estudos de David Harvey, d'O Capital de Marx e outros, em São José dos Campos, incluindo os amigos que integraram depois, Chiara Beltrame e Marcia Malcher, muito obrigada por passarem horas a fio trocando reflexões.

Sou grata ao professor Armando Milioni, colega de trabalho que se tornou amigo e mestre, nas muitas horas de trabalho da “sala de situação” da Prefeitura de São José dos Campos. A ele devo agradecer pelos incentivos para voltar à pós-graduação, pois nas nossas conversas aprendi muito: a ouvir, pensar sob outras perspectivas na educação superior do Brasil, a acreditar na possibilidade de realizar grandes projetos. Com ele aprendi a partir das conversas, mas principalmente do exemplo. No mesmo sentido, agradeço a professora Maria Orlanda Pinassi, orientadora de mestrado e, muito mais que isso, companheira de tantas reflexões, me encorajou a dar saltos maiores dentro do campo das Ciências Sociais, seja através de conversas, debates, grupos de estudos ou aulas, sendo exemplo de como fazer uma análise profundamente crítica das contradições da sociedade capitalista. Também ensinou na prática como aplicar a teoria revolucionária, nos levando, a mim, Luiz Felipe Maciel Ramos, Guilherme Simões, Ana Paula Perles e tantos outros colegas a conhecer e iniciar militância junto ao Movimento dos Trabalhadores Sem-Terra e, posteriormente, MTST, Movimento dos Trabalhadores Sem Teto.

A presença cotidiana e o apoio nas horas difíceis, às amigas Jackeline Xavier, Juliana Grotti, Federica Focchesatto, Paola Penina, Letícia Kamada, que cuidaram da minha filha e ajudaram na educação dela, olharam para a minha saúde e enfrentaram o estresse, compreenderam o isolamento. Muito obrigada a todas vocês, mulheres e companheiras de trajetória, por acompanhar e vibrar com as minhas vitórias como se fossem suas. Agradeço à Rosangela Calzavara, Gisele Valle, Raquel Paula, Jéssica Marques, Fabi Salander, companheiras dos

momentos de enfrentamentos na Frente Feminista e no *Bloco Sô Fia da Vida*; ao Murilo Magalhães e Luciana Brauna, companheiros nas campanhas da Plataforma *Vamos* e tantas outras. Àqueles que trabalharam comigo na Prefeitura de São José dos Campos, especialmente à Carolina Dell'Áquila e Cidinha Borges; pessoas que se dispõem à luta social e me inspiram a afiar crítica social, ter disciplina e a ver adiante a realidade valeparaibana.

A trajetória só foi adiante por conta da generosidade de várias pessoas. Meu pai, Moacyr, que, mesmo não sendo da área, topou fazer todas as revisões ortográficas e gramaticais. Minha mãe, Elvira, e seu companheiro, José Raimundo, que toparam me ajudar em inúmeras situações, até mesmo cuidar de gato que não é sua praia. Meu sobrinho, João Pedro, que baixou diversos arquivos da internet, me incentivou e minha filha, Cecília, parceira, soube esperar, me ouviu, aconselhou, ajudou a controlar o estresse deixando desenhos, palavras de amor e estímulos em cada canto. Ao Adam, meu companheiro, muito obrigada pelo apoio para me manter focada, por cuidar da casa, entreter as crianças, ajudar com as tarefas e avaliações da escola e por conseguir manter a leveza na rotina cotidiana, ainda que com a minha presença ausente (boa parte em casa meio a pandemia da COVID-19), pois concentrada na tese. A dedicação e carinho que temos uns com os outros se refletem nos projetos e realizações feitas ao longo da vida.

## RESUMO

Esta tese tem como pressupostos reflexivos o planejamento urbano crítico e processual, no contexto em que ocorrem rápidas alterações socioeconômicas, políticas, tecnológicas e culturais de grande impacto na transformação do território, mais especificamente, da chamada globalização e da reestruturação produtiva, processos que resultam em uma metamorfose do espaço metropolitano e na reterritorialização, com efeitos desestabilizadores sobre os regimes de governança urbana. Partindo da constatação do descompasso entre as iniciativas de governança e as ações efetivamente implementadas na conjuntura do estado de São Paulo, período logo após a criação do Estatuto da Metrópole, foca-se no estudo do processo da criação e institucionalização da Região Metropolitana do Vale do Paraíba e Litoral Norte - RMVPLN, situada na Macrometrópole Paulista – MMP, tem-se como objetivo explorar descritivamente o desenvolvimento desse processo, na tentativa de abarcar os limites e potencialidades encontrados nas relações entre os atores regionais. Busca-se compreender como tais relações se deram diante das condicionalidades históricas expressas na dialética da governança do território metropolitano paulista. A metodologia é composta por análise de dados históricos e socioeconômicos, publicações dos mandatos dos parlamentares envolvidos no processo, atas de reuniões, sites das instituições de planejamento do governo estadual, notas técnicas de institutos de pesquisa, jornais e revistas da região; além de dados da Fundação SEADE, da extinta EMPLASA e do IBGE e entrevistas qualitativas com atores da RMVPLN. Dessa maneira, identifica-se a existência de uma lógica particular dentro das ações do grupo de atores propositores da RMVPLN, lógica essa centrada no argumento do fato regional em oposição ao argumento do fato metropolitano e, a partir dessa constatação, desdobram-se as classificações das expressões do fato regional, manifestadas nas falas dos atores entrevistados, quais sejam: questão ambiental; mobilidade e transportes; conectividade e pandemia da COVID-19; saúde; educação; e a questão cultural. Após relacionar os dados com essas classes de fatores, as análises mostram haver a prevalência da centralização política no planejamento, sob controle do governo do estado de São Paulo, política essa tomada por um cunho neoliberalizante; além do abandono das práticas de mobilização em torno da práxis de planejamento que estabeleça alternativas de soluções colaborativas para as expressões do fato regional, conforme preconizado quando da proposta da criação da RMVPLN.

**Palavras-chave:** Planejamento urbano. Regiões metropolitanas. Fato regional. Fato metropolitano. Atores sociais. Região Metropolitana do Vale do Paraíba e Litoral Norte. São Paulo. Brasil.

# THE EXPRESSIONS OF THE REGIONAL FACT: ACTORS AND REGIONAL PLANNING PRAXIS IN THE PROCESS OF CREATION AND INSTITUTIONALIZATION OF THE METROPOLITAN REGION OF THE PARAÍBA VALLEY AND NORTHERN COAST, STATE OF SÃO PAULO, BRAZIL

## ***ABSTRACT***

This thesis has as reflexive assumption the critical and procedural urban planning, in the context of rapid socio-economic, political, technological and cultural changes and great impact on the transformation of the territory. More specifically, the so-called globalization and productive restructuring, processes that result in a metamorphosis of the metropolitan space and reterritorialization, with destabilizing effects on the regimes of urban governance. Starting from the observation of the mismatch between the governance initiatives and the actions effectively implemented in the conjuncture of the state of São Paulo, period soon after the creation of the Metropolitan Statute, it focuses on the study of the process of creation and institutionalization of the Metropolitan Region of Vale do Paraíba and Litoral Norte - RMVPLN, located in Macrometrópole Paulista – MMP. The thesis aims to explore descriptively the development of this process, in an attempt to embrace the limits and potentialities found in the relationships between regional actors. The aim is to understand how these relations came about in the face of the historical conditions expressed in the dialectics of metropolitan governance in São Paulo. The methodology is composed of analysis of historical and socioeconomic data, publications of the mandates of parliamentarians involved in the process, minutes of meetings, websites of state government planning institutions, technical notes from research institutes, newspapers and magazines of the region; in addition to data from the SEADE Foundation, the now extinct EMPLASA and the IBGE, and qualitative interviews with actors from the RMVPLN. Thus, the existence of a particular logic within the actions of the group of actors proposing the RMVPLN is identified. This logic is centered on the argument of regional fact as opposed to the argument of metropolitan fact. Based on this observation, the classifications of the expressions of regional fact manifested in the speeches of the interviewed actors, are unfolded, namely: environmental issue; mobility and transportation; connectivity and pandemic of COVID-19; health; education; and the cultural issue. After relating the data to these classes of factors, the analyses show the prevalence of political centralization in planning, under the control of the state government of São Paulo, a policy taken by a neoliberalizing nature. Besides the abandonment of mobilization practices around planning praxis that establish alternatives of collaborative solutions to the expressions of regional fact, as recommended when the RMVPLN was proposed.

**Key-words:** Urban Planning. Metropolitan Regions. Regional Fact. Metropolitan Fact. Social Actors. Vale do Paraíba and Litoral Norte. São Paulo. Brazil.

## LISTA DE FIGURA

Figura 1 - As regiões metropolitanas e aglomerações urbanas do Estado de São Paulo .....	67
Figura 2 - A Macrometrópole Paulista – MMP subdividida em aglomerações urbanas e regiões metropolitanas .....	68
Figura 3 - Megarregião Rio de Janeiro – São Paulo: visão noturna. ....	85
Figura 4 - Região Metropolitana do Vale do Paraíba e Litoral Norte. ....	91
Figura 5 - Sub-regiões da Região Metropolitana do Vale do Paraíba e Litoral Norte	93
Figura 6 - Microrregiões Geoecológicas.....	93
Figura 7 - Região Metropolitana do Vale do Paraíba e Litoral Norte – Caracterização do território por unidades territoriais .....	95
Figura 8 - Densidade demográfica da RMVPLN em 2008. ....	96
Figura 9 - Gráfico da concentração do PIB nos municípios da RMVPLN em 2017...	98
Figura 10 - Gráfico da distribuição da população por grupos do IPRS na RMVPLN em 2018, em % .....	103
Figura 11 - Cartilha sobre o PLC 12/2001 propõe a criação da RMVPLN (Capa e Contracapa).....	128
Figura 12 - Linha do tempo resumo do processo de institucionalização da RMVPLN de 2001 até 2018.....	130
Figura 13 - Material de propaganda (folder) de Seminário sobre a criação da RMVPLN em 2001 (Capa, contracapa, páginas internas).....	133
Figura 14 - Cartilha sobre criação da RMVPLN em 2007 (Capa e última página)....	141
Figura 15 - Unidades de Conservação Ambiental no território da RMVPLN .....	159
Figura 16 - Recursos hídricos da RMVPLN.....	160
Figura 17 - Organismos da bacia hidrográfica do Rio Paraíba do Sul, parte referente à RMVPLN .....	161

## LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Dados da Região Metropolitana do Vale do Paraíba e Litoral Norte (RMVPLN) em relação ao estado de São Paulo (SP).....	91
Tabela 2 - Maiores e menores PIBs da RMVPLN .....	97
Tabela 3 - Perfil do IDH na RMVPLN por renda, longevidade e educação, em 2000 e 2010 .....	102
Tabela 4 - Número de casos de COVID-19 por município da RMVPLN (comparação entre datas-bases 25/05/2020 e 29/01/2021) e População municipal, 2021 .....	171

## LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

- ADESG – Associação dos Diplomados da Escola Superior de Guerra
- AGEMVALE – Agência de Desenvolvimento da Região Metropolitana do Vale do Paraíba e Litoral Norte
- ALESP – Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo
- BB – Banco do Brasil
- BNB – Banco do Nordeste Brasileiro
- BNH – Banco Nacional de Habitação
- C&T – Ciência e Tecnologia
- CAGED – Cadastro Geral dos Empregados e Desempregados
- CAIXA – Caixa Econômica Federal
- CAR/SP – Conselho de Arquitetura de São Paulo
- CDHU – Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano do Estado de São Paulo
- CEIVAP – Comitê de Integração da Bacia Hidrográfica do Rio Paraíba do Sul
- CETESB – Companhia Ambiental do Estado de São Paulo
- CF – Constituição Federal
- CIESP – Centro das Indústrias do Estado de São Paulo
- CODIVAP – Associação de Municípios do Vale do Paraíba
- CEPAL – Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe
- CSN – Companhia Siderúrgica Nacional
- CTA – Centro Técnico Aeroespacial
- DCTA – Departamento de Ciência e Tecnologia Aeroespacial
- DDD – Discagem Direta à Distância
- DIEESE – Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos
- EC – Estatuto das Cidades
- EM – Estatuto da Metrôpole
- EMPLASA – Empresa Paulista de Planejamento Metropolitano – S. A.
- EMTU – Empresa Metropolitana de Transportes Urbanos de São Paulo
- ENID – Eixos Nacionais de Integração e Desenvolvimento

ERPLAN – Escritório Regional de Planejamento

FMI – Fundo Monetário Internacional

FPIC – Funções Públicas de Interesse Comum

GEGRAN – Grupo Executivo da Grande São Paulo

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

IDH – Índice de Desenvolvimento Humano

IDHM – Índice de Desenvolvimento Humano Municipal

INPE – Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais

IPEA – Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas

IPHAN - Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional

IPRS – Índice Paulista de Responsabilidade Social

IPTU – Imposto Predial Territorial Urbano

IPVS – Índice Paulista de Vulnerabilidade Social

IR – Imposto de Renda

LC – Lei Complementar

LISS – Laboratório de Investigações em Sistemas Sócio Ambientais

MCMV – Minha Casa Minha Vida

MMP – Macrometrópole Paulista

NEPO - Núcleo de Estudos de População "Elza Berquó"

NT – Nota Técnica

ONU – Organização das Nações Unidas

PAM – Plano de Ação da Macrometrópole

PD – Plano Diretor

PDT – Partido Democrata Trabalhista

PDUI – Plano Diretor Urbano Integrado

PIB – Produto Interno Bruto

PL – Projeto de Lei

PLC – Projeto de Lei Complementar

PNDU – Plano Nacional de Desenvolvimento Urbano

PNUD – Programa das Nações Unidas Para o Desenvolvimento

PP – Partido Progressista

PPA – Plano Plurianual  
PPS - Partido Progressista Social  
PSC – Partido Social Cristão  
PSDB – Partido da Social Democracia Brasileira  
PT – Partido dos Trabalhadores  
PT/BA – Partido dos Trabalhadores da Bahia  
PV – Partido Verde  
RM – Região Metropolitana  
RMVPLN – Região Metropolitana do Vale do Paraíba e Litoral Norte  
SABESP – Companhia de Saneamento Básico do Estado de São Paulo  
SEADE – Sistema Estadual de Análise de Dados  
SP – São Paulo  
SPDR – Secretaria de Planejamento e Desenvolvimento Regional  
STF – Supremo Tribunal Federal  
SUDAM – Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia  
SUDENE – Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste  
SUS – Sistema Único de Saúde  
UNITAU – Universidade de Taubaté  
UNIVAP – Universidade do Vale do Paraíba  
URGHI – Unidade de Gerenciamento de Recursos Hídricos  
VA – Valor Adicionado

## SUMÁRIO

<b>1</b>	<b>INTRODUÇÃO .....</b>	<b>22</b>
<b>2</b>	<b>PROCESSOS DE URBANIZAÇÃO, METROPOLIZAÇÃO E A QUESTÃO DAS ESCALAS .....</b>	<b>36</b>
2.1	A questão urbana, o processo de urbanização planetária e as suas contradições .....	38
2.2	Metrópole e Metropolização do espaço .....	42
2.3	A questão das escalas e o processo de reescalonamento do território..	45
2.4	A diferença entre metrópole, metropolização e fato metropolitano.....	47
<b>3</b>	<b>O BRASIL, QUESTÕES FEDERATIVAS E AS METRÓPOLES .....</b>	<b>49</b>
3.1	Os desafios do federalismo brasileiro .....	50
3.2	Das iniciativas tecnocráticas autoritárias à “viralização” das regiões metropolitanas brasileiras .....	53
3.3	Planejamento urbano pós-transição democrática e as Regiões Metropolitanas .....	58
3.4	O Estatuto da Metrópole, seu processo de criação e aspectos legais ....	61
3.5	As metrópoles paulistas, a Macrometrópole Paulista e o processo de planejamento do estado de São Paulo .....	65
<b>4</b>	<b>O CONCEITO DE REGIÃO E A REGIONALIZAÇÃO DO ESPAÇO .....</b>	<b>75</b>
4.1	A região e os processos de urbanização e metropolização brasileiros ..	76
4.2	As contradições da regionalização brasileira e o fato regional .....	79
4.3	A Regionalização do Estado de São Paulo .....	83
4.4	O processo de urbanização da RMVPLN as fases iniciais e o despontar da fragmentação .....	87
4.5	Processo de urbanização da RMVPLN: uma região fragmentada e desigual .....	90
<b>5</b>	<b>HEGEMONIA, ATORES SOCIAIS E PLANEJAMENTO URBANO NO PROCESSO DE GOVERNANÇA.....</b>	<b>105</b>
5.1	Os atores e seus papéis.....	106
5.2	Planejamento urbano e participação política.....	109
5.3	Governança e gestão do território das Regiões Metropolitanas – a presença de “atores externos” ou “atores não estatais” .....	114
<b>6</b>	<b>PROCESSO DE CRIAÇÃO DA RMVPLN, PLANEJAMENTO E EXPRESSÕES DO FATO REGIONAL .....</b>	<b>121</b>
6.1	Os primeiros passos para a criação da RMVPLN: articulação e debates .....	121

<b>6.2</b>	<b>A RMVPL e os momentos após a institucionalização .....</b>	<b>146</b>
<b>6.3</b>	<b>Observações sobre os aspectos legais da RMVPLN.....</b>	<b>154</b>
<b>6.4</b>	<b>A RMVPLN e as expressões do fato regional.....</b>	<b>156</b>
6.4.1	As questões ambientais.....	158
6.4.2	Mobilidade e transporte .....	166
6.4.3	Conectividade, a questão da pandemia da COVID-19 .....	170
6.4.4	A saúde e as questões do SUS .....	174
6.4.5	O fato regional e a questão da educação superior .....	176
6.4.6	A questão cultural .....	180
<b>7</b>	<b>CONCLUSÃO .....</b>	<b>184</b>
	<b>REFERENCIAS .....</b>	<b>191</b>

## APRESENTAÇÃO

Apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Planejamento Urbano e Regional (PLUR), da Universidade do Vale do Paraíba (UNIVAP), essa tese foi desenvolvida com o intuito de tratar da questão da governança em escala metropolitana, dentro da perspectiva processual da urbanização do território e analisa o caso da Região Metropolitana do Vale do Paraíba e Litoral Norte (RMVPLN).

A composição desse texto leva em conta a revisão dos estudos e trabalhos programados e concluídos nas disciplinas do PLUR - UNIVAP e do Programa de Pós-Graduação em Planejamento e Gestão Territorial (PGT), da Universidade Federal do ABC (UFABC); além dos artigos redigidos e apresentados para encontros, seminários e publicação em revistas da área estudada. Resumidamente, apresenta a revisão bibliográfica realizada e os resultados das análises dos materiais levantados no trabalho de campo.

A decisão de pesquisar o tema e o objeto partiu, primeiramente, da ideia de me aproximar da realidade da região onde nasci e cresci, tanto teoricamente, quanto politicamente, de forma a reconectar o que a trajetória de vida tratou de separar. A escrita dessa tese foi antecedida por um acúmulo de experiências teóricas e práticas, universitárias, profissionais e políticas, ocorridas em outras regiões do estado de São Paulo, por vários motivos, inclusive por não haver uma universidade pública da área de humanas no Vale do Paraíba.

Indo estudar Ciências Sociais em Araraquara, SP, entre 2000 e 2008, onde também se deu o mestrado em Sociologia pela Universidade Estadual Paulista (UNESP), desde o trabalho de conclusão de curso até a dissertação, pesquisei a trajetória do Partido dos Trabalhadores (PT), tanto ideologicamente, quanto historicamente, no sentido de entender as suas origens, partes formadoras e abranger os caminhos tomados por essa organização política, utilizando metodologias de análise de dados primários e secundários, por meio de entrevistas e levantamentos documentais. Por conseguinte, aderi à militância no Movimento dos Trabalhadores Sem Teto (MTST), entre 2009 e 2012, dediquei-me a vivenciar coletivamente o cotidiano dos sem-teto, bem como a

mobilizar, organizar e negociar as pautas de direito à moradia, tanto na região metropolitana de Campinas, quanto no ABC paulista.

Após os anos de formação e distanciamento do Vale do Paraíba, de volta à terra natal, assumi profissionalmente a gestão de projetos no âmbito da Prefeitura Municipal de São José dos Campos, de 2013 a 2016, no Programa de Estruturação Urbana (PEU) do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID). Nesse processo, atuei com mediação de conflitos entre prefeitura e cidadãos, no planejamento e monitoramento de projetos de mobilidade, infraestrutura urbana e regularização fundiária, entre outros; momento em que tive também oportunidade de moderar reuniões com os trabalhadores de diversas secretarias municipais.

O fato de estar numa posição em que era possível agregar aos conhecimentos acadêmicos aprofundados na história do PT uma visão de quem havia participado dos movimentos sociais e trabalhado para o próprio Estado, em uma prefeitura petista, favoreceu a escolha do tema e o objeto de pesquisa para terminar a pós-graduação. Estava diante da oportunidade de fazer um trabalho interdisciplinar, importante para valorizar a pesquisa de doutorado e ao mesmo tempo multiescalar, fundamental para acrescentar um olhar crítico sobre a região como um todo, posicionando as reflexões acumuladas de anos sobre as questões de projeto e hegemonia política, processos de tomada de decisão, planejamento e participação, aplicação e monitoramento de recursos públicos, entre outras. Também pesou na escolha o fácil acesso aos documentos e personagens históricas, que estiveram na linha de frente e em diferentes lados e com diferentes visões de todo o processo estudado<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Colaboraram na tomada de decisão a respeito do recorte espacial as ideias trocadas com o autor do Projeto de Lei Complementar nº 12/2001 que propõe a criação da RMVPLN, Carlinhos Almeida, em diversas ocasiões de trabalho conjunto na prefeitura de São José dos Campos, durante os anos de 2013 e 2016, oportunidade em que Carlinhos foi prefeito e eu prestei serviços junto à Unidade de Gerenciamento de Projetos do Programa de Estruturação Urbana do Banco Interamericano de Desenvolvimento – PEU/BID. Além disso, tratou-se do assunto em variadas oportunidades de conversa com diversos outros atores partícipes da elaboração do projeto de criação da RMVPLN, pelo fato de serem familiares e amigos de longa data, como, p. ex., o arquiteto, urbanista e professor doutor Pedro Ribeiro Moreira Neto e o sociólogo e educador Moacyr Pinto da Silva. A partir de diálogos com essas pessoas, notei a falta de uma análise científica a respeito da Região Metropolitana do Vale do Paraíba e Litoral Norte.

A aspiração desse trabalho foi mostrar os motivos pelos quais as regiões metropolitanas não se desenvolvem plenamente no país, como os discursos preponderaram e/ou não se coadunam com a prática e como, no final do dia, muitas vezes o planejado não foi executado a contento e muito menos os resultados esperados foram atingidos. Não seria difícil apresentar exemplos de diversas realidades de Regiões Metropolitanas país afora, onde os desencontros citados estiveram presentes. O aprofundamento nesse único caso permite a leitura do processo em suas muitas variáveis e possibilita a análise crítica e abrangente do mesmo. Eventualmente, outros casos de RM serão citados pontualmente ao longo do trabalho, permitindo a melhor defesa da tese.

É preciso que se diga que, por lei, os governos estaduais têm a responsabilidade pela composição e normatização das novas unidades de Regiões Metropolitanas, com suas próprias constituições contendo fórmulas próprias de tratar as questões inerentes ao tema, com conceitos diversos em cada estado. Então, a opção por pesquisar a criação e institucionalização de uma RM paulista pesa no fato de esta estar próxima a diversas outras sob as quais se tem contato e análises realizadas, por exemplo, as RMs de Campinas, bem como o Consórcio Intermunicipal do ABC, parte da Região Metropolitana de São Paulo.

## 1 INTRODUÇÃO

O planejador, ao atuar, seja teórica ou praticamente, precisa focar no objeto, ou seja, na realidade presente do território em questão para não apenas definir a metodologia e ferramentas de atuação, faz-se necessário, principalmente, dialogar com as diferentes visões de mundo envolvidas e apreender os limites e desafios colocados, de modo a estar sensível às potencialidades, janelas de oportunidade, de cada situação dada. Assim, com o objetivo de conseguir apontar as tendências, evitando se colocar acima, como quem aponta o caminho ideal, ou à parte, como um mero instrumento inerente às estruturas dadas, para estar junto e responsabilmente atuante. É a partir dessa postura analítica que esta tese visa debater a institucionalização da Região Metropolitana do Vale do Paraíba e Litoral Norte.

O processo de urbanização extensiva e a falta de planejamento nas áreas metropolitanas do Brasil, apesar do avanço nas leis federais sobre as metrópoles em período recente, são as causas mais notáveis da baixa capacidade de governança, ou de interação e cooperação entre os gestores municipais, estaduais e federais e fazem parte do núcleo dos problemas do federalismo brasileiro tal como se estruturou historicamente. Além disso, os fatos de não haver participação política efetiva e nem acesso a recursos suficientes para solucionar desafios próprios de um território tão complexo como o brasileiro, enfraquece as regiões metropolitanas, locais em que se concentram, em grande medida, as oportunidades e os desafios de desenvolvimento de ferramentas de política urbana.

A legislação brasileira, ao caracterizar as Regiões Metropolitanas, alia os aspectos geográficos, de escala, com os populacionais, definindo como as mesmas devem ser, afirmando a concepção de que um território com características significativas de conurbação pode assumir o *status* de Região Metropolitana. A partir dessa premissa, a norma considera que uma Região Metropolitana se torna passível de realizar plena colaboração entre os municípios, estados e federação para a execução das Funções Públicas de Interesse Comum – FPICs, abrindo janelas de oportunidade de planejamento e democratização do acesso à infraestrutura urbana.

Pelas razões acima expostas, o debate que tem sido feito, em relação à concepção de região metropolitana presente na recente legislação brasileira, se preocupou em questionar a efetividade delas enquanto arranjos de governança, isso não apenas para se perguntar se a institucionalização de uma determinada Região

Metropolitana seguiu os critérios espaciais e escalares determinados pelos técnicos, ou se a elaboração do Plano Diretor Urbano Integrado – PDUI aconteceu dentro das normas, como também para colocar o foco na capacidade de uma Região Metropolitana, quando instituída, estimular a diversificação do uso do solo de acordo com as reais necessidades de toda região; além de implementar políticas integradas de mobilidade, segurança pública, saneamento básico, moradia, meio ambiente, entre outras. Tem-se ainda a necessidade de verificar se na hipotética Região Metropolitana tem havido abertura, possibilidades de participação dos interessados na definição das políticas regionais, nos critérios de criação dos projetos a serem investidos pelo governo do estado e executados pela região metropolitana.

Criadas nos anos 1970 de forma tecnocrática, as Regiões Metropolitanas vieram para tornar as capitais brasileiras espaços de planejamento e desenvolvimento territorial conectados com os desígnios do governo central. As primeiras nove regiões criadas em 1973 coincidiram com capitais brasileiras: São Paulo, Belo Horizonte, Porto Alegre, Curitiba, Salvador, Recife, Fortaleza, Belém e, no ano seguinte, o Rio de Janeiro. Nestes 45 anos desde a primeira região criada, muitos cenários mudaram; num período relativamente recente, chegamos ao montante de 29 Regiões Metropolitanas em 2005 e a 74 em 2020<sup>2</sup>. As unidades regionais, ou seja, Regiões Metropolitanas, Aglomerações Urbanas e Regiões Integradas de Desenvolvimento, abrangem no Brasil um total de 1400 municípios (25%), 119.606.110 milhões de habitantes em 2019 (57,5% do total) e concentram 70% do PIB em 2015 (o equivalente a R\$ 4,19 trilhões).

Prometendo integrar organização, planejamento e execução das Funções Públicas de Interesse Comum, as Regiões Metropolitanas constituem um dos principais arranjos de governança utilizados pelo governo federal, governos estaduais e municipais, sobretudo após 2015 a criação do Estatuto da MetrÓpole (BRASIL, 2015). Aos olhos de muitos prefeitos, vereadores, gestores públicos, deputados e estudiosos do tema, essa seria uma resposta perfeita para os problemas urbanos.

Verifica-se que a ideia, portanto, de Região Metropolitana é muito promissora. O discurso traz consigo a potencialidade de, organizadamente, promover o

---

<sup>2</sup> É bom lembrar que esse tipo de arranjo de governança varia também entre os consórcios intermunicipais, a exemplo do Consórcio do Grande ABC, experiência de grande valia para a compreensão da temática aqui discutida e na afirmação da tese. Dados do IBGE, 2020.

envolvimento dos municípios imbricados, por meio do Conselho de Desenvolvimento, que tem seus presidentes eleitos pelos prefeitos partícipes e os engaja regularmente em reuniões deliberativas; agenciar o processo de elaboração do PDUI, fazendo o diálogo entre os planos diretores municipais e o zoneamento integrado do território em escala regional; processo esse que pode perfeitamente ser percorrido com a participação dos setores da sociedade interessados, por meio de audiências públicas, definindo democraticamente as prioridades.

Para cumprir os seus objetivos, além de planejamento e gestão democrática e participativa, a definição de Região Metropolitana tem de ser levada à prática com estrutura e recursos financeiros: arrecadar recursos para o Fundo Metropolitano, taxando os municípios de forma proporcional e receber aportes do orçamento estadual para a execução dos projetos deliberados pelo PDUI; vinculando-se oportunamente aos programas federais, como vinha sendo realizado, por exemplo, como o Minha Casa, Minha Vida. Este programa dava oportunidade aos municípios ligados à Regiões Metropolitanas legalmente constituídas de participar da implantação de conjuntos habitacionais. Em síntese, fica evidente que os municípios que estão inseridos nas Regiões Metropolitanas possuiriam aportes mais seguros para encaminhamento e solução dos problemas vividos, contando com processos mais racional e logicamente definidos.

Para além das potencialidades, questiona-se nesse trabalho: como se dá a efetividade das Regiões Metropolitanas brasileiras? Em que experiência prática se realiza esse “dever ser” das Regiões Metropolitanas? Conforme o trabalho de Garson (2009a; 2009b), Klink (2010) e Souza (2006), reflete-se sobre a capacidade que as Regiões Metropolitanas brasileiras teriam de coordenar e integrar efetivamente o planejamento e a execução das funções públicas de interesse comum, ainda que tenham potencial para isso.

O estudo dessa tese inspirou-se na argumentação anterior e também numa pesquisa que se origina da constatação do descompasso entre as iniciativas de governança e as ações efetivamente implementadas no contexto do estado de São Paulo no período da criação do Estatuto da MetrÓpole, ocorrido em 2015, no mandato presidencial de Dilma Rousseff, do Partido dos Trabalhadores (PT). Contraditoriamente, as expectativas geradas com esse instrumento legal deram lugar a um esvaziamento das instituições de planejamento urbano e metropolitano criadas

ao longo dos anos 2000 no estado e no país, como, por exemplo, as Agências de planejamento das Regiões Metropolitanas.

Um espaço de observação possível dessas questões é a Região Metropolitana do Vale do Paraíba e Litoral Norte (RMVPLN), tendo em vista a sua diversidade, bem como a larga distância entre a data de sua proposição e a da sua institucionalização, significando um contexto complexo de variáveis para estudo.

A Região Metropolitana do Vale do Paraíba data-se de uma discussão iniciada ainda no ano 2001, quando foi elaborado e apresentado na Assembleia Legislativa de São Paulo (ALESP), pelo deputado estadual Carlinhos Almeida, PT, um projeto de lei propondo sua criação e instalação. Sua institucionalização e primeiras ações de planejamento ocorreram entre 2012 e 2017.

É necessário destacar a enorme diversidade econômica, cultural, populacional e geomorfológica, entre tantas outras, que caracteriza o conjunto da região. Igualmente, há que se lembrar a complexidade das presenças de atores públicos, das mais diferentes instâncias e importâncias, do mesmo modo que agentes privados com pesos e poderes de influência variados, todos participando do jogo, em se tratando da problemática da governança. Por isso, destacar depoimentos de significativos atores políticos envolvidos no processo de criação e implantação da RMVPLN, torna-se uma estratégia interessante na compreensão do mesmo, principalmente sob dois aspectos: a) enquanto narradores da história, para sua rememoração; b) do ponto de vista da construção da mobilização política para a criação da RMVPLN.

Dessa maneira, a tese propõe analisar os processos de planejamento urbano regional metropolitanos no contexto histórico de desenvolvimento regional e de planejamento no Brasil, país de dimensão continental, de economia dependente e politicamente dominado por práticas patrimonialistas (OLIVEIRA, 2003; LEITÃO, 2009; FONSECA; MONTEIRO, 2007).

Como objetivos gerais, a presente tese busca explicar a criação, institucionalização e a atual situação em que se encontra o desenvolvimento da Região Metropolitana do Vale do Paraíba e Litoral Norte e, para isso, registrar os fatos e acontecimentos em torno dos impasses do planejamento regional, analisá-los, buscar compreender suas consequências e para isso, retratar as dinâmicas de formação econômica, política e social da região ao longo da história buscando,

primeiro explorar, depois entender suas características fundamentais e principais gargalos regionais.

Ademais, intenta compor um quadro que demonstre a atuação dos agentes políticos e dos projetos para a RMVPLN ao longo do tempo, analisar o posicionamento político dos atores diante dos processos de planejamento da RMVPLN e analisar integração entre eles, compondo uma narrativa da governança regional metropolitana.

Mais especificamente, tem-se como objetivo central apresentar historicamente a trajetória da institucionalização da Região Metropolitana do Vale do Paraíba e Litoral Norte e, a partir da pesquisa exploratória e entrevistas com atores partícipes dessa trajetória, buscando colocar em diálogo as diferentes visões acerca do processo, dando condições de perceber as tensões entre as mesmas desde o momento inicial, em 2001, até os dias atuais (2020).

Dessa forma, apresenta-se na tese a hipótese da existência de uma lógica dentro das ações do grupo de atores propositores da RM na tentativa de pressionar o Governo do Estado de São Paulo para a realização da sua institucionalização, lógica essa centrada no argumento do fato regional, em oposição ao argumento do fato metropolitano. O desenho dessa hipótese central e de outras secundárias requer a aproximação com as características da região em questão, bem como com o histórico de formação, institucionalização e a problemática da governança e seus atores protagonistas.

Dessa forma, esse trabalho não busca responder aos modelos ideais de planejamento metropolitano, mas sim,

Tal como para os membros das carreiras jurídicas, que precisam acreditar no valor da justiça, ou para os médicos, que necessitam crer que a ciência promove a saúde, o planejador precisa crer e reforçar a crença de que os territórios importam para o entendimento dos demais processos econômicos, sociais e políticos. Há, pois, uma dimensão ontológica dos territórios, para além da mera escala de ocorrência de fenômenos (KLINK *et al.*, 2016, p. 386).

Diante dos objetivos colocados, essa tese de doutorado se enquadra dentro do tipo explicativo (MARCONI; LAKATOS, 2010), e, sendo assim, no processo de pesquisa foram analisados fatos, registradas as multi-causalidades e identificados os sentidos e as consequências de tais fatos. Houve a intenção de defender a tese colocada por meio de pesquisa exploratória que facilitasse o ganho de familiaridade

com o tema, de modo a torná-lo mais explícito e claro. Além disso, alguma pesquisa descritiva também foi realizada visando aprimorar o conhecimento das características da RMVPLN, da sua criação e de outros órgãos e instituições ligados à história e ao contexto da região, a partir dos quais foi possível o aprofundamento da compreensão dessa realidade.

A pesquisa passou pela realização da revisão bibliográfica, buscando a) compreender teoricamente as relações entre política de governança metropolitana e os processos de urbanização e metropolização planetário; b) levantamento das características das diferentes fases da política nacional para as metrópoles dentro do histórico de desenvolvimento regional brasileiro; c) levantamento de subsídios para compor um quadro de características históricas, morfológicas da RMVPLN e relacioná-las com as políticas de planejamento regional do Estado de SP; d) levantamento e composição do histórico de formação da RMVPLN enquanto instituição e sua política de governança; 5) análise das expressões do fato regional surgidas a partir das entrevistas e fazer um esforço de articulação de seus elementos, com vistas à explicitação dos impactos na dinâmica do desenvolvimento da Região Metropolitana do Vale do Paraíba e Litoral Norte.

Já o trabalho de campo obedeceu ao seguinte “roteiro”, para dar conta dos objetivos traçados: a) elaboração, agendamento, realização e transcrição de entrevistas com atores chave, b) materialização das narrativas do processo de criação e institucionalização da RMVPLN; c) levantamento de elementos de expressão do fato regional a partir das entrevistas transcritas, separação por tema e sistematização dos trechos das entrevistas de acordo com as temáticas das questões; d) levantamento e análise dos documentos sobre a institucionalização da RMVPLN (publicações dos mandatos, notícias de jornais e revistas, relatórios, sites e atas de reuniões), caracterização e análise das estruturas organizacionais, das narrativas em torno das institucionalidades, sentidos, metas de desenvolvimento e impasses ao longo do tempo.

Para as entrevistas semiestruturadas foram selecionados atores diretamente relacionados e protagonistas do processo de formação e institucionalização da RMVPLN, dessa maneira, sujeitos com capacidade de recapitular a trajetória da mesma, desde o início quando era apenas uma ideia, até o momento da sua

realização, pelo fato de atuarem à frente do mesmo e, a partir de suas próprias experiências, posicionarem-se e dar um testemunho privilegiado.

As entrevistas foram semiestruturadas, portanto, à medida que os diálogos foram acontecendo, os assuntos mais relevantes surgiram e foram desenhando, de acordo com a trajetória de cada entrevistado, um trecho diferente do processo, contribuindo para a composição de um mosaico, em enorme medida, graças às pessoas que gentilmente cederam seus depoimentos.

Dessa forma, as falas não se limitaram a retratar um único momento do processo, nem se tinha a pretensão de esperar que um único entrevistado fosse capaz de remontar o processo como um todo; mas, que a dinâmica das falas sobre essa região metropolitana abordasse os debates variados; e assim foram sendo pinçados os mais importantes, de acordo com os objetivos do trabalho.

Alguns atores encaram o engajamento como o principal propósito e buscam, estrategicamente, a participação política dos diferentes sujeitos sociais regionais para fazer a discussão dos rumos do território. As entrevistas, especialmente daqueles depoentes que podem ser considerados como autores da ideia, demarcam muito bem como a afirmação do fato regional se constituiu na principal tática utilizada para avançar em direção ao objetivo de conquistar a institucionalização da RMVPLN.

Com esse trabalho empírico, centrado na criação e institucionalização da RMVPLN, foi possível ver que a lógica das ações do grupo de atores propositores, na tentativa de pressionar o governo do estado de São Paulo para a sua institucionalização, lógica essa centrada no argumento do fato regional, como afirmado anteriormente, foi contraposto pelo mesmo o argumento do fato metropolitano, revelando a existência de concepções distintas sobre a práxis de planejamento. A esse conflito inicial, foi possível também constatar, com a evolução dos acontecimentos, a prevalência de distinções entre as ideias e a prática também relativas à pré-criação e à pós-institucionalização da RM, demarcando as diferenças entre os dois lados nos campos ideológico e da prática política em si.

Justamente pelo fato de terem atuado à frente da mobilização para a criação do projeto e de terem se posicionado de forma militante para que o mesmo acontecesse e fosse aprovado, foram selecionados atores diretamente relacionados ao processo de formação e institucionalização da RMVPLN; sujeitos com uma visão

privilegiada dos acontecimentos, capazes de recapitular a trajetória desde o início quando era apenas uma ideia, até o momento da sua realização e prática.

Com enfoque no momento inicial de criação e apresentação do Projeto de Lei Complementar – PLC que propõe a RMVPLN, mas não apenas nele, foram escolhidos o ex-deputado estadual e federal pela região, ex-prefeito de São José dos Campos, Carlos José de Almeida, o Carlinhos; o sociólogo e educador, ex-assessor do então deputado Carlinhos, redator e coordenador da primeira fase de debates da propositura do PLC, Moacyr Pinto da Silva; a professora doutora Sandra Maria Fonseca da Costa, professora-pesquisadora do Programa de Pós-Graduação em Planejamento Urbano e Regional – PLUR e pró-reitora de extensão da UNIVAP, participe dos debates promovidos pelo mandato do então deputado Carlinhos sobre a criação da região metropolitana; o sociólogo, professor doutor José Rogério Lopes, ex-professor da UNITAU, pesquisador da região em diversos institutos e também debatedor do projeto de lei de criação da RMVPLN.

O momento seguinte, de institucionalização da região metropolitana, foi abordado com maior ênfase nas entrevistas com o ex-prefeito do município de Jacareí, que já havia participado da fase de apresentação da propositura, como assessor do ex-prefeito Marco Aurélio de Souza, Hamilton Ribeiro Mota; o ex-prefeito de Queluz e primeiro vice-presidente do Conselho de Desenvolvimento da RMVPLN, José Celso Bueno, além do advogado e ex-presidente da EMPLASA, participe direto do processo de criação do Estatuto da Metrópole, José Luiz Pedretti<sup>3</sup>.

A organização dos dados advindos das entrevistas das atas de reuniões, publicações de mandatos, notícias de jornal e demais documentos se deu em categorias para a análise de conteúdo (BARDIN, 2011), escolhidas a partir de temas fundamentados na tese que se queria afirmar. Essas categorias se resumem basicamente nos temas relativos aos processos de planejamento regional (CODIVAP, planos regionais, políticas de governança); os diferentes momentos desde a criação da RMVPLN; as expressões do fato regional (questão ambiental/água/bacia do Rio Paraíba; saneamento básico; mobilidade e transporte; saúde; educação; conectividade e a pandemia da COVID-19; além da cultura).

---

<sup>3</sup> Essa pesquisa recebeu o Certificado de Apresentação para Apreciação Ética (CAAE), sob o N. 46505115.5.0000.5503.

A recuperação e análise do processo como um todo, desde a criação do Projeto de Lei Complementar - PLC até a institucionalização, se obteve também por meio da narrativa dos atores entrevistados, com as análises do conteúdo das entrevistas, permitindo a composição de uma linha do tempo sobre a institucionalização da RMVPLN, com começo, meio e fim.

Posteriormente, quando relacionados com a composição da narrativa do desenvolvimento do processo e colocados em confronto com a tese, julgou-se que a análise das categorias de conteúdo de todas as entrevistas permitiu encontrar com clareza os sentidos das ações, conforme colocado nos objetivos acima elencados. A discussão e os resultados, por fim, partiram do desenvolvimento da relação da reconstituição das narrativas e análise do processo de formação da RMVPLN como um todo; da relação entre essas narrativas e a análise do conteúdo dos documentos levantados e sua classificação nos temas distintos, assim como da interpretação analítica da expressão dessas relações dentro da política de governança da RMVPLN, como ela se dá efetivamente e estruturalmente e também seu rebatimento no território, a partir da leitura das expressões do fato regional.

A tese está dividida em seis seções, sendo as quatro primeiras de caráter mais “conceitual”. A primeira seção foi intitulada “Processos de urbanização, metropolização e a questão das escalas” e faz referência ao olhar processual acerca da urbanização planetária, trabalhando a influência desta nas análises dos conflitos vividos nos territórios. A seção se dedica a discutir algumas das principais determinações dos processos de urbanização sobre o território planetário, relacionando suas tendências com referenciais teórico-conceituais da teoria urbana crítica. Aborda ainda as particularidades do processo de urbanização na formação social, econômica e política brasileira e sua inserção no capitalismo internacional, mostrando como as práticas políticas limitantes que perpassam o planejamento territorial do país e do estado de São Paulo interferem na neoliberalização do território.

Como é costumeiro às Regiões Metropolitanas enquanto redes urbanas, convivem na RMVPLN realidades diferenciadas entre os entes municipais componentes da mesma. Ou seja, as realidades são desiguais entre os municípios, em um panorama composto por alguns que se destacam pela força econômica, população e vários outros indicadores, enquanto em volta destes gravitam pequenos

municípios, dependentes dos primeiros, com economias e centros urbanos reduzidos, falta de estrutura de determinados serviços, etc.

Na Região Metropolitana do Vale do Paraíba e Litoral Norte o município de São José dos Campos é o grande destaque, vindo a seguir Jacareí e Taubaté, que serão aprofundados nas seções seguintes. Ao pensar nessas características da RMVPLN, é preciso lembrar que a sua regionalização está historicamente relacionada com a dinâmica dos mais amplos processos de urbanização e de metropolização no contexto do capitalismo, assim como se dão as conformações das relações sociais determinadas por esses processos no espaço da região.

A primeira seção originou-se, portanto, da necessidade de se obter respostas a respeito das decisões que refletem os rumos da sociedade urbana; mais especificamente, sobre como são coordenados os projetos e ações sobre o urbano da escala metropolitana regional no Brasil, quais as estratégias refletidas, a quem beneficiam e quais as consequências desses processos. Na escala regional, a dificuldade seria ainda maior, uma vez que, no território policêntrico, as pressões são dirigidas diretamente aos governos locais, cobrando soluções para problemas de alcance regional (FREY, 2007).

Ainda que não se foque na explicação causal, é notório que a governança metropolitana enfrenta um grande desafio, representado pela necessidade de articular as pressões das comunidades locais dentro do processo de urbanização planetária e o que este representa, estando frequentemente exposta aos efeitos da urbanização extensiva. Buscou-se, então, levantar bases para refletir o processo de metropolização do território regional e debatê-lo criticamente, com vistas a melhor interpretá-lo diante do chamado fato metropolitano. Apresenta-se, também, nesse contexto, um olhar crítico para a questão das escalas com o objetivo de compreender as disputas sob as quais se dão as suas definições, para afirmar a natureza de trans e multi escalaridade do território.

A segunda seção, intitulada “Os impactos da formação social, econômica e política do Brasil na federação brasileira e as suas metrópoles” tratou de apresentar a conformação do federalismo na sociedade brasileira, com o objetivo de dar bases ao debate sobre as relações entre os entes federativos ao longo do tempo e como se dão as implicações dos conflitos advindos das mesmas nas definições das

responsabilidades acerca das políticas urbanas no país. Para tanto, parte-se de uma descrição histórica com alguma minúcia de como se deram os processos de reestruturação das responsabilidades entre os entes ao longo do tempo no país, mostrando-se as mudanças e permanências no federalismo. Os processos analisados são reveladores das estratégias político-econômicas em voga e dos vieses que orientaram a política urbana nos diferentes períodos da história brasileira. Os traços da economia política das metrópoles no Brasil revelam como a sociedade nacional se relaciona com os fluxos internacionais do capitalismo em cada período, permitindo compreender o papel do país na divisão internacional do trabalho (SANTOS, 2005). Fez-se referência ainda às questões federativas brasileiras, com ênfase no problema dos governos estaduais; trabalhou-se a criação das regiões metropolitanas no Brasil, como se estruturam distantes das formulações dos técnicos do planejamento urbano no país e como servem, principalmente, aos interesses dos grandes agentes econômicos; apresenta-se o processo de criação das bases e do próprio Estatuto da Metrópole; e, por fim, discute-se a criação da Macrometrópole Paulista, no âmbito de uma nova escala de planejamento.

A terceira seção recebeu o título “O conceito de região e a regionalização do espaço”. Essa seção apresenta a base conceitual sobre a região enquanto categoria de análise, na tentativa de compreender e debater as táticas dos agentes sociais politicamente envolvidos na proposição da RMVPLN, em 2001, ao levantar diversos temas regionais como argumentos para sustentar a defesa das posições favoráveis à criação da mesma. Por meio do discurso político da importância de se trabalhar em conjunto frente às diferentes manifestações das determinantes do processo de urbanização da região, os propositores da criação da Região Metropolitana encontraram no esforço da sua criação um fato que os conectava e mobilizava aos demais agentes políticos. Assim sendo, essa seção veio dar suporte para a compreensão da dinâmica de regionalização enquanto expressão dos fatos determinado pelos processos mais amplos do que a escala metropolitana em si; trazendo também para a análise a sua natureza econômica, histórica, cultural, geocológica, social e política. A seção discute o conceito de região a partir da geografia humana e da economia regional, apresentando alguns olhares específicos sobre as determinações capitalistas no território, o processo de regionalização e as particularidades da realidade brasileira.

Daí em diante, trabalha-se a regionalização no Brasil e no estado de São Paulo, descrevendo como as determinações históricas marcam o caráter do desenvolvimento territorial e possuem tendências fragmentadoras. Seguindo a linha de análise realizada nas primeiras seções, desenha-se uma subseção para examinar as características socioeconômicas e históricas da RMVPLN como um todo, por meio de uma série de dados que, relacionados, compõem um panorama regional.

A quarta seção faz jus ao tema da participação política dos atores e seu papel na conformação social, principalmente para dar conta de compreender como a filiação político-partidária dos autores da proposta da criação da RMVPLN influencia na *práxis* de planejamento urbano apresentada no contexto estudado. Assim, intitulada “Hegemonia, atores sociais e planejamento urbano no processo de governança”, essa seção aborda tanto a ideia de atores sociais dentro da perspectiva da ciência política, quanto entra na discussão sobre participação e comunicação dentro do campo do planejamento urbano, discutindo os exemplos mais comuns ao ambiente do planejamento, como as audiências públicas e o orçamento participativo. Em seguida, apresenta um debate conceitual sobre a governança metropolitana, com o objetivo de incluir os atores estatais e não estatais dentro da proposta analítica e, desmistificando o que seria a ideia de governança colaborativa, discute a falta de uma autoridade metropolitana como um dos principais problemas das regiões metropolitanas brasileiras.

A quinta seção da tese, dedica-se a análise do campo empírico – em particular das entrevistas – chamado de “Processo de criação da RMVPLN, planejamento e expressões do fato regional”, contém o material usado para reconstruir historicamente o processo desde a criação da proposta da região metropolitana, passando pelo momento da sua institucionalização, até os dias em que a mesma experimenta na prática viver um período de pós-institucionalização, parte em que as entrevistas são o principal material de trabalho. Na sequência, apresentou-se, também com foco empírico e na linha das análises teórico conceituais do material das entrevistas, toda uma subseção sobre as expressões do fato regional, feita por meio do levantamento dos principais argumentos usados pelos atores para sustentar a ideia da criação da região metropolitana; também como argumento para destacar a potencialidade das regiões metropolitanas como arranjo de governança.

Como fatos regionais que são, surgem nas falas dos entrevistados e se apresentam as expressões das questões:

- Ambientais, dando conta dos temas relativos ao saneamento básico, abastecimento de água, poluição e mineração. Todos esses temas ligados, basicamente, ao uso comum do rio Paraíba do Sul; são nítidas expressões de como um problema de um município está afetando o conjunto da região e tem potencial para ser solucionado com a região metropolitana;
- Mobilidade e transporte, sendo abordados a partir dos dados do movimento pendular e a rede de vias e fluxos formada por meio de rodovias, portos e aeroportos que se localizam na região, mostrando a complexidade da questão dos transportes e a necessária abordagem crítica dos transportes em caráter regional;
- Conectividade e a pandemia da COVID-19, trazidos como exemplo de uma questão que impõe uma discussão sobre a transescalaridade do território da RMVPLN, dada a natureza da pandemia, que se espalha de acordo com as oportunidades de contágio de novas vítimas;
- Saúde, abordado para tratar principalmente do tema da rede formada entre os municípios para uso do SUS, seus limites e potencialidades, quando trabalhado do ponto de vista da região metropolitana;
- Educação, dá conta da necessidade de ampliação na qualidade da educação em toda região, com foco principal na questão do ensino superior. Notou-se o fato crítico de não haver uma universidade plena, pública e gratuita no território, para contribuir cientificamente e absorver as demandas de alternativas de desenvolvimento regional que sejam representativos da diversidade nela encontrada;
- Cultura, apresentou como as práticas cotidianas estão diretamente relacionadas com a economia, relações sociais e políticas determinantes na história de qualquer região. Com a particularidade de mostrar que é necessário dar conta de um patrimônio cultural, composto de uma diversidade enorme de representações sociais, que ainda não foi apropriado, de forma aprofundada e científica, pela socioeconômica regional.

As considerações finais retomam as premissas de estudo e o caminho analítico realizado no trabalho para demonstração da hipótese formulada.

## **2 PROCESSOS DE URBANIZAÇÃO, METROPOLIZAÇÃO E A QUESTÃO DAS ESCALAS**

Esta seção analisa uma série de questões de cunho estrutural e conjuntural importantes para a compreensão de como se dá a permanente reprodução de políticas de planejamento e governança do território que implicam em injustiças sociais e ambientais, disparidades regionais e, em consequência, desenvolvimentos historicamente determinados de desigualdades sob o território.

A primeira parte aborda o processo de urbanização planetária, apontando as tendências de fragmentação, homogeneização e hierarquização do espaço. Tem também a finalidade de analisar como se dá a tentativa de reconstituição dos processos de acumulação capitalista dentro da conjuntura mais recente e indica que os diversos conflitos urbanos ocorrem devido à alta especialização das políticas territoriais urbanas, que reproduzem as contradições, de exclusão social, historicamente dadas no capitalismo.

Dessa maneira, trabalha-se o conceito de urbanização planetária, advinda da teoria crítica (BRENNER, 2017), para então compreender o processo de metropolização e suas particularidades regionais no Brasil e na Região Metropolitana do Vale do Paraíba e Litoral Norte. A partir da linha do tempo, embasada nas teorias de Henri Lefebvre (2008), passa-se pela compreensão do que vem a ser a chamada reestruturação produtiva do capital e o processo de globalização, marcas históricas desses processos.

A segunda parte da seção tenta recompor como os espaços metropolitanos se apresentam no capitalismo, tentando relacionar essa realidade com os diferentes referenciais teóricos de metrópole, debatendo também o processo de metropolização do espaço e suas tendências à especialização. Com o objetivo de analisar como os processos de transformação desses espaços acontecem de maneiras distintas, relacionam-se as tendências apontadas com o território em foco na tese, destacadamente um território metropolitano.

O processo de metropolização promove transformações no território a partir de determinações historicamente compreendidas, portanto, carrega consigo as contradições implícitas nas estratégias de acumulação e as disputas de hegemonia. Tais processos históricos trouxeram novos vetores de luta social urbana que estão se

cristalizando. O crescimento das cidades e a nova estrutura produtiva caminharam juntos, deixando rastros do que viria a ser o urbano e suas novas denominações, ou o modo de vida urbano enquanto processo de destruição criativa envolvido dentro das contradições do capitalismo.

Trata-se de abordar as consequências dos processos de reestruturação do território sob o capitalismo, buscando analisar como os processos acima aludidos, de urbanização e metropolização, implicam em uma nova política de escalas, tendencialmente múltipla.

O intuito dessa análise é compreender como as novas políticas de escala implicam em um desafio para a atuação estatal planejada e, principalmente no caso brasileiro, acaba por acontecer desconectado da realidade regional e local, implicando em maior desigualdade e desequilíbrio socioambiental. Nesse contexto, aborda-se a questão de como o tecido urbano contemporâneo se apresenta hierarquizado e fragmentado, sendo possível facilmente identificar as contradições entre o que o território da metrópole pretende e o que ele realmente oferece aos cidadãos (LENCIONI, 2015).

Não há dúvidas a respeito das limitações democráticas do urbano, ou seja, da incapacidade de prover a todos os meios para viver, de forma equânime. Estas contradições se materializam de várias formas e estão presentes nos mais superficiais sinais vistos nas ruas, com a falta de acesso a direitos básicos, como moradia, infraestrutura básica e saneamento convivendo, lado-a-lado, com lugares repletos de infraestrutura e serviços, além de manifestações mais sutis, como obras de estética, ordenação e regulação de ambientes urbanos de concepção arquitetônica discriminatória ou antidemocrática, porque inacessível econômica e espacialmente.

O dilema predominante no cenário urbano metropolitano pode ser interpretado como uma consequência da necessidade de se criar ambientes mais dinâmicos e modernos para atender os parâmetros de economia globalizada e/ou, também, como uma forma de amenizar a demanda por medidas que mitiguem os problemas de desigualdade social e questões ambientais. Compreender esta dialética, entre o que se espera do urbano (discurso) e o que ele oferece (prática), dentro da perspectiva do planejamento urbano crítico apresentada, exige apreender as contradições presentes,

oriundas dos conflitos de interesses, refletidos nas diferentes estratégias de cada estrato social que se escondem por trás das ações de planejamento (SOUZA, 2008).

## **2.1 A questão urbana, o processo de urbanização planetária e as suas contradições**

A chamada “questão urbana” (CASTELLS, 1983) é central em praticamente todas as formas de interpretação do mundo na atualidade e, mais do que isso, os desígnios do urbano representam hoje mais do que o local onde se dão os conflitos e as lutas sociais, já que, compreendido como espaço de direitos, como cunhou Henri Lefebvre, nos anos 1960, se referindo ao direito à cidade, atualmente o urbano representa um interesse em disputa em si.

O tecido urbano é resultado das contradições permanentes da história que compõe o processo de urbanização estendida e que, ao invés de ser simplesmente concentrada em pontos nodais ou confinada entre regiões fronteiriças, é organizado desigualmente e ainda mais densamente distribuído sobre vastos trechos do mundo inteiro. Dessa forma, não é possível enquadrar esse tipo de formação em conceitos tradicionais como os de “urbanismo” e “metropolitanismo” ou afirmar um dualismo entre urbano e rural (BRENNER, 2013, p. 90). Nas palavras do professor de teoria urbana, Neil Brenner:

Logo, o urbano já não é somente um local ou arena de conflitos políticos, mas se tornou um dos seus principais interesses em disputa. Cada vez mais, a reorganização das condições urbanas aparece como um meio para modificar, em seu conjunto, as estruturas político-econômicas e as formações espaciais gerais do capitalismo mundial correspondentes à primeira fase do século XXI (BRENNER, 2018, p.268).

A sociologia urbana de Louis Wirth, em 1969, definia os contornos do urbanismo e tinha como propriedades sociológicas a análise do aumento do tamanho da população, o aumento da densidade populacional e o aumento dos níveis de heterogeneidade demográfica, sendo necessário hoje ter novos parâmetros e uma conceitualização ampliados em relação ao urbano. O urbano é uma abstração concreta na qual as relações sociais contraditórias do capitalismo são territorializadas.

Independentemente de suas dimensões ideológicas, que são consideráveis, a noção do urbano não pode se reduzir a uma categoria de prática; segue sendo uma ferramenta conceitual crítica em qualquer tentativa de teorizar a atual destruição criativa do espaço político-econômico sob o capitalismo do século XXI. Como reconheceu Lefebvre (1970 [2008]), esse processo de destruição criativa (em seus termos ‘implosão-explosão’) não se limita a nenhum lugar, território, ou escala de tipo específico; gera uma ‘problemática’, uma síndrome de condições, processos, transformações, projetos e lutas emergentes, que se conecta à generalização desigual da urbanização em escala planetária. Consequentemente, deve-se sustentar a continuação da teoria urbana, embora em uma forma reinventada criticamente, que identifique o caráter dinâmico e criativamente destrutivo do ‘fenômeno urbano’ (LEFEBVRE, 1970 [2008]) sob a ordem capitalista e que, sob essa base, ajude a decifrar os padrões emergentes da urbanização planetária. De acordo com a adequada formulação combativa de Ananya Roy (2009<sup>4</sup>, p. 820), esse momento é sem dúvida o ideal para ‘abrir novas geografias teóricas’ para uma abordagem rejuvenescida dos estudos urbanos críticos (BRENNER, 2017, p. 276-277).

No entanto, como constitutivo do processo de urbanização, qualquer objeto observado dentro dessa perspectiva precisa considerar as dimensões históricas resultantes da implosão e explosão, daquilo que Lefebvre<sup>5</sup> (2008) chamou de “a caixa preta” do urbano. Segundo o autor, a sociedade urbana é aquela que é sucessora da sociedade industrial e o tecido urbano não designa, de maneira restrita, o domínio edificado nas cidades, mas o conjunto das manifestações do predomínio da cidade sobre o campo.

O ponto de partida da linha do tempo da sociedade urbana segundo Lefebvre é a cidade da Grécia antiga, a polis, predominantemente política, mas agrária; que passa depois pela cidade da idade média, chamada pelo autor também de comercial, onde há uma inflexão do agrário para o urbano. Porém, é na cidade industrial, na qual se dá a fase crítica e ocorrem a implosão e explosão do urbano. Para Lefebvre, esse é o momento em que incidem, concomitantemente, a elevação da concentração urbana, o êxodo rural, a extensão do tecido urbano e, finalmente, a subordinação do agrário ao urbano.

---

<sup>4</sup> Não há versão traduzida em português do trabalho da autora, assim, ver: ROY, 2009, na seção 7, “Referências”.

<sup>5</sup> É importante salientar a filiação marxista de Lefebvre (LEFEBVRE, 2008), o que significa também dizer que o autor considera que a sociedade capitalista está dividida em classes sociais e, dessa maneira, os homens e mulheres nascem em uma realidade já dada historicamente e nela encontram-se separados socialmente entre os que possuem os meios de produção e os que vendem sua força de trabalho para viver, ou seja, sob a égide da luta de classes.

De forma mais específica, o processo de formação de mais-valia aprofundado no capitalismo inicia sua produção no campo e depois se desloca para a cidade, onde sua realização se dá em bancos, comércio, etc. A sua distribuição é a geradora de lucros e dá capacidade de crescimento aos investimentos; portanto, o centro urbano no modo de produção capitalista tem uma função essencial, não sendo apenas superestrutura sem ligação com o modo de produção (LEFEBVRE, 2008). Se, para Marx (2011), a reprodução da sociedade capitalista produz a homogeneização, fragmentação e a hierarquização do trabalho, similar interpretação tríplica é usada por Lefebvre para teorizar a respeito do espaço social, que considera ser homogêneo, fragmentado e hierarquizado (LENCIONI, 2017).

A geógrafa Sandra Lencioni (2017) trabalha a questão da urbanização planetária através do conceito de pós-urbano. A autora trata o processo de metropolização do espaço afirmando que a partir da dinâmica de reprodução do capital dentro do contexto atual de capitalismo financeiro, da globalização e dominação do setor imobiliário, os hábitos e valores pós-urbanos chegam a todos os lugares.

É possível afirmar que há uma homogeneização da paisagem nas quais se expressam as formas de produção social da vida, que produzem o mesmo em diferentes espaços. No entanto, essa homogeneização não se dá na totalidade do espaço, o que ocorre é um processo de fragmentação, relacionado com a forma da reprodução do capital, diferenciada em cada parte e formada por uma hierarquia espacial<sup>6</sup> (LENCIONI, 2017).

Com a finalidade de compreender os limites da chamada urbanização difusa e a constituição de megarregiões Sandra Lencioni (2017) interpreta a unidade entre as cidades de São Paulo e Rio de Janeiro, dizendo da particularidade historicamente constituída das dispersões urbanas e chama a atenção para a ideia de totalidade, composta ao mesmo tempo de dispersão e concentração, coesão e dispersão.

Roberto Monte-mor (2006), arquiteto e urbanista, também recorre a Lefebvre para teorizar sobre o que é a chamada práxis urbana. Citando Lefebvre, Montemor

---

<sup>6</sup> Ainda há que se compreender a constituição do que se chama de “nebulosas urbanas”, ao discorrer sobre as diferentes ideias elaboradas para explicar teoricamente as formações, como p. ex., megalópoles e megarregiões (SASSEN, 1998; LENCIONI, 2017).

afirma que a práxis se refere à questão urbana e que essa vem se tornando a questão espacial em si mesma. Em síntese: “A cidade, na visão histórica determinante na economia política, constitui o resultado do aprofundamento da divisão socioespacial do trabalho em uma comunidade” (MONTE-MOR, 2006). O autor chama esse processo de urbanização extensiva.

Assim, para os autores citados, Brenner, Lencioni e Monte-mor (2006), a sociedade urbana nada mais é do que a síntese dialética (e virtual) da dicotomia cidade-campo. A partir dessa síntese, é possível compreender o desdobramento do debate sobre o processo de metropolização da sociedade urbana, as relações sociais ocorridas, as estratégias de ação, disputas de hegemonia, e como ambas rebatem nas diferentes escalas do território.

Uma das decorrências desse processo histórico nas últimas décadas, em especial nas regiões de predominância das maiores economias do mundo, tem sido a adoção de iniciativas de políticas espaciais seletivas, mobilizadas pelos governos nacionais, estaduais e municipais. Essas políticas têm com o objetivo de se criar novas matrizes de investimento para o capital transnacional, por meio da promoção induzida do desenvolvimento urbano em vastas zonas dos seus territórios (BRENNER, 2013).

Concomitantemente, enquanto miram os centros urbanos, os governantes responsáveis pela promoção dessas intervenções direcionadas, agem no sentido de articular os largos “campos de acumulação e regulação espacial” em efeito cascata com corredores de transportes, infraestrutura, telecomunicações, redes de energia, zonas de livre comércio; além dos triângulos de desenvolvimento e regiões de fronteiras internacionais, etc (BRENNER, 2013).

Como exemplo desse processo, na Macrometrópole Paulista – MMP, acontece a proposição de políticas de desenvolvimento em período recente, baseada em eixos e envolvendo amplas escalas territoriais. A criação de um Plano de Ação da Macrometrópole – PAM, vem no sentido de abrigar na agenda estadual de planejamento regional projetos que visam atender as demandas de desenvolvimento envolvidas num projeto maior de desenvolvimento econômico, voltado ao progresso das amplas camadas de inversão de capitais em andamento no território da América Latina na atualidade (TAVARES, 2018).

Essas concepções são relevantes quando se observa o processo de urbanização da RMVPLN e as particularidades das relações sociais e políticas imbricadas nesse processo. Ao assumir como pressuposto a existência de uma contínua “destruição criativa” (HARVEY, 2008) também sob o espaço da RMVPLN, passa-se a notar como e quando essas determinações se apresentam no território e nas relações entre os seus habitantes. Como afirmado acima, as determinações sob o urbano não são apenas superestruturais e ideológicas, mas sim parte imbricada integrante da produção e reprodução da vida, assim, incorrem em homogeneização, fragmentação e hierarquização sob aspectos totais da mesma, dentro da perspectiva de análise do desenvolvimento capitalista.

## 2.2 MetrÓpole e Metropolização do espaço

A etimologia da palavra metrÓpole origina-se do termo latino “metr(O)polis”, que vem do grego “μητρόπολις”, composta pela união das palavras “μήτηρ” (méter/útero, mãe) e “πόλις” (pólis/cidade). Sendo assim, a “mçtropolis” conformava a cidade-mãe, aquela que dava origem às outras com as quais se relacionava. Na Grécia antiga, considerava-se o fato de uma cidade-mãe dar origem às outras, ainda que guardando independência umas das outras<sup>7</sup> (LENCIONI, 2006).

MetrÓpole é um conceito polissêmico e qualquer que for a interpretação a seu respeito deve considerar alguns pontos comuns, quais sejam: 1) a forma urbana metropolitana tem um tamanho expressivo, tanto em relação à população, quanto à extensão territorial; 2) a metrÓpole concentra uma diversidade grande de atividades de ordem econômica, destacando-se serviços de administração e gestão; 3) na metrÓpole se dá uma concentração de trocas de natureza comunicativa, ou seja, grande número de emissões e recepções de fluxos de informação; 4) a localidade da

---

<sup>7</sup> Observar que a designação do conceito de metrÓpole se enquadra na discussão teórica referente à principal expressão usada para caracterizar o espaço em que se movimentam as relações da sociedade urbana. Ademais, a questão é saber se o que vem sendo analisado objetivamente se enquadra ou não na semântica do conceito de metrÓpole, que vem se alterando ao longo do tempo, já que o esforço é de compreender a produção e reprodução social do espaço nos tempos atuais da urbanização e não simplesmente tentar enquadrar a realidade ao referido conceito. As palavras têm seu tempo histórico e do qual quase nunca podem ser abstraídas, nas tentativas de atribuir novas representações mentais, com o objetivo de transformá-las em ferramentas para ajudar a pensar e explicar o real. Portanto, o significado de metrÓpole para a civilização grega é bem diferente do significado que vem sendo geralmente dado ao mesmo conceito na atualidade (LENCIONI, 2017).

metrópole distingue-se por ser privilegiada no quesito inovações; 5) muitos tipos de redes, como transportes, informação, comunicação, cultura, inovação, consumo e poder, se concentram nas metrópoles (LENCIONI, 2006; MARIA; DAVANZO; NEGREIROS, 2010).

A essas características elencadas, entretanto, há que se considerar uma série de relações entre as quais precisam ser pesadas a localidade de cada metrópole e a disposição dentro da geopolítica atual, entre outras características relevantes. Há, fundamentalmente, a necessidade de relativizar o tamanho das metrópoles levando em conta a localização das mesmas, não há como comparar uma metrópole que pode ser grande no contexto de um país de grandes dimensões, com outra localizada em um país de dimensões muito menores (LENCIONI, 2006).

Outro aspecto diz respeito aos serviços de gestão e administração, que são, em grande parte, relativos ao grande capital e às grandes empresas além dos serviços relativos ao capital financeiro. Ademais, a gestão e administração dos serviços públicos e atividades da esfera pública também se enquadram nessas características da metrópole, ou seja, a concentração de poder e controle político, tendo como finalidade a gestão da reprodução do capital.

Na esteira desses serviços e atividades econômicas e políticas, necessariamente vem a quantia elevada de fluxos de comunicação e informação.

Resumidamente, podemos dizer que, embora o conceito de metrópole seja polissêmico, no contexto atual da globalização em que há uma crescente integração mundial dos mercados de produtos, de serviços e de capitais, as diferentes concepções do que vem a ser uma metrópole guardam, em comum, alguns aspectos, destacando a concentração de serviços – privados e públicos – que buscam garantir a gestão da reprodução do capital e sua viabilização política (LENCIONI, 2006, p. 46).

Indo além do conceito clássico de metrópole, que ainda possui um sentido válido para caracterizar os espaços urbanos da realidade contemporânea, há que se considerar a respeito das mesmas que apresentam mudanças profundas e dinâmicas diferentes de tudo que vem sendo explorado. O que essas mudanças expressam é considerado uma verdadeira metamorfose espacial e, segundo Lencioni (2017), resulta do processo de metropolização do espaço.

Mesmo não sendo exclusiva desse período, o processo de metropolização é conhecido pela dinâmica de transformação oriunda da globalização e da reestruturação produtiva, trazendo as mesmas para os espaços metropolizados e não-metropolizados. Isso significa dizer que, ainda que não metropolizados, os espaços sofrem os mesmos efeitos do processo de metropolização nos quais estão integrados, com consequências distintas em cada um dos mesmos. Esses processos ocorridos no contexto atual informam o quanto o espaço é permeado por uma mesma lógica, ainda que possa parecer dicotômica, carregada de referências fundamentais para análise do tecido urbano sob o capitalismo contemporâneo (LENCIONI, 2017).

Aos referidos espaços em metamorfose, diz-se metropolizados e não metropolizados, sendo os primeiros estreita e concretamente ligados à cidade grande por meio do fluxo de pessoas, mercadorias e capitais; estes fluxos ocorrem de maneira intensa e permanente e são coincidentes com grandes eixos de capitalização. Já os espaços não-metropolizados, caracterizam-se por uma densidade demográfica rural e fraca, compondo um espaço heterogêneo em vários sentidos (LENCIONI, 2017).

Como já foi dito, os espaços metropolizados e não-metropolizados não são antagônicos, excludentes e nem contrapostos; além disso, é importante destacar: os espaços metropolizados não são metrópoles, mas se conectam a elas,

(...) são espaços que assumem aspectos e características similares, ainda que em menor escala, aos da metrópole, quer dizendo respeito aos investimentos de capital, ao desenvolvimento das atividades de serviços com sua correlata concentração de trabalho imaterial, ou ainda, relacionados as atividades de gestão ou administração. Podem, também, apresentar outros aspectos, como a tendência ao desenvolvimento de vários centros comerciais e de serviços, a forma de consumir e viver semelhante à da metrópole, bem como uma densidade significativa de redes imateriais e a presença bastante visível dos socialmente excluídos (LENCIONI, 2017, p. 44)

A partir dessa diferenciação, entre metrópoles, processo de metropolização e as características específicas desses espaços, especificamente os metropolizados e não-metropolizados, em relação à metrópole, adiciona-se a ideia de que o processo de metropolização é correlato ao que Maria Adélia Souza (2006) chama de desmetropolização. Isso significa dizer que a constante movimentação existente dentro do território acontece nas grandes cidades e nas médias, sendo que as grandes desmetropolizam-se e as médias metropolizam-se. Nessa relação, diz Maria Adélia Souza (2006), há que se reconhecer a existência da maior distribuição da população

no sistema urbano e a propagação de elementos modernos na extensão completa do território, cabendo ao saber científico o trabalho de discernir esses movimentos.

Desse processo acima explicitado, Souza (2006) diz haver uma série de implicações na atualidade, ou seja, com a modernização do espaço e o movimento de metropolização e desmetropolização, há o aumento da fluidez do território, ou seja, sua maior conectividade nacional e internacional. Isso, no capitalismo, significa principalmente a conexão com o mercado nessas escalas mais amplas e as implicações desses processos são a especialização dos lugares e a ampliação da segregação socioespacial em todas as cidades.

### **2.3 A questão das escalas e o processo de reescalonamento do território**

Para compreender o desenvolvimento do sistema de acumulação capitalista e explicar a sua complexidade, a geração de desigualdades, deve-se levar em conta o modo de regulação e suas instâncias econômicas e políticas, tentando interpretar teoricamente a dinâmica estatal por sobre as escalas geográficas (BRENNER, 2004; 2017).

Na entrada do século XX, as transformações no sistema de acumulação capitalista determinaram várias diferenciações, sentidas na totalidade do planeta e, com isso, novos problemas e novas maneiras de solucioná-los apareceram. Desse modo, a transformação da sociedade agora dividida entre as regiões periféricas e os centros se dá por meio da reforma urbana, ou seja, por meio da luta pelo “direito à cidade” (HARVEY, 2008). Nesse sentido, pensar o avanço das forças produtivas capitalistas no território requer compreender a perspectiva geográfica e escalar da problemática do desenvolvimento:

Neil Smith (1988) e David Harvey (1982, 2004, 2006) partem de perspectiva similar, mas colocam a dimensão espacial no centro do que se pode chamar de desenvolvimento geográfico desigual. Aí se pressupõe que mudanças políticas, de pensamento e ação têm lugar em diversos níveis escalares. Isto requer, então, que se observem as relações políticas em múltiplas escalas. Em âmbito local, elas podem reforçar o desenvolvimento geográfico desigual ou conduzir a mudanças. Na base do argumento está que a acumulação de capital,

um processo econômico e político, sempre foi uma questão geográfica (THEIS *et al.*, 2011, p. 43).

Tendo em vista que as políticas econômicas se transformam constantemente, conforme as “necessidades” do capitalismo e que o “keynesianismo espacial”, vigente em uma parte importante do mundo em meados século XX, acaba entrando em crise nos anos de 1970, quando passa a ocorrer um processo de neoliberalização, toda essa transformação acarreta, entre outras tantas mudanças, em uma política de redefinição das influências e reestruturação das escalas de atuação socioeconômica, com novos arranjos regionais. Segundo afirma David Harvey (2008), reforçado por Carlos Vainer, quando leva a discussão para o campo das escalas:

A perspectiva histórica aparece agora decisivamente enriquecida, uma vez que, além dos processos econômicos que subjazem à emergência e desenvolvimento da acumulação do capital, é o próprio embate acerca das escalas que passa a ser contemplado como elemento decisivo (VAINER, 2006, p. 18).

Assim, a nova geografia da governança urbana, nascida a partir dos esforços para a compreensão dos processos de reestruturação urbana e reestruturação territorial dos estados a partir de 1970, vem contribuir para a afirmação que, diante da realidade multiescalar, os problemas de governança urbana não podem mais ser analisados simplesmente na escala urbana tradicional, como dilemas de regulação municipal, ou mesmo regional, mas, devem ser estudados também em escala nacional, supranacional e global do poder do Estado (BRENNER, 2017).

Enquanto as transformações processuais no território ocorrem em suas diferentes escalas, é preciso levar em conta que as relações interativas e interdependentes entre os diversos agentes sociais, principalmente o Estado, também são afetadas. O aludido contexto de crise coloca as escalas em disputa, de forma que a definição das mesmas se torna uma tarefa difícil, pois as suas delimitações ficam escorregadias e pouco definidas, determinadas que são pela reterritorialização do espaço.

Portanto, ao mesmo tempo que a escala compreende uma dimensão de grandeza métrica, acaba sendo também uma forma de organização no tempo e no espaço, reunindo as diversas dinâmicas políticas, tecnológicas e sociais incorporadas

pelas sociedades, em constante mutação. Com isso, os limites geográficos das relações se tornam objetos diretos de disputa sociopolítica e, assim, as análises precisam escalonar a política e politizar as escalas (BRENNER, 2010).

A perspectiva que envolve o observado processo de transformação do território implica em definir as escalas em sua dimensão política ampliada, sem se limitar às tradicionais formas de classificar, nacional, regional, local. Isto é, como afirma Carlos Vainer (2006), uma definição que considere a natureza de transversalidade das escalas fixadas geograficamente, ou a sua transescalaridade.

## **2.4 A diferença entre metrópole, metropolização e fato metropolitano**

Ainda assim, no caso brasileiro, temos um enorme afastamento do que se define como metrópole e o que quotidianamente pode ser visto e vivido como tal. Essa é a razão pela qual notamos uma enorme dificuldade de criar mecanismos de gestão e ordenamento territorial metropolitanos que sejam eficazes, isto é, em geral o espaço sobre o qual se age não coincide com o espaço sobre o qual se deveria agir (CATALÃO, 2009, p. 520).

Compreender a definição do que vem a ser a metrópole e o processo de metropolização é diferente de conceber o que se chama de fato metropolitano. Ainda que considerando as limitações da conceituação, é importante colocá-la pois aproxima o debate do planejamento regional da escala metropolitana e auxilia na compreensão das relações entre as características multifuncionais e dinâmicas ampliadas da metrópole e as que foram levadas em conta no processo da sua institucionalização, dentro da definição jurídico-normativa brasileira, colocando em questão o sentido das ações de planejamento regional.

A metrópole é reconhecida como uma escala superior da urbanização. Multidimensional e ampla, constitui um “fato histórico, social, econômico e cultural, incluindo aí o ambiental” (MARIA; DAVANZO; NEGREIROS, 2010, p. 68). Ponto central na hierarquia das estruturas urbanas, a metrópole e sua definição é um tema em debate, sendo uma arena contestada, do ponto de vista escalar (KLINK, 2010).

Ao tratar dessas características que definem as metrópoles, observa-se também, além do aspecto econômico, como a dinâmica regional se aplica nos termos

de uma dimensão regional mais ampla. Ainda se soma a essa definição das características da metrópole, ou ao fato metropolitano, a questão demográfica:

A essa dinâmica econômica associa-se a demográfica, evidenciada pela concentração populacional e por elevada densidade, além de uma dinâmica urbana materializada, frequentemente, pela conurbação entre municípios e pelas relações de integração e complementariedade entre núcleos de municípios da área de influência, que resultam em fluxos entre o núcleo e a periferia (MARIA; DAVANZO; NEGREIROS, 2010, p. 70).

Nessa particular forma de ver, por um lado, aponta-se os problemas de adequação entre os territórios metropolitanos e os quadros institucionais estabelecidos para sua gestão e, por outro, indica, no processo da sua instalação, necessidades de cooperação que dificilmente são atendidas por esses quadros institucionais. Assim, chega-se à conclusão que decorrem dessa relação boa parte dos problemas relacionados com a questão dos limites adequados para a região metropolitana institucionalizada e a multiplicidade de atores envolvidos na governança desses territórios, ou seja, um problema de governança metropolitana (MARIA; DAVANZO; NEGREIROS, 2010).

Coloca-se o plano legal-normativo acima e descolado do plano real-prático da vida cotidiana, assim sendo, ao fato metropolitano pressupõe-se nessa forma de ver, a existência de modelos ou ideais de arranjo governamental, em detrimento de princípios que norteiem a institucionalização das unidades metropolitanas enquanto tais, baseados em elementos da realidade relacionados com o processo de metropolização, de regionalização e a sua morfologia, que aqui no estudo acerca da RMVPLN conforma-se no termo do fato regional, como será possível ver nas próximas seções.

### 3 O BRASIL, QUESTÕES FEDERATIVAS E AS METRÓPOLES

A produção do ambiente construído e, em especial o ambiente urbano, escancara a simbiose entre modernização e desenvolvimento do atraso. Padrões modernistas detalhados de construção e ocupação do solo, presentes nas leis de zoneamento, código de obras, leis de parcelamento do solo, entre outras, convivem com a gigantesca cidade ilegal onde a contravenção é a regra (...), numa sociedade onde a maioria não alcança a cidadania (MARICATO, 2003, p. 153).

Essa seção aborda, primeiramente, as questões da federação brasileira, tendo em vista a necessidade de se pautar suas principais características observando o processo de urbanização do território e as desigualdades regionais. Aborda também a problemática advinda, entre outras coisas, do patrimonialismo presente nas instituições brasileiras e seus reflexos na política urbana e metropolitana.

Será analisada de início a particularidade da formação brasileira contextualizando o impacto da mesma sobre as disputas federativas no Brasil. O modelo federativo brasileiro é historicamente conflitivo, possui muitas disparidades socioeconômicas entre as unidades federadas e está em crise, sendo que isso é resultado da conjuntura abalada em que a federação está assentada.

Mais à frente, serão relacionadas as fases da política econômica brasileira com o debate sobre o capitalismo periférico e serão mostradas como a política metropolitana se apresenta em cada conjuntura político-econômica.

As características fundantes do capitalismo brasileiro remetem ao problema de fundo sob o qual são analisadas as regiões metropolitanas e, ao cabo, a criação e institucionalização da Região Metropolitana do Vale do Paraíba e Litoral Norte; trata-se do problema da apropriação do poder político por aqueles que detêm o poder econômico.

Os marcos legais da política urbana brasileira, com foco na institucionalização das regiões metropolitanas serão analisados com o olhar voltado para as formas antidemocráticas e corporativas de atuar no planejamento metropolitano brasileiro, desde o momento inicial até o presente, para melhor compreensão do descompasso analisado na tese.

Com o intuito de analisar como os diferentes contextos nacionais se impõe sobre as práticas de política urbana, bem como, relacionar e analisar esses processos com os limites e potencialidades das legislações e planos, nessa seção são abordadas a

construção da legislação e os processos de mobilização política em torno da temática metropolitana, com destaque para os períodos de redemocratização política e da Assembleia Constituinte, nos anos 1980, como, posteriormente, a criação do Estatuto das Cidades e do Estatuto da Metrópole – EM.

Evidenciando o panorama da urbanização paulista, aborda o processo de interiorização e a criação da região de planejamento denominada Macrometrópole Paulista – MMP, incorrendo em projeto que não se enquadra diretamente nos modelos anteriormente listados (TAVARES, 2018). São selecionadas as principais ações estatais nesse território, as metodologias de planejamento, planos e projetos ao longo do tempo, principalmente após os anos 1970. A finalidade da análise é dar condições de contextualizar e apontar as tendências da atuação do Estado no território paulista, tecnocráticas e centralizadoras, as relacionando com a governança das suas regiões metropolitanas: São Paulo, Baixada Santista, Vale do Paraíba e Litoral Norte, Campinas, Sorocaba, Ribeirão Preto, Aglomerações Urbanas de Piracicaba, Jundiaí e Franca.

### **3.1 Os desafios do federalismo brasileiro**

A formação dependente e subordinada da nação brasileira na periferia do capitalismo repercute diretamente sobre como se dá a questão do desenvolvimento regional no país: fragilidade federativa, somada à tendência de fragmentação do espaço e da economia nacional. A formação da nação trás, mais precisamente, um desenvolvimento historicamente dependente e uma inserção passiva do país no sistema capitalista mundial, ou seja, a falta de autonomia para pôr em marcha um projeto de nação, dadas a sua posição periférica (LEITÃO, 2009; OLIVEIRA, 2003).

Compreender as expressões institucionais imbricadas historicamente no Estado brasileiro passa pela leitura do que Raimundo Faoro (2001) chamou de patrimonialismo na política brasileira. Segundo Faoro, na particularidade histórica brasileira, há a camada dirigente que atua em designação própria, servida dos organismos políticos derivados de seu monopólio do aparelho estatal. Enfaticamente o autor desenvolve que o Estado no Brasil é elemento de privilégio exclusivo, tomado pelo conjunto dirigente como seu. Ademais, a comunidade política lidera e supervisiona todos os interesses relevantes, “concentrando no corpo estatal os

mecanismos de intermediação, com suas manipulações financeiras, monopolistas, de concessão pública de atividade, de controle de crédito, de consumo, de produção privilegiada, numa gama que vai da gestão direta à regulamentação material da economia” (FAORO, 2001, p. 871).

A federação brasileira, nascida com a República (1889) e moldada em meio à crise do Estado nacional desenvolvimentista nos anos de 1980, tem como principal questão o frágil padrão de financiamento dos municípios e estados estabelecidos na Constituição Federal de 1988, problema acirrado pela gestão mais recente da macroeconomia, voltada ao padrão neoliberal, que gera maior dependência do país junto às economias centrais (COSTA, 2004).

Característicos da federação brasileira, os conflitos verticais são persistentes entre a União e os governos subnacionais. Isso se deve às disputas de competências sobre o gasto público e também no que tange às receitas públicas. Já os conflitos horizontais, também característicos da questão federativa, são as diferenças entre estados e municípios, traduzidas na “guerra fiscal” – o elevado número de municípios criados nos anos 90 sugere que estes estão em busca dos recursos do Fundo de Participação dos Municípios – e refletida também naquilo que se convencionou chamar de “autonomia municipal” (ARRETCHE, 1996).

Uma outra disputa também pesa na questão federativa, que é a existente entre estados, expressa na proporcionalidade de representantes no parlamento a qual cada estado tem direito. Esse fator representa um reforço no poder político daqueles estados que já tem elevado poder econômico e um fator de desequilíbrio ao desenvolvimento regional brasileiro.

Ao analisar um aspecto fundamental da institucionalidade brasileira, qual seja, o poder dos governos estaduais, Fernando Abruscio (1994), afirma ter havido após o regime militar uma crise no modelo centralizador e unitário do Estado brasileiro, passando para um momento de fortalecimento dos governadores no sistema federativo, caracterizado então, pelo autor, como “federalismo estadualista”.

Entre os argumentos usados na caracterização dessa “hipertrofia estadual” brasileira pelo mesmo autor (ABRUSCIO, 1994), destacam-se: a) a ausência de uma opinião pública crítica sobre os governos estaduais, ou o desinteresse político sobre essa escala de governo e suas práticas de governança, que não são muitas, em se

considerando as atribuições dos outros entes da federação. Ademais, a forma de cobrança de impostos feita pelos três níveis de governo no Brasil, no qual apenas os entes federal e municipais tem cobranças diretas (exemplos do Imposto de Renda – IR e do Imposto Predial Territorial Urbano – IPTU, respectivamente), sendo que na escala estadual a cobrança é intermediada pelo consumo, ou seja, indiretamente, fica dificultada a percepção do cidadão sobre o valor dessa cobrança e, dessa maneira, também a as queixas ao responsável pela cobrança; b) O poder que os governos estaduais exercem sobre as bases de deputados estaduais nos municípios é grande, já que é do governo estadual que provém a maior parte dos recursos que os sustentam. Dessa maneira, na “batalha entre quem consegue obter maior ‘eficácia política’ na distribuição dos recursos, os estados vencem a União” (ABRUSCIO, 1994, p.175).

A União não detém o mesmo contato direto com os municípios, visto que são muitos e que não há uma organização diretamente dirigida a estreitar essa relação, assim sendo, ao deter o privilégio do contato direto, além de fiscalizar o uso dos recursos repassado pela União, a escala estadual consegue capitalizar politicamente esses recursos e sobrepujar a presença nos municípios. Ao falar da fragmentação dos municípios diante dos governos estaduais e como isso é favorável para a dominação dos processos decisórios, Abruscio afirma:

O ente federativo da Região Metropolitana, que deveria servir para descentralizar o poder no nível estadual, não tem a autonomia financeira, política e administrativa para organizar os interesses dos municípios de sua área. As decisões estaduais ficam inteiramente concentradas nas mãos dos governadores, que não possuem nenhum contrapeso geográfico do seu poder, numa situação bem diferente da existente no plano nacional, onde os estados contrabalanceiam de fato o poder da União (ABRUSCIO, 1994, p. 176).

A dificuldade para divisão de responsabilidades e competências fiscais entre os três níveis de governo se dá devido às limitações e diferenças socioeconômicas entre as regiões, que impedem um tratamento uniforme aos entes de um mesmo nível de governo, bem como ao sistema eleitoral partidário brasileiro, que se sustenta em uma estrutura na qual os níveis estadual e municipal dependem de recursos federais. É conhecido o fato de que a crise fiscal da década de 1990 aumentou o endividamento dos estados e municípios e, assim, cresceu o déficit agregado do setor público. Esses problemas também resultaram das medidas do ente federal na tentativa de

impor ajustes econômicos, principalmente depois dos anos 1990, a estados e municípios (LEITÃO, 2009).

Em resumo, o processo de formação e desenvolvimento da federação brasileira, pode-se dizer que é “ (...) uma federação de estados que se assentou sobre enormes diferenças regionais de renda e é justamente essa diferenciação que está na origem do processo permanente de quase degradação da federação” (LEITÃO, 2009, p. 83).

A possibilidade iminente de disjunção federativa acentua-se diante da falta de autonomia do Estado na condução das políticas de desenvolvimento, que passam a ser relegadas ao mercado, principalmente nos anos 1990, da neoliberalização.

### **3.2 Das iniciativas tecnocráticas autoritárias à “viralização” das regiões metropolitanas brasileiras**

As Regiões Metropolitanas são parte da divisão orgânica das estruturas administrativas estaduais brasileiras, assim como as aglomerações urbanas e microrregiões, constituídas por municípios limítrofes que se agrupam para a realização organizada do planejamento e execução de funções públicas de interesse comum (SERRANO, 2009).

A República Federativa do Brasil por meio da sua Constituição Federal (CF) aborda o tema da organização dos municípios, para o aprimoramento dos serviços públicos, desde o início do século XX. Segundo Blanco Junior (2017), tal intenção aparece manifesta na CF de 1937, em seu Artigo 29. Contudo, não é de se espantar que um país com menos de 30% da sua população vivendo no espaço urbano e em plena ditadura do Estado Novo, não tenha havido desdobramento prático nesse sentido.

Algumas décadas depois, dentro dos marcos da política urbana brasileira, destaca-se o ano de 1973 quando a União, que tinha conforme a Constituição Federal de 1969 atribuição para tal, cria as nove primeiras Regiões Metropolitanas, advindas da Lei Complementar 17.

Com o objetivo de “promover o crescimento integrado e a prestação de serviços comuns de interesse metropolitano”, sob o comando do Estado-membro e

financiamento do Governo Federal, as primeiras Regiões Metropolitanas brasileiras foram criadas pelo governo do General Ernesto Geisel para as principais capitais brasileiras. Contudo, devido ao contexto político ditatorial do país, saem de forma autoritária, sem qualquer tipo de participação política da sociedade e à margem dos processos de discussão sobre os rumos da urbanização brasileira ocorridos nos anos anteriores, como o Seminário da Habitação e Reforma Urbana (1963). Nem mesmo os técnicos envolvidos no processo de elaboração da política urbana brasileira, como Jorge Guilherme Francisconi e Maria Adélia de Souza, têm acesso às informações sobre as novas regiões metropolitanas (SOUZA, 2006).

A participação de Maria Adélia de Souza nas instituições e a sua experiência prática com os processos de implantação, debates e contradições a respeito da política urbana no Brasil são ilustrativos do que significa a produção do espaço social nas metrópoles, no que diz respeito às relações do Estado com os interesses capitalistas que sempre envolvem essas políticas. Ademais, a geógrafa, participe do processo, descreve como as Regiões Metropolitanas foram criadas sem que tenham sido pautadas em estudos técnicos e debates políticos de planejamento urbano; e acrescenta:

As cidades escolhidas pelo governo militar receberam ações e destinações de recursos. Desse modo, o desenvolvimento da institucionalização das regiões metropolitanas no Brasil sempre seguiu à margem de todas as reflexões sobre a política urbana brasileira, e até hoje segue à margem das políticas territoriais (SOUZA, 2006, p. 30).

O baixo interesse de ampliar o alcance político do debate sobre as questões das regiões metropolitanas, sejam elas orçamentárias ou de cunho participativo-democrático, por parte dos gestores e legisladores envolvidos nos processos decisórios, tem sido um fato presente na institucionalidade brasileira. Ainda sobre isso, tem havido uma constante tendência de os investimentos serem voltados, antidemocraticamente, para o aumento da fluidez do território das regiões metropolitanas fortalecendo ainda mais os elos mais fortes dessas correntes (SOUZA, 2006), contribuindo assim para aumentar as distâncias entre os “de cima” e os “de baixo”, como concluiu Florestan Fernandes (2005).

Eu estudo isso a muito tempo e fico preocupada com as regiões metropolitanas. Elas contribuíram para o elo da lógica capitalista, por meio das políticas. Atualmente, parece que as agências estaduais estão esvaziadas de ação para as metrópoles, mas não é verdade. As

agências terceirizaram e, segundo interesses neoliberais, fazem as prioridades governamentais de acordo com interesses dos grandes agentes econômicos. É necessário fazer um exercício de compreensão do significado da fluidez no território articulado às práticas governamentais (SOUZA, 2006, p. 33-34).

No tocante ao processo de urbanização no Brasil, esse é um fato novo, já que até o século XIX o território brasileiro esteve formado por “ilhas” urbanas. No final do século XIX, junto da industrialização e os seus jogos de interesses econômicos, nasceu o esboço de uma rede urbana na região Sudeste. Uma rede de cidades que acabou por dar a conformação de um sistema de transporte que foi capaz de unificar o território nacional. Em meados do século XX as cidades cumprem função administrativa, ligada ao setor primário; após o advento da industrialização, a urbanização e a economia tornam-se elos interligados e o processo ganha outros contornos (SOUZA, 2006).

O Brasil viveu períodos de forte intervenção do Estado na economia ao longo do século XX. Exemplos disso foram a política de substituição de importações, iniciada nos anos 1930 e, quando entra em crise, em meados dos anos de 1950, a política nacional de desenvolvimento regional; ambas voltadas para o fortalecimento da indústria, a consolidação do mercado interno e, ao mesmo tempo, para a condução das regiões menos desenvolvidas a um patamar econômico mais elevado, contribuindo para diminuir as diferenças regionais acentuadas (FURTADO, 1959; CARLEIAL, 2010; BONENTE; ALMEIDA FILHO, 2008).

O período ditatorial, entre 1964 e 1985, manteve a intervenção do Estado na economia, com características predominantemente burocráticas; importante destacar ter esse sido um trabalho realizado com fortalecimento do planejamento, focado no processo de metropolização do país (FONSECA; MONTEIRO, 2007).

Diante da acelerada urbanização das cidades brasileiras após a Segunda Guerra Mundial, impulsionada pelo nacional desenvolvimentismo, surgem, principalmente a partir da década de 1960, os debates relacionados às questões urbanas, liderados por diversos setores da sociedade (AMORE, 2013). Em meio aos debates, destaca-se a necessidade da criação de Regiões Metropolitanas como instrumento de gestão das questões urbanas que, naquele momento, já ultrapassavam os limites municipais.

A urbanização acelerada no período veio em consequência do forte crescimento demográfico entre os anos 1950 e 1960, do desenvolvimento industrial

acelerado e das levas migratórias, especialmente para as duas metrópoles do Sudeste, Rio de Janeiro e São Paulo. Na década de 1970, o aumento médio anual da população urbana já era maior que o da população total e, nesse contexto, a metropolização ganha relevo. Até 1960, apenas as cidades de São Paulo e Rio de Janeiro tinham mais de um milhão de habitantes e poderiam ser consideradas metrópoles. No entanto, o crescimento de grandes cidades ocorre em todas as regiões do país ao longo da década de 1970, sobretudo na faixa de cidades entre 250 mil e 500 mil habitantes e entre 500 mil e 2 milhões de habitantes (SOUZA, 2016).

Entre 1950 e 1980, a participação das atuais regiões metropolitanas no total da população brasileira saltou de 17,95% para 28,93%. Naquele contexto, programas de desconcentração industrial, interiorização do desenvolvimento e incentivo às cidades médias ganhavam relevo (SOUZA, 2016, p. 38).

Segundo Raquel Rolnik e Nádya Somekh (2000), mesmo antes de existir base legal e jurídica para a criação das Regiões Metropolitanas no Brasil, já existiam experiências embrionárias de administrações metropolitanas. Diante da ausência de impedimento legal, os governos estaduais organizavam suas administrações metropolitanas setoriais de acordo com suas particularidades regionais. O governo do Estado de São Paulo, por exemplo, criou o Grupo Executivo da Grande São Paulo – GEGRAN, em 1967. Também em Porto Alegre, Belém, Salvador e Belo Horizonte já existiam organizações semelhantes. Tais iniciativas demonstravam, na prática, que a gestão metropolitana necessitava de tratamento administrativo específico.

As regiões do país que não contavam com RMs, passaram a contar com suas primeiras grandes cidades após os anos de 1970. A participação da população em Regiões Metropolitanas salta de 18% em 1950 para 29% em 1980 e a transformação pela qual as metrópoles vão passando, mudando da anterior “metrópole industrial”, para a atual “metrópole transacional”, ocorre nesse período. Nas palavras de Maria Adélia Souza, citando o geógrafo Milton Santos, “Já dizia Milton, a metrópole está presente em todas as partes do país no mesmo momento; nesse sentido, há uma dissolução da metrópole, há uma onipresença” (SOUZA, 2006, p. 33).

As Regiões Metropolitanas instaladas por iniciativa da ditadura, com base na CF de 1969, foram criadas como unidades de planejamento, dotadas de conselhos consultivos e deliberativos, com poderes para estruturar a organização e coordenar a execução das funções de interesse comum metropolitanos (ALVES, 2007). Do ponto

de vista institucional, as estruturas criadas são hierarquizadas, sendo completamente baseadas nos executivos estaduais, em detrimento da participação dos municípios e de suas representações políticas. Embora as Regiões Metropolitanas possuam seus conselhos deliberativos, estes são presididos e tem a maioria de seus membros indicados pelo executivo estadual, e este por sua vez, indicado pelo executivo federal. A representação local encerra nos conselhos executivos e conselhos consultivos, dentro dos quais os municípios estão representados, porém sem nenhum poder decisório (ROLNIK; SOLMEKH, 2000).

Para financiar o desenvolvimento regional, é criado o Banco Nacional de Habitação – BNH, em 1967, responsável por canalizar, de acordo com a visão tecnocrata e autoritária, os recursos financeiros para as regiões metropolitanas quando criadas, em 1973. Esses investimentos são responsáveis pela construção de conjuntos habitacionais distantes das áreas centrais, sem infraestrutura e serviços urbanos. Essas ações se replicam nas regiões e marcam o padrão de intervenção metropolitana do governo federal (AVERSA, 2016).

As cidades destas Regiões Metropolitanas (RMs) tornaram-se foco estratégico de direção ditatorial e econômica do país, cujo planejamento foi concebido em síntese pelos seguintes aspectos: controle político das esferas subnacionais pela nomeação dos governadores e dos prefeitos das capitais e das áreas de segurança nacional (art. 4º do Ato Institucional nº 3, de 5 de fevereiro de 1966); estruturação administrativa tecnocrática de orientação empresarial (Decreto-lei 200/1967); planejamento desenvolvimentista (p. ex., PND I e II); centralização do financiamento em órgãos tecnocráticos (p. ex., fundos e BNH) (AVERSA, 2016, p. 114).

Tanto as Regiões Metropolitanas como as instituições responsáveis por sua gestão, (Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia – SUDAM e a Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste – SUDENE), guardadas as diferenças entre as experiências e atribuições, sofrem o agravamento dos conflitos de competência e tensões inter e intragovernamentais, seja de jurisdição, de poder ou de natureza financeira. Ainda em tempos de centralização imposta pelo Regime Militar, as relações intergovernamentais são marcadas por conflitos de competência naturais do sistema federativo (SOUZA, 2007).

Nos anos de 1980, a crise fiscal e a redemocratização aceleram o descompasso entre o modelo de gestão e o governo real do território das metrópoles. Com a carência de investimentos públicos federais, os organismos federais que

atuavam no desenvolvimento urbano desaparecem, enfraquecendo também o poder das estatais urbanas. A redemocratização em processo, ainda que lento, gradual e restrito, abre espaço para atores sociais e governos locais cujas demandas não são contempladas nas entidades metropolitanas, abrindo canais de articulação política. Nesse contexto, as entidades metropolitanas perdem relevância, porque representam a exclusão do poder municipal imposta pelo governo militar; acabam sendo relegadas a um plano secundário, em alguns casos extintas (ROLNIK; SOMEKH, 2000).

### **3.3 Planejamento urbano pós-transição democrática e as Regiões Metropolitanas**

Dentro da política urbana pós processo de redemocratização do Estado brasileiro, as Regiões Metropolitanas continuam a representar um dilema diante da ausência de instrumentos que regulamentem as políticas públicas de enfrentamento dos problemas que atingem o espaço metropolitano. No início dos anos 2000 esse quadro começou a ser alterado com a regulamentação da política urbana, instituída pela Constituição Federal de 1988 e regulamentada pelo Estatuto da Cidade, de 2001 (BLANCO JUNIOR, 2017).

A Constituição Federal de 1988 dá autonomia aos estados para instituir regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, constituídas por municípios limítrofes, permitindo-lhes a organização, planejamento, e execução das funções públicas de interesse comum; entretanto, não estabelece critérios de diferenciação das categorias escalares previstas (SERRANO, 2009).

Em síntese, o novo texto Constitucional avança na descentralização e democratização da gestão urbana, pois proporciona maior autonomia para os governos locais na gestão dos serviços a ela relativos (FREITAS, 2012). Além disso, ganha destaque o papel dos municípios dentro do novo pacto federativo, entretanto, semelhante avanço não ocorre em relação ao tema metropolitano<sup>8</sup> (KLINK, 2009).

---

<sup>8</sup> A Constituição Federal de 1988 trouxe algumas possibilidades de avanço no sentido de tornar as normas brasileiras mais “cidadãs”, entre elas os artigos 182 e 183, frutos de emenda popular. Dentre as inovações da CF de 1988 está a adoção do município como ente federativo responsável por implantar o plano diretor, “instrumento básico da política de desenvolvimento e da expansão urbana” com o objetivo de “ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes” (artigo 182) (FREITAS, 2012).

Seguindo os padrões da Constituição Federal, vários estados dedicam capítulos em suas Constituições tratando da organização territorial, contudo, há uma falta de clareza conceitual para identificar e diferenciar as categorias citadas – regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões – e a prioridade é dada ao estabelecimento de critérios para a institucionalização somente de unidades metropolitanas. Ao mesmo tempo, emergem os processos oriundos dos legislativos estaduais, que pleiteiam novas institucionalizações, também propondo a criação de regiões metropolitanas, a despeito das características das áreas envolvidas nas formalizações.

Na prática, as Regiões Metropolitanas brasileiras são afetadas com a criação de novas unidades feitas sem observância de critérios, como os vistos na seção sobre o fato metropolitano, e, ao mesmo tempo, sem institucionalização de instrumentos de gestão, ou seja, a presença de uma autoridade metropolitana, que está ligado ao fato de essas não serem um ente federativo. Assim, inaugura-se um vácuo institucional: enquanto a esfera estadual não faz avanços na regulamentação da matéria, acaba acontecendo um recuo do governo federal na questão metropolitana (KLINK, 2009).

O período entre a promulgação da Constituição Federal de 1988 e o início dos anos 2000 é marcado pela estagnação e, em alguns casos pelo retrocesso no tratamento das políticas urbanas de planejamento em geral, com repercussão nas regiões (KLINK, 2009). Nos anos neoliberais da década de 1990,<sup>9</sup> são feitos reescalamentos do território, dando continuidade ao grande papel dos oligopólios das grandes companhias e a uma política em escala nacional que faz mediação para moldar espaços metropolitanos competitivos. Completando: “(...) não como um bloco seletivo de elementos constitutivos de espaços nacionais mais integrados, mas para conectar a economia brasileira aos mercados mundiais” (KLINK, 2013, p. 171).

Há, por conseguinte, um período marcado pela guerra fiscal entre estados e municípios, que leva à degradação da qualidade de vida e consagra a ausência de uma estratégia nacional de desenvolvimento. Somente com a eleição de Luiz Inácio Lula da Silva para presidente, no ano de 2002, a partir de 2003 em diante, percebe-se um empenho da esfera federal na temática metropolitana (ROLNIK; SOMEKH, 2000; KLINK, 2009; LEITÃO, 2009).

---

<sup>9</sup> Nesse contexto, nos anos 1990 há a criação de três planos econômicos, que se seguem até a implantação do Plano Real, em 1994, quando finalmente a moeda se estabiliza, porém, às custas de altíssimas taxas de juros (POCHMANN, 2015), impostas pela chamada neoliberalização econômica.

Destaca-se, então, o processo de reestruturação das políticas de planejamento territorial brasileiro, quando da instituição, em 2003, do Ministério das Cidades; responsável pela coordenação de uma proposta de Política Nacional de Desenvolvimento Urbano – PNDU, regulamentada pelo Estatuto da Cidade – EC. Ainda que com uma série de limitações, a PNDU é propositiva e, ao articular um conjunto de instrumentos que viabilizam o desenvolvimento urbano, beneficia camadas amplas da sociedade em um curto espaço de tempo; com a ressalva de que, tais instrumentos acabam por se encerrar nos planos de ação municipais, instrumentalizados no Plano Diretor – PD, nem sempre hábeis para efetivar as políticas citadas.

A PNDU deu origem às políticas necessárias para efetivá-la, como foram os casos das seguintes leis: Lei 11.124/2005 (Política Nacional de Interesse Social); Lei nº 11.445/2007 (Política Nacional de Saneamento Básico); Decreto nº 6.047, de 22/02/2007 (Política Nacional de Desenvolvimento Regional) Lei nº. 12.187/2009 (Política Nacional sobre Mudanças Climáticas); Lei 11.977/2009 (Programa Minha Casa Minha Vida – MCMV); Lei 12.305/2010 (Política Nacional de Resíduos Sólidos); Lei 12.587/2012 (Política Nacional de Mobilidade Urbana) e, finalmente, a Lei 13.089/2015 (Estatuto da Metrópole).

Uma nova alteração na forma de acumulação capitalista engendra-se no plano mundial e essa onda culmina em outra grande crise que chegará ao auge em 2008, com a explosão da chamada “bolha imobiliária” norte-americana. Porém, há no Brasil uma retomada, ainda que tímida, das políticas nacionais de planejamento, durante a vigência do que ficou conhecido como modelo neodesenvolvimentista (MATTEI, 2011).

Com o novo governo, em 2003, o esforço político centrou-se em promover alterações visando recompor parte das capacidades governamentais necessárias para produzir novo tipo de orientação e coordenação das políticas necessárias à retomada do desenvolvimento nacional. Os resultados apareceram mais claramente a partir de 2007, no segundo mandato do presidente Lula, com uma política fiscal mais proativa baseada em ampliação do gasto social federal; distanciamento da agenda de privatizações anterior; fortalecimento do investimento público das estatais; e retomada, em bases mais afirmativas, do crédito bancário público ao investimento, contando para tal com a atuação mais destacada do Banco do Brasil (BB), Caixa Econômica Federal (CAIXA), Banco do Nordeste (BNB) e BNDES (MONTEIRO NETO, 2013, p. 26.).

A partir da leitura e análise de aspectos da realidade metropolitana brasileira, Klink afirma ainda que apesar de ter havido o fortalecimento das instituições de planejamento e dos seus instrumentos nas diferentes escalas, esses não têm sido suficientes para conter o agravamento das contradições econômicas, sociais, políticas e adversidades socioambientais, associadas aos processos de neoliberalização (KLINK, 2013).

Como visto acima, o Estatuto da Cidade (BRASIL, 2001) dá uma nova dimensão para o planejamento urbano, ao regulamentar instrumentos para a aplicação de normas urbanísticas. Embora possa ser considerado um novo paradigma para o planejamento e a gestão urbana, o paradigma dominante ainda continua sendo o do planejamento estático, setorial e burocratizado. Além disso, ressalte-se que não diminuiu o sombreamento das atribuições entre as unidades da federação e que o poder público permanece como o agente fundamental na aplicação dos instrumentos de planejamento (RODRIGUES, 2004).

O desenvolvimento regional, portanto, fica condicionado à vontade política dos governos municipais, quando se trata da criação de instrumentos de articulação, planejamento e execução das funções públicas de interesse comum das regiões metropolitanas. Ao mesmo tempo, a Constituição de 1988 transferiu a responsabilidade sobre o tema para a esfera estadual. Uma leitura crítica mostra que as constituições dos estados não tiveram avanços significativos na regulação da matéria (AZEVEDO, 2004; KLINK, 2008; CASTRO, SANTOS JUNIOR, 2017; TAVARES, 2018).

### **3.4 O Estatuto da Metrópole, seu processo de criação e aspectos legais**

O Estatuto da Metrópole, um instrumento jurídico que estabelece as diretrizes gerais para o planejamento, a gestão e a execução das funções públicas de interesse comum em regiões metropolitanas e em aglomerações urbanas instituídas pelos estados, as normas referentes ao Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado – PDUI e outros instrumentos de governança interfederativa, além dos critérios para o apoio da União às ações que envolvem o desenvolvimento urbano (SANTOS, 2018).

O ex-presidente da EMLASA – Empresa Paulista de Planejamento Metropolitano, José Luiz Pedretti, em entrevista, traz um pouco dos detalhes da criação de uma “onda” de novas propostas de RMs, principalmente após a

apresentação do Projeto de Lei – PL acerca da criação do EM, corroborando com a visão a respeito dos limites do EC no que concerne às RMs e indo além, como segue.

Pedretti rememora que é aprovado pelo Congresso Nacional o EC, em 2001, oriundo do Projeto de Lei nº 775, de 1984, de onde veio boa parte das normativas sobre a política urbana no país. Essa legislação, entretanto, não contemplou a questão metropolitana e o planejamento regional. O próprio Pedretti narra que propôs, em 2003, ao governo do Estado, que fosse elaborado um projeto de lei, de âmbito nacional, que viesse contemplar tais questões. Assim, o entrevistado elaborou o projeto de lei que dispôs sobre a Instituição de diretrizes para a Política Nacional de Planejamento Regional Urbano e a criação do Sistema Nacional de Planejamento e Informações Regionais Urbanas, denominado Estatuto da MetrÓpole. Tal projeto recebeu o nº 3.460/2004, tendo sido apresentado pelo então deputado federal Walter Feldman. Após longo período de tramitação, o PL nº 3.460/2004 foi aprovado.

O projeto de lei referente ao Estatuto da MetrÓpole, submetido à apreciação da Câmara dos Deputados em maio de 2004, coincide com a montagem do Ministério das Cidades, criado em 2003, fato esse que contribuiu para a retomada, em âmbito nacional, de questões relativas à política urbana e regional metropolitana. Na pesquisa de campo realizada no âmbito dessa tese, um dos interlocutores José Luiz Pedretti fez coro a essa reflexão; o entrevistado também fez menção a atuação proativa do deputado Zezéu Ribeiro (PT/BA), que na qualidade de relator do PL do EM, promoveu amplo debate nacional, mediante a realização de audiências públicas e seminários. Indo adiante e à vista dos fatos acima mencionados, Pedretti faz um destaque a respeito da discussão sobre as RMs no Brasil, que ele caracteriza como uma “viralização”, pois foram acrescentados às propostas de criação de entidades metropolitanas, os debates acadêmicos e o interesse de pesquisadores a respeito do tema (PEDRETTI, 2020).

Por MetrÓpole, o Estatuto estabelece que esta representa o espaço urbano com continuidade territorial e, em razão de sua população e relevância política e socioeconômica, tem influência nacional ou sobre uma região que configure, no mínimo, a área de influência de uma capital regional, fornecendo bens e serviços à região, abrangendo produtos industriais, educação, saúde, serviços bancários, comércio, empregos e outros itens pertinentes. Por fim, a Lei caracteriza como Região Metropolitana a aglomeração urbana que venha configurar uma MetrÓpole.

Um elemento importante no EM é o Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado – PDUI, que consiste em um instrumento que estabelece, com base em processo permanente de planejamento, as diretrizes para o desenvolvimento urbano da região metropolitana ou aglomeração urbana.

A existência desse plano de desenvolvimento integrado configura condição *sine qua non* para o apoio da União às ações de desenvolvimento urbano integrado (seção V), com realce para as iniciativas dos estados e dos municípios voltadas à governança interfederativa (art. 13). Nesse caso, será garantido que a unidade territorial urbana possua gestão plena, nos termos da lei, que pressupõe: a) formalização e delimitação mediante lei complementar estadual; b) estrutura de governança interfederativa própria; e c) plano de desenvolvimento urbano integrado aprovado (art.2, III) (MOURA; HOSHINO, 2015, p. 9).

A governança interfederativa é abordada no Estatuto e se refere à incorporação, ao desmembramento e fusão de municípios, à formalização de regiões metropolitanas, microrregiões e aglomerações urbanas por seus municípios limítrofes, integrando a organização, o planejamento e a execução das funções públicas de interesse comum.

O Estatuto estabelece que as Regiões Metropolitanas devem criar meios compartilhados de organização administrativa das funções de interesse comum, a partir de um sistema integrado de alocação de recursos e de prestação de contas, mediante rateio de custos previamente pactuado no âmbito da estrutura de governança interfederativa. Além disso, prevê a participação de representantes da sociedade civil nos processos de planejamento e de tomada das decisões, no acompanhamento da prestação de serviços e na realização de obras.

Sabidamente, muitos dos dilemas estruturais com os quais as cidades brasileiras têm de lidar hoje, expressos nas crises da mobilidade, da habitação, e da água, estão intrinsecamente associados às fragilidades do planejamento e da gestão. A despeito dos desdobramentos políticos posteriores terem se mostrado regressivos, as Jornadas de Junho de 2013 trouxeram à baila parte dessas questões, embora os movimentos sociais e a academia, há muito, já viessem insistindo na urgência de repensá-las em nova escala e com novas ferramentas (MOURA; HOSHINO, 2015, p. 3-4)

O EM estabelece ainda que haja a compatibilização dos planos municipais de zoneamento, planos plurianuais, leis de diretrizes orçamentárias e orçamentos anuais

dos entes envolvidos na governança interfederativa e a compensação por serviços ambientais ou outros serviços prestados pelo Município à Região Metropolitana, na forma da lei e de acordos firmados no âmbito da estrutura de governança interfederativa.

As diretrizes de governança interfederativa parecem ser a maior contribuição do Estatuto da Metrópole; entretanto, os empecilhos para a gestão do território regional, cuja escala é a da intermunicipalidade, se colocam dentro do contexto de crise do federalismo brasileiro, marcado, entre outras coisas, pelo localismo e o peso da autonomia municipal. O EM não efetiva a capacidade de governabilidade das metrópoles, por deixar aberta a regulamentação da questão da autoridade pública metropolitana, idealmente hábil e com legitimidade de ação sobre o território.

Também nessa direção transcorreu fala do ex-Prefeito de Jacareí, Hamilton Ribeiro, em entrevista, quando tratou das diferenças nas relações do governo do estado com os municípios e governo estado com as regiões metropolitanas. Segundo Hamilton, uma das coisas que enfraquece a região metropolitana é o fato de ela ser responsabilidade do estado que dos municípios. Hamilton entende que o estado poderia promover os debates sobre os investimentos regionais a partir da Região Metropolitana, “forçando”, em suas palavras, “os prefeitos a levar o debate para dentro da RM, por que não tem por onde escapar”. Hamilton afirma ainda que, quando se tem um governo do estado que não estimula, não dá força à unidade dos prefeitos, prevalece o relacionamento individual. E pergunta: “Por que eu vou gastar minha energia discutindo o rio Paraíba em toda sua extensão se eu consigo ser atendido pelo governador para construir aquela escola que eu estou precisando” (HAMILTON RIBEIRO, 11/04/2019).

Sendo assim, apesar dos avanços institucionais delineados na sua concepção, na prática, a continuar prevalecendo as dificuldades apontadas pelo ex-prefeito de Jacareí, o Estatuto da Metrópole corre o risco de se tornar uma norma ineficaz, já que, apesar da sua concepção ressaltar mais ainda a importância da instituição das regiões metropolitanas e a necessidade de ações conjuntas de enfrentamento dos problemas urbanos que afetam o espaço como um todo; entretanto, fica evidente a necessidade de instrumentos legais e de gestão, em paralelo com o desenvolvimento de uma cultura voltada para o esforço coletivo, implicando no interesse de agir por parte dos municípios envolvidos, sob coordenação do governo do estado.

### **3.5 As metrópoles paulistas, a Macrometrópole Paulista e o processo de planejamento do estado de São Paulo**

No Estado de São Paulo, analisando a “onda” da metropolização, verifica-se que esta se tornou uma possibilidade organizativa para todo território; o ex-Presidente da EMPLASA, José Luiz Pedretti, afirma que houve uma “viralização” do tema metropolitano, e que essa se espalha também no estado. Com a posse do governador Geraldo Alckmin, em 2003, o então presidente da EMPLASA, Marcos Campagnone, propôs a retomada das questões relativas ao planejamento regional e a realização de uma “adaptação” na legislação da RM de São Paulo, adequando-a às normas das Constituições Federal (art. 25, § 3º) e Estadual (arts. 152 a 158).

Nesse sentido, Pedretti foi encarregado de elaborar o Projeto de Lei Complementar relativo a essas demandas, o qual só veio ser aprovado em 2011 (LC nº 1.139). Diante de tal fato, segundo Pedretti, muitos deputados apresentaram projetos de lei propondo a criação de um sem números de regiões metropolitanas no Estado de São Paulo (PEDRETTI, 2020).

Nesse contexto, há a criação da Secretaria Estadual de Desenvolvimento Metropolitano e a Câmara de Desenvolvimento Metropolitano, composta por 11 Secretarias Estaduais, responsável pela política metropolitana estadual, Regiões Metropolitanas e outras concentrações urbanas do Estado de São Paulo. No mesmo ano, há a reorganização da RMSP, as institucionalizações da aglomeração urbana de Jundiaí e de Piracicaba (SÃO PAULO, 2011).

Em relevante estudo coordenado pela Câmara de Desenvolvimento Metropolitano e feito pela Fundação SEADE em conjunto com a EMPLASA, publicado em 2011, é feita uma revisão da rede paulista de cidades, sua morfologia e hierarquia funcional, com a identificação dos condicionantes estruturais de organização do território. Algumas foram as constatações feitas por esse estudo e, dentre elas, destacam-se:

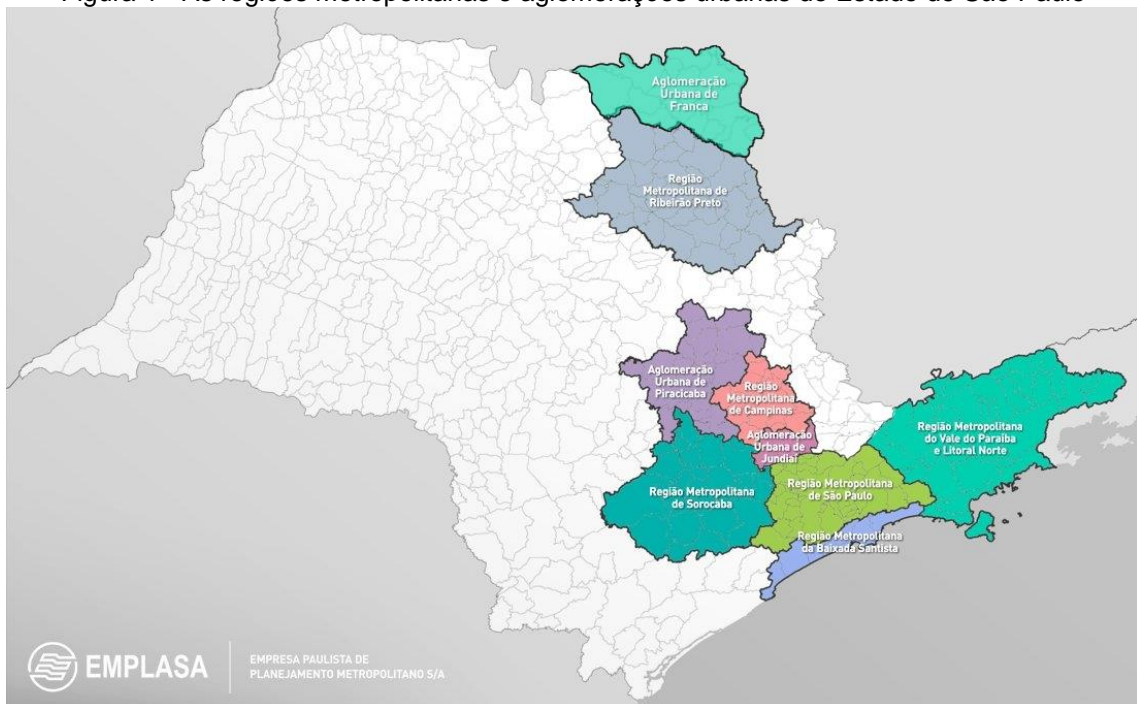
- a) Expansão significativa da mancha urbana do estado de São Paulo entre 1999 e 2009, as espacialidades regionais articuladas por centros urbanos com funções polarizadoras;

- b) Importância do papel do sistema rodoferroviário na expansão urbana do estado de São Paulo;
- c) Aumento populacional de cidades de médio e grande portes acompanhando processos de localização e a dinâmica de expansão das atividades econômicas no estado, que provocaram mudanças nos padrões de reestruturação da rede urbana;
- d) Formação de redes ou processos de articulação funcional entre municípios polo e sua área de influência;
- e) Ampliação ou diversificação da produção industrial, bem como das atividades terciárias (polos regionais são reforçados em seu papel), com maior complexidade ou especialização, nessas centralidades;
- f) Formação de uma macrorregião, tendo a espacialidade pautada pela articulação em rede dos municípios polo, seus espaços intersticiais, algumas aglomerações e microrregiões do entorno da Região Metropolitana de São Paulo.

Afirma-se ainda, no referido estudo:

Este fenômeno, ou, em outras palavras, esta nova figura espacial, permitiu recolocar a importância do macroplanejamento, conferindo materialidade à ideia de que pensar o território como região é pensar sinergias e complementariedades em diferentes escalas (SÃO PAULO, p. 133, 2011).

Figura 1 - As regiões metropolitanas e aglomerações urbanas do Estado de São Paulo



Fonte: Estado de São Paulo, EMLASA, 2019.

A relação do governo do estado de São Paulo com o planejamento regional metropolitano, após a criação da Macrometrópole Paulista e o advento do Estatuto da Metrôpole, é analisada, entre outros, no estudo de Castro e Santos Júnior (2017). O estado de São Paulo, caracterizado por uma complexa rede metropolitana, conta hoje com seis regiões metropolitanas legalmente estabelecidas; via de regra enfrenta grandes desafios tais como os relativos ao saneamento, ao abastecimento de água e à habitação. No concernente à questão da governança desse cenário, no contexto do Estatuto da Metrôpole, o estado de São Paulo é insuficiente, nas palavras dos citados autores:

O plano legal-normativo metropolitano, de acordo com o que foi aprovado [em 2015], está deslocado do plano real-prático da vida cotidiana e do próprio histórico de planejamento e execução de políticas públicas de caráter metropolitano do governo paulista, que sempre exerceu grande poder centralizador e de tutela sobre as políticas territoriais sobre seu território estadual, sem, no entanto, promover a sinergia necessária para a ação cooperada entre diferentes atores, tanto públicos como privados, com diferentes graus de autonomia e poder de intervir na agenda pública (CASTRO; SANTOS JUNIOR, 2017, p. 717).

Considerando as construções teórico-conceituais do novo regionalismo, do processo de metropolização e as fragilidades da institucionalização das metrópoles brasileiras, Leonel, Zioni e Momm (2019) alegam que “a MMP pode ser entendida como um território dos mais dinâmicos processos da urbanização contemporânea” (LEONEL; ZIONI; MOMM, 2019, p. 2). Destarte a compreensão das dinâmicas de urbanização do território, as autoras questionam qual o perímetro da macrometrópole e avançam no sentido de demonstrar a diversidade do que denominaram de nova escala de governança e planejamento.

Em relação às iniciativas governamentais paulistas em escala macrometropolitana, particularmente através do PAM – Plano de Ação da Macrometrópole, estudos indicam a predominância de ações centralizadoras e de recorte neoliberal, por parte do estado paulista (TAVARES; COUTO, 2017).

Figura 2 - A Macrometrópole Paulista – MMP subdividida em aglomerações urbanas e regiões metropolitanas



Fonte: Estado de São Paulo, EEMPLASA, 2019.

A trajetória do estado de São Paulo na condução do desenvolvimento territorial, tem sido focada em vetores de desenvolvimento industrial (TAVARES; COUTO, 2017), na perspectiva de promover a reestruturação espacial com vistas à saída da crise

econômica, a partir da lógica e com a adoção de uma estratégia neoliberal, que vem contribuindo para o aprofundamento das contradições socioambientais e das desigualdades regionais. São essas as críticas que o governo do estado de São Paulo vem recebendo, tanto de setores da sociedade como de estudiosos do assunto. Tais contradições enquanto ausência de uma política regional do estado, já haviam sido notadas em São Paulo, desde a passagem da década de 1970 para 1980. Pela fragilidade das propostas governamentais quando, sem apoio de atores locais, sofreram mudanças bruscas em seus objetivos com reversões que obedeciam a cada momento aos interesses de grupos locais de apoio ao executivo em detrimento a políticas mais abrangentes e de longo prazo (RIBEIRO-MOREIRA, 1982).

José Rogério Lopes<sup>10</sup>, durante a entrevista realizada, ao ser questionado a respeito da sua visão do processo de planejamento regional do estado de São Paulo, afirma haver um problema comum nessas políticas de planejamento do estado de São Paulo. Falando da perspectiva de docente-pesquisador no Programa de Pós-graduação em Desenvolvimento Regional da Universidade de Tocantins, o professor destaca que tem avaliado intensamente a experiência de desenvolvimento regional, a partir do exame da Região Norte brasileira, onde há a particularidade do conflito entre o agronegócio e as comunidades tradicionais, sendo muito expressivas, entre elas, as comunidades indígenas e quilombolas<sup>11</sup>. Então, contextualizando, o professor diz que a questão do meio ambiente assentou sob esses sujeitos o debate regional, que, do seu ponto de vista é um dos pontos centrais que obstaculiza a mudança da concepção de desenvolvimento do estado de São Paulo. Ou seja, segundo José Rogério Lopes, São Paulo é refém de um modelo de desenvolvimento oriundo de uma concepção de “sociedade industrial muito forte”, que cria uma identidade reprodutora da ideia de “carro chefe da nação”, como forma de legitimar a aplicação de recursos nos projetos presentes em suas agendas. Ainda sobre isso, o professor afirma que tal modelo de desenvolvimento está se esgotando e por isso os dirigentes do estado de São Paulo não conseguem dar solução aos problemas, que se repetem ciclicamente, com altos riscos sociais.

---

<sup>10</sup> O professor e cientista social José Rogério Lopes dedicou-se a pesquisar a economia regional, desenvolvimento e a relação com a cultura caipira, ou seja, a economia política do Vale do Paraíba e os sujeitos da mesma. Ver: LOPES, J. R. Industrialização e mudanças culturais no Vale do Paraíba, SP. In: CHAMON, E. M. Q. de O.; SOUZA, C. M. (Orgs.) Estudos interdisciplinares em Ciências Sociais. Taubaté: Editora Cabral e Livraria Universitária, 2005.

<sup>11</sup> Só na região do Jalapão tem mais de dez comunidades quilombolas, segundo o entrevistado, professor José Rogério Lopes diz.

Esse elemento é muito importante. Desenhando os riscos sociais que advém dessa modernização, ou o que o Boff chamou de modernização adicional, você vê esses riscos sociais sendo produzidos, você atua muito mais na contenção dos riscos do que na diversificação do modelo. Eles falam: “-ah, mas tem um parque industrial diversificado”. Mas ainda é um parque industrial. Por que não diversificar em outras possibilidades? As questões acabam refluindo para reforçar essa questão e isso cria um contexto para a ótica da continuidade das crises também (LOPES, 2020).

O trabalho de Jeferson Tavares (2018) na análise dos discursos e construções teórico-conceituais acerca dessa que vem ser outra escala de planejamento existente no estado de São Paulo, a MMP, que foi pela primeira vez tratada como “Macrometrópole” pelo sociólogo Vilmar Faria (1981), usando a metodologia das cidades hierarquizadas para sua análise da região.

Posteriormente, Lencioni (2003; 2004) estudou a MMP a partir da visão de “cidade-região global”, se referindo à mesma como “nó essencial na economia internacional” (TAVARES, 2018, p. 122). Em ambos os estudos que tratam da MMP, predominam em sua definição os referenciais de um processo regionalizado de urbanização que se consolida pela reestruturação produtiva, em boa parte orientadora do processo de metropolização do território paulista.

Segundo Lencioni (2004), as transformações no sistema produtivo e nas dinâmicas do território industrial, marcadamente após os anos de 1970, se refletem também no estado de São Paulo. A autora fala da regionalização do espaço urbano a partir da capital e discute a teoria da polarização espacial, colocando que na hierarquia urbana a capital está em primeiro lugar e atua como um polo nacional. Contudo, com a reestruturação produtiva e a relação não dicotômica entre capital e interior do estado ocorre a definição do que ela chama uma nova regionalização, onde os espaços foram classificados entre os metropolizados e os não metropolizados do interior (metrópole expandida), o entorno metropolitano, o litoral e a própria região metropolitana de São Paulo<sup>12</sup>.

---

<sup>12</sup> Lencioni (2017) faz um estudo sobre o que ela chama de megarregião São Paulo-Rio tendo em vista os elementos da compreensão do período pós-metrópole, em que se considera a urbanização regional em detrimento da urbanização metropolitana como central. “No Sudeste do Brasil, ao longo da Costa Atlântica, as metrópoles do Rio de Janeiro e de São Paulo constituem as principais cidades de uma megarregião. Aí se desenvolve a urbanização regional de maior expressão do Brasil e no hemisfério

A urbanização do território da Macrometrópole Paulista<sup>13</sup> se dá em um processo em que o parque industrial concentrado na capital do estado de São Paulo se espalha para o interior; ação mobilizada pelas políticas de planejamento, configurando um processo de desterritorialização das forças produtivas, provocado pelo Estado através de planos e ações de planejamento (TAVARES, 2018).

Quadro 1 - Caracterização da Macrometrópole Paulista – MMP

População total ( e em relação ao total do Estado de São Paulo - 2018)	33 milhões (74,7%)
População em relação ao total do país	16,1%
Território em relação ao total do Estado de São Paulo (e dimensão total)	21,5% (53,4 mil quilômetros quadrados)
Território em relação ao total do país	0,6%
Municípios	174
Distância máxima da capital	Raio de 200 km
Taxa de urbanização do território	94,83%
PIB em relação ao do Estado de São Paulo (2016)	89,1%
PIB em relação ao do país	27%
Total de pessoas vivendo em assentamentos precários	2,68 milhões
Patrimônio natural em relação ao do Estado de São Paulo	20%
Regiões metropolitanas componentes	Região Metropolitana de São Paulo, Região Metropolitana da Baixada Santista, Região Metropolitana de Campinas, Região Metropolitana do Vale do Paraíba e Litoral Norte, Região Metropolitana de Sorocaba.
Aglomeramentos Urbanos e outras divisões administrativas	Aglomeramento Urbano de Jundiaí, Aglomeração Urbana de Piracicaba e Unidade Regional Bragançana.

Fontes: Elaborado pela autora sobre EMPLASA, 2019; Pasternak E Bógus (2019).

sul. Da região do entorno do Rio de Janeiro, ao longo da costa, indo em direção a Juiz de Fora - MG, penetrando o Vale do Paraíba e chegando à Baixada Santista, a mancha urbana, quase contínua, avança para o interior paulista indo além de Campinas e Sorocaba. Essa região integra-se entre si e em escala global, por meio das atividades econômicas, dos eixos de circulação viária e aérea e das redes de informação e comunicação” (LENCIONI, 2017, p. 158), conforme será possível ver em detalhes na seção 3.3 dessa tese.

<sup>13</sup> Dado o aprofundamento do chamado processo de espraiamento para o interior, ocorre a formação de uma pluralidade de regiões metropolitanas no entorno da capital paulista, e a MMP se constitui como uma cidade-região global (LENCIONI, 2006 e 2015). Segundo Gomes et. al. (2018), uma experiência bem-sucedida de planejamento regional do Estado de São Paulo, a Política de Desenvolvimento Urbano e Regional, de 1976, desenvolveu os seguintes programas governamentais de âmbito regional: Cidades Médias, Macro-Eixo Rio-São Paulo, Macrometrópole, Desconcentração e Descentralização Industrial e Cidades Pequenas (GOMES, et al, 2018). As diretrizes refletidas por esses programas vinham de diversos planos e estudos regionais, produzidos nos anos 1970, no contexto do II Plano Nacional de Desenvolvimento, todos no sentido de coordenar o investimento e a regulamentação do uso do solo; conter o aumento ainda maior da concentração na metrópole; descentralizar a produção para centros de médio porte. (GOMES, et al., 2018, p. 159). Portanto, na sua origem, a MMP tem o processo de interiorização industrial e administrativa, um processo de urbanização em que essa viria a tornar-se a área mais urbanizada do país.

O Estatuto da Metrópole não faz menção às Macrometrópoles e o seu principal instrumento de gestão, o Plano Diretor Urbano Integrado, apesar de ser uma forma de colocar em perspectiva regional as Funções Públicas de Interesse Comum – FPICs das Regiões Metropolitanas, não fala de integração entre as mesmas, que no caso da MMP são estruturalmente interligadas. Sobre a necessidade de conectar os diversos modos de planejamento entre as RMs, Tavares diz haver “pouca correspondência das partes em relação ao todo” e completa: “(...) parece haver um descolamento entre o debate e a gestão em relação ao seu reconhecimento” (2018, p. 129).

Com o intuito de orientar o desenvolvimento da MMP, o governo do Estado através da EMPLASA, propôs, em 2012, o Plano de Ação da Macrometrópole – 2012/2040, como forma de atuar em conjunto e dar direção nas decisões administrativas em toda região no período entre os anos de 2013 e 2014. O PAM define algumas diretrizes gerais, quais sejam: criar um processo permanente de integração dos diferentes setores administrativos; valorizar as funções estruturadoras da MMP (mobilidade e logística, saneamento ambiental e habitação) integrando setorial e institucionalmente os projetos e as ações. Por fim, o ponto mais relevante, determinar os parâmetros da Política de Desenvolvimento da Macrometrópole Paulista pela fixação de uma carteira de projetos e investimentos (TAVARES, 2016).

Com o objetivo de se ter uma Macrometrópole “una”, “diversa”, “policêntrica”, “compacta” e “viva” (SÃO PAULO, 2014, p. 11), foram definidos eixos conceituais e vetores de desenvolvimento, basicamente os seguintes: conectividade territorial e competitividade econômica, coesão territorial e urbanização inclusiva, além da governança metropolitana. Ao analisar o PAM, é possível notar que cada uma das Regiões Metropolitanas do Estado de São Paulo é um vetor territorial de desenvolvimento específico. Vê-se também como as intervenções a serem desenvolvidas e os montantes de recursos a serem distribuídos nos eixos se distribuem em relação aos projetos elencados para cada vetor.

Consta dos estudos da EMPLASA (SÃO PAULO, 2014) que tais vetores foram eleitos com a finalidade de dar melhores condições de dinamismo e restabelecimento das relações físicas e funcionais das áreas da MMP, sendo que os mesmos apresentam, na prática, uma proposta de intensificação das ligações entre as seis regiões delimitadas pela influência de algum eixo rodoviário de responsabilidade estadual e ainda sem intensa ocupação urbana, dotando o território de fluidez.

Em uma análise mais acurada sobre os projetos do PAM, tendo como foco o território da Região do Vale do Paraíba e do Litoral Norte, percebe-se que a principal proposição é intensificar a ligação entre a capital, São Paulo, com São José dos Campos e Taubaté, as duas maiores cidades da Região. Em resumo, para a RMVPLN, a carteira de projetos do PAM tem previsão de implantação de sistemas de transporte sobre trilhos; integração de sistemas multimodais; sistema viário; articulação e infraestrutura logística; sistema de ciência e tecnologia (C&T); uso do solo e turismo ecológico.

Para a análise desse tema, Tavares (2016) enfoca a questão das escalas de planejamento escolhidas pelos administradores para trabalhar as dinâmicas de “desenvolvimento” e afirma:

Seria desejável que o debate regional extrapolasse o viés setorial produtivista materializado pelas faixas infra-estruturais que constroem espaços exclusivamente econômicos e se voltasse para os espaços de concentração de pessoas, a rigor as redes urbanas. No planejamento regional, a rede urbana tem relevante destaque por ser um espaço prioritário de relações interescolares e por reunir a dimensão regional e o aspecto local numa tentativa de diálogo entre os espaços econômicos e as demandas sociais, pois é a relação urbano-regional que se tem mostrado essencial para a construção de novos paradigmas do planejamento regional (TAVARES, 2016, p. 691).

Ainda na análise da carteira de projetos do PAM (SÃO PAULO, 2014, p. 114), nos chamados “resultados por projetos estratégicos”, dos treze projetos destinados ao desenvolvimento do vetor “Vale do Paraíba”, dez são de infraestrutura viária, ferroviária, aeroviária ou portuária, sendo os outros três “Orientação para uso e ocupação do solo no setor”, “Adensamento do Parque Tecnológico de São José dos Campos” e “Promoção do Turismo Sustentável no Setor” (SÃO PAULO, 2014).

Esse processo de mais de 30 anos de estudos e pesquisas consolidou, segundo Tavares (2018), a MMP como território de planejamento e de ações. Como limites, o autor aponta para a não superação da divisão setorializada das ações administrativas, somada às fragilidades orçamentária e burocrática, representadas pelas reformas na estrutura de gestão, que recentemente rebaixaram tanto a posição da Secretaria de Desenvolvimento Metropolitano, criada em 2011, transformando-a

em subsecretaria da Casa Civil, quanto os valores dos recursos orçamentários, não refletidos no PPA 2016/2019 em nada além de 1% do total estimado para a Carteira de Projetos do Plano de Ação da Macrometrópole – 2012/2040.

Com o discurso de integração e adensamento da região com a MMP, foram escolhidos significativamente os investimentos destinados aos projetos de mobilidade e transporte e infraestrutura notadamente com ênfase na circulação de mercadorias, dentro do aludido modelo de desenvolvimento paulista, vocacionado e alinhado com as necessidades de toda uma cadeia econômica, à margem das necessidades expressas pelo fato regional, como é possível averiguar em detalhe, a partir de outros dados, nas próximas seções da tese.

#### 4 O CONCEITO DE REGIÃO E A REGIONALIZAÇÃO DO ESPAÇO

Essa seção apresenta uma discussão sobre o conceito de região. Considera-se que ela é uma categoria de análise importante para conectar essa visão teórico conceitual à hipótese enfocada nos propósitos dos agentes sociais politicamente envolvidos na proposição da RMVPLN, em 2001. Especificamente no contexto da tese, afirma-se a centralidade do fato regional em oposição ao fato metropolitano (NEGREIROS, 2010).

Verificou-se que as determinações do contexto capitalista, do processo de urbanização e metropolização com seus rebatimentos no território são tratados pelos atores não do ponto de vista do fato metropolitano e sim aliado ao ponto de vista do fato regional. A discussão se divide entre um ponto de vista ideológico, centralizado em uma forma de fazer política dominada pelo corporativismo, em um contexto de um Estado neoliberal e o ponto de vista dialético, profundamente arraigado no combate às contradições expressas no território, assim, assim, ganha pertinência a afirmação que a proposição inicial, visando a sua criação, trabalha com o *devoir* da RMVPLN.

O objetivo dessa seção, portanto, é assinalar conceitualmente como as determinantes dos processos históricos, sociais, econômicos, culturais, geocológicos e políticos regionais se dão dentro do processo de urbanização e de metropolização, se apresentando destacadamente no processo de regionalização. Ou seja, sem desconsiderar os aludidos processos que integram a lógica interligada de produção e reprodução do capitalismo, suas determinações que implicam em diferenciações, há que destacar também a importância da unicidade da região, escala própria do que se considera na tese como fato regional e suas expressões, advindas dos processos históricos próprios da RMVPLN.

Nessa seção se realiza também um descritivo de como se deu o processo de regionalização, impetrado pela urbanização difusa do território regional paulista, pela hierarquização das regiões do país e do estado de São Paulo, onde se localiza a RMVPLN. Conforme será possível ver ao longo da seção, compreender o processo de urbanização da Região Metropolitana do Vale do Paraíba e Litoral Norte inclui ter a compreensão de uma série de iniciativas estatais de planejamento do território, que passa por diferentes ciclos econômicos, com impactos no plano regional. O

arrolamento dessas iniciativas é feito visando cotejá-las com as políticas estaduais de planejamento.

Ao compreender a ação estatal na Região, analisa-se haver, desde os anos 1950, grandes obras de infraestrutura, principalmente para a mobilidade, com o viés da especialização territorial, contendo planos e projetos implantados para o incremento do fluxo inter e intra estadual e a entrada da Região nos circuitos internacionais do capital.

A recuperação histórica dos primórdios da urbanização da RMVPLN compreende as diferentes fases do desenvolvimento regional, desde o século XVII, mostrando como as diferentes sub-regiões moldaram-se de acordo com as necessidades do ambiente econômico da época. Fica clara a mudança do polo regional, ao longo do tempo, inicialmente Taubaté, passando por Guaratinguetá e atualmente São José dos Campos.

Além disso, conforme a linha de análise realizada nas primeiras seções da tese, o que se segue propõe examinar não só a ação do Estado, mas também, externa a esse, a partir das determinações conceituais, sociais, econômicas e políticas que marcam o caráter do desenvolvimento territorial na RMVPLN e suas tendências dentro do processo de hierarquização, homogeneização e fragmentação do espaço.

#### **4.1 A região e os processos de urbanização e metropolização brasileiros**

Compreender o caráter do processo de urbanização e a atualidade do processo de metropolização é fundamental para o planejamento urbano. Diversos autores já se dedicaram a essa questão. Contudo, a ideia de região sustenta algo de unitário, mesmo dentro do chamado processo de urbanização difusa, onde ocorrem as “nebulosas urbanas” (LENCIONI, 2017). Nas palavras de Lencioni:

Megarregião é um conceito usado por alguns autores, dentre eles, Sassen (2008); e urbanização regional é um conceito que encontramos em Soja (2013). O que queremos afirmar é que em ambos os autores, em ambas as concepções, se destaca a palavra região. A ideia de região, ao estar presente, expressa o sentido de integração, como assinalamos anteriormente; sentido esse indispensável para compreender a urbanização difusa e o

desenvolvimento de regiões urbanas extensas territorialmente e em coalescência, a expressar a unidade na fragmentação. Como afirmamos anteriormente, disperso e difuso não quer dizer infinito (LENCIONI, 2017, p. 157).

A definição do conceito de região segundo o geógrafo Roberto Lobato Correa (2000), passa pela compreensão de como se definem os principais paradigmas da geografia. A ciência regional tem duas origens, a escola alemã e a escola anglo-saxônica, oriundas da Economia Regional, que trabalhavam os problemas espaciais em termos estritamente econômicos, relativos aos custos da produção e aos modelos ideais de espaço produtivo, com intenção de proporcionar maior aproveitamento da renda da terra e diminuição dos custos de transportes e da produção em geral.

A particularidade da formação brasileira contextualiza o cenário da regionalização do país e tem impacto direto sobre as questões federativas. A questão regional é uma questão de unidade nacional mal resolvida no Brasil, segundo afirmam os estudos de Francisco de Oliveira (2003), mais recentemente Raquel Rolnik e Jeroen Klink (2011) e Ermínia Maricato (2011), na ótica do processo de acumulação capitalista e conseqüentemente, das transferências de capital, que trava a circulação no território.

Celso Furtado (1959) discorre sobre a dimensão histórica dos desequilíbrios entre regiões brasileiras que, segundo ele, remontam ao período colonial e tem base nas relações entre o setor primário exportador e a economia de subsistência no país, a relacionando ainda com a forma como os benefícios do progresso técnico penetram na economia nacional e são repartidos nos níveis e planos regional e até pessoal.

Para Oliveira (2003), manter a economia agrícola de subsistência “atrasada” e sem apoio de qualquer natureza, foi sempre historicamente “funcional” para a acumulação capitalista brasileira e não um obstáculo ao crescimento do moderno setor industrial. Para esse autor, o conjunto das relações modernas da produção capitalista no país sempre se beneficiou do atraso no setor agrícola. Em suma, a visão de Furtado é criticada por Oliveira, pois, segundo essa perspectiva, há no setor agrícola brasileiro uma relação de permanente desinteresse do progresso e desenvolvimento industrial que levaria à soberania nacional. Para Furtado e a Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe – CEPAL, o setor agrário contribuía para atraso do desenvolvimento do setor industrial por conta de barrar o nascimento e o desenvolvimento do mercado interno e não atender a demanda de

alimentos. As análises cepalinas sobre a questão internacional da economia afirmam que há uma deterioração nas trocas internacionais. Por essa ótica, a dependência das *commodities* sempre fez do Brasil um país frágil nas relações comerciais internacionais e instável diante das crises no sistema capitalista mundial.

Foi a partir das formulações desenvolvidas na CEPAL, com a participação do brasileiro Celso Furtado, que surgiram as propostas de diversificação econômico-produtivas e autonomização industrial como saída para o subdesenvolvimento na América Latina, por meio de planejamento estatal e expansão do papel do Estado na economia (LEITÃO, 2009). Para Oliveira (1977 e 2003), a CEPAL recusou a visão ricardiana das “vantagens comparativas”, mas falhou ao propor uma análise das trocas desiguais que não incorporava as pistas da estruturação da divisão internacional do trabalho sob o capitalismo.

A questão regional passa a ser considerada prioridade para o Estado brasileiro nos anos 1950. As secas severas; a concentração industrial no estado de São Paulo; os elevados custos para construção de Brasília; intenso debate nacional sobre subdesenvolvimento nacional e regional e, por fim, pelo surgimento de diversos movimentos sociais reivindicativos, no campo e na cidade, foram as razões mais imediatas da nova postura estatal (DEÁK, 2015).

Há uma inflexão nas políticas regionais (e nos estudos sobre elas), a partir da década de 1970. Ao invés de capacitação e valorização desta em cada localidade, conjuntamente com o entendimento da dinâmica regional, sobressai a competitividade entre as regiões. Essa mudança estimulou a criação de uma série de políticas regionais desconectadas e baseadas no crescimento endógeno das mesmas, reforçando entre elas a procura pela inserção no mercado internacional.

Após esse refluxo, ocorre, nos anos 1990, um “novo regionalismo” (KLINK, 2001) no Brasil, de caráter mais orientado para o mercado, notadamente nas ações estatais voltadas para facilitar a entrada do capital estrangeiro no país. A emergência desse novo regionalismo, em termos mais orientados para o mercado, é preocupante porque negligencia o caráter incompleto de formação da nação brasileira, as tensões em torno do nosso precário pacto federativo e a inserção da política nacional subordinada à economia mundial.

A partir de 1990 deixa de existir no país qualquer política de integração nacional, independente da matriz teórica ou ideológica; o que passou a vigorar é uma política regional competitiva, sob a influência de um novo regionalismo que privilegia a leitura da cidade como empresa e que, para atração do capital internacional, deixa de lado os projetos de desenvolvimento nacionais. O Brasil acaba com as políticas regionais de desconcentração produtiva no território nacional e estas ficam relegadas ao mercado (KLINK; DENALDI, 2015).

Em resumo, o foco das políticas de desenvolvimento regional do país, a partir dos anos 1950 e até os dias atuais, passou da construção de alternativas para a redução das disparidades regionais para a questão da integração competitiva no mercado internacional, com opções claras pelos valores do mercado: eficiência no tratamento da problemática regional.

## **4.2 As contradições da regionalização brasileira e o fato regional**

Importante ressalva teórico-conceitual feita por Ana Clara Torres Ribeiro (2015) ao distinguir o processo de regionalização enquanto “fato” ou “ferramenta”, sendo a regionalização como fato fruto da “gênese e estruturação das regiões” e a regionalização como ferramenta aquela que se desenvolve enquanto política de planejamento regional<sup>14</sup>, contribui para a reflexão aqui proposta. Como se vê a seguir, a autora enfatiza que a questão regional é política e deve ser encarada dentro dos processos históricos:

No livro antes citado, Francisco de Oliveira demonstra os elos existentes entre a regionalização como fato e a regionalização como ferramenta, quando esta última assume a forma-conteúdo, historicamente determinada, do planejamento conduzido pelo Estado.

---

<sup>14</sup> Nas palavras da autora: “O estudo da regionalização como fato, expressiva da gênese e da estruturação de regiões, depende da reconstrução histórica dos múltiplos processos que movimentaram e limitaram a ação hegemônica, como tão exemplarmente demonstrado por Francisco de Oliveira em *Elegia para uma re(li)gião: Sudene, Nordeste, planejamento e conflito de classes*” (RIBEIRO, 2015, p. 194). E ainda: “Porém, a relevância da regionalização como ferramenta depende do conhecimento da regionalização como fato, já que desta advém recursos essenciais tanto à vida como ao lucro. Dela, também dependem as resistências sociais à ação hegemônica, o que traz a obrigação do enfrentamento do enigma da regionalização democrática, ou seja, da socialização do direito de estabelecer fronteiras e divisões. Nesta direção, a geografia, aberta ao diálogo com outras ciências sociais, encontra-se convidada a rever algumas das suas heranças e, ainda, a contribuir nas articulações socialmente justas da regionalização como fato com a regionalização como ferramenta” (RIBEIRO, 2015, p. 197).

Ambas regionalizações produzem e expressam a questão regional e, portanto, a região como espaço herdado e como dinâmica política plena. Aliás, após a rica contribuição de Pierre Bourdieu (1989) à reflexão das regiões, sabemos que a própria homogeneidade relativa, que caracteriza a unidade analítica e prática da região, resulta de simplificações e reduções estratégicas, relacionadas à arregimentação de forças sociais e a táticas discursivas: lutas por poder e prestígio, influências científicas e difusão desigual do conhecimento técnico. A regionalização, como fato e como ferramenta, envolve ideologia e recursos político administrativos (RIBEIRO, 2015, p.196).

Enquanto espaço privilegiado de observação dos processos,

(...) a região pode ser pensada praticamente sob qualquer ângulo das diferenciações econômicas, sociais, políticas, culturais, antropológicas, geográficas, históricas. A mais enraizada das tradições conceituais é, sem nenhuma dúvida, a geográfica no sentido amplo, que surge de uma síntese inclusive da formação sócio-econômica-histórica baseada num certo espaço característico (OLIVEIRA, 1977, p. 27).

Francisco de Oliveira (1977) afirma que a existência de regiões em um país se dá de acordo com as determinações tanto quanto as diferenciações expressas no processo da reprodução do capital e, vai além, diz haver uma tendência de desaparecimento das regiões com a homogeneização dos espaços promovida pelo mesmo processo de reprodução do capital.

Reafirmando a importância de se perceber o movimento do capital monopolista e sua reprodução internacional, Oliveira menciona que “a face interna do imperialismo é essa incoercível tendência à homogeneização do espaço econômico, enquanto sua face externa na maioria das vezes não apenas aproveita das diferenças regionais reais, como as cria para seu próprio proveito” (OLIVEIRA, 1977, p. 27). Dessa maneira, o autor deixa claro que há que se observar como se dá a particularidade do capitalismo imperialista ao definir as regiões.

Em resumo, nas palavras de Ana Clara Torres Ribeiro, pensar a regionalização no Brasil:

Trata-se da reflexão simultânea da estrutura espacial e da dinâmica socioeconômica e político-jurídica da formação social brasileira. As práticas sociais, afinal, dependem das circunstâncias e das condições (materiais e imateriais) que enfrentam. Da mesma forma, estas práticas encontram limites associados à dinâmica da totalidade, em contínua e instável configuração. São os limites, intrinsecamente relacionados à técnica, que constroem fronteiras e que informam sobre a natureza dos projetos que conduziram a ação hegemônica, em seu confronto com outras ações: dos agentes que disputaram seus

conteúdos ou aquelas que, tantas vezes apenas na escala do cotidiano, opuseram-se à sua (desejada ilimitada) afirmação (RIBEIRO, 2015, p. 195).

Ao fazer a relação acima resumida, Oliveira (1977) mostra como a demanda pelo espaço para a reprodução do capital faz com que os capitalistas se unam, independentemente da nacionalidade, ou da “região” em que se encontram, colocando em cheque a ideia de Primeiro Mundo e Terceiro Mundo, já que não existem conflitos de interesses entre os “dois mundos”. A dialética do capital, o “ser ou não ser” da economia capitalista, impõe uma dinâmica de reprodução determinante para essa unidade de interesses, independentemente das barreiras nacionais. Oliveira sintetiza:

Uma ‘região’ seria, em suma, o espaço onde se imbricam dialeticamente uma forma especial de reprodução do capital, e por consequência uma forma especial de luta de classes, onde o econômico e o político se fusionam e assumem uma forma especial de aparecer no produto social e nos pressupostos de reposição. Tal especificidade é passível de determinação rigorosa, no contexto metodológico e teórico esposado por essa investigação (OLIVEIRA, 1977, p. 29).

De maneira resumida, Oliveira (1977) busca enfatizar a centralidade da determinação capitalista e sua dinâmica de reprodução em todo espaço econômico-político-social, sem se esquecer que

(...) é evidente que as diversas formas de reprodução do capital nunca se apresentam em um ‘estado puro’ nem isoladas, mas sem nenhuma dúvida existem estágios em que há uma sobredeterminação principal da forma de reprodução, que subordina as demais (OLIVEIRA, 1977, p. 29).

Indo adiante no debate sobre a reprodução capitalista, Oliveira (1977) refaz a ligação entre a homogeneização dos espaços e a tendência ao desaparecimento das regiões e, adicionando como as diferentes etapas constituintes do processo de reprodução ocorrem, porém, sem esquecer as diferenças entre as formas de produção de valor, enfatiza a unicidade do sistema econômico social e político capitalista e as diferenciações provocadas por ele que são determinantes sob a totalidade do espaço.

O que preside o processo de constituição das 'regiões' é o modo de produção capitalista, e dentro dele, as 'regiões' são apenas espaços socioeconômicos onde uma das formas do capital se sobrepõe às demais, homogeneizando a 'região' exatamente pela sua predominância e pela conseqüente constituição de classes sociais cuja hierarquia e poder são determinados pelo lugar e forma em que são personas do capital e de sua contradição básica. E, enfatiza-se uma vez mais, que uma 'região' assim tende a desaparecer – embora alguns exemplos históricos atuais deem conta de sua resistência aos processos de cambio mais abrangentes – na mesma medida em que as várias formas do capital se fusionam, primeiro pela predominância do capital industrial, depois pela fusão entre capital bancário e industrial, dando lugar ao capital financeiro e posteriormente, na etapa monopolista do capital, pela fusão Estado-capital. Não reconhecer, entretanto, que existem marcadas diferenças entre as várias formas de produção do valor dentro do capitalismo é não reconhecer, em primeiro lugar, e a nível mais abstrato, a lei do desenvolvimento desigual e combinado, e mais concretamente, o processo de constituição do próprio capital enquanto relação social (OLIVEIRA, 1977, p. 30).

A discussão sobre região apresentada por Oliveira (1977) traz à baila a interpretação a respeito de como o capitalismo se expressa no espaço brasileiro e, da maneira como o faz, o autor destaca sua relação com o capitalismo internacional, sendo importante observar o fato de as diferentes fases do mesmo serem determinantes. A essa ideia, se une e acrescenta a já trabalhada acerca do processo de metropolização (LENCIONI, 2017) e, assim, ao buscar compreender uma região, é necessário observar como se dão as determinantes da reprodução capitalista em cada espaço e as diferenciações expressas, sendo esse processo de reprodução capitalista nada mais que as relações sociais e políticas inexoravelmente ligadas ao espaço em questão.

“Desta maneira, a regionalização como fato encontra-se vinculada aos jogos dinâmicos da disputa de poder, inscritos nas diferentes formas de apropriação (construção e uso) do território” (RIBEIRO, 2015, p. 195). Compreender o significado da disputa pelos espaços estrategicamente posicionados, por exemplo, durante a ditadura no Brasil, é matéria importante quando se busca os porquês dos atos estatais. Dentro da disputa por hegemonia existem diferentes lados de uma guerra que não é nacional, naquele período a Guerra Fria, um dos desdobramentos das I e II Guerras Mundiais, dentro do processo de transformação do capitalismo no século XX. O território brasileiro constitui-se de regionalizações que, ao longo do tempo, foram alvo de estudos e teorizações que definiram variadas classificações, desde a que consideram as relações homem-meio, passando pelas que incorporam as

características culturais e econômicas, depois as que somam as determinantes do desenvolvimento do capitalismo globalizado e, por fim, há aquelas que consideram importante também o olhar decolonial de regionalização<sup>15</sup>, ou seja, uma conceitualização que passe a incorporar a “regionalização de baixo para cima”. Nas palavras de Rogério Haesbaert (2020):

Uma ‘regionalização de baixo para cima’, contudo, enquanto voltada também para os espaços efetivamente vividos, não envolve apenas processos como o dos povos tradicionais. Trata-se ainda de considerar as inúmeras dinâmicas, especialmente migratórias, dos mais pobres, seja como força de trabalho, seja como grupos que expandem traços políticos e culturais (como no caso de gaúchos e nordestinos) e que, assim, mesclam os múltiplos regionalismos e regionalidades do país (HAESBAERT, 2020, p. 44).

Ainda que necessária a descolonização das análises regionais brasileiras, a partir da perspectiva de região acima desenvolvida, focada na produção e reprodução das desigualdades e na conformação de um território ao mesmo tempo fragmentado e homogêneo, pode-se descrever de maneira dialética a formação econômica e a intensificação da divisão do trabalho no território brasileiro do século XX e analisar como se desdobram sobre o processo de regionalização do estado de São Paulo e da RMVPLN.

### **4.3 A Regionalização do Estado de São Paulo**

A história dos ciclos econômicos brasileiros e as suas diferentes fases ao longo dos séculos, explica como se concentraram no centro-sul do território as áreas mais dinâmicas, fato que inclui a disponibilidade de serviços, indústrias e fluxos de circulação de mercadorias e pessoas.

O território do estado de São Paulo e sua regionalização tem características marcadas por sua participação nos ciclos econômicos nacionais, principalmente o do café, fato que distingue as zonas por onde passaram esses ciclos.

O processo de urbanização e interiorização brasileiro ganha relevo após o século XIX, sendo a crise dos anos 1930 um marco para o início da industrialização

---

<sup>15</sup> Disponível em: <https://journals.openedition.org/confins/26401#bodyftn6>, parágrafo 44. Acesso em 01 de fev. de 2021.

do estado de São Paulo, tendo a capital como seu principal motor. Nos anos 1950 há uma elevação da presença industrial no território, concomitantemente com a baixa densidade de infraestrutura urbana e de inclusão social (BAENINGER *et al.*, 2010).

As dinâmicas da modernização conservadora, os processos migratórios internos, internacionais e a reestruturação do território nacional são fontes determinantes para manter a concentração dos investimentos estatais e do mercado em terras paulistas (BECKER; EGLER, 1999). Desde os anos 1970, com a modernização agrícola e a difusão da indústria, a informação e os serviços passam a comandar a economia, reforçando a centralidade de São Paulo que, juntamente com Brasília, exercem uma força de concentração dentro do processo de urbanização brasileiro, ainda que difusa (HAESBAERT, 2020). De acordo com Bertha Becker e Cláudio Egler:

A nova forma de inserção do Brasil na economia-mundo teve sua maior expressão na formação da cidade mundial – São Paulo – e de uma estrutura urbano-industrial intimamente articulada, que emergiu da concentração e ampliação do núcleo econômico durante os anos 60 e 70. Esta área é a parte do país mais integrada à economia-mundo e a mais dinâmica, tanto em termos de relações internas, como externas, promovendo a urbanização acelerada do território e gerando focos de modernidade. As mudanças na distribuição territorial da população expressa nesse processo, que é caracterizado pelo descompasso entre o intenso crescimento urbano, mesmo em áreas de predomínio de atividades agrícolas, e a fraca mudança no adensamento da população, só expressiva em torno de São Paulo e nas bordas da grande fronteira (BECKER; EGLER, 1999, p. 204).

Admite-se, nesse momento, a formação de uma megarregião composta pelo eixo de ligação entre as cidades do Rio de Janeiro e São Paulo, tendo como área de influência de São Paulo o Vale do Paraíba e a região sul fluminense.

Figura 3 - Megarregião Rio de Janeiro – São Paulo: visão noturna.



Fonte: Haesbaert, (2020) a partir de Lencioni (2015).

A megarregião tem uma forma “linear e areolar”, sendo essa a maior expressão do desenvolvimento da urbanização regional brasileira e do hemisfério sul, caracterizada por uma integração entre si e em escala global, por meio das atividades econômicas, eixos de circulação viária e das redes de informação e comunicação. Verifica-se que segue da região do entorno do Rio de Janeiro, ao longo da costa litorânea, passando por Juiz de Fora, adentrando o Vale do Paraíba e chegando à Baixada Santista, a área urbana praticamente contínua e segue para o interior paulista indo mais adiante de Campinas e Sorocaba (LENCIONI, 2017). Nas palavras da autora:

Como exemplo dessas relações intensas vale lembrar a indústria automobilística, cujas fábricas da Volkswagen, Peugeot, Citroën, Hyundai, Land Hover e Nissan guardam estreitas relações com São Paulo, bem como a fábrica de pneus Michelin. Também vale mencionar que o setor siderúrgico do Rio de Janeiro estabelece fortes relações com São Paulo, tanto que a Companhia Siderúrgica Nacional (CSN), localizada em Volta Redonda, tem sua sede administrativa na cidade de São Paulo. (...). Essa forma híbrida de urbanização regional configura uma megarregião com intensa integração produtiva, forte interação com a economia global e grande densidade dos movimentos pendulares. Mas, deve ser assinalado que, embora tenha intensos laços com a atividade econômica global, também apresenta uma rede de relações apenas local (LENCIONI, 2017, p. 159).

Os limites dessa megarregião se dão em movimento, mais do que uma fronteira territorial que extrapola das metrópoles, conforme visto, o processo de regionalização é historicamente determinado e, por isso, mutável. Diante disso, a observação da urbanização enquanto processo de regionalização demonstra haver uma constante metamorfose dos espaços urbanos e rurais do estado de São Paulo, onde os arranjos populacionais predominam e a interdependência entre o local e o global preponderam, pois são territórios cada vez mais marcados pelas ações que refletem as necessidades do capitalismo contemporâneo de expandir em novos mercados (LENCIONI, 2017).

Os contextos regionais do interior paulista ganham cada vez mais importância para o entendimento das dinâmicas econômicas e demográficas por fora da metrópole em torno da capital. Desde os anos 1970 se formam metrópoles no interior e novos eixos rodoviários. Nas palavras de Baeninger *et al.* (2010):

Mesmo que a importância econômica da Região Metropolitana de São Paulo continue dominante e, portanto, decisiva para o desenvolvimento do Estado, as regiões do interior também apresentam desempenho expressivo, com destaque para os polos regionais. Neste sentido, pode-se dizer que o desenvolvimento de São Paulo se tornou mais complexo. Tanto em razão da emergência de novas regiões metropolitanas e de polos econômicos no interior do Estado, como pela reprodução de regiões de baixo nível de desenvolvimento, como a do Vale da Ribeira. Ao mesmo tempo em que as estruturas produtivas mais modernas alcançam diversas áreas do Estado, outras continuam não sendo por elas afetadas, além de se observar uma maior complexidade produtiva no interior das regiões ou polos beneficiados. Ampliam-se os contrastes no interior das regiões do Estado, destacando-se os processos intrametropolitanos nas áreas do interior do Estado de São Paulo. A bonança econômica convive com a pobreza, exigindo a ação da política social de modo intenso no Estado mais desenvolvido do país, da mesma forma como ocorre em outros estados com menor densidade econômica da nação (BAENINGER *et al.*, 2010, p. 8).

Dessa forma, verifica-se a importância de se compreender a dinâmica dos novos regionalismos no interior do estado de São Paulo, onde se localizam vários polos, dentre eles, a região do Vale do Paraíba e Litoral Norte.

#### **4.4 O processo de urbanização da RMVPLN as fases iniciais e o despontar da fragmentação**

A formação socioeconômica da Região Metropolitana do Vale do Paraíba e Litoral Norte remonta ao século XVI, quando, com a ocupação do território da costa, na região litorânea, se dá o povoamento das áreas onde hoje se encontram os municípios de São Sebastião e Ubatuba.

Ainda na fase inicial, porém já no século XVII, há o estabelecimento de uma aglomeração, com características de vila, na região próxima à calha do rio Paraíba do Sul. A região onde hoje se encontra o município de Taubaté foi o principal núcleo, polo irradiador de campanhas à procura de metais e de mão de obra indígena para os canaviais litorâneos, criando condições também para o estabelecimento de uma agricultura de subsistência, que acaba se tornando a principal atividade econômica desenvolvida no período (PASIN, 1992).

Na segunda fase, no século XVIII, há o aumento da circulação de minérios do interior para o litoral e, com ela, aumenta também a movimentação de tropeiros e mineradores pela região, constituindo elementos suficientes para uma transformação significativa do território com o passar dos anos. A partir daí, há também um acúmulo suficiente de mercadorias (produtos artesanais e gêneros alimentícios) para iniciar a exportação para as regiões mineradoras, destacadamente, pelas condições existentes na segunda vila em importância, Guaratinguetá, que possui uma extensão de terra considerável, apropriada para a produção de alimentos.

A movimentação de tropeiros e mineradores por estas passagens, na tentativa de alcançar as minas e o litoral, compõe o processo de produzir e realizar o escoamento do ouro, movimentação essa que promove mudanças no dia-a-dia das vilas. A abertura de estradas de terra é característica marcante na dinâmica da composição da região, as vilas se estabelecem ao longo das estradas, onde se instalam estabelecimentos comerciais que atendem as campanhas em trânsito. Assim como o comércio, a edificação de igrejas atrai e contribui para a fixação de migrantes, acelerando o processo de consolidação das vilas.

Com o estabelecimento da monocultura do café, que chega após sua passagem pelo estado do Rio de Janeiro, no século XIX, há um incremento

significativo na população, livre e escrava da região, além das instituições responsáveis pela organização e manutenção do sistema produtivo; de tal modo a arranjar uma sociedade, escravocrata e agrária no Vale do Paraíba (RIBEIRO-MOREIRA; MELLO, 2010).

A cafeicultura é o elemento fundamental da vida econômica na região do Vale do Paraíba no século XIX, contribuindo para promover o crescimento e a diversificação das funções dos centros urbanos. Numerosas fazendas dedicam-se à monocultura do café nas abundantes terras virgens do vale do rio Paraíba, que somadas ao clima favorável, propiciam alta produtividade por quase um século (MULLER, 1969).

A estação ferroviária, nas cidades que vão se formando, passa a ser também um ponto de expansão e desenvolvimento. A ferrovia contribui para a saída do café e a circulação entre as povoações; posteriormente, para a atividade manufatureira, essa voltada para atender os centros consumidores. A Companhia Estrada de Ferro D. Pedro II é inaugurada em 29 de março de 1858, com trecho inicial de 42,2 km, da Estação da Corte à Estação de Queimados, no Rio de Janeiro. A ligação Rio-São Paulo se estabelece no dia 8 de julho de 1877, quando os trilhos da Estrada de Ferro São Paulo, que se implanta em 1867, se unem com os trilhos da ferrovia D. Pedro II (RICCI, 2006).

A decadência da produção de café ocorre em meados do século XIX; processo que se amplia entre os anos de 1854 e 1886, parte do longo período de exploração intensiva das terras da região, que acaba se exaurindo com a monocultura, perdendo a produtividade. O decreto de abolição da escravatura alterou significativamente a organização do trabalho na região, para o cafeicultor isso representou aumento no custo da força de trabalho para a lavoura de café (PASIN, 1992).

O declínio das lavouras de café facilita o avanço da pecuária de bovinos na região, com as pastagens ocupando paulatinamente os arrasados campos antes ocupados pelos cafezais. Com a expansão da pecuária, cresce a produção de leite e derivados, sendo exportados para as outras regiões do Vale e também para Minas Gerais.

A denominada fase industrial de desenvolvimento econômico do Vale do Paraíba tem início no final do século XIX. Como em outras regiões, as manufaturas se beneficiam da força de trabalho advinda da cafeicultura, bem como da acumulação de capital derivada dos ciclos anteriores. Além disso, a localização distinta, entre o Rio de Janeiro e São Paulo e a presença da ferrovia, também contribuem no processo.

A industrialização do Vale do Paraíba desponta entre os anos de 1914 e 1943 nos estabelecimentos de transformação de produtos agropecuários, minerais não metálicos e madeira, principalmente nos municípios de Taubaté e Guaratinguetá, contribuindo para o desenvolvimento das atividades urbanas e crescimento populacional. Muitas indústrias edificam suas próprias vilas operárias e usinas hidrelétricas, gerando a própria energia (MULLER, 1969).

Com a industrialização se desenvolvendo na chamada Calha do vale, também conhecida como “Médio Vale”, isso em consequência dos benefícios advindos da acumulação de capital e da infraestrutura gerada nas etapas anteriores, as demais regiões acabam ficando dependentes desta. Os autores Ribeiro-Moreira e Mello salientam:

Eram, assim, reforçadas as desigualdades inter-regionais, características da ordem capitalista, onde as zonas mais desenvolvidas tendem a atrair, progressivamente, mais investimentos, enquanto outras, de menor vigor, tendem ao prejuízo (RIBEIRO-MOREIRA; MELO, 2010, p. 8).

Durante a década de 1950 do século XX a política nacional de substituição de importações e a política nacional de desenvolvimento vão interferir significativamente no Vale do Paraíba; dois dos maiores exemplos dessa interferência foram a instalação da Companhia Siderúrgica Nacional – CSN em Volta Redonda, no Rio de Janeiro, e a implantação da Rodovia Presidente Dutra, ao longo dos anos 1940. A inauguração da Via Dutra concebe um marco na urbanização regional, promove a instalação de indústrias e a atração de investimentos em diversos setores, todos interessados em operar no eixo de ligação entre as duas maiores cidades do país, para a realização cabal do ciclo econômico da mais-valia capitalista: produção, circulação e venda de mercadorias (ANDRADE, 2020).

Novamente, a lógica dessa modalidade de processo se repete e alguns municípios se destacam em relação aos demais, principalmente São José dos Campos e Taubaté. O município de São José dos Campos se destaca principalmente nos anos 1970, quando passa a receber indústrias de grande porte; passando a se distanciar significativamente da maioria dos municípios. Segundo Vieira e Santos (2012): “A principal consequência da industrialização do Vale do Paraíba foi a aceleração, em algumas poucas cidades, do crescimento econômico, principalmente entre 1960 e 1980” (p.170). Dessa maneira, há um desenvolvimento da região, especialmente nas cidades situadas ao longo da rodovia e mais próximas da capital, com destaque para São José dos Campos.

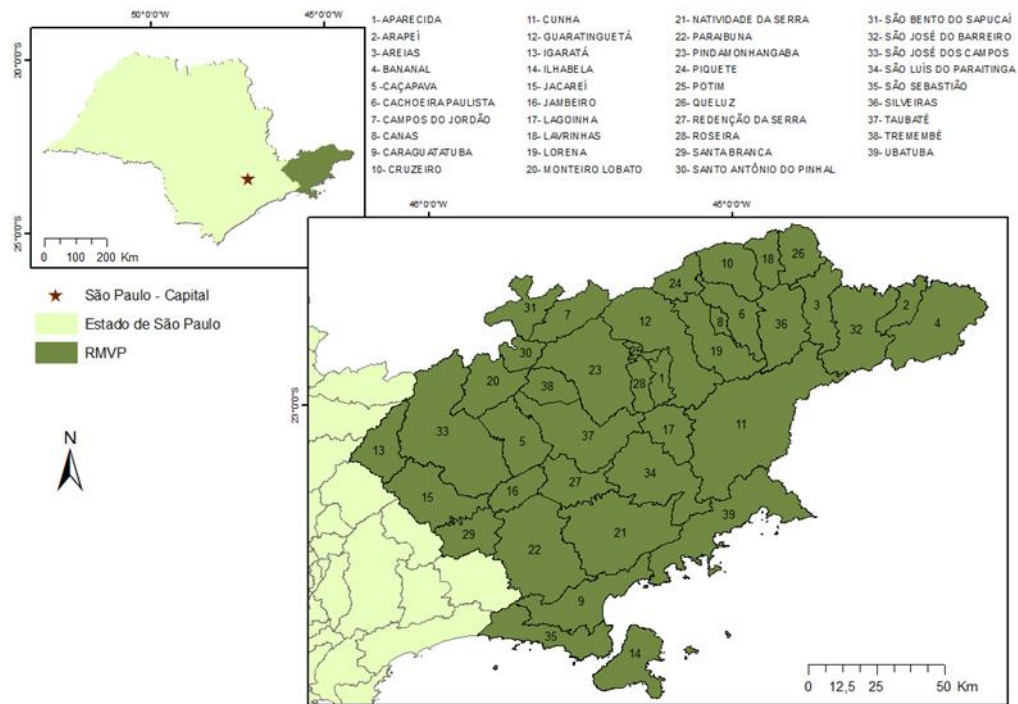
Na medida em que o processo de desenvolvimento paulista se intensifica, o poder público se imbuí da criação de políticas de desenvolvimento regional, com o objetivo de realizar a interiorização das atividades industriais no estado, principalmente na década de 1970. São implantados planos que preveem investimentos em infraestrutura no interior, principalmente em vias de circulação e acesso, para que as cidades recebam plantas industriais; resultando no fortalecimento dos polos regionais/locais do interior, sempre ligados à metrópole, como uma extensão desta (VIEIRA, 2009).

#### **4.5 Processo de urbanização da RMVPLN: uma região fragmentada e desigual**

Uma região como a do Vale do Paraíba e Litoral Norte passa a incorporar elementos de planejamento e política urbana, com projetos especificamente inseridos no Plano Nacional de Desenvolvimento – PND, determinados que são por um processo de disputa de hegemonia exógeno, porém, responsável por diferenciações locais, influentes na direção pela qual caminha o espaço regional e a produção e reprodução da vida cotidiana. Com isso em mente, pode-se afirmar que há mudança dos aspectos, as diferenciações e as homogeneizações citadas por Oliveira (1977), também na RMVPLN. Um momento histórico precedente ao capitalista configura a mesma como região, tendo outros, posteriores, configurados também como região, sem encerrar-se nas mesmas relações, diferentemente, mas dentro da mesma lógica.

Antes de se adentrar na reconstituição do processo de urbanização da RMVPLN, faz-se necessária tanto a contextualização, descritiva da realidade regional como uma apresentação panorâmica da mesma; além do seu perfil histórico e socioeconômico, conforme seguem as subseções abaixo.

Figura 4 - Região Metropolitana do Vale do Paraíba e Litoral Norte.



Fonte: Gomes *et al.*, (2021).

Localizada a leste do estado de São Paulo a Região Metropolitana do Vale do Paraíba e Litoral Norte, faz limite com os estados de Minas Gerais e Rio de Janeiro. É formada por 39 municípios distribuídos em cinco Regiões de Governo: São José dos Campos, Taubaté, Caraguatatuba, Guaratinguetá e Cruzeiro; que ocupam uma área total de 16.268 quilômetros quadrados, o que significa 6,5% do território paulista.

Tabela 1 - Dados da Região Metropolitana do Vale do Paraíba e Litoral Norte (RMVPLN) em relação ao estado de São Paulo (SP).

Indicadores	RMVPLN (A)	SP (B)	(A)/(B) em %
Área geográfica (km <sup>2</sup> )	16.192	248.219	6,5
PIB de 2017 em R\$1.000	110.290.854	2.119.854.034	5,2
População em 2020	2.489.629	44.639.899	5,5
PIB Per Capita em 2017	45.475,27	48.537,53	93,6
IDH em 2010	0,78	0,783	99,6

Fonte: IBGE, 2020; IPEA, 2020; SEADE, 2020. Elaborado pela autora.

A RMVPLN é criada pela Lei Complementar nº 1.166, de 09 de janeiro de 2012, englobando todos os municípios da Região Administrativa de São José dos Campos.

Os 39 municípios se agrupam em cinco sub-regiões, quais sejam:

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

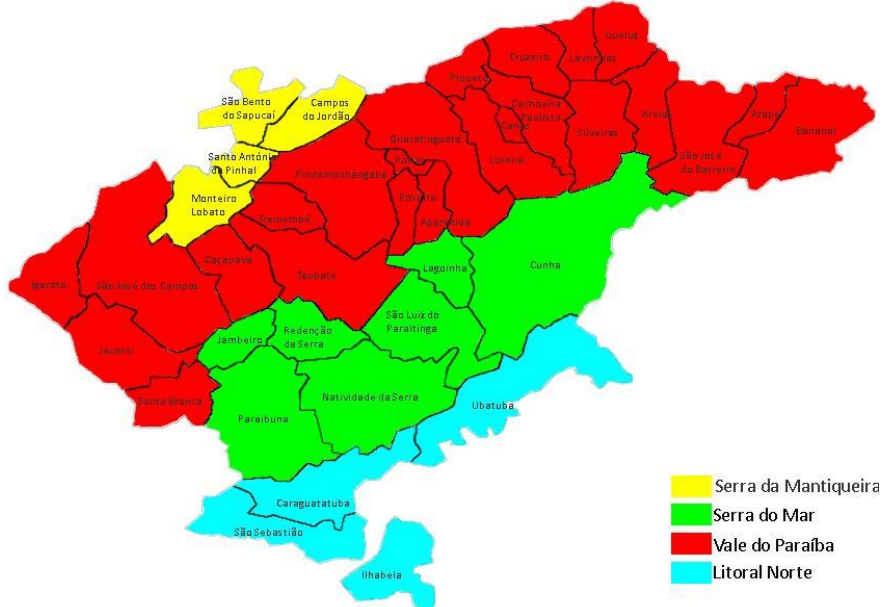
Figura 5 - Sub-regiões da Região Metropolitana do Vale do Paraíba e Litoral Norte



Fonte: EMPLASA, 2019.

A RMVPLN compõe-se de microrregiões geológicas conhecidas como “serra”, ou “região serrana”, vale do Paraíba do Sul e região litorânea.

Figura 6 - Microrregiões Geológicas



Fonte: DIEESE, subseção Vale do Paraíba, 2015.

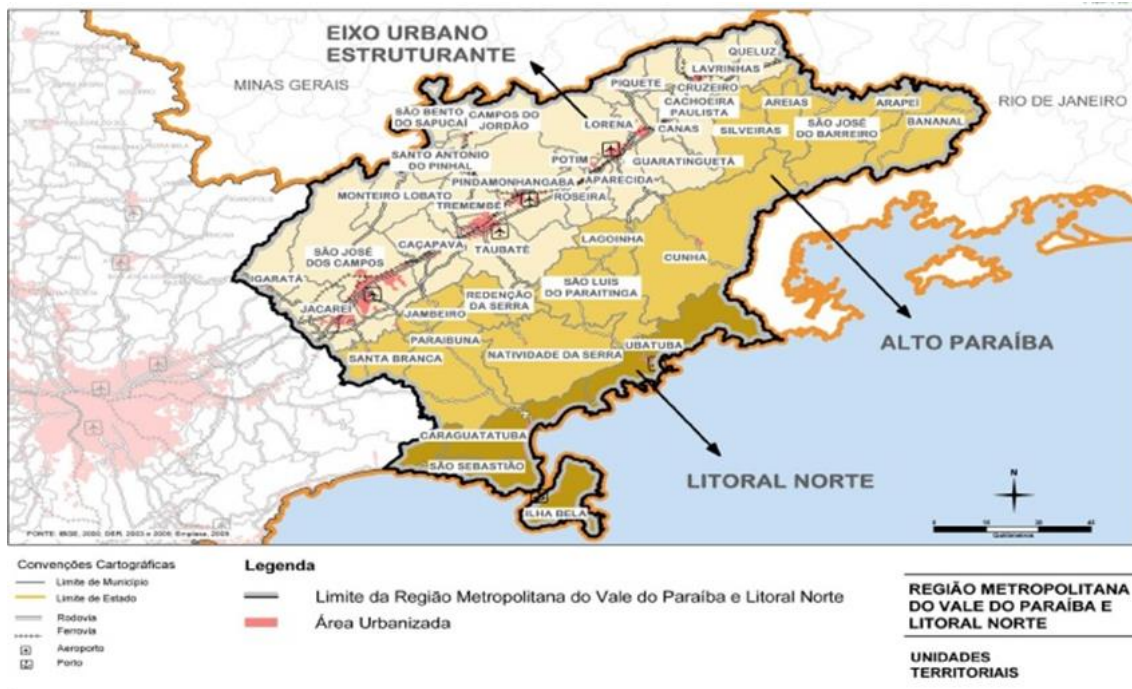
Três importantes bacias hidrográficas paulistas, a da Mantiqueira – Unidade Hidrográfica de Gerenciamento de Recursos Hídricos – URGHI 1, a do Paraíba do Sul – URGHI 2 e a do Litoral Norte – URGHI 3, são parte integrante da diversidade geoecológica da RMVPLN (SÃO PAULO, 2016).

Com 2.489.629 habitantes (SEADE, 2020), a região compreende polos econômicos de viés industrial, de serviços, e turístico. Este último tem atraído anualmente milhares de pessoas ao litoral norte paulista, à região serrana de Campos de Jordão e adjacências, à histórica São Luiz do Paraitinga e ao mais importante núcleo da Igreja Católica no país, entre os municípios de Aparecida (Basílica Nacional de Aparecida), Guaratinguetá (local de nascimento do recém santificado Frei Galvão) e Cachoeira Paulista (sede da organização católica carismática Canção Nova).

Dadas as características da formação histórica, o desenvolvimento da região gera concentração de riqueza em alguns municípios, principalmente nos que abrigam as grandes indústrias e receberam investimentos diferenciados em etapas anteriores do desenvolvimento do país (RIBEIRO-MOREIRA; MELLO, 2010).

Há que se observar ainda o caráter da ocupação espacial dessa região, dado o processo de urbanização e sua tendência à homogeneização e fragmentação espacial, destacando a existência de alguns pontos de conurbação, que se expressam principalmente em áreas contíguas ao longo da rodovia Presidente Dutra e no Litoral Norte.

Figura 7 - Região Metropolitana do Vale do Paraíba e Litoral Norte – Caracterização do território por unidades territoriais



Fonte: EMPLASA, 2019.

Hamilton Ribeiro, ex-Prefeito de Jacareí, em entrevista concedida durante a pesquisa, adverte que os desafios da RMVPLN são ligados principalmente à sua grande diversidade geocológica, à sua extensão territorial e a sua cultura política:

Aqui nós temos outras dificuldades, nós temos 39 municípios, a mesma quantidade de municípios da região metropolitana de São Paulo que também é 39, (...) quando você vem para o Vale do Paraíba que tem 39 municípios, nós em extensão territorial, somos muito maiores que a RM de São Paulo e olha as nossas distâncias! Eu tenho um município que está a 150 km quase daqui, em Bananal, o litoral, a extensão do nosso litoral, então você tem um grande vazio ainda urbano da nossa região, os municípios ainda tem muitos vazios e vazios entre os municípios, distâncias... que você tem alguns pequenos núcleos urbanos conurbados, eu diria talvez três, Jacareí com São José, emendando um pouquinho ali com Caçapava e o núcleo Taubaté com Tremembé formando um outro pequeno bracinho ali com São Luiz do Paraitinga, e depois Guaratinguetá com Aparecida, que abraça Potim na carona, que era distrito até pouco tempo atrás, 30 anos, de Guaratinguetá. Como que você fala de conurbação? Então você tem esse problema de como discutir esses problemas com alguém que está muito longe geograficamente de você. Você passa pela cultura política e pela distância física mesmo (HAMILTON RIBEIRO, 11/04/2019).

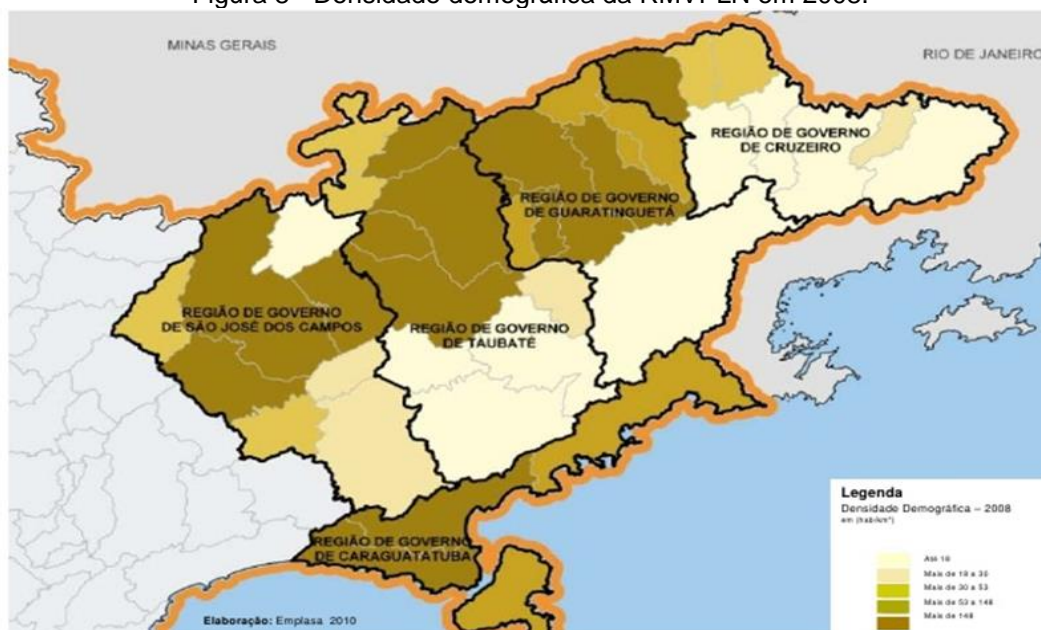
A RMVPLN é cortada pela mais importante rodovia do país, a Via Presidente Dutra, que somada às demais rodovias longitudinais e transversais que servem a

região, ao Porto de São Sebastião e aos aeroportos de São José dos Campos, Guaratinguetá e Ubatuba, à ferrovia da MRS que liga São Paulo, Rio de Janeiro e Minas Gerais, está servida de um complexo sistema de circulação de pessoas e mercadorias com muito potencial e ao mesmo tempo com grandes problemas estruturais e desafios a serem transpostos.

No que concerne aos dados da demografia, dentro do contexto do Estado de São Paulo, há uma tendência à queda na aceleração das taxas migratórias em relação à década de 1990, assim como no crescimento populacional da Região Metropolitana de São Paulo e aumento do mesmo das Regiões Metropolitanas do interior e nas Aglomerações Urbanas (SÃO PAULO, 2011).

A RMVPLN apresenta crescimento populacional de 1,3% ao ano, em média, no período 2000/2010, superior à média estadual, que foi de 1,09%. Quando comparados os municípios, há uma significativa diferença, sendo que alguns, como São José dos Campos, cresceram acima da média no mesmo período, com 1,57% ao ano, enquanto oito municípios, principalmente os do chamado Vale Histórico, tiveram taxa de crescimento populacional negativa, refletindo o desequilíbrio regional nesse quesito (SÃO PAULO, 2013).

Figura 8 - Densidade demográfica da RMVPLN em 2008.



Fonte: EEMPLASA, 2019.

A densidade populacional da RMVPLN é notadamente heterogênea. Pode-se observar um elevado grau de urbanização e concentração populacional no Litoral Norte e no eixo da Rodovia Presidente Dutra e um baixo grau de urbanização e concentração populacional no Alto do Paraíba. Os municípios mais urbanizados são: Campos do Jordão (99,4%), seguido por Ilhabela (99,3%) e São Sebastião (98,9%); os menos urbanizados são: Paraibuna (30,1), Natividade da Serra (41,7%) e Monteiro Lobato (43,1%) (CUNHA; SILVA; BECCENERI, 2019).

Os dados da demografia demonstram que a dinâmica de crescimento populacional da região ao longo da segunda metade do século XX, com enfoque no polo de São José dos Campos, foi acelerada:

No período entre 1940 e 1991 a população total do Polo Regional de São José dos Campos apresentou um ritmo de crescimento expressivo, passando de 102.504 habitantes, em 1940, para 705.948, em 1991. O incremento populacional absoluto nesse período foi, portanto, de 607.370 habitantes, o que significou um aumento populacional expressivo durante esses cinquenta anos. Em 1940, o Polo Regional de São José dos Campos representava 1,43% do total da população do Estado de São Paulo. Essa participação apresentou ligeiros decréscimos entre 1940/1960; retomando, a partir de então, índices mais elevados, chegou a representar 2,25% da população estadual em 1991 (BAENINGER *et al*, 2010, p. 24).

Os dados do Produto Interno Bruto – PIB confirmam um aumento constante na concentração de riqueza no território do estado de São Paulo entre 1999 e 2010. Nos principais centros urbanos, Regiões Metropolitanas e Aglomerações Urbanas, há aumento da complexidade produtiva e no Valor Agregado da indústria e serviços, já nos demais municípios há aumento do Valor Agregado apenas no setor primário. A Região Metropolitana de São Paulo possui 47,8% da população paulista e 56,4% do PIB, em 2011 (SÃO PAULO, 2011).

Característica desafiadora em consequência dessa alta concentração no estado e também da diversidade da RMVPLN, se mostra quando se observam os aspectos da economia, ao se comparar, por exemplo, o PIB dos municípios, conforme dados a seguir:

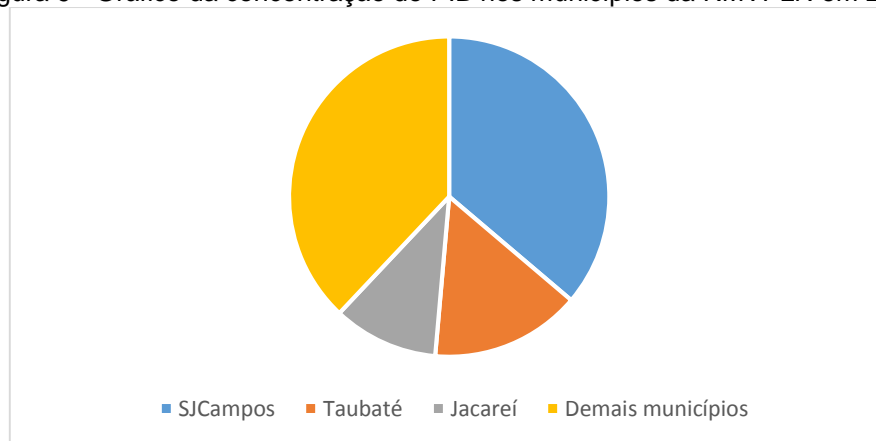
Tabela 2 - Maiores e menores PIBs da RMVPLN

Posição	Cidade	PIB em 2017
1º	São José dos Campos	39.829.403,91
2º	Taubaté	16.799.723,43
3º	Jacareí	11.696.354,38
4º	Pindamonhangaba	7.003.490,00
5º	Ilhabela	6.153.609,91
35º	Redenção da Serra	57.031,50
36º	Lagoinha	54.614,45
37º	São José do Barreiro	46.938,62
38º	Areias	43.011,88
39º	Arapeí	29.090,40

Fonte: Fundação SEADE, 2020. Elaborado pela autora.

No aspecto do PIB, destacam-se os municípios de São José dos Campos, Taubaté e Jacareí. Juntos os três municípios são responsáveis por mais da metade do total do PIB da Região, apontando elevada concentração. Contudo, o PIB se concentra principalmente no município de São José dos Campos.

Figura 9 - Gráfico da concentração do PIB nos municípios da RMVPLN em 2017



Fonte: SEADE, 2020. Elaborado pela autora.

Conforme se vê nas palavras de Baeninger et. al., é relevante o fato de que exista uma dependência entre os municípios, dadas às características da economia regional:

Concentrando parte elevada do valor adicionado da região, o município sede determina o crescimento regional. A relação população-produto apresenta-se, portanto, desfavorável para os demais municípios e estes dependem economicamente da capacidade do município sede em dinamizar a estrutura produtiva da região (BAERINGER *et al.*, 2010, p. 12).

Do ponto de vista da evolução da concentração do PIB na Região, os municípios de São José dos Campos, Taubaté e Jacareí passaram de 75,8% do total,

em 2002, para 63,8% em 2014 e 62,10% em 2017. Isoladamente, Taubaté evolui positivamente de 13,9% do total, em 2002, para 15,9% em 2014, mas volta a cair em 2017, para 15,2%. São José dos Campos representa 45,2% do total do PIB da RMVPLN em 2002, com queda, chega a 31,8% em 2014 e em 2017 tem leve alta, chegando a 36,2% (SEADE, 2020).

O setor imobiliário, os setores industriais e de serviços se destacam na estrutura econômica da RMVPLN (SÃO PAULO, 2013). Assim como essas, a atividade extrativa tem importância devido à produção de minerais não-metálicos, areia, principalmente nos municípios de Tremembé, Taubaté e Jacareí<sup>16</sup>.

A indústria de transformação tem como destaques a aeronáutica e aeroespacial, com 9,1% dos vínculos empregatícios regionais (SÃO PAULO, 2013). Além dessas, os setores referentes ao material de transporte, montadoras e autopeças desempenham importante papel na região. O Valor Agregado – VA do setor industrial representa 37,5% do total do Produto Interno Bruto – PIB, em 2014 (SEADE, 2014).

O município de São José dos Campos concentra a maior parte das atividades econômicas dos setores da indústria e do comércio da RMVPLN, setores responsáveis pela maior parte da geração de riqueza.

Quanto à geração de empregos, o setor de serviços é o que prepondera, sendo responsável por mais de 35% das vagas ofertadas na região, com destaque para a saúde; a seguir vem o setor da indústria, com 24%.

O PIB, o Valor Adicionado – VA do setor de serviços representa 61,9% do total da Região, em 2014 (SEADE, 2014). A agropecuária mantém uma pequena participação no VA da RMVPLN, tendo seu peso relativo caído de 0,9% do total, em 2002, para 0,5% em 2014.

Seguindo a tendência brasileira, o PIB dos municípios da Região, bem como o Valor Adicionado, diminuíram nos últimos anos, assim como aumentou o percentual médio de desempregados. Também pode-se observar uma queda nos níveis de

---

<sup>16</sup>Entre os anos de 2014 e 2017 reúne-se uma Câmara Técnica sobre as atividades de mineração, criada no âmbito do Conselho de Desenvolvimento da RMVPLN. Os relatórios apontam para necessidade de atentar ao desenvolvimento integrado, considerando os problemas ambientais e econômicos levantados nos estudos e debates que foram realizados.

emprego e nos níveis salariais, na RMVPLN, ao longo das últimas décadas, conformando o empobrecimento da população. Sobre isso, é elucidativa a fala do professor doutor José Rogério Lopes em entrevista, quando questionado acerca da necessidade de políticas públicas descentralizadas na RMVPLN:

Depois eu vou te mandar um dos relatórios que a gente mandou para a FAPESP nas pesquisas lá do passado, porque uma das questões é a do trabalho, a questão do emprego, a gente mostrou a crise que existia na questão do trabalho no Vale do Paraíba. A gente levantou dados do ministério do trabalho, CAGED, etc., e nós mostramos que nos 3 últimos anos da década de 90, o estado de São Paulo e a região do Vale do Paraíba, mais especificamente, perdeu todos os postos de trabalho criados nos 7 anos anteriores da década, ou seja, o início da década de 90 foi de expansão de postos de trabalho, mas nos últimos 3 anos da crise, todos os postos de trabalho criados se perderam. Então no início dos anos 2000 vem aquela crise de desemprego total, que causa essa perda. O trabalhador, essa massa de trabalhador deslocou para o setor de serviços, que ficou o grande setor empregador e conseguiu reproduzir, mas quando você pega a questão da massa salarial, mesmo o setor de serviço sendo duas vezes mais que a mão de obra da indústria, a massa salarial da indústria era maior que o total da massa salarial do setor de serviços, o que se teve foi empobrecimento, e aí que se teve a guerra fiscal. (...)Entre o menor e o maior salário da região, nos encontramos uma variação de 96 vezes, do menor para o maior, assalariado (JOSÉ ROGÉRIO LOPES, 08/06/2020).

As relações socioeconômicas são responsáveis por importantes diferenciações regionais, tendo em vista a produção e reprodução social predominantes e as mudanças recentes, por exemplo, decorrentes do processo de desindustrialização do país e da região (OLIVEIRA, 2020); o crescimento do setor de serviços e as heranças, inclusive culturais, do “Vale do Paraíba do café” na produção rural ainda muito presentes na região, por exemplo, na atividade leiteira (SANTOS, 2019). Conforme o processo de urbanização avança, avançam a concentração e a expansão econômica no capitalismo; logo, as determinações da chamada desindustrialização<sup>17</sup> brasileira se expressam e uma das diferenciações é o fato de a atividade econômica migrar do setor industrial para o de serviços.

---

<sup>17</sup> No setor industrial encontram-se os maiores salários, portanto, como consequência da transformação citada, há uma considerável queda da massa salarial, com o conseqüente empobrecimento da força de trabalho. O estudo da desindustrialização no Brasil foi feito por diversos pesquisadores, dentre eles, destaca-se: CANO, W. A desindustrialização no Brasil. *Economia e Sociedade*, Campinas, v. 21, Número Especial, p. 831-851, dez. 2012.

A diversidade do território e as condições socioeconômicas da RMVPLN, historicamente determinadas, – que compreendem emprego, renda, habitação, saneamento básico, escolaridade, longevidade, entre outros –, quando relacionados, dão uma melhor dimensão das condições de produção e reprodução da sua vida urbana<sup>18</sup>, ou seja, apontam para o grau de acesso das pessoas ao direito à cidade<sup>19</sup>, verificando as marcas da desigualdade na Região. Segundo os estudos de Baeninger *et al.*:

Ao longo da recuperação econômica recente da economia brasileira, o Estado de São Paulo conheceu um crescimento anual de seu produto interno bruto da ordem de 3% ao ano. O polo de São José dos Campos apresentou um crescimento negativo do valor adicionado de 2,2 % ao ano. Esse movimento pode se refletir negativamente na incorporação da crescente população no mercado de trabalho regional, principalmente no mercado formal, peça fundamental para a população que almeja melhores condições de inserção na atividade econômica (BAERINGER *et al.*, 2010, p. 11).

Determinantes socioeconômicas são comprometedoras do acesso à renda das classes-que-vivem-do-trabalho (ANTUNES, 2001) e responsáveis pelo rebaixamento da renda, sendo marcante a desigualdade intrametropolitana na RMVPLN (TAVARES; COUTO, 2017). Há vários indicadores dessa desigualdade, como, por exemplo, as desigualdades de gênero e escolaridade, que podem vir adjacentes à questão racial e, também, da migração. Sobre isso, é possível notar, entre outras coisas, o movimento migratório entre as cidades da região, com destaque para o fato das menores cidades estarem em processo de redução populacional (CUNHA; SILVA; BECCENERI, 2019).

É notável, também, a elevada concentração de mulheres na posição de chefe de família, sendo a maioria delas negras, essas remuneradas com salários menores do que as brancas. Do total de trabalhadores da RMVPLN, as mulheres ocupam

---

<sup>18</sup> Esses aspectos podem ser observados a partir dos dados disponíveis e, entre eles, os índices de IPRS, IPVS e IDH/IDHM, ainda que limitados, quando correlacionados aos demais aspectos, conseguem jogar luz sobre como vivem e acessam o direito à cidade os cidadãos da Região.

<sup>19</sup> Henri Lefebvre cunhou o conceito de direito à cidade nos anos 1970, ao ter vivenciado a construção de diversos movimentos de contestação associados à conjuntura de crise capitalista, conhecidos como “maio de 1968 na França”. Esse conceito de direito à cidade não tem a ver com um direito jurídico, vem a ser uma perspectiva política relacionada ao acesso à cidade por todos, uma crítica radical à cidade do capital, um apelo à mudança. O direito à cidade faz alusão a um espaço para o confronto, em que os conflitos sejam levados em consideração no sentido de legitimar a resistência de uma maioria submetida à mercantilização da cidade e da vida. Ver: LEFEBVRE, H. *O direito à cidade*. São Paulo: Centauro, 2001.

41,7% do mercado de trabalho formal e, em média, recebem 27,8% menos que os homens na mesma condição; percentual muito acima da média nacional, de 14,6% (IPEA, 2015). Ao comparar o IDH da RMVPLN, de 0,781, com o estadual, 0,783 e o nacional 0,699 em 2010 (IBGE, 2020), observa-se uma normalidade, no entanto, ao comparar os IDHs por gênero, vê-se que a situação de desigualdade é bem alta: IDH homens: 0,866; IDH mulheres: 0,626 (IPEA, 2015).

O quadro a seguir apresenta um perfil da RMVPLN, em termos de Índice de Desenvolvimento Humano Municipal<sup>20</sup> (IDHM), em comparação com os indicadores nacionais, considerando a variação entre os anos 2000 e 2010 e os indicadores de cada uma das suas categorias: renda, escolaridade e longevidade.

Tabela 3 - Perfil do IDH na RMVPLN por renda, longevidade e educação, em 2000 e 2010

Territorialidades	IDHM	IDHM	IDHM	IDHM	IDHM	IDHM
	Renda	Renda	Longevidade	Longevidade	Educação	Educação
	2000	2010	2000	2010	2000	2010
Brasil	0,692	0,739	0,727	0,816	0,456	0,637
RMVPLN	0,732	0,765	0,769	0,851	0,592	0,732

Fonte: Elaborado pela autora a partir de Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil, IPEA, 2020.

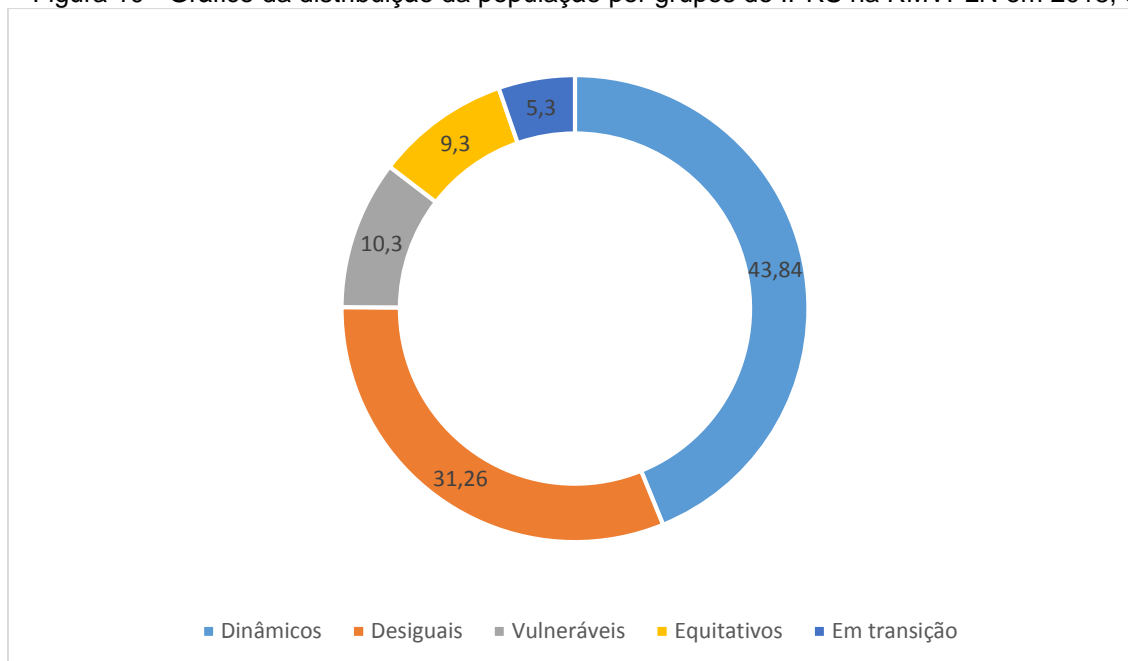
A comparação entre os IDHMs do Brasil e da RMVPLN mostra a superioridade da RMVPLN em todos os índices, principalmente no que se refere à educação. Quando observada a evolução do índice no tempo, comparados os dados dos anos 2000 e 2010, destaca-se a melhora significativa do IDHM Educação, que passa de 0,592 para 0,732, assim como do IDHM Longevidade, que sai de 0,796 e vai para 0,851, acompanhando a melhora nacional.

Indo além, analisa-se como estão distribuídos os municípios da RMVPLN dentro dos grupos do Índice Paulista de Responsabilidade Social – IPRS<sup>21</sup>. Na figura número 10, pode-se ver como a população da RMVPLN se distribui dentro dos grupos do IPRS.

<sup>20</sup> O IDHM é um número que varia entre 0,000 e 1,000. Quanto mais próximo de 1,000, maior o desenvolvimento humano de uma localidade (IPEA, 2015).

<sup>21</sup> Desenvolvido pela Fundação SEADE e pela Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo, o IPRS refere-se ao estágio de desenvolvimento de cada município nas mesmas três dimensões examinadas pelo IDH desenvolvido para o PNUD (Índice de Desenvolvimento Humano para o Programa das Nações Unidas para O Desenvolvimento): renda, escolaridade e longevidade. Os termos usados para a criação dos grupos representam o grau de relação entre os três indicadores, quais sejam: desiguais, dinâmicos, em transição, equitativos e vulneráveis (SEADE, 2019).

Figura 10 - Gráfico da distribuição da população por grupos do IPRS na RMVPLN em 2018, em %



Fonte: Fundação SEADE, 2020. Elaborado pela autora.

A análise da figura acima mostra a distribuição heterogênea dos municípios da RMVPLN dentro dos grupos do IPRS<sup>22</sup> em 2018. A relação dos municípios que compõem cada um dos grupos que a integram, colocada a seguir, facilita a compreensão das diferenças existentes entre esses, com destaque para São José dos Campos, no grupo dos Dinâmicos.

Relação dos municípios integrantes de cada um dos grupos que compõe a figura 10:

1. **Grupo desiguais:** Caragatatuba; Ubatuba; Jambeiro; Caçapava; Taubaté; Campos do Jordão e Guaratinguetá;

<sup>22</sup> Os termos usados para a denominação dos grupos representam a agregação dos municípios de acordo com a relação feita entre os três indicadores, quais sejam: desiguais, dinâmicos, em transição, equitativos e vulneráveis. Os municípios designados desiguais têm alta classificação de riqueza, baixa longevidade e média ou alta escolaridade, ou vice-versa. Os municípios dinâmicos têm alta classificação de riqueza associada com média ou alta longevidade e escolaridade. Os municípios equitativos têm baixa classificação de riqueza e média ou alta classificação de longevidade e escolaridade. Os municípios em transição têm baixa classificação de renda, com baixa longevidade e média ou alta escolaridade, ou vice-versa. Por fim, os municípios designados vulneráveis somam as classificações de renda, longevidade e escolaridade baixos (FUNDAÇÃO SEADE, 2019).

2. **Grupo vulneráveis:** Potim; Cunha; Lorena; Cachoeira Paulista; Cruzeiro; Areias e São José do Barreiro;
3. **Grupo dinâmicos:** São José dos Campos; Jacareí; São Sebastião; Ilhabela e Aparecida;
4. **Grupo em transição:** Igaratá; Silveiras; Bananal; Arapeí; Santa Branca; Paraibuna; Redenção da Serra; Natividade da Serra; São Luiz do Paraitinga; Monteiro Lobato; Piquete; Lavrinhas e Queluz;
5. **Grupo equitativos:** São Bento do Sapucaí; Pindamonhangaba e Lagoinha.

Complementarmente, trabalhando com a hipótese de haver correlação entre condição socioeconômica e demográfica, ou seja, levando em conta além do PIB per capita, escolaridade e longevidade, as condições de renda e ciclo de vida da família (gênero do chefe de família, presença e idade das crianças) na constituição de quadros analíticos, consideram-se os dados do Índice Paulista de Vulnerabilidade Social<sup>23</sup> para a RMVPLN (FUNDAÇÃO SEADE, 2010). Em resumo, interessa aqui dizer que a RMVPLN tem 5,8% dos setores censitários em estado de baixíssima vulnerabilidade. Na situação de muito alta vulnerabilidade encontram-se apenas 0,7% dos setores censitários, atingindo 12.343 pessoas. Outro destaque em relação a esses dados é que a RMVPLN é a RM que possui o maior índice (4,0%) de setores censitários rurais de alta vulnerabilidade no estado de São Paulo (FUNDAÇÃO SEADE, 2010).

Como foi possível notar nessa seção, a compreensão da regionalização dos territórios nacional, estadual e do Vale do Paraíba e Litoral Norte dá a dimensão do mesmo enquanto processo ligado ao de urbanização e metropolização em curso ao longo da história. As disputas de hegemonia e as transformações causadas.

---

<sup>23</sup> O IPVS é uma tipologia que classifica os municípios do Estado de São Paulo em grupos de vulnerabilidade social a partir de uma combinação entre as dimensões demográfica e socioeconômica. Considerando um conjunto de variáveis, esse indicador permite melhor identificar os fatores específicos que produzem a deterioração das condições de vida numa comunidade, auxiliando na definição de prioridades para o atendimento da população mais vulnerável (FUNDAÇÃO SEADE, 2010).

## **5 HEGEMONIA, ATORES SOCIAIS E PLANEJAMENTO URBANO NO PROCESSO DE GOVERNANÇA**

Esta seção aborda as disputas de hegemonia política ocorridas nos territórios, englobando um debate teórico conceitual de como os atores sociais se destacam nesses processos e quais seus papéis nas diferentes conjunturas. A partir de uma perspectiva crítica e processual, busca-se entender o processo de urbanização e metropolização, para interpretar o território da RMVPLN e pensar as tendências que emergem da realidade, levando em conta os fatores: a) como se relacionam as pessoas; b) como funciona a institucionalidade e c) qual o padrão de financiamento ou “where is the money? ”; fatores estes relacionados com a previsibilidade e transparência existente na aplicação de recursos (BEVIR, 2009).

Analisar um dado contexto de governança de maneira aprofundada, com o objetivo de delinear qual a agenda a ser desenvolvida no território e identificar quais são os atores que têm poderes para definir e aplicar tal agenda dentro de uma conjuntura política específica, demanda discernimento e também o exercício de detectar eventuais disputas pela hegemonia no local. Para tal, a primeira parte dessa seção traz a contribuição da teoria dos atores, buscando na ciência política instrumentos de leitura dos mesmos, suas histórias, trajetórias, concepções político-ideológicas, ajudando a compreender como as próprias visões de mundo implicam nas atitudes dos atores em torno das disputas de hegemonia e, assim, quais os significados dessas ações e quais as estratégias envolvidas nas mesmas.

Na segunda parte discute-se como se relacionam os atores dentro dos meandros do planejamento urbano, na perspectiva da construção de trajetórias políticas e disputas de hegemonia. Por meio de um debate teórico-conceitual de viés crítico das estruturas de participação política, planejamento participativo e comunicativo ao longo do tempo, com a finalidade de contextualizar as diferentes formas de ver e agir na institucionalidade. Busca-se, nessa parte, apontar para os limites da participação política e das disputas de hegemonia, diante dos projetos políticos vigentes na atualidade que, apesar das muitas experiências comunicativas positivas ao longo do tempo, pouco abrem espaço para efetiva democratização da tomada de decisão, ou seja, prevalece uma conjuntura conservadora e por vezes até mesmo fascista, na política brasileira.

Por fim, a terceira parte apresenta um panorama sobre o conceito de governança, debatendo a participação de atores institucionais e não institucionais nas tomadas de decisões. Com o objetivo de compreender os limites e potencialidades da relação governantes-governados, nessa parte são elencadas uma série de indagações teóricas sobre esse tema, centrada na governança metropolitana. Mostra-se como as pesquisas brasileiras a esse respeito apontam para um ambiente institucional esvaziado, apesar dos avanços na legislação, entre outras coisas, por este ser um problema conjuntural, em um processo de neoliberalização do Estado.

### **5.1 Os atores e seus papéis**

O relevante fato de a proposta de criar a Região Metropolitana do Vale do Paraíba e Litoral Norte ser uma iniciativa de um mandato parlamentar de um deputado advindo de um partido partícipe do espectro da esquerda brasileira, o Partido dos Trabalhadores – PT, que constitui um marco político no país da unidade de diversos setores sociais – o novo sindicalismo, a igreja progressista e pequenos partidos de esquerda –, (ANTUNES, 1998; SCAQUETTI, 2004), precisa ser considerado na leitura do processo de criação da RMVPLN.

Além dos atores supracitados, o PT é formado também por uma diversidade de movimentos políticos e sociais, dentre eles, o movimento pela Reforma Urbana (AMORE, 2013) e, quando chega ao governo federal, no ano de 2003, é responsável por mudanças na política urbana nacional, mudanças essas realizadas no sentido do combate à exclusão territorial (ROLNIK, 2002).

Os atores envolvidos na criação da RMVPLN se articulam por meio de um debate comum elucidativo dos limites e potencialidades da hipótese do fato regional, tendo em vista a criação de um grupo de pressão sobre a Assembleia Legislativa paulista e o conjunto dos deputados para a aprovação da proposta junto ao governo do estado. Ademais, é notório, através de suas falas, a centralidade da atividade política participativa, de organização e mobilização, como se pode ver no trecho a seguir:

O projeto, ele foi construído, nós buscamos ter o envolvimento da região, não foi fácil. (...). Assim, a gente já tinha na região o CODIVAP,

um consórcio de municípios bem antigo, foi um espaço onde a gente discutiu. Individualmente com prefeitos; eu lembro que a gente fez um seminário em Jacareí, foi muito bom, a Prefeitura teve um envolvimento grande ali. Fizemos debate em universidades, se não me engano na Universidade de Taubaté, além dos estudos técnicos. (...) E nós apresentamos, assim, não como uma proposta fechada, mas como um instrumento para forçar um debate mais forte e mais organizado, com um texto base como referência, para tentar então, com isso, fomentar, estimular, e articular o movimento na região para pressionar o governo do Estado (CARLINHOS ALMEIDA, 23/09/2019).

A despeito do intuito contido na forma de organizar o debate das ideias em torno da proposta, aventa-se que o fato de tais atores terem o intento de fazer com que a região fosse pensada de maneira integrada. Mais que uma proposta de arranjo de planejamento regional, representava uma diferenciação no pensar a respeito da *práxis* de planejamento, politicamente determinado ao longo da história desses atores.

A questão da participação dos cidadãos no processo democrático é central pois, “Ligada à ideia de soberania popular, a participação política é instrumento de legitimação e fortalecimento das instituições democráticas e de ampliação dos direitos de cidadania” (AVELAR, 2004). Ainda que central, não está livre de conturbações uma vez submetidas às diferenciações geradas pela lógica da urbanização no capitalismo e suas determinações na produção e reprodução da vida, que são dialeticamente geradoras de contradições.

Um princípio básico de política considera que a força política de cada ator está relacionada com a sua capacidade mobilizadora e está ligada à estratégia por trás de cada passo dado no jogo político. As disputas de hegemonia são processos em que as expressões das diferentes táticas usadas pelos atores para atingir suas estratégias se encontram com as dos adversários – e, muitas vezes, com elas mesmas –, impondo as transformações – ou autotransformações – a partir das forças sociais mobilizadas. O esgarçamento das contradições oriundas das disputas políticas faz com que despontem os elementos sociais e políticos atuantes para as transformações ao longo da história (GRAMSCI, 2013; GRUPPI, 1978).

Convém esclarecer, ainda, que entendemos por ação hegemônica aquela conduzida pelas forças econômicas e políticas que dominam o território brasileiro, expressivas da aliança entre agentes externos e internos e condutora de numerosas e difusas ações subalternas ou subalternizadas. No contra face dos desígnios da ação hegemônica,

temos tanto as formas de resistência, por vezes em confronto apenas com agentes secundários, como dinâmicas sociais que escapam aos mecanismos de controle que garantem a expansão da territorialidade dominante (RIBEIRO, 2015, p. 194).

A diferenciação apontada na fala do autor do PLC, Carlinhos Almeida, entre a versão proposta inicialmente pelo seu mandato e a versão criada pelo Governo do Estado e aprovada pela Assembleia Legislativa diz respeito precisamente ao tema da participação política, como se pode ver em sua fala:

Ao final, o governo do estado concordou com a proposta, isso mais ou menos 2010, se não me engano, 2011, eles concordam com a proposta. E aí o Governador manda o projeto, porque eles tinham a visão de que a Assembleia não podia ter a autoria, formal, legal, do projeto, eles entendiam que era uma prerrogativa do poder executivo. Então, mandaram o projeto, diferente do nosso em alguns aspectos, talvez o mais relevante é que o nosso criava um monte de instrumentos de participação popular, participação da sociedade civil, e o deles era mais voltado para uma articulação entre prefeituras e governo estadual. E a proposta então foi aprovada na Assembleia (CARLINHOS ALMEIDA, 23/08/1029).

No tocante à mesma questão participativa, adicionada à da construção de políticas de planejamento regional, ao ser questionado sobre sua avaliação da implantação da RMVPLN, após a aprovação do PLC na Assembleia Legislativa, o principal autor da proposta de criação, afirma:

Primeiro, assim, eu acredito que a gente não conseguiu promover e produzir uma participação maior da sociedade civil nos processos. Então, reconhecendo que foi importante criar o instrumento, que a existência dele é positiva, a gente observa uma limitação muito grande. Por quê? Porque nós não conseguimos envolvimento da sociedade civil, as prefeituras não se organizaram para participar com propostas e com projetos comuns na discussão com estado nesse ambiente e o estado acabou tendo o maior protagonismo. O conselho [da RM] é metade formado por representantes das prefeituras e metade formado pelos representantes do Governo do Estado. E aí, obviamente, o estado utiliza de meios, digamos assim, de articulação política para, por exemplo, nas escolhas dos órgãos dirigentes ter um controle da Região Metropolitana. Então, aquela ideia que a gente tinha – e eu acho que ainda vai, ainda pode evoluir para isso – de uma articulação entre os municípios e uma negociação constante entre os municípios e o Estado para desenvolver projetos de interesse regional, acabou sendo substituída por uma coisa para o governo do estado,

com seu bloco de 50%, atrair, e para isso existem muitos mecanismos, desde os mecanismos de alinhamento partidário, até mesmo essa dependência das prefeitura de recursos do estado para compor maiorias (CARLINHOS ALMEIDA, 23/08/2019).

Doravante o balanço negativo das limitações e desafios encontrados pelo caminho. As falas destacadas demonstram claramente como é fundamental a compreensão dos papéis dos atores no processo de criação da RMVPLN, principalmente por suas vinculações políticas serem oriundas de uma *práxis* de planejamento urbano.

Assim, ao ouvir seus pontos de vistas e relacionar com sua trajetória, analisa-se como a posição assumida nas falas é fundamental para compor uma visão crítica acerca dos significados das suas atitudes nas relações com os demais atores. Ao longo das outras seções será possível compor essa visão, tanto no sentido mais amplo da participação político-institucional, como do ponto de vista histórico de rememoração do processo de criação da RMVPLN, dando condições, por fim, de ampliar a crítica a respeito desses processos em escala regional.

## 5.2 Planejamento urbano e participação política

Para alcançar, então, o verdadeiro patamar da “práxis” é preciso superar, dialeticamente, as limitações de anteriormente mencionados processos fundamentados quase exclusivamente em representações e discussões simbólicas (discursos). As “práticas do planejamento” não podem ser chamadas de “práxis” porque permanecem presas a duas formas limitadas da consideração quase exclusiva ou da dimensão simbólica ou da dimensão física-material do processo. Portanto, em princípio, a superação – o meta-planejamento - não pode resultar meramente em nenhum novo discurso ou nova concepção do planejamento ou, mesmo, planejamento com um discurso novo. Uma prática do planejamento, nesse sentido, que quisesse se constituir como “práxis” precisa contemplar e incorporar aquele espaço social em sua totalidade que está relacionado ao processo (prática, trabalho) de planejamento (não se confunde com o “planejamento compreensivo”) de uma forma que, até certo ponto, permita sua incorporação para além de meras representações e do simbólico (do espaço) (RANDOLPH, 2008, p. 13)

A interação dos atores envolvidos na realidade social dentro dos processos de decisões, um importante aspecto encontrado nas políticas públicas e regulamentações de instrumentos urbanísticos da atualidade, pode ser interpretada a partir do debate teórico do planejamento participativo-comunicativo, que aborda

questões comumente suscitadas pelas diferentes situações de planejamento do território, sejam elas teóricas ou práticas, dado o apelo nesse modelo para a qualificação dessa interação.

De modo geral, os defensores do planejamento comunicativo argumentam que a interação durante o processo de planejamento seria o fator que levaria para uma alteração na visão dos agentes sociais que, através da formação de redes de representação, provocaria uma influência positiva, consciente sobre a governança, contribuindo, dessa forma, para potencializar os resultados almejados. As redes estruturadas e agenciadas por meio do planejamento colaborativo dos processos de governança podem ser diversificadas.

Esse modelo, explorado por Healey (2003), tem a pretensão de dar uma resposta efetiva, se colocando em contraposição aos movimentos de neoliberalização das estruturas político-econômicas que pressionaram em favor da privatização de espaços antes estatais, dentro do contexto de seu surgimento na Inglaterra, agindo seletivamente no agenciamento das forças políticas atuantes na sociedade, com o objetivo de direcionar as intervenções do planejamento para os agentes sociais com recursos para financiá-lo. Assim, resumidamente, em uma conjuntura de dispersão entre as partes que necessitariam atuar em prol de processos transformativos, o planejamento comunicativo viria de maneira a fomentar redes e superar as limitações do planejamento seletivo, predominante até aquele momento.

Ao tratar da participação e comunicação nos processos de planejamento, Randolph (2007) e Purcell (2009) procuram os limites da racionalidade envolvida com diversos processos de planejamento e formas de participação para avaliar limites e potencialidades. Em vista de localizar o mesmo debate, ver Klink e Denaldi (2015), que tratam do problema da participação e suas decorrências no planejamento a partir da experiência brasileira do Estatuto das Cidades que institui Planos Diretores participativos em cidades com mais de 20 mil habitantes. Os autores sintetizam o assunto e, entre os seus comentários, destacamos:

Randolph discute que a escola comunicativo-participativa transforma o planejador num mediador entre duas esferas da sociedade, que estão submetidas a racionalidades distintas. Isto é, 'por um lado, têm-se os sistemas econômicos e burocráticos com as suas racionalidades estratégicas e instrumentais. E, por outro lado, existe o mundo da vida

com a sua racionalidade comunicativa, onde a 'reprodução social' não está submetida, exclusivamente, aos ditames do capitalismo (mas a mecanismos oriundos de tradição, socialização, formação da personalidade) '. Mais especificamente em relação à noção Lefebvrina da produção social do espaço, a mediação do planejamento comunicativo se faz entre uma 'representação (hegemônica) do espaço urbano e regional' pelas elites e pelos especialistas, de um lado, e 'os espaços de representações' das pessoas nas suas vivências e experiências diárias, envolvendo dimensões afetivas e os sentimentos, de outro (KLINK; DENALDI, 2015).

As propostas de planejamento que avançam no sentido de propor alternativas de metodologia e de perspectivas que levam em conta a crítica à prática comunicativa e o avanço sobre a prática espacial de forma a integrar no arcabouço teórico "espaços inventados" de representação, em contrapartida aos "espaços convidados" de representação (MIRAFTAB, 2009). Entre eles, o chamado "planejamento subversivo" (RANDOLPH, 2007; 2008), o "planejamento insurgente" (MIRAFTAB, 2009) e o "planejamento conflitual" (VAINER, 2016).

Essas propostas pensam no planejamento enquanto práxis, pois, sendo capaz de contemplar e incorporar o espaço social em sua totalidade, que está relacionado ao processo de planejamento de uma forma que permite sua incorporação para além de representações e do simbólico. Além disso, propõe superar dialeticamente o discurso e o patamar de representações, de forma a corroborar a comunicação-mediação, mas, com a adoção de uma segunda forma de mediação. Essa nova dimensão de mediação do planejamento é aquela que se baseia na compreensão da produção do espaço social (dimensão ampliada da mediação). Assim, as práticas espaciais sendo incorporadas, asseguram que o espaço concebido e vivido (LEFEBVRE, 2004) coexistam.

Por ora, sem adentrar mais profundamente nesse debate, essas leituras remetem a pensar nos conflitos sociais e nas relações de poder imbricadas nos processos de planejamento em diferentes momentos históricos. Se observadas da perspectiva do "direito à cidade" Lefebvrina, suscitada por Denaldi e Klink (2015), pode-se chegar à seguinte conclusão: ainda que os modelos de planejamento venham a se colocar em determinada realidade com o objetivo de interferir nas possibilidades de mediação entre as partes envolvidas, no capitalismo atual, principalmente do Sul Global, as formas de mediação são tão importantes quanto as próprias disputas entre

as estratégias e projetos de transformação do espaço urbano e as estruturas de poder que as sustentam (ROY, 2009; WATSON, 2009).

Ao se analisar os ciclos da Reforma Urbana brasileira e, em contraposição, a política e as estratégias adotadas na Reforma Urbana pelo Estado brasileiro com a luta mais ampla da sociedade por justiça social e a evolução das agendas colocadas pelos movimentos sociais que se organizaram ao longo do tempo no Brasil, indica-se que as questões de política urbana e as reivindicações colocadas pela sociedade não cabem dentro do programa político hegemônico no país (AMORE, 2013).

No entanto, há que se reiterar a existência de um amplo espectro de interpretações possíveis desses processos, sendo que, a depender do ponto de vista do observador, principalmente sobre o conceito de governança, os ganhos são diferentes. Por ser o Estado o executor da Reforma Urbana, dada a sua natureza política constantemente em mutação e os ciclos de crise econômica, as atuações sempre serão dadas em escalas que estão em disputa. A pergunta principal a se fazer é: a quem interessa determinada política estatal?

O grau de intensidade que se constata dos relacionamentos entre os atores sociais durante o processo de criação da RMVPLN ilustra a destacada importância do Governo do Estado de São Paulo que, conforme afirma o ex-deputado Carlinhos Almeida, autor do Projeto de Lei nº 12 de 2001, é o ator que se relaciona mais intensamente com as demais autoridades públicas e setores da sociedade envolvidos. Essa informação acerca dos processos que envolvem a governança da RMVPLN tem em si um importante elemento para levantar novas questões acerca dos traços da direção da RM e confrontar com a hipótese, da lógica do fato regional mobilizar os atores em contraposição à lógica pautada no fato metropolitano.

O conteúdo político e o caráter da atuação dos atores, determinados por relações profundamente arraigadas na história do planejamento das metrópoles e a sua governança, ou o problema do poder no país, é tratado nas palavras de Maria Adélia de Souza:

Todas as decisões e redes técnicas espalhadas pelo país, segundo o tempo e o comando da metrópole de São Paulo, seguem interesses empresariais das atividades hegemônicas das classes médias. Esse corporativismo (objeto principal do planejamento urbano) impede ver

a cidade como um todo, mas a cidade corporativa tem sido o objeto principal do planejamento urbano, criando e atualizando os lugares luminosos. Os lugares opacos são sua maioria, onde 80% da população não tem acesso à rede de esgoto e de água potável. As regiões metropolitanas detêm uma extensa zona opaca (SOUZA, 2006, p. 38).

Em uma das entrevistas realizadas, o então assessor do mandato de Carlinhos Almeida, sociólogo Moacyr Pinto, enfatiza dois pontos importantes a respeito da participação social no processo e também um conteúdo corporativista e centralizador da atuação do Governo do Estado de São Paulo, personificado pela figura de Geraldo Alckmin, então governador pelo PSDB, ao rememorar o processo de criação e implementação da RMVPLN:

Sempre tinha as pessoas, alguns professores, alguns pesquisadores, por exemplo, eu me lembro de uma pessoa que eu já tentei te falar várias vezes, o nome não consigo lembrar, de uma pessoa que gravitava meio entre Ubatuba, litoral e Taubaté, um arquiteto que era uma pessoa que fazia essa discussão que eu falei lá atrás, no ERPLAN, escritório regional. Eu me lembro que no governo Quércia até criaram, tem uma sigla, que até colocaram os velhos caixas, assim, como se eles fossem os mestres que estavam ajudando, na verdade eles eram mais manipulados, mas tinha uma coisa de pelo menos tentar enganar, envolvimento. Mas assim, tinha gente séria também, esse professor que eu estou tentando lembrar, essa pessoa que não era ligada à esquerda, não era ligada politicamente a nós, mas ele chegou a atender convite nosso para participar de debate lá em Caraguatatuba. (...) Essas coisas, (...), se a questão do capitalismo, a questão da apropriação da riqueza produzida e gerada com a mais-valia está sendo apropriada muito na divisão, não é dentro da fábrica, dentro do local de trabalho, mas também assim [no espaço]. Por exemplo, como é que se apropria do espaço urbano, (...) como é que se leva, leva ou deixa de levar para determinada região um serviço público, etc., como é que atende melhor com saúde, educação, esse ou aquele bairro, aquele segmento, etc.? O Litoral Norte, o norte de Ubatuba foi iluminado pelo “Luz Para Todos”, uma coisa que era para servir a Amazônia, grotões do Nordeste... Ubatuba é a nossa princesinha do mar, cidade mais chique do nosso litoral...uma grande extensão de Ubatuba foi iluminada com ele. E então acontece, então é assim... Porque eu comecei a falar isso para dizer o que: essa conversa, as elites deitam e rolam, porque é muito sofisticada. Os melhores e mais fortes sindicatos de trabalhadores não têm preparo, não entram nessa discussão, não têm massa crítica, não têm uma tradição. Eu me lembro por exemplo, aqui o pessoal da CUT trouxe, desenvolveu um conceito de, nos anos 90, conceito de sindicato cidadão. Trouxeram para cá e o pessoal da extrema esquerda detonou esse conceito. (...) o predominante é que o trabalhador dos segmentos mais populares não tem nem tradição, não tem massa crítica, não tem cultura e assim, aí a elite deita e rola, porque essas coisas não são decididas na rua, não são decididas em

assembleia, são decididas à luz de vela. (...) Você vai lá no litoral você vê isso com os abusos em relação à natureza. Se a ditadura não tivesse acabado aquelas praias estavam todas privadas, estava acabado. Mas então algumas coisas aconteceram e ajudaram a minorar, mas não é um processo republicano, né? O processo não é republicano (MOACYR PINTO, 15/02/2020).

E ainda:

A estruturação, dentro de uma lógica, dentro da região metropolitana, a metropolização, que norteava o projeto original do Carlinhos é em flagrante oposição, era o oposto disso, (...) era uma coisa insuportável para eles. Então vê aí porque eu estou falando disso, porque para mim dá margem para eu falar assim: quando foi implantada, não foi implantada, não teve discussão não teve a sociedade, o processo do novo projeto sofreu alguns retoques, algumas coisas, (...) acontece que a lógica de implantação e a forma de implantação, etc., foi sendo dominada por essa concepção de fazer política (...). Então, foi juntando tudo isso com o fato de que houve um certo período em que as concepções emanadas do neoliberalismo, a convicção de que privatização era bom, etc., estava em alta, então tudo isso chegou onde chegamos. E outra coisa, o Vale do Paraíba envolveu, nós continuamos com prefeitos sem estatura (...) (MOACYR PINTO, 15/02/2020).

Diante desse ponto, tendo em vista o entendimento crítico sobre as escalas e o território na era neoliberal, é importante frisar como se mobilizam os diferentes setores da sociedade e, dentro disso, esmiuçar o papel dos atores estatais e não estatais nos processos de governança, como se vê a seguir.

### **5.3 Governança e gestão do território das Regiões Metropolitanas – a presença de “atores externos” ou “atores não estatais”**

O termo governança é utilizado aqui para descrever a natureza e o papel do Estado na sequência de reformas promovidas no setor público nas décadas de 1980 e 1990, deixando de atender somente à burocracia hierárquica para atender ao mercado. Com o enfraquecimento do Estado anteriormente organizado e o fortalecimento dos atores não estatais surge a preocupação com a capacidade de o próprio Estado coordenar todos esses atores. Assim, criam-se estratégias de gestão, regulação e auditorias das organizações para supervisionar a prestação dos serviços (BEVIR, 2009).

A crescente participação de atores não estatais sugere dúvidas quanto à democratização da responsabilidade e aos mecanismos para atingi-la. O aumento dos débitos internacionais contraídos pelos estados traz a preocupação com as políticas voltadas para inclusão e justiça social e as instituições políticas, como aconselha o Banco Mundial, que passa a utilizar o termo *Good Governance* para elaborar propostas para um “mundo melhor” (BANCO MUNDIAL, 1992; FREY, 2008).

Há uma narrativa, partindo da transição ocorrida nos países capitalistas centrais, após os anos 1980, que no contexto de uma profunda reestruturação do Estado, muda-se de uma “ótica de governo” para uma “ótica de governança” (FERRÃO, 2013, p. 258). A ótica de governo seria aquela vinculada a uma visão hierárquica de comando e controle por parte dos atores públicos; já a ótica de governança seria aquela visão conectada aos processos não hierárquicos de tomada de decisão e de coordenação, com atores públicos e privados. É preciso que se perceba, não obstante, a posição do governo estruturalmente dominante nessa relação (FERRÃO, 2013).

A visão de Rojas, Cuadrado-Roura e Guell, 2005, apresenta a governança especificamente metropolitana como uma governança colaborativa, de cooperação entre os entes políticos e sociais de uma região, atuantes em função do planejamento e da gestão, articulados entre as especificidades de cada território e suas necessidades socialmente vivenciadas. Para o referido estudioso, a governança regional é a maneira de se antecipar aos entraves comuns às regiões com grandes concentrações urbanas. A criação de regiões metropolitanas para o autor, portanto, seria uma prática de governança firmada entre entes privados e públicos, colaborativamente, para a oferta de serviços econômicos, sociais e ambientais (ROJAS; CUADRADO-ROURA; GUELL, 2005).

Uma visão crítica das questões que envolvem a governança das regiões metropolitanas afirma que em nenhuma escala existe algo inerentemente colaborativo entre os atores sociais, já que estas são arenas contestadas, em que os atores se movimentam com a finalidade de alcançar diferentes interesses, muitas vezes antagônicos; portanto, seria contraditório esperar uma tendência natural nos processos de governança metropolitana que levassem ao entrosamento comum, para a solução dos problemas (KLINK, 2013).

Essa forma de ver a governança na escala das regiões metropolitanas não está em incongruência com a afirmação de que é uma escala privilegiada de resolução das questões urbanas, pois oferecem de fato maiores possibilidades de resolução de desafios do que nas fronteiras municipais. Deste modo, as metrópoles são espaços privilegiados de ação contra as crises cíclicas do capitalismo, ou seja, potencialmente permitem suprir demandas econômicas de determinados setores dominantes da sociedade, a chamada economia política da escala metropolitana (KLINK, 2010; 2013).

A governança metropolitana é, então, a escala de governança por excelência, já que exhibe alto nível de interdependência econômica, social, ambiental, infraestrutural e de ordenação pública; contudo, para as quais há raramente uma autoridade política abrangente e unificada (STORPER, 2014).

Construir governança metropolitana é, primeiramente, constituir instituições em uma nova geografia escalar; em segundo lugar, existe o fato de que essa construção precisa ser feita sob um Estado já estruturado, particularmente em relação ao território, ou seja, a política de escala deve ser formulada a partir de uma política de espaço já dada, política e historicamente definidas (COX, 2010). Portanto, a questão da escala pode ir muito além das disputas entre as cidades e a competição para ver qual delas recebe mais investimento na era liberal (FERNANDES, 2001), já que a estrutura escalar do espaço metropolitano é a arena em que as forças da competição territorial se dão e essa estrutura é a municipalidade, a nacionalidade e a internacionalidade da metrópole (COX, 2010).

Storper (2014) sugere um ponto inicial para a análise da eficácia da governança metropolitana, a relação governantes-governados. Para ele, questões como do uso do solo metropolitano, assim como a provisão de serviços e bens públicos e regulação ambiental, sempre envolverão um descompasso entre governantes e governados. Na visão de Storper, a perspectiva das classes sociais e suas relações com o governo, diante dessas disputas, aponta que quem perde geralmente são os mais fracos, exigindo assim uma governança por meio de “bricolagem”, ou uma forma artesanal, para o seu desenvolvimento mais equilibrado (STORPER, 2014).

Os modelos e práticas brasileiras de desenvolvimento metropolitano têm sido bastante investigados (MARGUTI; COSTA; FAVARÃO, 2018; KLINK, 2010; 2013;

KLINK; DENALDI, 2015; FREY, 2007; 2008; MAGALHÃES, 2010; SOUZA, 2007; LEFEBVRE, 2009; GARSON, 2009a; 2009b; CATALÃO, 2009; SANTOS; FERNANDES; TEIXEIRA, 2013; BENEVIDES; BRESCIANI; SANTOS JUNIOR, 2016; ARAUJO; FERNANDES; COELHO, 2016). As pesquisas demonstram, entre muitas outras coisas, diferentes etapas no processo de fortalecimento dos arranjos institucionais, principalmente nos aspectos legais, que favorecem a governança metropolitana (lei dos consórcios, saneamento ambiental, Estatuto da Metrópole etc.); por outro lado, demonstram também a ausência de um padrão de financiamento para a governança das metrópoles a partir de conceitos mais amplos do que a simples disponibilidade de recursos, bem como a fragilidade e, em alguns casos, o esgotamento das estruturas de participação social.

A organização da sociedade civil para a participação no processo de criação da RMVPLN, bem como dos prefeitos da região em torno da mobilização do tema regional, não foi efetivada na construção do Projeto de Lei do deputado Carlinhos Almeida e, ademais, o processo culminou em uma institucionalização que gerou uma estrutura até então sem os recursos necessários para a sua materialização, como se pode ver na fala de alguns dos atores envolvidos no processo:

Sempre técnicos, sempre puxada por eles, às vezes provocada pelos deputados, naquela fase que acelerou o processo para aprovação, o governo parece que não teve mais como recuar. Aí o que o governador fez? Ele tentou transformar o que para ele era um limão, porque eu achava que o governador não tinha interesse na criação da região metropolitana, em uma limonada como ele sempre conseguiu fazer. Ele criou em São José dos Campos, mobilizou toda a classe política da região para assinar a lei aqui em São José, fazer toda uma coisa e aí começa a vida real, estava todo mundo ali naquela grande solenidade pensando: “não, agora nossa vida mudou, vamos ter recursos para resolver os nossos problemas!” E cadê? Entre a construção do arcabouço legal, o debate da região que a EMPLASA fez, todo debate que nós fizemos com o Edson Aparecido, as definições, a ocupação da presidência, as eleições...que sempre é presidido por um prefeito, foi criada uma sede em São José, tem funcionários, é ali perto do Banhado. Até encontrei esses dias com o Celso que foi prefeito de Queluz, que se não me engano é, não sei qual o cargo que ele está, acho que ele está lá até agora, não sei se ele saiu, mas assim encontrei com ele esses dias, é ex-prefeito de Queluz (Ele era Presidente da AGEMVALE), encontrei com ele faz um mês ou dois no Shopping e falei: “E aí?” E ele falou: “E aí que eu estou lá, mas não consegui desenvolver nada, porque não tem recurso” (HAMILTON RIBEIRO, 11/04/2019).

E ainda:

Eu fui em reunião no Ministério, na época era o das Cidades, eu acho. Não tem hoje mais o Ministério das Cidades, mas na época tinha. Eu fui para várias reuniões lá, eu e o Eduardo Cury, tratando exatamente disso aí. Mas assim, era uma série, depois, estava tudo no começo [os programas federais]. Pela legislação, propiciava a gente apresentar projetos e alcançar esses recursos, para favorecer esses municípios que não eram assistidos. Mas, por outro lado, o sistema metropolitano carecia de uma série de legislações complementares para ele ficar apto... a questão jurídica no Brasil fica difícil, um negócio até meio doentio (JOSÉ CELSO BUENO, 26/09/2020).

Existe também a questão da carência de uma autoridade na escala metropolitana, além dessas, como indica Storper (2014), que se agrava frente à crise do federalismo brasileiro (LEITÃO, 2009), um problema necessariamente ligado ao histórico, desenvolvimento social e econômico do país, calcado na modernização conservadora (BECKER; EGLER, 1999), oriunda da transição passiva do modelo escravocrata, seus gargalos e contrassensos, bem como, aos limites estruturais do estado nacional, patrimonialista e profundamente marcado historicamente pelo capitalismo dependente (MARICATO, 2011; FERNANDES, 2005).

O planejamento das metrópoles e a discussão a respeito da economia política brasileira, dentro da tônica do histórico do país, determinam um problema relacionado com o poder, ou a ausência dele, já que planejamento pressupõe a existência de gestão e gestão requer poder para a execução. Nas palavras de Maria Adélia Souza:

Trata-se, portanto, do poder metropolitano, que é categoria expressiva do poder político e ideológico. Esse poder ainda é muito fraco. O que temos hoje são as empresas metropolitanas, mas que não são detentoras de poder. Na nova constituição federal, a partir da qual os estados da Federação podem constituir novas regiões metropolitanas, deveria constar, também, autorização para a criação de um poder metropolitano, pois, somente assim, objetivos, interesses e problemas seriam tratados com maior possibilidade de resultados (SOUZA, 2006, p. 39).

A RMVPLN, exemplo em estudo, sofre sobremaneira da ausência de uma autoridade metropolitana e, nesse sentido, o desenvolvimento regional fica condicionado à vontade política do governo estadual, quando se trata da criação de instrumentos de articulação, planejamento e execução das funções públicas de

interesse comum (FPICs). A esse respeito, a palavra de um dos entrevistados demonstra a perda decorrente da centralização do debate nas mãos de apenas um ator estadual, sem o direcionamento específico de uma autoridade regional:

Todo o debate que a gente fez era o seguinte, olha, a RM não pode ser um organismo de uma cidade ou de outra cidade, não pode ser um organismo do Governo do Estado, não pode ser um organismo partidário, tem que ser uma articulação regional. Ela não pode ser um instrumento político para buscar visibilidade, “ah, eu quero ser coordenador da RM para ser candidato”! para isso existem outros espaços muito mais adequados. Era uma tentativa de você construir projetos, que pudessem ser viabilizados com o poder do Governo do Estado que é grande e a participação de todos os municípios, onde inclusive os municípios com mais condições de intervenção, como São José, Jacareí, Taubaté, Pindamonhangaba, Guaratinguetá, Caraguatatuba, Ubatuba, Cruzeiro, pudessem aportar mais recursos, e aí eu não estou falando só de recursos financeiros, para desenvolver grandes projetos regionais, que inclusive pudessem ter o apoio do Governo Federal. Mas, infelizmente, ela não se constituiu no espaço dessa forma, eu acho que ela tem uma importância, mesmo com as limitações que ela tem, tem uma visão regional, existe um escritório aqui (...). Então, acho que tem a sua validade, mas está muito aquém do que pode ser (CARLINHOS ALMEIDA, 23/08/2019).

A questão da ausência de uma autoridade que encarne o papel de liderança regional é tratada de uma forma particular, apesar da mesma perspectiva, no apontamento dos limites e potencialidades da governança das RMs, como fica claro na fala da professora doutora Sandra Maria Fonseca da Costa, da Universidade do Vale do Paraíba – UNIVAP, uma das entrevistadas e participante do processo de debate sobre a criação da RMVPLN:

É uma região que não é ainda, que São José dos Campos é um município que não exerce a sua liderança, não estou falando de liderança no sentido impositivo, é uma liderança no sentido de tentar conduzir e também ajudar os municípios menores, sabe, nesse sentido. (...) Então, a região continua assim bastante desigual, muito, desigualdades essas que não foram amenizadas, acho que a RM, ou com a constituição da RM, poderia ser um condutor de amenizar essas diferenças, no sentido da definição de políticas públicas que fossem consideradas no ponto de vista regional mesmo, por exemplo, acesso à água, tratamento de esgoto, regularização fundiária, a gente tem uma série de problemas no contexto regional que poderiam ser tratados no âmbito da região e que não são tratados dessa forma. Acho que a RM poderia contribuir nesse sentido, e a maneira com que, mas ela foi direcionada de outra forma. (...) eu vejo que poderia sim, a RM poderia ser essa entidade que pudesse então estabelecer políticas

de maneira conjunta, lutar efetivamente pela região e ter São José na liderança desse processo. Mas isso não acontece. Então, a região metropolitana continua fragmentada. (...) E o que a gente observa é que está faltando isso ainda, você tem uma entidade que foi criada, perfeito, acho que poderia ser uma entidade para resolver essas questões e estabelecer políticas que fossem realmente consideradas no contexto regional, São José poderia estar na liderança desse processo, inclusive captando recursos para a região, a gente não faz isso. (...). Vai depender de tantas outras coisas, inclusive a própria condução do governo estadual no sentido de fortalecer a gestão da RM, de fornecer recursos, estabelecer as linhas prioritárias de financiamento que realmente tenham as características da região, mais fortes, você tem uma série de aspectos que poderiam se tornar realidade caso o governo do estado realmente, também né, ajudasse a conduzir as coisas de maneira adequada (SANDRA COSTA, 15/06/2020).

A RMVPLN passa, desde o momento em que se concebe a ideia de sua criação, até a efetivação da mesma e o andamento dos processos de planejamento, por problemas de cunho institucional, de financiamento e também de participação ou governança metropolitana. Conhecer esses problemas é contar essa história, portanto, tomar contato mais aprofundado com os desafios e potencialidade diante do fato regional, realidade sob a qual se dedicam as próximas seções da tese.

## **6 PROCESSO DE CRIAÇÃO DA RMVPLN, PLANEJAMENTO E EXPRESSÕES DO FATO REGIONAL**

Esta seção tem como enfoque a análise do campo empírico, principalmente as entrevistas, tendo como objetivo reconstruir historicamente o processo desde a criação da proposta da Região Metropolitana, o momento da institucionalização, até os dias em que a mesma experimenta na prática viver um período de pós-institucionalização. Conforme dito, as entrevistas são o principal material de trabalho, mas não o único, elas vêm acompanhadas de documentos, notícias da mídia regional e nota técnica. Em seguida, apresentam-se as expressões do fato regional, classificadas por meio do levantamento dos principais argumentos usados pelos atores para sustentar a ideia da criação da região metropolitana.

Ao se comparar as intenções iniciais dos propositores com as dos gestores que detinham poder para a sua implantação à época, pode-se notar que, além das significativas diferenças em relação ao caminho a ser percorrido para atingir os objetivos desejados, há também um conflito na concepção de cada um dos lados, com os primeiros se ligando ao fato regional e suas necessidades objetivas e o outro ao fato metropolitano e suas institucionalidades, conforme se pretende mostrar a seguir.

A análise de algumas das entrevistas realizadas permite distinguir no discurso dos propositores da RMVPLN uma busca por abordar o fato regional para além da existência ou não do fato metropolitano. Já na análise de seu discurso, presente na primeira etapa de negociações, é possível observar a prevalência de uma regionalidade pensada pelo grupo social hegemônico que define bem o caráter das formas de planejamento regional dominantes no estado de São Paulo e no Brasil naquele contexto histórico e social destacado.

### **6.1 Os primeiros passos para a criação da RMVPLN: articulação e debates**

Historicamente, as ações de proposição que levaram posteriormente à criação da RMVPLN podem ser inscritas entre aquelas que foram influenciadas pela intensa movimentação, em todo país, em torno do tema metropolitano, no final dos anos 1990 e início dos anos 2000.

É possível ver que o Vale do Paraíba é uma região socioeconômica que se destaca pela significativa parcela do PIB paulista que concentra, por ter despontado durante o processo de industrialização ocorrido no estado em meados do século XX e por ser uma das primeiras a ser alvo dos planos regionais produzidos pelas autoridades estaduais e seus parceiros. Entre os referidos planos, estão os trabalhos do Serviço de Melhoramentos do Vale do Paraíba, do Governo do Estado, nos anos 1940; Caracterização e Avaliação dos Conhecimentos Existentes sobre a Região do Vale do Paraíba e Diagnósticos Resultantes, pelo CODIVAP, anos 1970; Plano Regional Macro-Eixo Rio São Paulo da Secretaria de Estado de Planejamento, final dos anos 1970; Macrozoneamento do Vale do Paraíba, pelo INPE e CODIVAP, anos 1990; Plano Ambiental, pela CETESB, nos anos 1980; Plano de Bacia, pelo CEIVAP e Comitês de Bacia, nas décadas de 1990 e 2000. Segundo Tavares (2018), a partir dos anos 70, para a região do Vale do Paraíba,

(...) buscou-se, a criação de condições para incentivar o planejamento e promover a integração das políticas locais numa escala que articulasse os âmbitos estadual e federal, bem como reverter o quadro econômico e social decorrente do abandono da economia agrícola no final do século XIX (TAVARES, 2018, p.356).

A iniciativa que melhor delimita a formação e organização da região é a criação, em 1970, do Consórcio de Desenvolvimento Integrado do Vale do Paraíba – CODIVAP, criado com o objetivo de buscar caminhos para a superação dos problemas comuns entre os municípios consorciados, aproximando-os politicamente e propiciando o crescimento harmonioso entre os mesmos; obedecendo a mesma lógica que prevaleceu na instalação das nove regiões metropolitanas, criadas também nos anos 1970, pela ditadura militar, em torno das capitais de parte dos estados brasileiros<sup>24</sup>.

O CODIVAP teve como primeiro superintendente o ex-ministro da Indústria e Comércio do Governo do General Emílio Garrastazu Médici, Paulo Egydio Martins, que posteriormente deixou o cargo para assumir o governo paulista. Essa relação política evidencia a vinculação dos interesses locais com os estaduais e nacionais, em um período de forte centralização política, administrativa e econômica no país;

---

<sup>24</sup> A respeito do CODIVAP, ver a tese de doutorado em Planejamento Urbano e Regional pela UNIVAP de Wazdat de Oliveira, de 2020. O estudo é feito em comparação com outro consócio intermunicipal, o Consórcio do Grande ABC.

mesmo que, em aparente contradição, na apresentação do relatório de caracterização da região, o superintendente ratifique a importância do consórcio para a descentralização administrativa (VIEIRA; SANTOS, 2012).

Participam do Consórcio os municípios do Vale do Paraíba, incluindo as cidades ao redor do eixo Dutra e o chamado “Vale Histórico”; na década de 1980 as cidades do Litoral Norte passam a integrá-lo e hoje são 44 municípios participantes. Sem periodicidade definida, o CODIVAP reúne prefeitos e eventuais convidados, entre eles parlamentares, empresários e gestores de autarquias e empresas públicas, na perspectiva de trabalhar “metas” comuns de desenvolvimento regional e reivindicá-las junto ao governo do estado.

Diante dos processos mais conjunturais, o papel do CODIVAP e as ações e planos estatais focado na RMVPLN, são abordados de forma destacada por alguns dos atores entrevistados na pesquisa, conforme segue:

Os estudos que tínhamos sobre a região, vamos dizer, historicamente eram estudos vinculados ao CODIVAP, e até a missão do CODIVAP era realizar estudos dentro de uma perspectiva, vamos dizer assim, ainda muito normativa, no sentido de buscar estabelecer um *devoir* para a região, a partir de alguns interesses específicos de quem administrava o CODIVAP em cada gestão, se estabeleciam prioridades políticas, para o que eles chamavam de “desenvolvimento integrado” do Vale (JOSÉ ROGÉRIO LOPES, 08/06/2020).

Acima, o professor doutor José Rogério Lopes analisa o que chama de “missão do CODIVAP” ao comentar as diferentes pesquisas e estudos existentes sobre a Região e o intuito das mesmas. Abaixo, o sociólogo, educador e ex-assessor parlamentar, Moacyr Pinto, apresenta sua visão sobre o Consórcio em uma perspectiva similar, porém, dando mais detalhes sobre a “concepção de planejamento” em voga no período de criação do mesmo:

Rosa, do que eu conheço, (...) o CODIVAP foi criado pelos militares, eles não tinham nenhuma preocupação com a democracia. Existe uma preocupação, primeira coisa, assim, uma preocupação de se legitimar, eles tinham uma preocupação de serem legitimados, de dizer que eles ouviam. Eles tinham que se legitimar. Mas assim, uma coisa que eles tinham mais do que passamos a ter nos anos seguintes, quando passamos a ter a hegemonia do PSDB aqui no Estado de São Paulo, existe uma concepção do planejamento. Inclusive a Escola Superior de Guerra, que é coordenada pelo exército, ela que está dentro da

estrutura, ela tem a tradição de, e naquela época isso era muito forte, criar umas Associações regionais (...) tinha documento da ADESG lá, estudo da ADESG, relativa a São José, ao Vale do Paraíba, tinha um projeto de uma criação de um projeto que vinha da cidade de São Paulo, do [Jorge] Wilhelm, para criar uma espécie uma nova cidade ali na região do Urbanova, aqui em São José, um projeto bem artificial, que tinha esses estudos. Então, vinha uma tradição, (...) a Secretaria de Planejamento do Estado tinha escritório, chamava ERPLAN, ficava aqui. E tinha uma alguma coisa que podia se chamar de planejamento regional, de estudo regional, de olhar regional, olhar do Governo do Estado para a região (MOACYR PINTO, 15/02/2020).

Ainda sobre o CODIVAP, com foco no papel desempenhado na tomada de decisão, na definição dos nortes da região, conforme fica salientado na fala do ex-prefeito de Jacareí, Hamilton Ribeiro Mota:

(...) uma crítica que todos os prefeitos quase que historicamente quando viram prefeitos, com o tempo começam a fazer em relação ao consórcio, que é o CODIVAP: “Ah, que o CODIVAP não, é que é um clube de amigos”, porque não consegue ter resolubilidade, não consegue atacar os problemas conjuntamente, não se consorciam entre alguns municípios para ver. O que que gerou do CODIVAP até hoje que conheci, foi muito pontual aqui na região nossa, no caso de Jacareí, foi o consórcio Três Rios que era para cuidar de manutenção de estradas rurais em parceria com dois ou três municípios (HAMILTON RIBEIRO, 11/04/2019).

A narrativa de José Celso Bueno, ex-prefeito de Queluz e Vice-presidente do Conselho de Desenvolvimento da RMVPLN, traz um ponto de vista diferente sobre o papel do CODIVAP, a partir de uma experiência recente de transformação na gestão do Consórcio. Segundo ele, quando era prefeito, era completamente contrário à participação no CODIVAP.

Eu fui em algumas reuniões antes de ser Prefeito, com o anterior que era meu amigo, fui com ele em umas três ou quatro. Eu falei para ele: “-Marinho, isso é uma perda de tempo, vocês pagarem mensalidade, é encontro entre amigos, é confraternização, é para isso o CODIVAP”! Eles trazem alguém para falar, fala, nada se aproveita, nada é feito, nenhum benefício para a região. Quando eu ganhei [a Prefeitura], falei: “-Pára de ir ao CODIVAP, não paga, estou fora”! É facultativo! Eu? Eu saí, saíram mais nove comigo. Eu não fui, achavam que eu estava destruindo o CODIVAP. Mas não era questão de destruir, era questão de preservar o recurso público, poxa! Eu lembro da época, acho que eram 900 reais que pagava por mês, mas fazia diferença porque, com 900 reais eu pagava muitas continhas todo mês! Se aquilo fosse produtivo para o município, fazia até esforço para pagar, pagava até mais, mas não tinha sentido. (....) E o CODIVAP falido, até que entrou

para presidir o CODIVAP um prefeito também de cidade pequena, menor que Queluz ainda, e que tem uma visão de gestão espetacular (JOSÉ CELSO BUENO, 26/09/2020).

A avaliação da experiência mais recente, segundo relata José Celso Bueno, passa a ser positiva porque a gestão do CODIVAP passa a ser feita de uma forma diferente, com reuniões de trabalho que mostram resultados efetivos, sem gastos desnecessários e com a colaboração dos municípios associados. Em suas palavras:

Hoje o CODIVAP é reconhecido, hoje o CODIVAP está fazendo o que deveria fazer a AGEMVALE. (...) [Hoje] vale a pena você participar do CODIVAP, eles vão atrás de uma série de demandas que é de interesse dos municípios; mudou completamente (...) (JOSÉ CELSO BUENO, 26/09/2020).

Por fim, do ponto de vista de José Celso Bueno, se o Governo do Estado e o Governo Federal, enxergassem uma instituição como o CODIVAP como uma “grande solução para os municípios”, em suas palavras, com recursos para financiar projetos de forma proporcional, transparente, democrática, e ainda, “(...)dentro de uma filosofia dessa, com pés no chão, enxergando o que é necessário para os prefeitos” (JOSÉ CELSO BUENO, 26/09/2020), seria possível construir uma governança regional eficiente no Vale do Paraíba e Litoral Norte.

Ademais, identificar e qualificar o papel do CODIVAP na gestão do território regional diante da proposição de criação e da existência da RMVPLN, traz também a questão da sobreposição das instituições de planejamento com todas as implicações resultantes. Questionados, alguns atores se posicionam claramente de forma a delimitar o papel do CODIVAP, cada um à sua maneira, conforme segue.

O ex-prefeito de São José dos Campos e proponente do PL de criação da RMVPLN, Carlinhos Almeida, relata a existência desse tema no diálogo com os prefeitos da região, pois alguns deles colocaram o questionamento acerca de haver um possível “conflito de competências” entre o Consórcio, as Prefeituras e a Região Metropolitana. E afirma ter sempre deixado claro que a Região Metropolitana é um instrumento de gestão que deve envolver os municípios e o estado, fundamentalmente, mas também a sociedade civil, para a construção de propostas efetivas, inclusive com acesso a recursos, para financiar seus projetos e programas. Para distinguir e exemplificar, Carlinhos menciona os detalhes do PL nº 12 de 2001,

no que tinha de previsão de estrutura, para cumprir seus objetivos operacionais. E, complementando:

(...) para não ser simplesmente um encontro de boas intenções e boas ideias. Para que os projetos pudessem ser definidos, priorizados e tocados, como fazia a EMPLASA em São Paulo, p. ex. E aí, a maioria deles concordou com a ideia, os que tinham essa preocupação. E eu até falava: olha, o CODIVAP não vai perder e até pode fortalecer o seu papel, porque ele vai ser um articulador dos municípios, para que os municípios possam atuar em sintonia, num conjunto, no Conselho da Região Metropolitana (CARLINHOS ALMEIDA, 23/09/2019).

E ainda sobre esse tema, dentro do ambiente dos debates que ocorrem no processo de criação da RMVPLN, Hamilton Ribeiro vai direto ao ponto:

Quem ficou com essa historinha de enfraquecimento do CODIVAP, eu até tinha uma posição um pouco mais radical, falei: “Olha gente, me desculpe! Se o CODIVAP conseguisse cumprir uma agenda real, que a gente poderia pensar a região, eu diria que nós não precisávamos pensar agora em região metropolitana, mas ele nunca cumpriu e não vai cumprir” (HAMILTON RIBEIRO, 11/04/2019).

O ponto de vista do professor José Rogério a respeito do problema de sobreposição de instituições de planejamento vem sintetizar de maneira crítica as discussões sobre o papel do CODIVAP; para ele, na nova estrutura federativa e nas novas concepções a respeito da governança regional brasileiras, dentro das quais ficou inserido o processo de criação da RMVPLN (de forma a contestar o modelo), não tem mais espaço para a manutenção concepções de planejamento ideologicamente vigentes até a sua proposição.

E aí, ficar com o CODIVAP era mais cômodo, porque o consórcio quando ia implementar alguma coisa, algum projeto grande, ele não tem autonomia nenhuma, nem configuração política das decisões em torno desses projetos, porque ele fica sempre na dependência, seja do estado, seja do governo Federal, para aprovação de projetos. Com as mudanças na constituição, inclusive na concepção política no sentido dos municípios, você passou a ter problemas de governança, dificuldade para desenvolver projetos regionais. Nesse sentido, quer dizer, você deu mais autonomia para algumas regiões, para regiões de municípios menores, para fazer projetos estruturais; mas, na época, nem isso o Codivap tinha. Era uma estrutura praticamente morta, que acabava condicionada à situação de interesses políticos de prefeitos, a vontade política de fazer um acordo, algum tipo de

consenso regional, na defesa da demanda que se apresenta para o Estado (JOSÉ ROGÉRIO, 08/06/2020).

O processo de criação da RMVPLN se inicia quando o projeto de lei complementar número 12/2001 é apresentado à Assembleia Legislativa pelo mandato do então deputado estadual Carlinhos Almeida (PT) no ano de 2001 e, subsequentemente, em 2007, para ser apresentado pelo governo do estado em 2011 e aprovado pela Assembleia Legislativa estadual em 2012.

Figura 11 - Cartilha sobre o PLC 12/2001 propõe a criação da RMVPLN (Capa e Contracapa).

# REGIÃO METROPOLITANA

Vale do Paraíba,  
Serra da Mantiqueira  
e Litoral Norte



Planejamento  
Desenvolvimento  
Integração

PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR Nº 12/2001  
DEPUTADO ESTADUAL CARLINHOS ALMEIDA - PT/SP



## Carlinhos Almeida

Deputado Estadual, foi vereador e presidente da Câmara Municipal de São José dos Campos. É líder da bancada do Partido dos Trabalhadores na Assembléia Legislativa do Estado de São Paulo.

**PARTICIPE DO FÓRUM DE DISCUSSÃO SOBRE A REGIÃO METROPOLITANA NO SITE**

**[www.carlinhos.org](http://www.carlinhos.org)**

**MANDE SUA OPINIÃO, CRÍTICA OU SUGESTÃO**

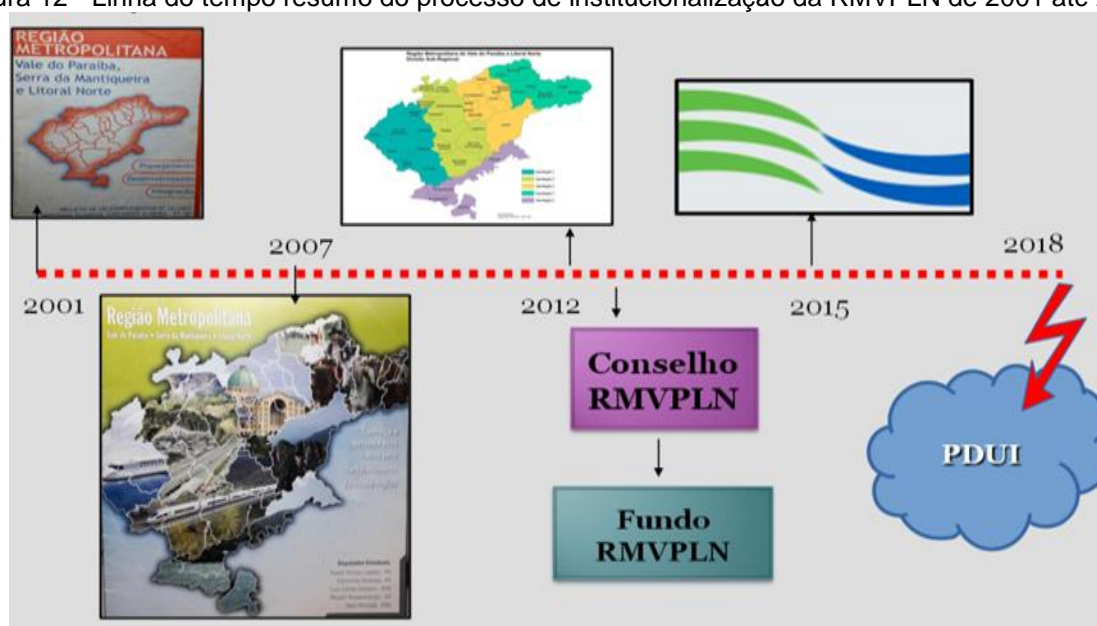
**[metropolitana@carlinhos.org](mailto:metropolitana@carlinhos.org)**

**ESCRITÓRIO EM SÃO JOSÉ DOS CAMPOS**  
Rua Euclides Miraglia, 245 - Centro  
CEP 12245-550 - Tel/Fax (12) 323-1613  
[carlinhos@carlinhos.org](mailto:carlinhos@carlinhos.org)

**GABINETE NA ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA**  
Palácio 9 de Julho  
Av. Pedro Álvares Cabral, 201 - Sala 4009  
CEP 04097-900 - Ibirapuera - São Paulo  
Tel. (11) 3886-6741 - Fax (11) 3884-4423  
[gabinetesp@carlinhos.org](mailto:gabinetesp@carlinhos.org)

A linha do tempo ilustrada na figura número 12, que segue, detalha os passos dados, até o ano de 2018, no processo de institucionalização da RMVPLN, desde a apresentação do Projeto de Lei que o iniciou, em 2001, passam-se anos e, nesse ínterim, ocorrem diversas intercorrências, antes e depois da sua institucionalização.

Figura 12 - Linha do tempo resumo do processo de institucionalização da RMVPLN de 2001 até 2018.



Fontes: AGEMVALE, 2020; EMPLASA, 2019; documentos levantados na pesquisa. Produzido pela autora.

A fala do ator responsável pela redação e coordenação da articulação das ações em torno da aprovação do projeto de lei complementar, apresentado na Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo – ALESP, em 2001, o então deputado Carlinhos Almeida, traz detalhes a respeito de como se deu o processo e qual o sentido apontado pela estratégia implementada.

Moacyr Pinto da Silva relata que o seu trabalho foi o de escrever o projeto, sob orientação política do deputado Carlinhos e do então secretário de planejamento de Jacareí, o arquiteto e urbanista Pedro Ribeiro Moreira Neto. E afirma que, após escrito, o mandato trabalhou coletivamente em torno de uma estratégia composta pelas diferentes táticas definidas para apresentar a proposta para a sociedade, para as autoridades regionais, para a ALESP e os pares na ALESP, estratégia para começar a fazer chegar no governador. Segundo Moacyr, era primordial que o projeto chegasse

bem e se fortalecesse perante os atores regionais, prefeitos, vereadores e representantes da sociedade civil (MOACYR PINTO, 15/02/2020).

Indo além na narrativa do processo, Moacyr Pinto descreve o que chama de “espírito da época” e a perspectiva usada na criação do PLC nº 12 de 2001:

Aquela era uma época, uma época dos anos 90, inclusive assim, sob a influência de alguns acontecimentos internacionais, por exemplo, Barcelona, Bilbao, Verona na Itália, etc., havia uma certa efervescência aqui no Brasil da discussão dessa coisa da forma de organização regional, planejamento, município aplicando a ideia; eu estou querendo dizer, São José tem problemas que não se resolvem localmente, precisa de um arranjo regional. Assim, nós achamos, então esse conceito, essa discussão estava se dando. (...). Nesse contexto que nós começamos a mexer, mas tinha uma coisa, aqui estava tudo por fazer do ponto de vista de motivação, motivacional, tudo por fazer. Aí o que nós fizemos? O projeto! Fizemos um projeto, o projeto ficou bacaninha, mostramos para um e para outro. (MOACYR PINTO, 15/02/2020).

Sobre esse momento inicial, Moacyr Pinto ainda detalha a forma de articulação coordenada e a tônica da organização dos debates em torno da proposta lançada pelo mandato:

Então, aí nós fizemos articulação na Assembleia que o presidente da Assembleia veio, que era do PSDB, veio no lançamento. Nós marcamos o lançamento do projeto, a apresentação pública do projeto no CIESP regional de Jacareí, (...), com aquela ideia de falar: “Vamos mostrar o que o Vale tem!” Mostrar os diversos vales, e (...) chamamos todo mundo, inclusive as universidades, e ali foi interessante porque nesse primeiro dia teve um debate, porque, nós convidamos intelectuais e técnicos para falar para o presidente da Assembleia, Walter Feldman, que veio e falou também. O Carlinhos apresentou o projeto e nós convidamos professores universitários, pesquisadores do IBGE, gente de agências federais da região, todos estiveram lá (MOACYR PINTO, 15/02/2020).

No processo de criação da proposta, fica nítida a perspectiva do fato regional na fala dos atores, por exemplo, do ex-Prefeito de Jacareí, Hamilton Ribeiro. Segundo ele, a iniciativa de Carlinhos enquanto deputado é fundamental para criar as condições necessárias e canalizar esforços políticos para a criação da RMVPLN. Como se pode ver, em síntese, nas suas próprias palavras:

(...) Carlinhos como deputado, ele tinha uma agenda muito intensa, quase que em todo Vale do paraíba, (...), conhecia os problemas locais, conhecia os prefeitos, os problemas e desafios das cidades principais, os principais desafios: uma cidade como Natividade da Serra muito carente, problemas de represa, São Luiz do Paraitinga e o desafio histórico, cada lugar com as suas características sociais, culturais, econômicas, enfim, e o Carlinhos falou assim: “Gente, se a gente não somar força esses municípios vão continuar com essas dificuldades por toda vida”, então eu acho que surgiu isso do Carlinhos pela experiência de Deputado vivenciando profundamente essa região (HAMILTON RIBEIRO, 11/04/2019).

Os exemplos da implantação da Região Metropolitana de Campinas e das articulações no ABC paulista, constitui-se, ainda que por motivações diferenciadas, em um estímulo para o empenho dos atores na criação da RMVPLN. Além disso, como visto anteriormente, o contexto nacional das políticas urbanas, diferentemente dos períodos anteriores, facilitou a abertura da discussão em outras regiões metropolitanas e, no caso do estado de São Paulo, Campinas faz esse movimento com sucesso, a despeito de não haver ainda legislação específica para essa escala de governança.

A alusão a esses processos em outras regiões do estado pode ser cotejada nas falas dos sujeitos envolvidos na formulação do projeto, como no trecho a seguir da entrevista com Carlinhos Almeida, ex-prefeito de São José dos Campos e deputado proponente do PLC nº 12 de 2001:

Pesquisei e vi o seguinte, a região de Campinas havia feito uma luta muito forte pela criação da Região Metropolitana de Campinas. (...) Com a Constituinte Federal e depois Estadual, isso foi regulamentado não tanto com aquela visão, com uma visão um pouco diferente do que tinha no regime militar, de articulação regional mesmo, então, não tanto uma coisa de cima pra baixo, mas uma visão de baixo para cima. (...) E isso permitiu que se abrisse a discussão de outras regiões metropolitanas no nosso caso aqui, no estado de São Paulo, e Campinas fez esse movimento e conseguiu. Diferente de São Paulo que foi uma decisão do governo federal de criar uma região metropolitana, foi um movimento da sociedade e das lideranças políticas, prefeitos, deputados dali da região, que conseguiu. (...) aí eu falei: Por que nós não podemos fazer isso na região do Vale? A partir daí nós começamos a fazer os estudos e as conversas, levando em conta as semelhanças e as diferenças, que acho que são até maiores do que as semelhanças, entre as duas regiões (CARLINHOS ALMEIDA, 23/09/2019).

A narrativa dos atores mostra que esse processo de construção leva à formatação de uma proposta apresentada de forma aberta, como um instrumento para

forçar um debate qualificado, estimulado pelos propositores e articulado com os diferentes atores regionais, na direção da aprovação da RM. O PLC é matéria de discussão com governos municipais, partidos, universidades, sindicatos e empresários. Destacadamente polêmica, a ideia em si obtém a adesão de alguns atores sociais e resistência de outros.

O debate com os prefeitos sobre a criação da RMVPLN acontece em encontros promovidos pelo mandato do deputado autor do PLC, Carlinhos Almeida, e acontecem tanto em municípios, como Jacareí, p. ex., como em Universidades, como a Universidade de Taubaté – UNITAU, conforme já citado.

Figura 13 - Material de propaganda (folder) de Seminário sobre a criação da RMVPLN em 2001 (Capa, contracapa, páginas internas).....(continuação)

**SEMINÁRIO**

**A Criação da Região Metropolitana do Vale do Paraíba, Litoral Norte e Serra da Mantiqueira**

**A Criação da Região Metropolitana do Vale do Paraíba, Litoral Norte e Serra da Mantiqueira**

**Local**  
Salão do CIESP - Jacareí  
Rua Dr. Antonio Ferreira Rizzini, 450  
Jd. Elza Maria  
(12) 3952-1600

**Data**  
05 de setembro de 2001  
9:00 h

**Organização**  
Prefeitura Municipal de Jacareí  
Assembléia Legislativa do Estado de São Paulo

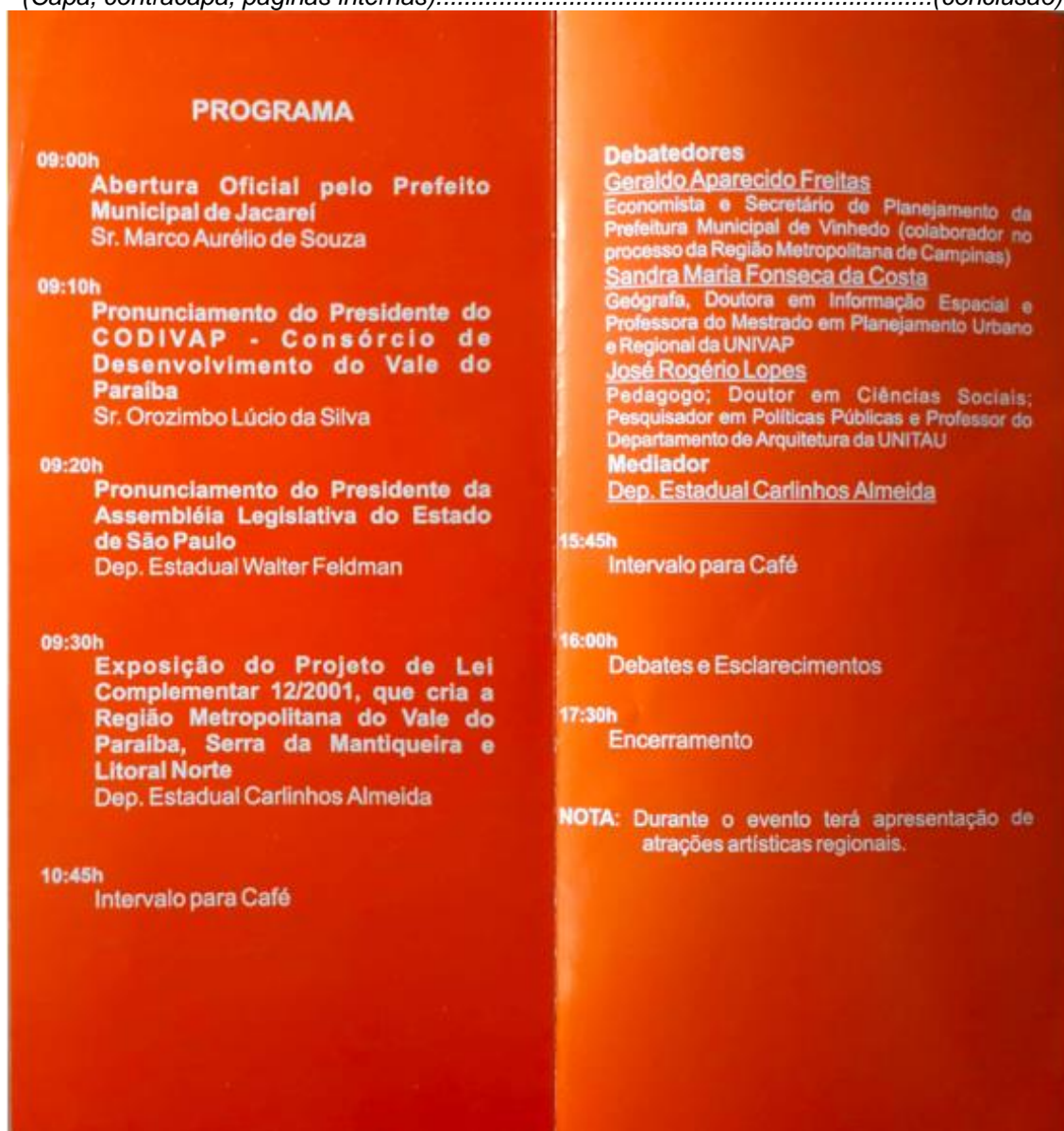
**Apoio**  
CIESP - Diretoria Regional de Jacareí  
CODIVAP  
UNITAU

**Inscrições Gratuitas no Local**

**Informações e Reservas**  
seplan.jacarei@ig.com.br  
Tel (12) 3951-0222 Ramal 145

Data : 05 de Setembro de 2001  
Local : Salão do CIESP de Jacareí/SP  
Horário : 9:00 horas

Figura 13 - Material de propaganda (folder) de Seminário sobre a criação da RMVPLN em 2001 (Capa, contracapa, páginas internas).....(conclusão)



Fonte: Mandato do ex-deputado estadual Carlinhos Almeida (PT).

O envolvimento dos atores regionais nas discussões foi alvo de diálogo nas entrevistas. Os desacordos foram apontados por estudiosos da temática, principalmente pela ausência do chamado “fato metropolitano”, já que a região caracteriza pouca densidade populacional e pontos de conurbação dispersos (LIMA, 2010) e o papel dos municípios, em suas escalas particulares.

As resistências ao projeto, segundo Carlinhos Almeida, vieram de alguns prefeitos, p. ex., Bernardo Ortiz, do município de Taubaté, à época; contudo, havia muitos prefeitos que expressavam um desconhecimento do que poderia trazer de

benefício para a região; pois, muitas vezes, a visão do prefeito, do vereador, ou secretário, é uma visão muito imediatista, cunhada pelo fato de ter de enfrentar prementemente os problemas cotidianos. A posição desses atores no processo, afirma Carlinhos, não pode ser criticada sem ponderação:

Nós não podemos criticá-los por isso, que são muitos [problemas cotidianos] e, muitas vezes, eles costumam ocupar de uma maneira, assim, alucinante, agenda do dia a dia e as decisões dos administradores. (...) O que vai me interessar? Eu estou aqui, sei lá, em São Luiz do Paraitinga, em Bananal, um trabalho de disposição do rio Paraíba do Sul, por exemplo? Então, não era uma coisa, assim, simples, entender que o desenvolvimento regional contribui para desenvolvimento de todos, não só de planejamento do crescimento que se dá naturalmente pelo processo econômico-social, mas, inclusive, de indução do desenvolvimento em algumas direções.(...) Todos tinham uma boa vontade muito grande, porque, especialmente os municípios menores, eles têm uma dificuldade financeira grande, uma dependência muito grande do Governo do Estado, o que também dificultava, em muitos casos, o engajamento. Porque quando vinha o recado do Palácio dos Bandeirantes que a proposta não era bem vista pelo governo, muitos até que gostavam da ideia, tomavam cuidado com o engajamento para não, entre aspas, confrontar o governo do estado (CARLINHOS ALMEIDA, 23/09/2019).

Alguns dos atores ouvidos em entrevista dão destaque, cada um a seu modo, à posição dos prefeitos sobre a criação da RMVPLN. Carlinhos Almeida, Moacyr Pinto, Sandra Maria Fonseca da Costa e José Rogério Lopes, destacadamente, afirmam o desacordo do prefeito de Taubaté e o desinteresse do prefeito de São José dos Campos. Em síntese, o prefeito de Taubaté à época, Bernardo Ortiz, do PSDB, o mesmo partido do Governador Geraldo Alckmin, se posiciona publicamente contrário à proposta; já o de São José dos Campos, Emanuel Fernandes, também do PSDB, se coloca à margem do processo de debates e se isenta de se posicionar, quando convidado, deixando de participar das discussões pessoalmente, ou por representação.

Esse fato, dizendo respeito aos prefeitos das pequenas cidades, denota um caráter que é inerente às diferenças entre os atores partícipes das discussões feitas sob o processo de criação da RMVPLN. Os pontos de vistas em relação à proposta caminham em lados opostos, sem o apoio dos prefeitos dos dois maiores municípios, polos regionais e com a adesão de prefeitos dos pequenos municípios.

Ao retomar o processo, Moacyr Pinto descreve o momento de efervescência dos debates sobre a proposta, que passam a acontecer por meio de reuniões coordenadas, organizadas por grupos de prefeitos, ou grupos mistos, compostos por diversos atores regionais. Segundo ele, quem adere primeiro são esses prefeitos, os dos municípios pequenos, porém, afirma também que, ainda assim, os articuladores da proposta encontram grande dificuldade de diálogo, pois, aqueles que aderem à proposta o fazem sob condições políticas restritas, ora pela necessidade de recursos, ora pela necessidade de se alinhar à algum correligionário indicado pelo seu partido na região, e ora por ambas as condições, conjuntamente.

Como pano de fundo, há a questão do acesso aos recursos, presente na problemática organização das escalas federativas em nosso país. Por serem dependentes de recursos exteriores, os prefeitos de municípios pequenos buscam por suporte, portanto, se posicionam politicamente de maneira diferente daqueles que possuem maior autonomia para financiar as contas municipais. A dificuldade dos prefeitos das cidades pequenas, portanto, é de compreensão da necessidade de criar uma Região Metropolitana e fazer o debate do fato regional, dificultando os propositores de fazerem o diálogo de forma aprofundada, para além do acesso aos recursos.

Um outro grupo de atores com participação nos debates são os intelectuais, ficando claro também que a legitimidade da criação da RMVPLN é um tema relevante, muito abordado nas entrevistas. Como se pode ver na fala do sociólogo, educador e então assessor especialmente designado por Carlinhos para a finalidade de elaborar e coordenar o processo de implantação, Moacyr Pinto, a seguir, destaca a participação da UNITAU e do arquiteto e urbanista Pedro Ribeiro Moreira Neto:

Como é que foi feito: nós constituímos uma espécie de comissão de acompanhamento, então tinha gente da Unitau, a Unitau emprestou a assessoria; a Reitoria da Unitau foi eleita como sede, o ponto de encontro pela centralidade, mas ela saiu na frente, os professores e o pessoal da Unitau saíram na frente dessa coisa. Nós tínhamos o professor Pedro Ribeiro, ele era secretário de planejamento de Jacareí, ele foi um grande parceiro, ele era dessa comissão, (...) representando a Prefeitura de Jacareí, (...) tinha legitimidade (MOACYR PINTO, 15/02/2020).

O trecho da entrevista realizada com a professora doutora Sandra Maria Fonseca da Costa, da UNIVAP, descrevendo a participação dela no debate sobre a criação da RMVPLN, a seguir, confirma a existência de visões diferentes, em relação à oportunidade de se criar a RMVPLN, também nos meios acadêmicos:

Resolvi levar a discussão sobre o quanto essa região ela era diferenciada, díspar. (...) E eu mostrei os dados e os dados naquela época, mais ainda do que hoje, era bem gritante a diferença que existia em termos sociais e econômicos e aí então eu falei: -“Qual o sentido de criar uma região metropolitana numa região que já existe como tal, é uma microrregião, homogênea, definida pelo IBGE, tal, o médio Vale do Paraíba já existe há não sei quantos anos, então qual a proposta de criar uma região metropolitana numa região que é tão polarizada por São José dos Campos? A diferença entre São José dos Campos e os outros municípios é tão gritante, então, como vai ser o papel desse município diante dos outros? Como que essa coisa vai acontecer”? Eu me lembro que levei para apresentação uma apresentação questionando a proposição, sendo que realmente a gente discutisse a questão regional, e o quanto díspar é essa região e naquele momento me lembro de ter falado que o meu ponto de vista era que a criação da RM não ia ajudar em nada em relação a regional mesmo. Você ia criar uma RM que ia ser polarizada por São José e isso não vai resolver o problema dos pequenos municípios. (...). Entende? De saber quais são os problemas, quem lidera, vamos trazer todos os municípios para perto, vamos conversar, definir políticas realmente de nível regional; eu me lembro de ter falado isso bastante. Quando eu apresentei, criou-se um mal-estar, porque eu percebi que as pessoas que estavam ali, elas estavam todas sabe assim, -“Temos que criar a RM”! Por quê? Eu falei, qual o sentido de criar uma RM numa região que tem diferenças tão gritantes, porque não trabalharmos a solução, trabalharmos em aproximar esses municípios, do que criar uma RM que não vai cumprir essa função de fato (SANDRA COSTA, 15/04/2020)

Na tentativa de se apreender o sentido das visões sobre a criação da RMVPLN, levanta-se a questão da relação entre a legislação e o conceito das RMs na época e desses com o planejamento do diverso território regional do Vale do Paraíba e Litoral Norte. Convidado a refletir sobre o processo de debates a respeito dessa questão normativa, o professor doutor José Rogério Lopes se também se posiciona:

E o debate tanto entre os representantes do governo, quanto dos técnicos, estava assentado na questão da conurbação, ou seja, de que embora a região estivesse crescendo, embora a população tivesse crescendo, era um volume muito grande, embora tivesse uma certa conurbação de municípios que cresceram em torno da rodovia Presidente Dutra, essa conurbação não era evidente. E essa questão

da conurbação era um dos elementos importantes, sobretudo para pensar a perspectiva populacional e do crescimento das cidades, porque essa lógica da conurbação, ela dava uma visibilidade, dava uma materialidade para pensar a dinâmica da integração dos municípios que se fazia necessária na constituição da RM. Então, um dos óbices que eles apresentavam, muito fortes, era a questão, por exemplo, a inclusão do litoral norte nessa RM. Porque não. Apesar de existir fluxo, circuitos, entre municípios, sobretudo Caraguatatuba, via Paraibuna, São Luís do Paraitinga, São José, Ubatuba e Taubaté, depois Cruzeiro, que ligada Paraty, não existia conurbação, existia um outro enfoque, uma outra orientação, vamos dizer, a respeito da direção do desenvolvimento, da lógica de desenvolvimento que imperava entre essas duas regiões. O que a pesquisa, ali, nos ajudou a entender é que essa concepção é uma concepção, não só porque era da época da ditadura, mas logicamente estava relacionada a uma política implantada pela ditadura, porque fazia parte disso, era uma região de segurança nacional da ditadura, tinha todo um projeto de desenvolvimento tecnológico que foi implantado em São José dos Campos e no qual não se queria mexer muito; mas essa pesquisa ajudou a entender que a concepção baseada na área de conurbação, das franjas existentes entre as cidades, essa materialidade, era ultrapassada (JOSÉ ROGÉRIO LOPES, 08/06/2020).

Moacyr Pinto afirma que as articulações organizadas em torno do debate da proposta tinham a perspectiva de democratizar as participações e que, ainda que surgindo de forma contundente, os desacordos não colocam em xeque a estratégia apontada. Compartilhando do ponto de vista aludido pelo professor José Rogério Lopes, Moacyr Pinto narra alguns detalhes do debate em torno dessa questão normativa, feito com a professora Sandra Maria Fonseca da Costa, que demonstram a maneira contundente com que o debate se apresenta.

E aí na primeira, nessa atividade de apresentação nós tivemos algumas dificuldades, por exemplo: me lembro que a professora Sandra da Univap, ela, como intelectual, talvez como principal intelectual, ela era da pós-graduação, ela se colocou, ela foi crítica da ideia. Porque ela achou que é assim: no Brasil a estrutura legal, você vai criar uma região Metropolitana tem que ser com base na lei e a lei que existe é lei criada pela ditadura. Inclusive, eu me lembro que eu fiz um debate com ela, falei: “Professora, é verdade isso, mas a gente está meio que pondo um pé numa porta, é um processo, vamos ver até onde a gente consegue chegar, quanto mais forte, quanto mais essas experiências ganharem força e a própria realidade do debate nacional que está tendo” e etc... (...) até depois que eu falei, uma pessoa da área de geografia do IBGE, lá de Guaratinguetá, ele também se posicionou falando que ela tinha razão. Mas teve outros intelectuais, outros, tem outras pessoas com uma certa notoriedade que pensavam diferente, mostraram entusiasmo. (...). Contrariava um pouco a lógica que a gente queria fazer, o processo mais democrático, mas não impediu (MOACYR PINTO, 15/02/2020).

Depois de resistir por um tempo a aprofundar o debate, na tentativa talvez de ver a iniciativa não ganhar legitimidade e prosperar, o Governo do Estado apresenta como alternativa a criação de um aglomerado urbano, entre os municípios da denominada “Calha do vale” (de Jacareí a Guaratinguetá) e três microrregiões (Mantiqueira, Litoral Norte e Vale Histórico). A argumentação da EMPLASA, então, se fundamenta em aspectos técnicos relacionados ao tecido urbano da região, diverso, fragmentado, e pouco homogêneo.

A posição do governo do estado que se apresenta acima é vista como uma atitude de autodefesa, conforme se vê a seguir, na expressão de Moacyr Pinto, diante da disputa de hegemonia política entre os diferentes atores regionais:

Eu era secretário executivo representando o Carlinhos (...). Desde o início nós tentamos incluir o governo do estado nesse processo e começaram as discussões propriamente ditas. Aí, o governo mandou uma pessoa, um representante, era uma pessoa muito qualificada, ele era doutor, o Maurício Hoffman, da Secretaria de Planejamento (...). Ele veio para essa [discussão] e desse ponto de vista o estado, vamos dizer assim, valorizou [o processo], mas, claramente (...)o governador falou: “Na minha região”? Não tinha interesse, mas conforme o processo foi avançando, o interesse foi aumentando, ainda que não fosse grande, não fosse de massa. As prefeituras estavam acostumadas com a relação com o governo do estado do tipo pires na mão, pela relação do cabresto, [então] esse processo era assim, era libertador, a ideia era criar um caminho de libertação, de uma outra dinâmica(...). Então, aí eles dizem não, não estão interessados. Aí, quando começou, que aí é que esse fator poderia prejudicar os interesses políticos do governador, ele queria ser candidato à reeleição (...). Aí, eles começaram a fazer, eles saíram do conforto de ficar sentando em cima, aí ele fica fazendo aquele discurso mais agressivo, negando e falando que não tinha [sentido a proposta]. E aí, então, o que eles vieram, vieram primeiro com um discurso: “Não, nós fizemos os estudos, etc., e aqui não cabe região metropolitana, cabe um outro, uma outra conformação de organização regional” (MOACYR PINTO, 15/02/2020).

A respeito do propósito de criar alternativas de organização regional frente à ideia de uma RM, outro ponto de vista ainda se manifesta, complementarmente ao dito acima, e contribui para a análise da disputa de hegemonia na região, a seguir:

O governo não queria, não tanto a EMPLASA, acho que mais o governo não queria criar. E a EMPLASA, ela inventava um argumento técnico, que era o seguinte: que a região do Vale do Paraíba, diferente da região de Campinas, e de São Paulo, nem se

fale, não era uma aglomeração urbana na sua totalidade. Ou seja, você tinha aglomerações urbanas dentro do Vale. São José, Jacareí e Caçapava é uma, Taubaté, Tremembé e Pinda, caminhavam para ser outra, e, ali em torno de Aparecida também você tinha uma aglomeração urbana. No litoral, também caminhava para isso. Então, eles diziam o seguinte: que não era *uma* aglomeração urbana. E nós discutimos muito com eles, que, como a partir da constituição de 1988, e até de uma lei da constituição de São Paulo e de uma lei estadual que regulamentou as Regiões Metropolitanas, as regiões metropolitanas não podiam ser vistas como eram vistas na época do governo militar, como uma forma de criar um instrumento para resolver uma situação já instalada de aglomeração, mas deveriam ser vistas como instrumento de planejamento para trabalhar regiões que estavam em processo de [Rosa Scaquetti: De metropolização]. Exatamente. Ora, há áreas da região do Vale que com certeza não estavam nem nesse processo. Você pega, por exemplo, a região do “Vale Histórico”. O que nós argumentamos é o seguinte: fazer uma região metropolitana numa região como o Vale que tem uma característica de ser um cone: entre o oceano, o estado do Rio de Janeiro e o estado de Minas Gerais, seria praticamente condenar essas regiões a uma marginalização do processo de desenvolvimento e de planejamento da região [Rosa Scaquetti: Já estava dado isso. ] Exatamente. Então, nós continuamos fazendo debate, movimento, em torno da ideia, mas o governo resistiu muito e não aceitou de maneira nenhuma que o projeto andasse. A Assembleia Legislativa, nas últimas décadas, tem sido extremamente governista e era uma matéria que eu via que os deputados, em geral, não tinham muito interesse por ela (CARLINHOS ALMEIDA, 23/08/2019).

Após um processo intenso de debates, houve o esvaziamento, o PLC apresentado em 2001 foi levado ao arquivamento e voltou a ser apresentado em 2007, dessa vez assinado por uma frente de deputados, quase todos representantes eleitos pela região. Assim, o autor do PLC, Carlinhos Almeida, do Partido dos Trabalhadores – PT, se articula com os seguintes deputados: do Partido Verde – PV, Afonso Lobato; do Partido Progressista – PP, Mouzart Russomano; do Partido Progressista Social – PPS, Luís Carlos Gondim; do Partido Social Cristão – PSC, Said Mourad; entre outros que aderiram posteriormente, como, p. ex., o deputado do Partido Democrata Trabalhista – PDT, Aloísio Vieira.

Diferentemente da disposição inicial de colocar a RMVPLN em discussão com a sociedade em geral, dessa vez as investidas dos proponentes foram no sentido de conciliação com o governo do estado.

Figura 14 - Cartilha sobre criação da RMVPLN em 2007 (Capa e última página)....  
(continuação)



Figura 14 -Cartilha sobre criação da RMVPLN em 2007 (Capa e última página).  
(conclusão)

**Região Metropolitana**  
Vale do Paraíba • Serra da Mantiqueira • Litoral Norte

**Deputado Padre Afonso Lobato - PV**  
(12) 3621-1700  
[www.padreafonso.com.br](http://www.padreafonso.com.br)

**Deputado Carlinhos Almeida - PT**  
(12) 3909-1200  
[www.carlinhosalmeida.com.br](http://www.carlinhosalmeida.com.br)

**Deputado Luis Carlos Gondim - PPS**  
(11) 3886-6552  
[www.deputadogondim.com.br](http://www.deputadogondim.com.br)

**Deputado Mozart Russomanno - PP**  
(12) 3883-2186  
[www.mozart russomanno.com.br](http://www.mozart russomanno.com.br)

**Deputado Said Mourad - PSC**  
(11) 3886-6735  
[www.saidmourad.com.br](http://www.saidmourad.com.br)

O PLC 64/2007 tem o apoio da Frente Parlamentar em Apoio aos Municípios do Vale do Paraíba, Serra da Mantiqueira e Litoral Norte. A Frente é suprapartidária e foi criada em 2007 com o objetivo de reunir esforços na defesa dos interesses da região. Ela atualmente é formada pelos deputados Pe. Afonso Lobato (PV), Mozart Russomanno (PP), Carlinhos Almeida (PT), Luis Carlos Gondim (PPS) e Said Mourad (PSC).

Região Metropolitana do Vale do Paraíba, Serra da Mantiqueira e Litoral Norte

Fonte: Mandato do ex-deputado estadual Carlinhos Almeida (PT).

A unidade parlamentar se dá na busca de abarcar os interesses não apenas localizados, de uma cidade ou de um pequeno grupo de cidades, nem de um setor específico da sociedade, mas tentar uma visão global da região e agir de acordo com as necessidades refletidas a partir dessa realidade, visando o desenvolvimento regional integrado. Com essa motivação, é criado o PLC da RMVPL, movido por esta articulação entre parlamentares, com o espírito de atuação política regionalizada, como pode-se ver a partir da narrativa do autor do projeto:

(...) com o tempo, nós sentimos a necessidade de criar um organismo que unisse os deputados que tivessem a mesma visão, não só deputados que moram, moravam na região, mas outros que tinham uma atuação, para a gente constituir uma frente parlamentar em defesa do Vale. E aí nós fizemos isso, nós tínhamos, se não me engano, quatro deputados que moravam aqui, no início, depois ao longo do funcionamento dessa frente parlamentar, alguns que deixaram de ser deputados e outros que passaram a ser deputados, mas eu me lembro bem que eu, o Deputado Padre Afonso Lobato, PV, e o Deputado Mozart Russomano, do PP, nós três fomos aqueles que mais se engajaram e dedicaram, na busca de tentar ver, não apenas os interesses localizados, isolados, de uma cidade, de um setor específico, mas tentar ter uma visão global da região (...). Bom, como eu disse, alguns deputados depois se tornaram deputados, entraram nessa frente. Um que eu me lembro bem é o Aloisio Vieira, de Lorena, que se dedicou bastante também à essa frente. Outros, emprestaram o nome, mas não tiveram uma participação efetiva (CARLINHOS ALMEIDA, 23/08/2019).

O mesmo momento do processo ganha um prisma diferente sob o ponto de vista do ex-assessor do então deputado Carlinhos Almeida, Moacyr Pinto, quando politicamente interpretado. Ou seja, quando observados de forma comparada, o primeiro momento de apresentação e o segundo, de reapresentação do PLC, fica claro que dentro da dinâmica de disputas por hegemonia regional há uma perda na qualidade estratégica da proposta, qual seja, de fomento do debate sobre a lógica de planejamento regional.

O trecho da fala dele, abaixo transcrita, esclarece o ponto de vista ao qual se alude:

A estruturação dentro de uma lógica dentro da região metropolitana, a metropolização, que norteava o projeto original do Carlinhos (...) era uma coisa insuportável para eles. Então veja, porque eu estou falando disso, porque para mim dá, me dá margem para eu falar assim: então quando foi implantado, não foi implantado, não teve discussão não teve a sociedade. O processo do novo projeto que foi, aí sofreu alguns retoques, algumas coisas, aí já teve parceria, então já tinha deputado que não contribuía com nada, mas ele entrava com nome, porque ele era, interessava. Aí não me cabe aqui fazer crítica, mas aí assim, tem que fazer o registro que o Carlinhos mudou de posição, ele foi mais flexível para poder acontecer, flexibilizou para poder acontecer, flexibilizou na forma e no conteúdo. Na minha avaliação, que não sou especialista, ao conteúdo não é problema, (...) porque foram criadas algumas estruturas que foram pensadas continuaram existindo; acontece que a lógica de implantação e a forma de implantação, etc., foi sendo dominada por esse, por essa concepção de fazer política, pelo modo tucano de governar vamos dizer assim (...) o Alckmin sempre foi uma pessoa de direita (...). Então, foi juntando tudo isso

com o fato que houve um certo período em que as concepções emanadas do neoliberalismo, a convicção que privatização era bom, etc., estava em alta, então tudo isso chegou aonde chegamos e outra coisa, né, o Vale do Paraíba evoluiu assim(...). É, foi uma conciliação. Foi implantado como se fosse uma coisa do Governador (...) (MOACYR PINTO, 15/02/2020).

Para o ex-prefeito de Jacareí, Hamilton, a participação da EMPLASA teve um lado positivo, principalmente quando da participação de atores específicos, afirmando que quando o processo de debates e articulação ganhou uma força política que não dava mais para voltar atrás, o governador colocou à época o secretário Edson Aparecido, que chegou a ser deputado, para cuidar do processo da criação da RMVPLN, acarretando uma boa agenda de debates na região. Em síntese, nas suas palavras:

(...) era bom debater com esse cara, ele ouvia prefeitos, demonstrou domínio da situação, demonstrou que estudou a região. Tanto é que a EMPLASA, aquela agência lá que é um órgão do Governo, foi quem deu toda assistência para todos os levantamentos socioeconômicos, culturais e ambientais da região, tem até um caderno (...) (HAMILTON RIBEIRO, 11/04/2020).

De acordo com a entrevista de José Luiz Pedretti, que coordenava os trabalhos na EMPLASA, primeiro a empresa focou no processo de criação da Aglomeração Urbana de Jundiaí (LC nº 1.146, de 24/08/2011), cujos trabalhos tinham se iniciado lentamente em 2006, sendo que os estudos objetivando a criação da RMVPLN foram iniciados em 2011. Antes desse início, “uma publicação internamente bastante controversa”, de 2009/2010, referente ao processo de regionalização paulista, apresentava, segundo Pedretti, a região do Vale do Paraíba dividida em cinco partes, dentre elas microrregiões e aglomerações; porém, após estudos complementares, chegou-se à conclusão de que o Vale do Paraíba e o Litoral Norte deveria ser uma unidade, uma Região Metropolitana; apesar do relevo, as regiões apresentam uma grande conexão, afirma Pedretti.

A fala do professor José Rogério Lopes aborda um ponto de vista diferente da questão apontada por Pedretti, a respeito da conexão regional. Partindo dos exemplos de algumas políticas públicas, José Rogério aborda a questão da governança e das diferentes escalas político administrativas que incidem sobre a região, chegando no tema do processo de conturbação no território, discutindo, em outras palavras a

importância de se pensar na hierarquia existente entre os municípios dentro da rede urbana, que, apesar de fragmentados, estão articulados por meio de políticas públicas, funcionalmente dentro das dinâmicas de deslocamento pendular em busca de serviços, estudos e trabalho. Como pode-se ver no trecho abaixo:

Acompanhava isso, logicamente, a infraestrutura, sobretudo a nível da substituição que a SABESP fazia das agências municipais, que durante muito tempo se organizaram, quer dizer, você tem também uma política estadual que vai sobrepondo a capacidade dos municípios de se organizar e de realizar, o próprio saneamento, fornecimento de água, a questão de redes, foi substituindo tudo nesse momento, foi desprendendo dessas políticas, disputando em torno de outras, essa condição para a produção sobretudo das moradias. (...). Se você considerar toda aquela região que vem de Eugênio de Melo, Caçapava, Taubaté, boa parte delas, boa parte da conurbação dessas regiões foram levadas por essas políticas habitacionais, que depois eram recusados pelo próprio estado, porque, dizendo que essa integração, que a conurbação não estava dada, mas você via! (...). Porque essa conurbação era a partir da antiga estrada, [antes da implantação da Rodovia Presidente Dutra, a chamada estrada Velha], que cortava por dentro da cidade, então era um caminho secundário, uma outra rodovia, não pela Presidente Dutra, mas mesmo pela Dutra, você via essa conurbação se formando. Então, essas políticas foram se formando naquela época. Agora, do ponto de vista de outras mudanças, o que ficava evidente sobretudo em relação aos pequenos, municípios em relação aos grandes municípios eram os fluxos formados em torno dos processos de descentralização. Porque essas políticas formadas em torno das políticas sobretudo do CDHU, elas têm base territorial-funcional e elas trabalham muito com a questão de haver reserva de área do estado para a expansão, isso é um dos problemas que enfrentamos em São José dos Campos (JOSÉ ROGÉRIO LOPES, 08/06/2020).

Pode-se ver nessa subseção como a legitimidade da criação da RMVPLN é abordada por diferentes pontos de vistas, desde os mais pragmáticos, que têm um olhar puramente técnico e normativo, até aqueles que acreditam ser uma iniciativa construtiva e transformadora, ou seja, uma forma de abrir caminhos e erguer as bases para que os próprios atores partícipes do processo se tornem sujeitos da história regional. Apesar das intenções e das disputas em torno das estratégias empregadas no processo, o encadeamento dos fatos narrados pelas entrevistas mostra a tendência da trajetória da institucionalização da RMVPLN pendendo para o lado pragmático, como é possível ver na subseção a seguir.

## 6.2 A RMVPL e os momentos após a institucionalização

Em 2012 é aprovado o Projeto de Lei autorizando a criação da Região Metropolitana do Vale do Paraíba e Litoral Norte. Os primeiros passos dados após a institucionalização são em direção da constituição do Conselho de Desenvolvimento, composto por prefeitos da região. A primeira formação conta com o então prefeito de São José dos Campos, Eduardo Cury, na presidência e o então prefeito de Queluz, José Celso Bueno, na vice-presidência.

Depoimentos colhidos junto a dois ex-prefeitos da região ilustram com razoável clareza como o processo de eleição do Presidente do Conselho é permeado por um debate onde a conceituação e os interesses dos pequenos municípios em oposição aos interesses dos grandes, além do peso das eleições municipais, prestes a serem realizadas, influem diretamente no resultado final. Inicialmente, a narrativa de José Celso Bueno, ex-prefeito de Queluz:

Quem logo se candidatou de cara foi o Eduardo Cury que era prefeito da maior cidade [São José dos Campos], era até natural. Era uma experiência nova para todo mundo. Mas os prefeitos das cidades médias e pequenas tinham uma visão na ocasião. (...). Eles acham o que, que vai acontecer assim, se for prefeito de uma cidade grande, o que vai acontecer? Os recursos, a gente achava que ia ter recurso com fartura, que ia acabar nossos problemas, porque pregaram na nossa cabeça. Eles resolveram se reunir e falaram assim: nós temos que ter um candidato contrário, que defenda nossos interesses, nós vamos ganhar, nós somos a maioria dos prefeitos! Aí se resolveu fazer uma reunião em São Luiz do Paraitinga, convidaram, foram acho que uns 28, 29 prefeitos, dos 39 municípios. Aí, começou esse discurso, a prefeita de São Luiz na época, a Ana: "- Nós somos amigos, todos nós somos amigos, mas a gente precisa ter alguém que defenda os interesses da maioria"! Aí pediram para ela ser a candidata, representar. Ela: - "Não, eu não posso"! Tinha tido enchente na época, destruído São Luiz, -"Eu não posso dividir minha atenção nesse momento, com a cidade destruída"! Aí, sugeriram vários outros, sugeriram outros, sugeriram o prefeito de Ilhabela, enfim! Chegou num ponto que o prefeito de Ilhabela falou assim: "-Eu acho que devia ser o Zé Celso de Queluz. Ele é muito consciente, acho que devia ser ele"! Eu falei: "Eu não, estou longe! As coisas acontecem aqui, eu estou lá na ponta do Vale, não dá para mim"! Rosa, não teve jeito de eu salvar, eles queriam e eu acabei aceitando a ser candidato a Presidente. E o [Toninho] Colucci, prefeito de Ilhabela aceitou ser vice, se eu aceitasse, ele aceitava ser vice. Bom, saímos, você imagina, não deu cinco dias, bom, dos 39 municípios nós tínhamos 34, o Eduardo tinha cinco, ou seja, íamos ganhar dele sem dificuldade nenhuma.

Mas, aí, o procurador jurídico da Prefeitura de Queluz falou para mim: “-Celso, se você não fosse ser candidato a reeleição, eu não vejo problema, mas como você decidiu ser candidato a reeleição, o que que acontece, você vai ter que se afastar da presidência, se ganhar”! Falei, eu faço um movimento para ganhar, fico um mês e me afasto? Não vale a pena eu ser, qual o sentido disso? Vou levar isso para o pessoal. Aí, levei, convoquei uma outra reunião lá em São Luiz do Paraitinga e falei para eles que não dava. E outra, eu fiz uma consulta para PGE, a Procuradoria do Estado, que tinha feito a confirmação dessa impressão que o procurador de Queluz me passou. Depois disso, o Colucci falou: “Eu não vou assumir, porque se eu assumir, eu também sou candidato a reeleição, então não tem sentido”! Ninguém queria ser candidato, então não tinha outra alternativa, era aderir à chapa do Eduardo, ele vai ser presidente. Era ela de presidente e o Antônio Carlos de Caragatatuba era o vice. Aí eu ia ter uma reunião em Campos e eu falei com o Eduardo: “-Você vai na reunião? ”, ele falou: “-Vou”! Daí eu falei: “-Vamos chegar um pouco antes e almoçar junto para a gente conversar”? Ele falou: “-Vamos”! Aí liguei para ele, combinado. Então chegando lá eu falei para ele: olha, a situação é essa. Eu repeti toda essa história, falei para ele que a gente estava retirando a candidatura: “-O grupo nosso não vai apresentar candidato e nós vamos apoiar você”. Aí ele abaixou a cabeça e falou: “Mas, Celso, assim, eu vim nessa reunião para falar para você que eu ia retirar para apoiar você, porque não faz sentido, está na cara que você vai ganhar, você tem 34 votos, para que dois? Para começar dividindo? Uma coisa que está nascendo já começar dividindo, não tem sentido, então eu vim para falar com você isso”! Aí eu falei: “-Não, você está ouvindo que eu estou te falando que não vou poder, então vou te apoiar”. Mas aí ele disse: “-Isso não dá certo, porque as pessoas estavam unidas em torno de você! Vamos fazer o seguinte, eu aceito continuar sendo se você for o vice. Eu ligo para o Antônio Carlos, peço para ele retirar a candidatura e você é meu vice. Você não vai ter problema, porque só teria problema se você assumisse, aí você teria que se afastar, mas você não vai assumir, porque eu vou ser o presidente, você só vai ficar como vice, não tem problema você ter que se afastar”. Aí eu falei: “-Tudo bem. Eu vou consultar isso aí, se for isso que você está me dizendo eu posso ser o vice. Se é coisa para a gente poder acomodar tudo isso aí, eu aceito”! Aí eu confirmei, era tudo isso mesmo. E por isso que ele foi o primeiro presidente e eu fui o primeiro vice. Foi desse motivo que eu fui, porque a gente não compartilhava com eles, entendeu? Mas eu fui com essa condição. E isso é um aspecto que é histórico para todos aqueles prefeitos que viveram aquela gestão naquele momento (JOSÉ CELSO, 26/09/2020).

A perspectiva do ex-Prefeito de Jacareí, Hamilton Ribeiro, sobre o mesmo processo:

Até porque, assim, eu estou no segundo mandato quando foi eleito o presidente [do Conselho] da Região Metropolitana do Vale do Paraíba que, se não me falha a memória, foi o prefeito de São Bento do Sapucaí. Eu disputei uma eleição para presidir, aí, eles queriam fazer um acordo para que eu não disputasse, para que fosse vice. Eu falei

não, quis marcar uma posição porque nós tínhamos opiniões distintas naquele grupo de prefeitos. Depois, quiseram fazer um acordo também para que eu então fizesse uma composição e fosse eleito no segundo biênio. Eu falei assim: -“também não aceito, no segundo biênio vão ser os meus dois últimos anos como Prefeito de Jacareí, aí eu não vou ter condições, nem capacidade, de dar a atenção devida à Região Metropolitana que eu gostaria de dar como eu tenho agora nesses dois primeiros anos do meu segundo mandato”. Eu estava reunindo toda a vontade e as condições para poder dirigir aquilo ali. Então, logo depois, ou seja, quatro anos depois, eu já não sou mais o Prefeito. Lógico, também acompanhei menos, mas eu não vi, de lá para cá, que do patamar que nós deixamos, que foi um patamar bom, debater, definir prioridades, eleger o Presidente [do Conselho], se articular mais, trazer os deputados para mais perto, (...) agora o passo é, a partir das prioridades definidas os prefeitos vão, então, a partir do seu presidente do Conselho da Região Metropolitana, agora vamos então cavar o espaço no orçamento do estado, ou da União, dependendo do projeto, o volume de recurso e vamos ter estratégia para isso (HAMILTON RIBEIRO, 11/04/2019).

As reuniões do Conselho de Desenvolvimento Regional, que são instituídas quando da criação da RMVPLN em 2012, acontecem periodicamente e em suas atas também é possível apurar o levantamento de questões diversificadas, desde o debate sobre a estrutura formadora da RM, como temáticas regionais que correspondem aos anseios dos atores, como acesso a recursos para o fomento do desenvolvimento econômico e questões ambientais, entre outras.

Como exemplo de um tema amplamente debatido no Conselho de Desenvolvimento, José Celso Bueno traz o da Câmara Técnica que trata da mineração no Rio Paraíba do Sul:

É, teve uma Câmara Técnica que a gente criou, ela foi espetacular! As reuniões todas aconteceram num rodízio de cidades, todos representantes da Região, representantes do Governo Federal, do Governo do Estado, das universidades, dos sindicatos, das associações comerciais, todos participando! Foi a questão do rio Paraíba, dos areeiros. O grande [resultado], o resultado quando terminamos, fizemos cópias, mandamos para a Assembleia Legislativa, mandamos cópia para a EMPLASA, para tudo quanto é órgão; enfim, um trabalho sensacional, muito bem feito; mas interesse dos poderosos de cima, dos de cima, frearam de isso se estabelecer e ser uma legislação para a região. E isso seria fantástico, mas freou, não foi para frente. Uma pena, porque foi um trabalho espetacular! (JOSÉ CELSO BUENO, 26/09/2020).

Desde a aprovação da institucionalização, até o presente momento, as iniciativas tomadas pelo governo do estado para a RMVPLN se limitaram apenas à

criação da Agência (AGEMVALE), em 2015 e de um Fundo previsto na lei, com valores suficientes para sua criação, em 2013 e também de decretos protocolares relativos às ações de mobilidade, decorrentes das exigências legislativas a serem cumpridas.

Segundo o relato de José Luiz Pedretti, ex-presidente da EMPLASA, o processo envolvendo as RMs no país e o contexto do momento da concepção, permitiram um sucesso de curto prazo na implementação da RMVPLN. Com apoio técnico e financeiro da EMPLASA, em razão da AgemVale ainda estar em formação, foram desenvolvidos os seguintes projetos: (a) transporte coletivo de passageiros sobre pneus, de caráter metropolitano, sob a responsabilidade da EMTU; (b) aprovação e implantação da telefonia metropolitana, com a integração do DDD em 38 dos 39 municípios da RM Vale<sup>25</sup>.

A Agência de Desenvolvimento da Região Metropolitana do Vale do Paraíba e Litoral Norte (AGEMVALE), estrutura do governo do estado para a articulação dos interesses dos entes regionais, foi criada através da edição do Decreto nº 61.256, de 8 de maio de 2015, quando é aprovado o Regulamento da AGEMVALE. Diante de tal fato, a EMPLASA já não tinha mais competência para a realização de projetos e atividades na RMVPLN. Continua, todavia, dando, à distância, assessoramento técnico e jurídico à recém-criada autarquia. A Agência recebe suporte da EMPLASA, observa Pedretti na mesma entrevista, nos momentos em que ainda não dispunha de técnicos e pessoal para uma atuação plena.

Dentro do processo de rememorar a institucionalização da RMVPLN, quando questionado acerca das iniciativas para acesso aos recursos destinados às RMs, José Celso Bueno, ex-prefeito de Queluz, narra os passos dados, em meio ao contexto de crise da época, apontando diversos desafios enfrentados:

A Região Metropolitana o suporte dela é um tripé: o Conselho gestor, que é formado pelos prefeitos, pelos representantes do governo do

---

<sup>25</sup> Pedretti, na entrevista telefônica que concedeu, relacionou ainda os estudos e propostas feitas pela equipe da EMPLASA que foram entregues às autoridades metropolitanas e ao Executivo estadual, porém ainda carentes de implantação: a) projeto de videomonitoramento dos municípios da RMVPLN, RM Baixada Santista e Aglomeração Urbana de Jundiaí, totalizando 54 municípios; b) Implantação de cadeias produtivas na RM Vale – turismo, artesanato e agronegócio. Esses estudos e projetos estavam majoritariamente dirigidos, conforme disse Pedretti, para a promoção do desenvolvimento dos municípios mais carentes da Região.

estado, a agência que é o órgão que executa as ações e o fundo. Esse é o tripé. E na época só existia o conselho, então tinha que existir a Agência. Para que? Para cuidar do planejamento das ações da região e para regulamentar uma série de situações que precisavam ser regulamentadas. Então, não adiantou. Pelo Ministério, para ter a possibilidade de a gente ter acesso ao recurso, nós não estávamos habilitados. Para criar a Agência não era coisa simples não. O governo fez um projeto de lei encaminhando a proposta para a Assembleia Legislativa, mas foi uma novela para criar essa Agência. Quando eu perdi a reeleição [para prefeitura de Queluz, em 2012], o governador me convidou para vim pavimentar, por todo meu histórico de participação na RM, ele me convidou para pavimentar o que viria a ser a Agência, só que não existia a Agência, estava lá na Assembleia. Ele me contratou como diretor da EMPLASA, que era a empresa metropolitana que hoje nem existe mais, mas para ficar cuidando disso aqui. Na época existia a Agência Metropolitana de Campinas e a da Baixada Santista; nem a da Grande São Paulo existia ainda. A RM da Grande SP veio existir em 2013, quando eu fui contratado para ficar aqui. Tinha sido criada em finzinho de 2011, começo de 2012, a nossa foi criada antes até. Sei que foi um negócio difícil. Veio a crise econômica, não tinha dinheiro, o governo começou a protelar pelo simples fato de não ter dinheiro. (...) Então, nós demos esse azar de tudo ficar patinando, a imprensa ficava descendo a lenha: “-Para que criar RM”? No fundo, no fundo, foi uma grande falta de sorte para a nossa RM, ela ser criada coincidindo com essa crise econômica mundial que atingiu todo mundo. E a gente tinha certeza disso porque, as regiões que surgiram antes da gente, que estavam consolidadas, que era a RM Campinas e a da Baixada Santista, funcionavam num modelo, Rosa, impressionante. Dinheiro para eles no fundo deles, os prefeitos se reuniam e decidiam (JOSÉ CELSO BUENO, 26/09/2020).

A RMVPLN também sofreu com as mudanças na política regional e metropolitana do Governo do Estado. A AGEMVALE sempre trabalhou com uma estrutura muito enxuta, não sendo sido possível a realização de estudos e projetos por ausência de equipe técnica, segundo Pedretti. O Fundo, por diversos anos, teve rubrica específica no orçamento do Estado, mas nunca conseguiu utilizar tais recursos financeiros. E, por fim, o Conselho de Desenvolvimento, cujas reuniões eram muito concorridas, devido ao interesse dos prefeitos dos municípios metropolitanos, foi se esvaziando em face da ausência de ações concretas por parte da AGEMVALE e do Fundo.

Como se vê, diante dos desafios colocados, a criação das estruturas administrativas não se demonstra suficiente para movimentar a gestão em torno da elaboração do PDUI, previsto pelo Estatuto da MetrÓpole como um instrumento de planejamento regional e articulação das ações, tanto do governo do estado para a Região, como de outros entes federativos, como os governos e entes municipais, voltados para as demandas em torno das Funções Públicas de Interesse Comum.

É, nós tentamos fazer, mesmo sem dinheiro, tentamos uma parceria com a Univap, com a Unitau<sup>26</sup>... não faltou tentativa! Mas, aí barrava, chegava fases que dependia, por exemplo, uma região grande, vamos começar por essa parte aí, região grande para fazer um plano você tem que ter audiência pública em tudo quanto é município, a lei, a legislação exige isso. Ouvir as pessoas dizerem. Não pode ser: quais os desejos vocês aí de cima dizem amém? Precisa fazer audiência pública, deslocar técnico, tem que ir fazer preparação antes, isso custa! Não sai na boa vontade, não sai! Não tinha dinheiro, mas nós fomos tentando, umas três iniciativas, umas tentativas, mas não foi para frente. [Rosa Scaquetti: Só fez o termo de referência, não fez?] Só o termo de referência, foi até isso. Aí depois, eu vou pular, vou vir agora mais recentemente. (...), mas o Dória quando ele entrou, eu fiquei acompanhando, logo primeiros meses eu acompanhei... “-Não! Vai ter dinheiro para isso, para o Fundo; PDUI estou mandando 1,5 milhões, vou fazer o PDUI!” Eu fiquei pensando: -“quero ver até onde isso vai”... Não vai a lugar nenhum, não aconteceu nada do que ele falou! Não cumpriu nada do que ele falou, não mandou o dinheiro para PDUI, não mandou o dinheiro para o Fundo, nada! (JOSÉ CELSO BUENO, 26/09/2020).

No ano de 2018, dá-se início ao processo de elaboração de um termo de referência para a contratação de uma empresa que desenvolva o PDUI, prestando serviços diretamente para a Diretoria Executiva da AGEMVALE. De lá para cá, o mesmo se encontra estancado e, conforme é possível apurar a partir das informações publicadas pela mídia, o problema principal advém da falta de recursos para sua continuação, bem como, das alterações na estrutura político-administrativa estadual.

A política estadual metropolitana sofreu um revés, em 2013, quando foi extinta a Secretaria de Desenvolvimento Metropolitano. As atribuições da pasta foram absorvidas pela Secretaria da Casa Civil, à qual a EMPLASA veio a ser vinculada. Diante de tal fato, passou-se a sentir que alguns escalões do governo não tinham interesse na política metropolitana, sendo que alguns até já defendiam a extinção da EMPLASA, afirma Pedretti na entrevista concedida.

---

<sup>26</sup> Como exemplo, o Observatório da Paisagem, “rede colaborativa” que reúne “gestores, pesquisadores, profissionais e ativistas da educação e da cultura, do patrimônio ambiental e representantes da sociedade civil” da região, realizado em parceria pelo IPHAN, pela UNIVAP e UNITAU em conjunto com demais parceiros, se reuniu com a diretoria da AGEMVALE e apresentou uma carta elaborada pelo coletivo ao Conselho Diretor da RMVPLN na qual manifesta seu ponto de vista sobre os rumos do desenvolvimento regional, tendo em vista o indicativo da iniciação do processo de elaboração do PDUI. Ver: “A AGEMVALE recebe Carta do Observatório da Paisagem durante a Reunião do Conselho de Desenvolvimento da RMVPLN”, 13 de dezembro de 2018. Disponível em: <https://observatoriodapaisagemvaledoparaiba.wordpress.com/> Acesso em 22/01/2021.

Sobre o tema da extinção da EMPLASA, consultado, o ex-deputado estadual e ex-prefeito de São José dos Campos, Carlinhos Almeida, que atualmente trabalha como assessor do deputado estadual Emídio de Souza, do Partido dos Trabalhadores, desenha um quadro crítico para a administração, já que considera o fato gerador de uma quebra no quadro técnico e, conseqüentemente, do enfraquecimento na capacidade do poder público estadual de construir planos a longo prazo.

A incorporação da EMPLASA a uma secretaria de estado eu acho uma tragédia. (...) o planejamento não pode ser diluído nas coisas do dia a dia, porque, senão, você não vai ter uma visão de médio e longo prazo. Uma secretaria, ela tem que ter claro uma visão de planejamento, mas ela decide no dia a dia as questões imediatas, as questões urgentes, as crises; enquanto que quem trabalha com planejamento tem que estar voltado para o futuro; trabalhando com os dados, lendo os dados do presente, integrando, acompanhando as decisões, mas ele não pode ser diluído nessas coisas do dia a dia. Então, acho que é uma tragédia para o Estado, essa diluição da EMPLASA dentro da secretaria. Muito negativo! (CARLINHOS ALMEIDA, 23/08/2019).

Além desse vácuo que a extinção da EMPLASA deixa, a mudança no Estatuto da Metrópole feita pelo governo federal retirando a exigência de apresentar o Plano Diretor Urbano Integrado – PDUI no prazo máximo do ano de 2017, se soma aos empecilhos já existentes na discussão sobre a elaboração do PDUI da RMVPLN.

Além dos fatores já discutidos, que vêm interferindo na institucionalização da RMVPLN, com focos na definição do seu processo de gestão, voltado essencialmente para o planejamento regional, é interessante destacar as peculiaridades que envolvem os pequenos municípios. Ainda que tenham tido condições de participar dos debates sobre a criação da RMVPLN e se articular em torno das eleições da presidência do Conselho de Desenvolvimento, os municípios pequenos são particularmente fragilizados na estrutura federativa brasileira. Como se vê na fala da professora Sandra Maria Fonseca da Costa a esse respeito:

Olhando um pouco mais para cá, o que a gente observa quando você comentou da história do Minha Casa Minha Vida, que os prefeitos acabaram achando interessante a criação da RM por que eles iam ter acesso a esse recurso. Então assim, o que eu acho, você tem uma discussão sobre esses entes federativos que você comentou, que eu acho que tem a ver com nosso processo histórico e tem a ver com sensação que eu tenho é que os municípios foram criados com tantas

responsabilidades. Eles ganharam tantas responsabilidades na CF de 1988 e eles não estavam preparados para essas responsabilidades. Então, quando se municipaliza uma série de ações, o município fica responsável por gerir um monte de recurso e ela traz um monte de coisa assim, a gente deu a responsabilidade, mas não deu a preparação para esses municípios ganharem essa independência. Então, a gente tem olhando um pouco os pequenos e ao mesmo tempo que a gente fica assim: -“ah, eles acabam se aproveitando dessas situações sem realmente um trabalho de análise crítica, de realmente se unir para se fortalecer”. Claro, mas assim, a situação desses municípios pequenos é tão complicada, é tão deficiente em tantas coisas; hoje em dia eu olho, analiso, claro, mas a minha crítica não é mais tão forte, por que eu vejo que eles não têm muita saída, sabe? (SANDRA COSTA, 15/06/2020).

Ademais, combinada a esses problemas, se manifesta o problema da visão do governo do Estado sobre o seu papel na condução da “coisa pública”. Nas manifestações das autoridades estaduais, governador e representantes do secretariado, através de discursos públicos e atos, decretos e projetos de lei enviados à Assembleia Legislativa, tem-se observado a franca defesa da “redução do Estado”, de “ajustes” no orçamento e redução nos gastos públicos; além da orientação pelo estabelecimento de parcerias público-privadas e concessões de serviços para o setor privado. Nas próprias atas do Conselho de Desenvolvimento da RMVPLN podem ser observadas essas tendências.

Por fim, ao observar a problemática da governança regional na RMVPLN e a carência de uma iniciativa para estimular sua consolidação no Estado, questiona-se se há real interesse do Governo nessa matéria, a partir da reflexão feita por Hamilton Ribeiro:

Eu acho, assim, uma das coisas que enfraquece a região metropolitana é muito mais a responsabilidade do estado do que dos municípios, porque o seguinte: se o estado estabelece que vai fazer um investimento na região a partir do debate da região metropolitana, eu forço os prefeitos a levarem debate para dentro da RM, porque não tem por onde escapar. Agora, quando eu tenho um governo do estado que não estimula, não dá força à unidade dos prefeitos, eu atendo ele individualmente (...). Enquanto tiver essa lógica de tratamento a Região Metropolitana do Vale do Paraíba infelizmente caminha para não sair do lugar, virar uma coisa que infelizmente pode se tornar um segundo Codivap, ou seja, existe, mas ele não é um espaço que debate, que discute, que prioriza as questões mais comuns entre nós como citei aqui a saúde, a segurança, e quais foram os temas, Saúde, segurança e meio ambiente, desenvolvimento econômico (HAMILTON RIBEIRO, 11/04/2019).

Segundo Luiz Pedretti, a ausência de vontade política, para tratar de questões de interesse regional e metropolitano, é de âmbito nacional, com poucas exceções. Para ele, a “febre” que abalou o país em 2015, culminando com a criação de inúmeras regiões metropolitanas, em praticamente todos os estados da Federação, é um fato do passado. Pedretti acredita que a retomada da política metropolitana, por estados e municípios, se dará diante de uma necessidade imperiosa em função de um caso concreto, a exemplo da nova Lei de Saneamento Básico<sup>27</sup>.

### 6.3 Observações sobre os aspectos legais da RMVPLN

A RMVPLN é criada pela Lei Complementar (LC) nº 1.166, de nove de janeiro de 2012, em atendimento aos objetivos referidos no *caput* do art. 153 da Constituição Estadual, bem como no art. 1º da Lei Complementar nº 760, de 1º de agosto de 1994. No *caput* do seu artigo 5º, a LC nº 1.166/2012 autorizou a criação e instituição do Conselho de Desenvolvimento, com atribuições normativas e deliberativas. O *caput* do seu artigo 7º define a estrutura do Conselho, que “será composto pelo Prefeito de cada Município integrante da Região Metropolitana do Vale do Paraíba e Litoral Norte, ou por pessoa por ele designada, por representantes do Estado”, e por “2 (dois) representantes do Poder Legislativo Estadual”. A referida norma assim detalhou a forma de composição do Conselho:

---

<sup>27</sup> Apesar de a Constituição federal assegurar que compete aos municípios a execução dos serviços locais, e o saneamento básico é um deles, a mesma Carta cria uma exceção, no caso de municípios que fazem parte integrante de regiões metropolitanas e aglomerações urbanas (art. 25, § 3º). Neste caso, a titularidade dos serviços de saneamento – como de todos os outros serviços considerados de interesse comum, por edição de lei complementar estadual – passa a ser exercida de forma compartilhada, no âmbito do Conselho metropolitano, entre o Estado e os municípios integrantes da unidade regional. Isso é o que se chama de governança metropolitana ou interfederativa. Essa questão, ainda desconhecida da grande maioria dos gestores públicos, já foi devidamente discutida pelo Supremo Tribunal Federal, no âmbito da Ação Direta de Inconstitucionalidade 1842, oriunda do Rio de Janeiro. A decisão do STF foi normatizada no texto do Estatuto da MetrÓpole e, mais recentemente, na nova lei de saneamento básico.

Pedretti enxerga a questão da Nova Lei de Saneamento, por tornar obrigatória a discussão do saneamento básico nos conselhos metropolitanos, como uma situação favorável à retomada do debate metropolitano, já que pode pressionar a movimentação da questão ao obrigar os governos a retomar reuniões do Conselho e Agências a dar suporte técnico. Acrescenta ainda sua percepção de que os prefeitos se sentem amedrontados por imaginarem a perda de autonomia municipal, quando, ao seu ver, levando ao Conselho para compartilhar a decisão, os municípios ganham maior capacidade de atuação, em uma escala mais ampla, de resolver situações problemáticas de interesse comum da região. Salienta, por fim, que o processo de metropolização impõe a necessidade imperiosa de fazer o debate sobre saneamento no país. (Entrevista com Pedretti realizada no dia 02/10/2020.)

§ 1º - Os representantes do Estado no Conselho de Desenvolvimento e seus respectivos suplentes serão designados por ato do Chefe do Poder Executivo, a partir das indicações das Secretarias a que se vincularem as funções públicas de interesse comum.

§ 2º - Os representantes e seus suplentes serão designados por um período de 24 (vinte e quatro) meses, permitida a recondução.

§ 3º - Os membros do Conselho de Desenvolvimento poderão ser substituídos, mediante comunicação ao Colegiado, com antecedência mínima de 30 (trinta) dias.

§ 4º - Os membros do Poder Legislativo Estadual serão indicados no prazo de 90 (noventa) dias contados da data da instalação do Conselho ou da data da vacância, observadas as disposições pertinentes do Regimento Interno.

§ 5º - As reuniões do Conselho de Desenvolvimento serão públicas (SÃO PAULO, LC 1.116/2012).

A LC 1.116/2012, regulamentada pelo Decreto nº 57.906, de 23 de março de 2012, designou entidade estadual de caráter metropolitano, qual seja, a Empresa Paulista de Planejamento Metropolitano, para exercer, provisoriamente, as funções da Secretaria Executiva do Conselho de Desenvolvimento da RMVPLN, enquanto a entidade autárquica da qual seria parte integrante não era criada.

Em seu art. 17, a referida norma autorizou, ainda, a criação de

(...) entidade autárquica de caráter territorial, com o fim de integrar a organização, o planejamento e a execução das funções públicas de interesse comum da Região Metropolitana do Vale do Paraíba e Litoral Norte, sem prejuízo das competências de outras entidades envolvidas, em conformidade com o disposto no artigo 17, “caput”, da Lei Complementar nº 760, de 1º de agosto de 1994 (SÃO PAULO, LC 1.116/2012).

O §1º do referido artigo estabeleceu que esse órgão terá “autonomia administrativa e financeira”. O §3º determinou que à autarquia cabe:

1 - arrecadar as receitas próprias ou as que lhe sejam delegadas ou transferidas, inclusive multas e tarifas relativas a serviços prestados;  
2 - elaborar planos, programas e projetos de interesse comum e estratégico, estabelecendo objetivos e metas, bem como fiscalizar e avaliar sua execução;

- 3 - promover a desapropriação de bens declarados de utilidade pública, quando necessários à realização de atividades de interesse comum;
- 4 - exercer outras atribuições que lhe sejam conferidas por lei (SÃO PAULO, LC 1.116/2012).

Ademais, a LC 1.116/2012, regulamentada pelo Decreto nº 59.229, de 24 de maio de 2013, instituiu o Fundo de Desenvolvimento da Região Metropolitana do Vale do Paraíba e Litoral Norte (FUNDOVALE), que tem como finalidade “dar suporte financeiro ao planejamento integrado e às ações conjuntas dele decorrentes, no que se refere às funções públicas de interesse comum entre os Estados e Municípios metropolitanos”.

Por sua vez, a LC nº 1.258, de 12 de janeiro de 2015, dispôs sobre a criação da Agência Metropolitana do Vale do Paraíba e Litoral Norte (AGEMVALE), “entidade autárquica com sede em foro no Município de São José dos Campos”, a qual goza “de autonomia administrativa, financeira e patrimonial e dos privilégios e isenções conferidos à Fazenda Pública Estadual” (SÃO PAULO, LC 1.116/2012, art. 2º).

Essa norma determinou as finalidades e recursos à disposição da AGEMVALE, estabelecendo, no parágrafo único do seu art. 4º, que o conjunto dos municípios aprovisione com “recursos equivalentes àqueles que forem carreados pelo Estado”, devendo os mesmos serem “proporcionais, no tocante a cada município, à respectiva participação na arrecadação do Imposto sobre Operações Relativas a Circulação de Mercadorias e sobre Prestação de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação [ICMS]”.

#### **6.4 A RMVPLN e as expressões do fato regional**

Considerando o quadro descrito anteriormente, em que se remontou a trajetória da RMVPLN desde as negociações até a institucionalização, afirma-se a hipótese do fato regional como o norteador das ações dos proponentes, defensores iniciais da sua criação. Diante disso, apresenta-se a relação dos elementos que expressam o fato regional, quais sejam, o meio ambiente, a economia, saúde e educação, dos

transportes e mobilidade, entre outras<sup>28</sup>. Como visto, esse ensaio figura na disputa por hegemonia regional, ou seja, seu caráter é político; portanto, revelador de aspectos sociais oriundos das relações determinadas historicamente pelo capitalismo brasileiro dentro da região em estudo. Para além disso, há a também a tentativa de articulação de seus elementos, com vistas à explicitação de impactos na dinâmica atual do desenvolvimento do estado de São Paulo.

A análise da questão ambiental que, na atualidade, de maneira destacada, se coloca como tema inerente às estratégias de diferentes atores sociais em diversas escalas, seja na perspectiva daqueles que focam no entrave aos seus interesses econômicos e atuam de maneira a controlar as normas e influenciar decisões governamentais, seja daqueles que participam da resistência, de forma coletiva ou individual, ao modelo de urbanização extensiva, gerador das desigualdades e das perturbações socioambientais.

Em relação aos transportes, verifica-se na RMVPLN a existência de instituições atuantes oriundas nas três esferas de governo (Federal, Estadual e Municipal), fato que caracteriza a dinâmica dos transportes como diversa, pois inclui uma série de instituições e atores com diferentes políticas e campos de atuação. Pode-se notar essa diversidade na relação que se dá entre os entes municipais, as concessionárias que fazem a gestão das rodovias federais, com a adoção da cobrança de pedágios, prática essa que atinge os cidadãos diretamente, sem distinção, por ser a RMVPLN uma região metropolitana repleta de deslocamentos intermunicipais. Essa taxa regional ampla dos cidadãos, muito criticada cotidianamente, ocorre sem que as políticas relativas ao tema dos transportes e da mobilidade seja gerido de maneira integrada.

Outro padrão das relações transescalares que se manifesta como uma expressão do fato regional é a questão da habitação. Praticamente concomitante com o processo de constituição e instalação da RMVPLN, o programa Minha Casa, Minha Vida foi o pilar que sustentou a ampliação das políticas habitacionais, que anteriormente se resumiam nas políticas dos governos estaduais e municipais.

---

<sup>28</sup> Esse levantamento não tem a intenção de esgotar as discussões, mas de explorar a hipótese do fato regional a partir dos temas que surgem nas entrevistas e nos dados pesquisados. Obviamente, outros temas podem ter o mesmo caráter e não aparecer nos levantamentos.

A integração do capital imobiliário, empresas que envolvem construção civil, as incorporadoras e a comercialização das unidades habitacionais, os bancos financiadores dos imóveis subsidiados pelo programa Minha Casa, Minha Vida – MCMV, se mostraram fortes dinamizadores da econômica das diferentes regiões. Na RMVPLN houve a implantação de empreendimentos habitacionais ao longo dos anos, inclusive da CDHU, e esses acabaram fortalecendo a especulação imobiliária, pois não foram feitos de maneira casada com políticas e instrumentos de planejamento urbano (AMORE, 2013), além de terem contribuído para que houvesse um adensamento na periferia de vários municípios da região, sendo assim, parte do processo de homogeneização e fragmentação do território.

#### **6.4.1 As questões ambientais**

As questões ambientais se apresentam dentro da hipótese do fato regional como uma das principais determinantes para a organização entre os municípios. Dentro do contexto do estado de São Paulo, um elemento crítico é o baixo saneamento ambiental, não existente em 24,3% dos municípios (SÃO PAULO, 2011).

Esse é um desafio que desnuda a importância de uma política de planejamento regional integrado<sup>29</sup>, como fica claro nas falas sobre essa questão, que são as mais numerosas dentre os temas levantados e variam entre: o problema dos resíduos sólidos; o rio Paraíba do Sul; as Bacias Hidrográficas; a mineração no Rio Paraíba; o abastecimento de água e o saneamento básico.

A região possui um patrimônio ambiental significativo, contendo vários remanescentes da Mata Atlântica, presentes nas serras da Mantiqueira, do Mar e da Bocaina, com diversas áreas de Unidades de Conservação de Proteção Integral e Uso Sustentável. As bacias hidrográficas que compõe a região são importantes definidoras

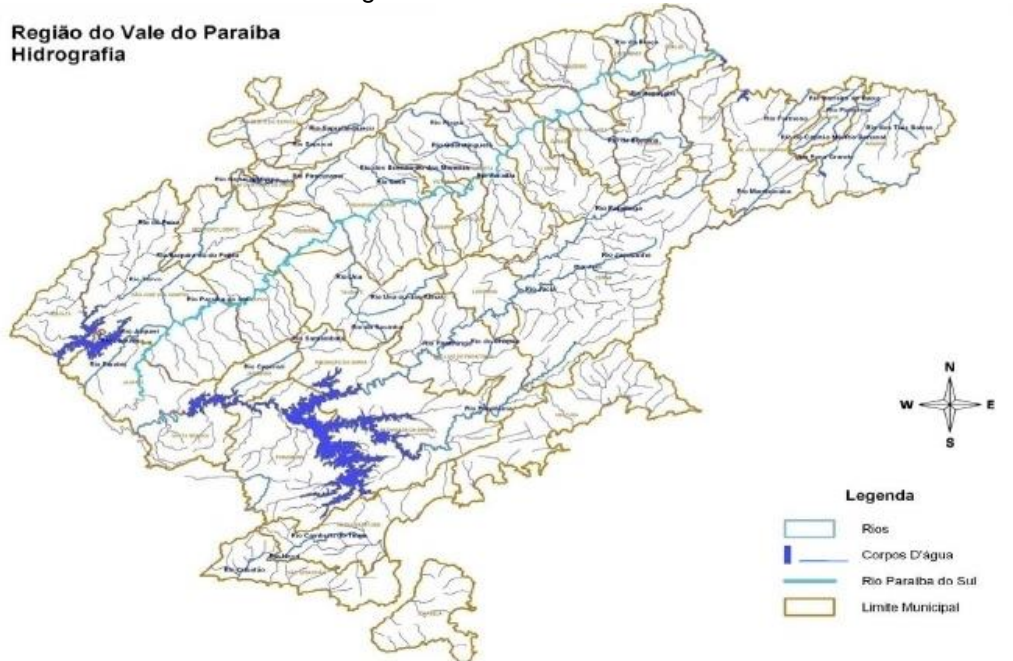
---

<sup>29</sup> Os conflitos gerados dentro dessa temática são expressivos para compreender como o ambiental e o urbano não podem ser separados, por estarem imbricados e em tensão constantes, no atual estágio das relações homem e natureza. No capitalismo, não adianta zoneamento, regra, ou preservação, enquanto o modelo for o mesmo, muito menos a defesa da ideia de justiça ambiental, ou do direito a ter acesso a saneamento, etc. Se acesso a esses direitos, esses serviços, não continua ocorrendo é porque não se trabalha com as questões do modelo de sociedade em andamento e não se busca refletir como os instrumentos de acesso aos direitos estão sendo aplicados às problemáticas locais (ACSERALD, 2009).



é também uma grande questão, dentro da questão ambiental de natureza regional (NOBRE *et al.*, 2016).

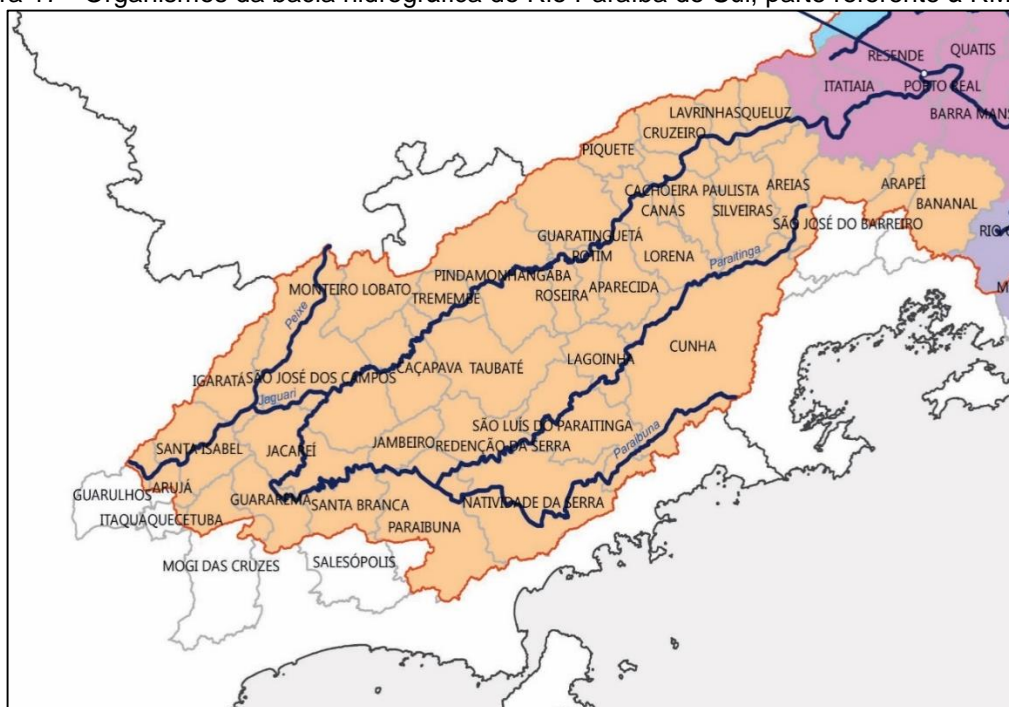
Figura 16 - Recursos hídricos da RMVPLN



Fonte: EMPLASA, 2019.

Em uma análise das URGHI feita em estudo da EMPLASA em conjunto com a Fundação SEADE, já citado anteriormente, mostra-se como se encontram as bacias hidrográficas e seu “balanço hídrico”, ou seja, a relação entre a demanda e a disponibilidade hídrica (ESTADO DE SÃO PAULO, 2013, p. 23). Ainda segundo essa publicação, as porções do território mais urbanizadas, ocupadas e industrializadas têm pior balanço hídrico, sendo a URGHI do Paraíba do Sul uma exceção. Entre as três existentes na RMVPLN, a URGHI do Paraíba do Sul tem bom balanço hídrico, assim como as URGHI Mantiqueira e Litoral Norte.

Figura 17 - Organismos da bacia hidrográfica do Rio Paraíba do Sul, parte referente à RMVPLN



Fonte: CEIVAP, 2020.

É ilustrativo da preocupação dos agentes políticos com a questão ambiental o trecho da entrevista concedida pelo ex-prefeito de São José dos Campos e ex-deputado estadual Carlinhos Almeida. Ao ser perguntado a respeito dos desafios durante o processo de debate sobre o Projeto de Lei Complementar que propõe a criação da RMVPLN, responde usando como exemplo um trabalho a respeito da transposição do rio Paraíba:

Não é fácil também, passar a importância de você ter uma visão de desenvolvimento regional. O que vai me interessar? Eu estou aqui, sei lá, em São Luiz do Paraitinga, em Bananal. Um trabalho de transposição do rio Paraíba do Sul, por exemplo? Então, não era uma coisa, assim, simples, entender que o desenvolvimento regional contribui para desenvolvimento de todos, não só de planejamento do crescimento que se dá naturalmente pelo processo econômico-social, mas, inclusive, de indução do desenvolvimento em algumas direções (CARLINHOS ALMEIDA, 23/08/2019).

Quando questionado sobre o mesmo tema, em entrevista, o ex-prefeito de Jacareí, Hamilton Ribeiro, por sua vez, aborda o processo de debates colocando o rio Paraíba dentro do contexto ambiental ampliado:

Ele foi ganhando as pessoas, foi gerando uma expectativa de que seria uma nova ferramenta capaz de conseguir com muito mais força levar essas demandas para o governo do estado e até mesmo a União,

para que a gente discutisse problemas comuns com muito mais força. Vou te dar um exemplo: boa parte da região do Vale do Paraíba é cortada pelo rio Paraíba do Sul, nós temos algo em comum que nos une. Tratar o esgoto das cidades, melhorar a qualidade do rio, tirar dele potencialidades onde fosse possível fazer isso, é um traço comum. Não para toda a região, tem a parte do litoral, tem uma parte da Mantiqueira, tem uma parte do Vale Histórico mais afastado do rio Paraíba, mas que são afluentes do nosso rio Paraíba (...). Tem o rio Paraitinga, de lá para cá, primeiro São Luiz do Paraitinga, Paraibuna, chega em Santa Branca, entra no rio e volta. A gente faz uma coisa muito legal aqui. Eu comecei a estudar as bacias, se você olhar aqui eu falei: gente! A Rodovia Presidente Dutra, a Rodovia Carvalho Pinto, coisas que cortam a nossa região, então temos que discutir o transporte Metropolitano, pensar em modais integrados, ou seja, pensar grande, pensar no médio e longo prazo. Então eu acho que o Carlinhos foi construindo essa visão estratégica e isso foi ganhando força e já no final já do mandato dele, porque ele também foi convencendo outros atores, os prefeitos, os reeleitos, os novos e a bancada de Deputados [da região] (HAMILTON RIBEIRO, 11/04/2020).

Ainda sobre a temática ambiental e dos recursos hídricos na região, destaque-se aqui a alusão que Carlinhos Almeida faz aos Comitês de Bacia e à capacidade de solucionar conjuntamente os desafios, quando se dirige a ele a questão a respeito das práticas de planejamento do governo estadual, tendencialmente centralizadoras. Como se vê a seguir:

Você tem um planejamento claro, ou mais claro, é na área de saneamento e recursos hídricos, porque você tem o Comitê de Bacias, que é o modelo que eu sempre defendi para Região Metropolitana. No Comitê de Bacias você tem as prefeituras, tem o estado e a sociedade civil. Então se você for ver o investimento em saneamento na região, ele tem uma visão mais regional. Com falhas, mas, por exemplo, o governo do estado deveria ter participado do esforço de Jacareí para fazer o tratamento de esgoto e não participou, porque como lá não é a Sabesp, é uma entidade municipal, ele simplesmente ficou numa relação entre a prefeitura e o governo federal. Mas, apesar disso, ainda tem uma visão regional. São José, Taubaté, entre outros, tem 100% do esgoto tratado, então têm uma visão. Existem investimentos em projetos como recuperação de mata ciliar, etc., mas, fora disso não (CARLINHOS ALMEIDA, 23/08/2019).

O ex-prefeito de Jacareí, Hamilton Ribeiro, reflete a questão da cultura política, que chama de “paroquial” dificultando a implementação de intervenções regionais, de interesse geral, também na questão ambiental, além de apontar como empecilho a maneira com a qual o poder de decisão segue centralizado no governo do estado, como se pode ver abaixo:

Agora, noes fora, eu continuo achando que essa questão também da característica da nossa região é um dificultador a mais na discussão dos problemas regionais, isso é um aspecto; o outro aspecto, por isso que eu falei, é a visão do estado na sua relação com a região que está criada, ou seja, o estado acha bom discutir com os prefeitos realmente ou prefere continuar na política paroquial? Ou seja, continua atendendo os prefeitos na lógica que nosso estado está construído, com prefeito diretamente, com deputado intermediando as demandas, enfim, parece que isso está muito enraizado na nossa cultura política. Acho que isso traz um atraso de desenvolvimento e qualidade de vida, gera uma série de outros problemas. Vamos imaginar, fazer um exemplo hipotético: eu vou ficar muito bem na foto no meu município que tem 200 mil habitantes e trata 100% do esgoto. Eu estou dando uma contribuição para a bacia [hidrográfica], a cidade vai ganhar com isso e aumenta uma série de vantagens para o município para atração de investimentos. O que isso muda para o povo lá do Baixo Vale, lá do Vale Histórico ou da Baixada Fluminense no Rio de Janeiro, se os outros municípios todos continuam poluindo o rio? Vai ajudar resolver aqui para mim, resolveu, mas eu gosto de pensar um pouco maior: pensar um rio todo tratado. É você trazer os olhos do mundo para uma região totalmente rica, com espaço, com capacidade de desenvolvimento, com qualidade de vida. Se eu, Jacareí, hoje estou conseguindo atrair novos investimentos, a nossa região vai atrair o olhar do mundo inteiro. Se eu falasse de um rio da União que passa na região totalmente limpo. Onde é esse lugar? O cara vai visitar Jacareí, São José, é outra escala. Olha, o nosso rio é navegável, o nosso rio pode ser de pesca, milhões de outras coisas! ” Como uma cidade litorânea que você tem uma cidade que as praias são muito limpas e a vizinha é poluída, é obvio que isso afeta! Observa, você vai para o Litoral Norte inteiro e ele é 100% maravilhoso, é outra pegada (HAMILTON RIBEIRO, 11/04/2020).

Outra questão aludida nas entrevistas pelos atores políticos é a do saneamento básico, determinante em toda a extensão do território regional, como se pode ver a seguir na fala também de Hamilton Ribeiro:

Vai ser, agora o passo é, a partir das prioridades definidas os prefeitos vão então a partir do seu presidente do Conselho da Região Metropolitana, agora vamos então cavar o espaço no orçamento do estado, ou da União, dependendo do projeto, do volume de recurso, e se vamos ter estratégia para isso. Vamos começar com a questão do lixo? Discutir questão do lixo? Vamos começar com a questão do rio Paraíba do Sul? É onde você vai percebendo que a visão da solução de problemas, que elas são muito diferentes. Quando você fala da questão do saneamento e tratamento de esgoto na região, por exemplo, algumas poucas cidades têm autarquia própria: Jacareí, Cruzeiro, Potim que é pequenininha, acho que Guaratinguetá, Piquete...as outras estão na mão da SABESP. [Rosa Scaquetti: Que

*interesse se tem agora?* ] Hamilton Ribeiro: Então, quer dizer, o que precisava é que os prefeitos tivessem vontade política e determinação política de dizer o seguinte: - “não importa com quem está, importa que nós teremos um projeto, com metas para resolver nosso problema!” Até porque é uma concessão que o município dá para SABESP. Então inverte-se o poder das coisas, quer dizer, a SABESP passar a ter um poder maior que o próprio perfeito. [*Rosa Scaquetti: Ela tem interesse privado, não é?* ] Hamilton Ribeiro: Ela tem um interesse privado, quer dizer, então não se trata, não se resolve, não se investe, então é um tema que aí sim a Região Metropolitana deveria fazer valer a sua força política (HAMILTON RIBEIRO, 11/04/2019).

O tema dos resíduos sólidos também aparece, nos assuntos relacionados à questão ambiental, como uma problemática regional bastante complexa, como se pode ver no trecho da entrevista do ex-Prefeito de Jacareí, Hamilton Ribeiro:

Tem um outro assunto que os prefeitos davam com bastante importância porque sofria localmente, que é a questão da destinação dos resíduos sólidos. Essa era e é um tema complicado, porque muito dinheiro, os municípios menores têm dificuldades financeiras de bancar esse serviço, dificuldades ambientais; se você olhar para a característica da nossa região, por exemplo, para a região do Litoral, Serra da Mantiqueira, até mesmo boa parte do Vale Histórico; hoje com as questões ambientais, como aprovar um aterro sanitário por exemplo, ele precisa coletar aquele lixo todo dia, transportar aquele lixo, então a ideia de começar a pensar aterros sanitários, usinas de biodigestão, ou então usinas a gás que atendessem um conjunto de municípios ao mesmo tempo para você dar uma boa solução ambiental, diminuir o custo, tratar do ponto de vista ambiental e também econômico e tirar qualquer preocupação do prefeito sobre o destino do lixo que a cidade dele produz, ou sobre a ideia absurda de falar assim: - “eu tenho que aprovar um aterro na minha cidade?” Não, não precisa! Primeiro que vai ser difícil conseguir do ponto de vista econômico e ambiental, não precisa, hoje tem outras formas de tratar. Esse era um tema que me seduzia, por que eu já conhecia a realidade dos municípios, o custo que eles tinham e nós tínhamos uma experiência em Jacareí que evoluía muito positivamente, desde 2001 que nós assumimos<sup>31</sup>, Jacareí tinha uma nota de aterro sanitário que não abaixava de 6,5, pra não ser considerada lixão, mas era um lixão, e, no começo da administração do Marco Aurélio, começou-se todo um processo de recuperação, até que chegou na minha gestão com todo o processo concluído e eu fui quem assinei a concessão de limpeza Pública do Município com aterro sanitário que deixou de ser Lixão em 2003-4, não lembro a data, e passou a ser o aterro sanitário que a sua nota foi aumentando, foi para 7, para 8 e nós aqui tivemos vários anos com nota 9,5 e 10 e eu consegui atender além da possibilidade, já tá até bem encaminhada, eu não sei a situação atual da construção de uma usina de tratamento dos resíduos sólidos,

---

<sup>31</sup> Hamilton Ribeiro se refere ao seu partido, o Partido dos Trabalhadores – PT.

recicláveis e os orgânicos, ou seja reduzir 85% do lixo aterrado, ou seja, Jacareí abre uma alguma possibilidade de poder receber lixo, resíduo sólido de 8 a 10 municípios da região, porque o aterro sanitário de Jacareí, com a Usina em funcionamento, ele salta de uma vida útil de 25 anos que o que ele tem hoje para 100 anos. Então traz uma solução regional e do ponto de vista econômico é bom para quem vai trazer o lixo para cá, porque é muito caro esse serviço e ótimo para Jacareí porque com esse lixo ele vai transformar esse recurso em gás, em dinheiro, em adubo, ou seja, não tem nem discussão. Então esse é um tema que eu via que os prefeitos todos tinham uma preocupação, porque esse é um tema que bate à porta todos os dias (HAMILTON RIBEIRO, 11/04/2020).

Ainda a esse respeito, o mesmo entrevistado propõe uma agenda a ser trabalhada por meio de unidade regional entre os entes, com a finalidade de se tornar uma política pública:

Por exemplo, se nós conseguíssemos que começasse em 2014 ou em 2015 um programa para que em 2025 toda a situação de produção de resíduos sólidos das 39 cidades estivesse equacionada, com 3 ou 4 aterros sanitários, ou com 4 a 5 usinas, distribuídas estrategicamente para absorver as microrregiões e dizer para o país: -“Olha, a região do Vale do Paraíba resolveu o seu problema do lixo como a Alemanha resolveu”. Quer dizer, é uma política de Estado porque ela não vai acontecer no meu mandato ou num possível segundo mandato, ela vai ter que ter um processo de continuidade (HAMILTON RIBEIRO, 11/04/2020).

Como é possível notar nos trechos das entrevistas aqui destacadas, a questão ambiental e os assuntos alusivos à mesma são expressões relevantes do fato regional, pois mostram como a resolução dessas questões incluem um planejamento conjunto, na perspectiva de uma solução comum.

Além disso, essa temática está relacionada aos outros aspectos do fato regional, diretamente ou indiretamente, p. ex., estando conectada com a questão da mobilidade e da saúde, entre outras. Contudo, ao ser confrontada com as discussões teórico-conceituais, aspira uma crítica aprofundada do modelo de desenvolvimento em voga, bem como dos processos de tomada de decisão vigentes.

### **6.4.2 Mobilidade e transporte**

A questão do transporte e da mobilidade regional são determinantes fundamentais na dinâmica da produção e reprodução da vida, pois é a partir do fluxo cotidiano das pessoas e bens, através das conexões locais, intermunicipais, interestaduais e nacionais que a RMVPLN se conecta internamente, com o estado, o Brasil e o mundo.

O chamado movimento pendular, deslocamento de pessoas entre os municípios da própria RM é muito intenso; o mesmo acontece entre grande parte dos municípios da região e também entre algumas das grandes cidades e regiões vizinhas, tanto para trabalho, como para estudos e uso de serviços. O principal movimento pendular dentro da região tem como origem o município de Jacareí e destino São José dos Campos; são cerca de 8.573 deslocamentos diários, conforme os dados do censo demográfico realizado no ano 2000. De acordo com o mesmo senso, os municípios de Tremembé e Taubaté registraram 5.528 deslocamentos diários entre si e Pindamonhangaba e Taubaté 3.267 (MACIEL; GOMES; BECCENERI, 2020).

O censo demográfico realizado no ano 2000 também registrou deslocamento de significativas parcelas de população entre Taubaté e Caçapava e destas com destino a São José dos Campos. Já a população de São José dos Campos se desloca, naquele período, notadamente para Jacareí, com cerca de 2.814 movimentos diários. Interessante observar determinadas singularidades, como a dos deslocamentos entre o pequeno município de Potim, com 13.562 habitantes em 2000, e Aparecida; 2.374 pessoas, aproximadamente 17% da população, saíam de Potim diariamente, com destino ao município vizinho.

O Censo Demográfico de 2010 registra um expressivo aumento nos movimentos diários entre as cidades da região, em relação ao censo anterior. Os deslocamentos partindo de Jacareí em direção a São José dos Campos passa a ser de 18.607 pessoas.

Em ordem decrescente, o censo de 2010 registrou as seguintes movimentações diárias mais significativas de pessoas, na RM; a) de Jacareí para São José dos Campos: 18.607; b) de Tremembé para Taubaté: 6.647; c) de

Pindamonhangaba para Taubaté: 6.913; d) de Potim para Aparecida: 3.879; e) de São José dos Campos para Jacareí: 4.686; f) de Caçapava para São José dos Campos: 4.063; g) de Taubaté para São José dos Campos: 4.010.

Esses deslocamentos se realizam principalmente para trabalho (segundo os municípios de destino), sendo em 2000 um total de 48.335 para trabalho e 10.260 para estudo. Em 2010 os números são de 112.547 para trabalho e 21.826 para estudo.

Fica clara a complexidade da questão dos transportes ao notar-se a grande conectividade rodoviária regional, por exemplo, da Rodovia Dom Pedro I, que liga a região de Campinas à conexão com a Rodovia Carvalho Pinto em Jacareí e essa, por sua vez, tanto faz a ligação com o litoral, pela Rodovia dos Tamoios, quanto à região serrana pela Rodovia Floriano Rodrigues Pinheiro, rotas cruzadas pela Rodovia Presidente Dutra, esta última de âmbito federal. Esse movimento se dá, como visto, através do uso de rodovias estaduais e federais; portanto, a gestão das mesmas passa por diferentes escalas administrativas e políticas que poderiam incluir a escala municipal, mas não o fazem, fato dificultador da solução de recorrentes problemas.

O tema da mobilidade também foi tratado com destaque na entrevista de Hamilton Ribeiro, ex-prefeito do município de Jacareí por dois mandatos. Com a experiência de quem administrou um município com território imbricado entre diversas rodovias estaduais e federais, Hamilton discorre a respeito da importância do planejamento em diferentes escalas, coloca o seu ponto de vista no que tange à relação dos municípios com o governo do estado e o peso da mesma na perpetuação de algumas práticas políticas e na ausência de planejamento regional, além de tratar das relações entre os movimentos pendulares, cultura e desenvolvimento econômico na região.

Sim, por esse aspecto, por exemplo, eu consegui muito mais parceria com o estado, coisa que dependia ou de autorização, ou de recurso do estado. Cito alguns exemplos na questão viária, o nosso município como tantos outros ou a grande maioria, nós somos cortados por três rodovias estaduais, então precisava de muito investimento. Conseguimos, o estado fez as obras, ou seja, uma luta que vinha muito longa desde os anos 90. Porque, foi no entorno da rodovia que a cidade foi crescendo, aumenta número de acidentes, problemas de falta de rotatória, problemas e problemas. E eu fui trabalhando, trabalhando, conseguimos em duas ou três rodovias a duplicação de

um trecho entre Jacareí-São José, a duplicação de um trechinho entre Jacareí e Guararema, mas toda ela revitalizada, recapeada, feitas todas as questões de segurança; e consegui uma duplicação a partir do estado; aí, no caso, nós bancamos toda a obra de duplicação porque era interesse nosso, porque era uma obra que desenvolvia muito, mas com a participação do estado porque tinha que autorizar, sentido Jacareí-Carvalho Pinto, que é esse trecho aqui Jacareí até ali a altura do Jardim Paraíso. Então, eu posso dizer também que consegui elencar algumas prioridades do município numa escala maior que o município estava acostumado, e eu diria que um município que está mais acostumado com a escala maior é São José dos Campos em primeiro lugar e depois talvez alguma coisa em Taubaté, que eu não conheço tanto Taubaté, mas ela é um pouco maior que Jacareí; mas Jacareí, você mal conseguia dar conta de pensar nos seus problemas, uma cidade muito antiga, e eu tive a oportunidade de pensar em algumas obras com uma escala um pouco maior, por exemplo, nós estamos aqui nesse eixo da cidade [perto da Dutra]. (...). Quando eu fiz essa análise para você, que eu consegui pensar e executar algumas coisas numa escala um pouco maior ainda que localmente, é para dizer que eu encontrei espaço no governo do estado que compreendia a minha demanda, que de alguma maneira foi parceiro e a gente conseguiu resolver. O estado não foi omissivo no atendimento ao município de Jacareí e quero crer também que, na medida do possível, não foi para outros municípios. Se fez eu não sei, o que eu digo é que esse mesmo espaço que o estado quando o município de Jacareí teve oportunidade de dialogar com coisas que vão pouquinho numa escala maior, sabe, trazer serviços que nós não tínhamos, abrir a cidade para outros investimentos, ele não tem o mesmo pensamento regionalmente. Quero dizer, a mesma atenção que o Governador conseguiu dar para recuperar o sistema viário estadual que corta a nossa cidade, ele não conseguiu ou não quis, é isso que eu estou dizendo para você, não dá para entender se é não poder, se é não querer! O que é. Sim, é dar o mesmo empenho para falar: -“agora nós vamos discutir a recuperação viária, mas maneira regional; transporte Metropolitano; ou seja, eu vou dar a mesma força que eu dei para São José!” (...)

A gente fica assim, não, a gente tem que discutir o transporte Metropolitano da região do Vale do Paraíba; nós fizemos um estudo? Todo mundo tem clareza do tamanho da demanda que nós temos entre os municípios aqui? Certamente ela não é o nosso maior problema, certamente, o nível de deslocamento para o trabalho e do lazer entre município e outra no eixo da Dutra, por exemplo, já diminuiu muito. Se você voltar lá nos anos 80-90, os empregos estavam concentrados em São José dos Campos e Taubaté, portanto, você tinha pessoas de Jacareí que iam para Taubaté para trabalhar, faculdade, saía de Jacareí comboios de ônibus para ir para Mogi das Cruzes, São Paulo pouco menos, é mais uma elite que conseguia estudar lá e às vezes o filho estava morando lá, mas minha esposa fez faculdade no final dos anos 90, ainda, foi talvez o último período daquele volume de alunos que ia para Mogi das Cruzes. Hoje não tem mais um ônibus, porque eu tenho a faculdade aqui. Será que discutir também esse novo modelo, a palavra da moda da arquitetura que são chamadas “novas centralidades”, para que você discuta a RM pensando como que eu consigo melhorar o ambiente local para

garantir uma qualidade de vida desses municípios menores, com incentivos, eu vou fazer com que o deslocamento daquelas pessoas seja em busca de alguns serviços, mas ela vai continuar morando lá. (...)

Hoje se você for conversar com Edson Aparecido [ex-secretário estadual de Planejamento Metropolitano], me lembro muito de uma das falas dele era a seguinte: as cidades menores do Vale do Paraíba estão passando por um processo que é de decréscimo, e não de crescimento, estão diminuindo; por que o jovem não quer mais trabalhar com uma condição de vida rural, ele quer oportunidade e sai para uma cidade média para estudar, daqui a pouco ele procura tentar morar, isso no período estudando, daqui a pouco ele quer ficar, não volta mais para a cidade de origem. O que esperamos dessas cidades menores? Voltar a ser distrito dos maiores? Consegue ter vida própria? Então, quando a gente fala de transporte metropolitano, eu acho que antes, a quantidade de deslocamentos que nós necessitamos aqui na nossa região é também associar isso ao um debate a respeito do seguinte: por que temos esse deslocamento? Qual o investimento que o estado pensa estrategicamente para os próximos 20-30 anos da região para o desenvolvimento da região? Não para o desenvolvimento de São José, Taubaté, mas da região. (...)

Durante muito tempo, não vou dizer que sou contra, nem a favor, só que eu ouvia muita gente durante muito tempo dizendo não via a necessidade, pelos estudos feitos, de duplicar a Tamoios, na verdade houvesse muito mais uma necessidade de um sistema viário que ligasse os três principais municípios do litoral norte, que era o acesso Caraguatatuba a cidade de São Sebastião, que era o acesso da cidade de Ubatuba a Caraguatatuba, do que propriamente a duplicação da Tamoios, o problema não estava em ir ao litoral, o problema está em andar no litoral. O nosso problema não é daqui até lá, é lá, e eu não estou dizendo que está certo ou não, a questão é que: “Vamos duplicar!” E hoje as obras que são as alças de acesso aos municípios me parece que está muito, parece não acho que alguém que está morando lá, está parado. Acho que é uma questão de poder mesmo, vamos dividir para ter poder (HAMILTON RIBEIRO, 11/04/2019)

Diante das falas de Hamilton, fica claro o olhar privilegiado, advindo da experiência como ex-prefeito de uma cidade com as características de Jacareí, principalmente no tocante ao tema da mobilidade e transporte. No primeiro trecho da entrevista destaca-se que o posicionamento de Hamilton possibilitou a solução de necessidades não apenas do interesse de seu município como também regionais, ao tomar a atitude de negociar em uma escala mais ampla que a municipal, junto ao governo do estado. Numa tentativa de síntese dessas participações de Hamilton a respeito do tema do transporte e da mobilidade, pode-se afirmar a cabal e imperativa necessidade do diálogo, ou, uma política de governança regional metropolitana, sendo

essa embasada em estudos, ou nos chamados “diagnósticos” regionais. Ou seja, um agir de acordo com as reais necessidades dos municípios, tanto por meio de embasamento de pesquisa técnico científica, quanto a partir de levantamentos com os prefeitos e atores regionais.

#### **6.4.3 Conectividade, a questão da pandemia da COVID-19<sup>32</sup>**

Tendo ainda que se haver com os desafios mais elementares e tradicionais para atender a população da sua área de referência nos quesitos básicos da vida, tais como a moradia, locomoção, geração de empregos e oportunidades de negócios, cotidiano da saúde, educação e saneamento básico, poucos anos após a sua criação por lei e instalação, elas próprias ainda inconclusas e parcialmente testadas, a RMVPLN, como praticamente toda população do país e a humanidade, teve que se haver, no que ela tem de essencial, com o enfrentamento da pandemia da COVID-19. Como as experiências trataram de demonstrar e os primeiros estudos conseguiram detectar, desde o início essa pandemia vem se disseminando conforme o grau de conectividade que vai encontrando pelo caminho; sendo, no sentido inverso, barrada e até contida com relativa eficácia quando lhe são cortados os dutos que levam a mais e mais novas vítimas.

Sendo assim, ganha relevo no âmbito do desenvolvimento desta tese, especificamente nesta seção no qual algumas expressões do fato regional são identificadas e analisadas, a inclusão da pandemia da COVID-19 como exemplo de uma questão que impõe uma discussão sobre a transescalaridade do território da RMVPLN, no que ela tem de capacidade para não só promover a conexão entre as suas comunidades, como de abrir caminho, servindo de condutora, para que a pandemia seja disseminada; ou, no sentido inverso, contida em sua busca de novas vítimas.

Como já abordado anteriormente, mais do que estar conectada, por razões diversas e, em alguns casos, cotidianamente, a RMVPLN também interage como

---

<sup>32</sup> Passamos ao próximo tópico, que também se relaciona com a mobilidade e o transporte, porém, com um viés mais ampliado, pois, entre outros, envolve o tema da saúde. Trataremos do tópico da conectividade diretamente associada à questão da pandemia da COVID-19 na RMVPLN.

conectora, com outras regiões do estado de São Paulo e do país, cabendo à Rodovia Presidente Dutra, BR 116, o papel central nesse processo, tanto por fazer a ligação São Paulo-Rio de Janeiro, como por funcionar como uma espécie de espinha dorsal, de onde saem e por onde cruzam as ligações com o litoral norte de São Paulo, onde faz a conexão com a Rio-Santos, a BR 101; região da Mantiqueira, com acesso ao sul de Minas Gerais; região Nordeste do país, pela BR 116 Norte; além de Campinas, rodovia D. Pedro II, SP 065; e Mogi das Cruzes e Rodoanel Mário Covas, que levam ao Litoral Sul e ao interior de São Paulo, pela rodovia Carvalho Pinto/Trabalhadores.

A seguir, os números que ilustraram, em determinado período, o papel cumprido pela RMVPLN, na construção que contribuiu para facilitar, ou dificultar, a conectividade para a propagação da COVID-19 nos municípios que a integram, seguidos da apresentação de informações a respeito de estudo técnico, no sentido de fortalecer, através do conhecimento científico, o combate da pandemia na região.

Tabela 4 - Número de casos de COVID-19 por município da RMVPLN (comparação entre datases bases 25/05/2020 e 29/01/2021) e População municipal, 2021.....(continuação)

Municípios da RMVPLN	Nº de casos 25/05/2020		Nº de casos 29/01/2021		População 2020
		P/ mil hab.	Geral	P/ mil hab.	
APARECIDA	5	0,14	1.056	51,25	35.709
ARAPEÍ	0	0,00	86	194,25	2.471
AREIAS	0	0,00	122	153,53	3.843
BANANAL	3	0,28	296	67,6	10.651
CAÇAPAVA	35	0,37	3.061	54,6	84.752
CACHOEIRA PAULISTA	6	0,18	721	40,64	30.091
CAMPOS DO JORDÃO	22	0,43	2.112	60,26	47.789
CANAS	1	0,20	62	3,95	4.385
CARAGUATATUBA	131	1,10	6.144	110,93	100.840
CRUZEIRO	15	0,18	1.852	57,93	79.927
CUNHA	3	0,14	339	30,44	21.681

Tabela 4 - Número de casos de COVID-19 por município da RMVPLN (comparação entre datases bases 25/05/2020 e 29/01/2021) e População municipal, 2021.....(continuação)

Municípios da RMVPLN	Nº de casos 25/05/2020		Nº de casos 29/01/2021		População 2020
		P/ mil hab.	Geral	P/ mil hab.	
GUARATINGUETÁ	22	0,18	3.205	37,43	118.345
IGARATÁ	27	2,85	1.183	83,76	9.312
ILHABELA	39	1,14	3.579	204,36	33.470
JACAREÍ	158	0,68	9.373	73,83	227.945
JAMBEIRO	5	0,77	171	38,62	6.214
LAGOINHA	0	0,00	95	18,68	4.819
LAVRINHAS	2	0,28	117	11,16	7.167
LORENA	36	0,41	1.891	17,89	86.639
MONTEIRO LOBATO	1	0,22	97	2,24	4.465
NATIVIDADE DA SERRA	0	0,00	54	13,44	6.698
PARAIBUNA	6	0,33	480	64,18	17.388
PINDAMONHANGABA	30	0,18	4.517	48,16	163.611
PIQUETE	2	0,14	232	3,66	14.107
POTIM	1	0,04	580	63,76	13.647
QUELUZ	1	0,04	520	100,44	11.309
REDENÇÃO DA SERRA	0	0,00	35	20,85	20.702
ROSEIRA	2	0,19	444	77,99	12.644
SANTA BRANCA	9	0,61	370	39,5	14.179
SANTO ANTÔNIO DO PINHAL	7	1,03	218	60,35	6.628
SÃO BENTO DO SAPUCAÍ	1	0,90	201	22,79	10.530
SÃO JOSÉ DO BARREIRO	0	0,00	148	265,36	4.070
SÃO JOSÉ DOS CAMPOS	692	0,97	37.729	83,6	710.654

Tabela 4 - Número de casos de COVID-19 por município da RMVPLN (comparação entre datases 25/05/2020 e 29/01/2021) e População municipal, 2021.....(conclusão)

Municípios da RMVPLN	Nº de casos 25/05/2020		Nº de casos 29/01/2021		População 2020
		P/ mil hab.	Geral	P/ mil hab.	
SÃO LUIZ DO PARAITINGA	1	0,09	19	0,95	10.569
SÃO SEBASTIÃO	263	3,0	2.933	37,3	87.135
SILVEIRAS	0	0,00	144	56,42	6.204
TAUBATÉ	82	0,26	11.500	53,06	307.361
TREMEMBÉ	6	0,13	823	21,53	45.978
UBATUBA	49	0,5	3.319	55,11	88.916
TOTAL REGIÃO RMVPLN	662	0,66	99.828	65,13	2.489.629

Fonte: Plano Retomada Vale do Paraíba, 2020<sup>33</sup> e Fundação SEADE, 2020a.

Os dados acerca da pandemia de COVID-19, lançados no dia primeiro de maio de 2020 pelo Laboratório de Investigações em Sistemas Sócio Ambientais do Instituto Pesquisas Espaciais (LiSS/INPE) apontam que, naquela data, havia contaminação em praticamente todos os municípios. Consta da Nota Técnica uma “Análise Integrada da Conectividade Regional, da Vulnerabilidade dos Municípios Metropolitanos à Pandemia e do Modelo Epidemiológico de Espalhamento do COVID-19 na Metrópole Regional”<sup>34</sup>.

<sup>33</sup> Na semana de 25 de maio de 2020 o Governo do Estado de São Paulo publicou um “Plano de Retomada” para cada uma das Diretorias Regionais de Saúde (DRS), vindo a fazer uma coletiva de imprensa no dia 27 de maio e outra no dia 29, apresentando os detalhes e critérios do que viria a ser uma flexibilização nas medidas de isolamento social impostas pela pandemia da COVID-19. Daí em diante, as variações do nível de contaminação em relação à população total e a capacidade de absorção da rede de saúde foram grandes, chegando em janeiro de 2021 com uma tendência forte de alta nos números de casos geral, por cem mil habitantes, óbitos e de pessoas internadas em UTIs. No mesmo “Plano”, datado de 29 de janeiro de 2021, foram recrudescidas as medidas de isolamento na maioria das regiões do estado de São Paulo (SÃO PAULO, 2021).

<sup>34</sup> Desafios para o Enfrentamento da COVID-19 na Região Metropolitana do Vale do Paraíba e Litoral Norte – RMVPLN: Análise Integrada da Conectividade Regional, da Vulnerabilidade dos Municípios Metropolitanos à Pandemia e do Modelo Epidemiológico de Espalhamento da COVID-19 na Metrópole Regional. NOTA TÉCNICA n.1. LiSS – Laboratório de investigação em Sistemas Socioambientais. CGOBT, INPE. 1 de maio de 2020. <https://www.lissinpe.com.br/nt-covid-19> ; Último acesso em 25/05/2020.

Em 22 de maio de 2020 tornou-se pública a informação a respeito do avanço da COVID-19 na RMVPLN, tendo sido considerada alarmante, principalmente no mês de maio, antes mesmo do seu término, que apresentou números bem superiores a todo mês anterior<sup>35</sup>.

A análise caso a caso dos números publicados no estudo realizado na região, criou condições para que as autoridades políticas e sanitárias pudessem tomar decisões tendo conhecimento dos municípios mais atingidos na data da sua realização. São José dos Campos, Taubaté, São Sebastião, Jacareí, e Caraguatatuba como os municípios com maior incidência de contágio. Aqueles com população de até 50 mil habitantes, não estão livres dos riscos de contaminação.

A partir das análises feitas, as recomendações da NT, são fundamentalmente as seguintes: não há condições de fazer o enfrentamento à pandemia isoladamente, mas em planejamento conjunto entre os municípios da região; constituir um comitê regional levando em conta os estudos científicos; e definir as ações de contenção da pandemia regionalmente. Esse comitê deve agir em conjunto com os outros comitês, inclusive em contato com outras regiões do estado. Dessa maneira, otimiza-se a utilização dos bens e serviços públicos e potencializa-se a capacidade de enfrentamento da pandemia de forma equilibrada entre os municípios e Regiões Metropolitanas.

#### **6.4.4 A saúde e as questões do SUS**

As questões da saúde e da educação também são expressivas do fato regional, visto que são fundamentalmente ligadas à vida diária das pessoas envolvendo a discussão do acesso às demais questões, pois são meio e fim da promoção de desenvolvimento econômico, preservação do meio ambiente, mobilidade e cultura, entre outras; todas prementes na constituição da cidadania metropolitana.

No setor da saúde, há entre os grandes e pequenos municípios uma relação de dependência e complementariedade e, em consequência do mesmo, um certo clima permanente de tensões e conflitos, muitas vezes envolvendo diretamente a população

---

<sup>35</sup> Conforme Jornal O Vale: “Mais de mil casos de Covid-19 foram confirmados na RMVale apenas no mês de maio”, em 22 de maio de 2020. [www.ovale.com.br](http://www.ovale.com.br)

usuária que vive tanto em uma como na outra ponta, tanto por razões objetivas, ligadas ao acesso e à prestação dos serviços demandados, como também, da parte dos poderes públicos, às demais questões indiretamente ligadas ao tema, como as do financiamento e transportes, entre outros.

Como é possível depreender dos trechos de entrevistas transcritas na sequência, o tema requer uma abordagem política mais aprofundada, tanto no aspecto do próprio serviço, quanto do planejamento, regionalmente falando:

Por conta do SUS ser uma coisa da União com a participação do estado, criando as diretorias regionais de saúde e sabendo que nós não vamos ter um hospital de especialidades para cada município desse país que são mais de 5 mil; então a saúde ela já veio sendo organizada desde a criação do SUS, para tratar a coisa mais regionalizada. O que atrapalha muito o funcionamento da saúde do ponto de vista regional, é que o prefeito faz uma discussão apartada do estado e da União para, por exemplo, fazer a construção de um hospital, um município que tem condição de construir um hospital, por exemplo. Não é que eu vou construir hospital, é com que característica? Qual é a maior demanda da sua cidade, mas também do seu entorno que vai utilizar esse hospital? Não vai usar em outro lugar? Vamos dizer o seguinte: São José faz um hospital especializado em coração, eu não posso fazer a mesma coisa em Jacareí, eu tenho que talvez procurar a oncologia, procurar hospital para outro tipo de especialidade, neurologia! Por que que eu vou usar? Lá tem espaço e lá vai usar aqui! É que às vezes falta isso, mas, de toda maneira ainda é a área mais estruturada do ponto de vista da regionalização, a área da saúde, não por amor, muitas vezes pela dor, porque, o município pequeno não tem jeito, ele vai bater à porta de seu município. Ou esse pequeno vai para Taubaté, ou vai para São José, ou vai para Jacareí, ou vai para São Paulo (HAMILTON RIBEIRO, 11/04/2020).

Num sentido mais pragmático, outro entrevistado aponta parte das contradições que pesam, no sentido de dificultar o funcionamento do SUS na região:

Então, qual é o grande sopro de tudo isso aí? É que todos eles, prefeitos, deputados, precisam de voto. Então, por exemplo, eu sou da oposição, eu defendo a questão da regionalização, questão da educação, da saúde também, sempre, até porque o SUS é mais estruturado; a questão da saúde sempre esteve presente na discussão da questão da regionalização(...). Eu sou da oposição, sou de esquerda, eu defendo o SUS, só que, tem o seguinte, tem a instituição da ordem não sei o quê, da igreja tal, tem uma coisinha lá na área de saúde que são meus “clientes” e o padre pediu. Aí, eu vou arrumar verba para ela [Em função dos votos que ela consegue para mim], aí eu vou, em nome de Deus, eu vou pedir voto, vou falar: -“eu ajudei a

coisinha lá de saúde, lá de Aparecida, ou lá de... Então, todo mundo passou a fazer isso; então, estão longe de ter uma coisa de [câmara temática], um conselho, uma coisa, cada segmento inclusive. (...). Esse é um paradoxo inclusive, essa questão no Brasil, o governo do estado detém o orçamento grande, porque ele junta muito dinheiro com impostos, mas quem executa não é ele, não, ele não faz nada, o Federal também. No estadual foi diminuindo. Então, essa questão, ela fica amarrada (...) com esse centralismo exacerbado, essa intolerância com a proposta (...) (MOACYR PINTO, 15/02/2020).

Complementando a fala reafirmando o papel da RM, na perspectiva da construção de uma solução regional para a problemática:

Com todas as deficiências que ela tem, o SUS é uma política de Estado, pode ser até que esse governo ou outros governos queiram destruir como uma política de Estado, como a educação; tá muito definido, a de assistência; tá muito definido o papel do município, papel do estado; podemos até discutir aqui a questão do financiamento, que fica sempre mais trabalho para o prefeito, mas não tem o recurso; enfim, mas enquanto definição de política pública nós temos isso, o que talvez falte para a região metropolitana conseguir desempenhar um papel, evoluir no debate de políticas públicas, com resolução em uma escala maior, que seria mais econômico para todo mundo, o que seria bom para todo mundo é ter clareza disso! (HAMILTON RIBEIRO, 11/04/2020).

A saúde tem sua especificidade, ligada como está ao fato regional. O Sistema Único de Saúde – SUS está organizado de forma a trabalhar essas relações de dependência; contudo, a forma como os municípios atendem a demanda por serviços de saúde, muitas vezes, deixam de seguir os protocolos estabelecidos pelo mesmo.

#### **6.4.5 O fato regional e a questão da educação superior**

A ausência de uma Universidade pública que tenha oferta de cursos em todas as áreas do conhecimento, gratuita e de qualidade na região, desfavorece a construção do que se chama de “massa crítica” no território do Vale do Paraíba e Litoral Norte, ou melhor, poderia-se dizer, prejudica a produção científica.

Uma Universidade plena que desenvolva ensino, pesquisa e extensão nas mais diferentes áreas e não apenas as das especialidades ligadas às “vocações regionais”; e que esta esteja bem estruturada nas áreas de humanas e das artes, entre outras, pode abrir espaço para elaborações teóricas e reflexões próprias sobre a realidade regional e vir a influenciar, como ocorre em diversas outras RMs, a transformação cultural, social e política.

Esse é um tema presente na fala dos entrevistados que, de diferentes maneiras, refletem a questão regional:

Outra coisa, assim, é a ausência nossa da academia. Quer dizer, você tem algumas universidades, algumas faculdades aqui, mesmo as privadas na região. Eu acho que está acontecendo um pouco no país como um todo, eu senti muito isso quando eu fui fazer minha graduação, ou seja, a faculdade é um lugar que tem geração de conhecimento e você tem ali tantos professores que se qualificam, que se formam, que dão aula e tal, e todo aquele conhecimento não vem para aquecer o debate na sociedade! A gente fala muito da sociedade civil realmente participando de uma forma realmente interessada, mas quem que pode fomentar isso? É só através da educação. Eu acho que só um acadêmico é capaz de provocar a sociedade civil e despertar o político. (...). Porque você vive uma torre de Babel, porque você tem conhecimento nas universidades, você tem demanda local e regional, você tem esses atores que você fala e a gente não consegue. (...). Se a academia não sair da aula para ajudar na comunidade, nos espaços públicos, nas câmaras de vereadores, nos conselhos, na igreja; para provocar desde o líder comunitário ao morador comum, gerar um senso crítico para desenvolver, a gente fica nessa coisa de que a nossa solução se resume no voto do Salvador da Pátria. É o prefeito que vai ser? Não! Eu acho que as grandes soluções elas passam por grandes debates, principalmente no mundo que nós estamos fazendo mudanças muito rápidas! Você aposta numa coisa hoje e rapidamente as coisas estão ultrapassadas, as tecnologias evoluem muito mais rapidamente do que o tempo da política é um tempo diferente da capacidade de resolver! (HAMILTON RIBEIRO, 11/04/2019).

De uma forma geral, os comentários sobre a participação da chamada “academia” no processo de discussão sobre a criação da RMVPLN levam em conta a importância de se realizar uma reflexão crítica sobre os temas regionais, seja por parte dos estudiosos das universidades, ou mesmo por parte dos políticos; destaca-se a necessidade de se integrar as duas esferas e a importância da atitude de colaboração, com comprometimento e qualidade. O trecho a seguir da entrevista com a professora doutora Sandra Maria Fonseca da Costa, da UNIVAP, elucida um ponto de vista diferente sobre o mesmo tema, com dois vieses diferentes:

E eu cobrei na época, (...) eu falei, olha, os políticos têm que conversar mais com a academia, a academia existe para isso também! Está bem, a produção de conhecimento, tal, mas a nossa função também é essa; então, assim, vai criar uma proposição, por que antes a gente não discutiu? Olha, a região tem essas características, será que realmente

tem que incluir todo mundo? Será que não caberia uma outra proposição regional? Eu fiz essa colocação para eles na época! Acho que porque eu coloquei isso, a coisa ficou um pouco... (...). Então, porque os políticos não procuram a Academia nesse momento, sabe, para a gente discutir mais essas questões? (SANDRA COSTA, 15/06/2020).

E ainda na fala dela, o mesmo tema, sob outro viés:

Então, a gente estava tentando reforçar essa coisa do regional dentro do Programa. Me lembro, assim, da gente conversando, mas não teve ninguém liderando; teve essa discussão, nós levamos isso para a sala de aula, me lembro do debate, mas não teve ninguém liderando, então nós acabamos perdendo o bonde da história, sabe, aquela coisa? Podia ter levantado, ter liderado essa discussão regionalmente, mas a gente não liderou, esse foi um problema do Programa realmente. [*Rosa Scaquetti*: Legal, essa coisa dos atores que eu estava interessada em saber, para marcar como foi o envolvimento mesmo de vocês. ] *Sandra Costa*: Fraco. Fraco mesmo, Rosa, porque o Flávio Malta era de Regional, mas ele não era uma figura muito atuante em termos, sabe, nessa coisa de puxar discussões, se posicionar também, ele era bem light, bem leve mesmo. O Pedro, que teve uma passagem meio relâmpago com a gente, porque também em função de ele ter um envolvimento com a gestão pública, no segundo ano, quando fomos renovar ele, então estava com dificuldade de ir toda semana, não dava. A Soraia também teve uma participação bem levinha, não tinha condições de liderar uma discussão, então nós perdemos a chance de liderar uma discussão importante sobre o ponto de vista regional (SANDRA COSTA, 15/06/2020).

A presença de uma Universidade de cunho comunitária a exemplo da UNIVAP, em São José dos Campos, ainda que relevante, pesa pouco no sentido da constituição de uma visão politicamente crítica para a região, caso esse determinado principalmente por não ter acesso gratuito e também pela diferenciação na escolha dos cursos, ambas questões dadas historicamente (SILVA, 2017).

O trecho a seguir da entrevista com o ex-assessor parlamentar e sociólogo, Moacyr Pinto, que também ocupou o cargo de Secretário Municipal de Educação, em São José dos Campos, reforça essa questão, apontando ainda mais para o constructo ideológico vigente de forma hegemônica na região, com ênfase para São José dos Campos:

Existe uma demanda aqui antiga pela universidade pública e inclusive tinha duas concepções, tinha por exemplo, uma campanha para que fosse tomada pelo estado, pela estatização, federalização, da UNIVAP. E nós, inclusive, quando fui

secretário de educação, a Ângela era prefeita, eu coordenei um grupo de trabalho e nós fizemos um documento e fizemos uma reunião, levamos à prefeita, levamos à sociedade, teve gente, doutores aqui do INPE, do CTA, gente que era daqui, que morava aqui e dava aula na USP. Nós fizemos uma proposta de trazer um Campus da USP. Tinha até o local, que era onde é hoje a Igreja Universal, ali perto do sindicato dos metalúrgicos, lá era uma unidade do Pão de Açúcar. Tinha uma história, tinha um processo e algumas coisas que, tinha a Fundação Cultural, com o André Freire e o Luiz Paulo Costa, que era um vereador progressista na época, e ele era, defendia a posição progressista na época, e ele era muito conhecedor da história da cidade; aí, fizemos a proposta de fazer lá. A prefeitura bancaria o local e começamos essa conversa e depois que eu saí acho que morreu, não sei. Nós começamos essa conversa para criar uma coisa, nós fizemos um convênio para a USP vir, ela vinha. Nós vamos formar. Nós começamos, assim, a fazer um trabalho com os professores das séries iniciais daqui. Tanto da série inicial do fundamental, que é mais complexa, como da quinta série que é uma fase, uma coisa de transição e difícil também; então nós começamos para potencializar... (MOACYR PINTO, 15/02/2020).

O importante papel de contribuição da Universidade na construção do planejamento regional fica visível também na fala de José Celso Bueno, ex-prefeito de Queluz e ex-vice-presidente do Conselho de Desenvolvimento da RMVPLN, quando aborda a questão da situação do processo de elaboração do PDUI, como se vê a seguir:

É, nós tentamos fazer, mesmo sem dinheiro, tentamos uma parceria com a Univap, com a Unitau, não faltou tentativa! Mas aí barrava, chegava fases que dependia, por exemplo, uma região grande, vamos começar por essa parte aí, região grande para fazer um plano você tem que ter audiência pública em tudo quanto é município, a lei, a legislação exige isso. Ouvir, as pessoas dizerem. Não pode ser: - "quais os desejos vocês aí de cima dizem amém?" Precisa fazer audiência pública, deslocar técnico, tem que ir fazer preparação antes, isso custa! Não sai na boa vontade, não sai! Não tinha dinheiro, mas nós fomos tentando, umas três iniciativas, umas tentativas, mas não foi para frente (JOSÉ CELSO BUENO, 26/09/2020).

Discutir a presença da universidade pública e de qualidade na região requer compreender, em primeiro lugar, o contexto da política de educação nas escalas estaduais e federais, englobando as disputas que o envolvem, tanto no sentido ideológico, como de mercado, determinantes das construções e desconstruções nas normas e diretrizes pedagógicas; mas também travar um debate a respeito dos

investimentos públicos, tanto na expansão como na qualificação do sistema educacional como um todo.

Em segundo lugar, é preciso observar como, ao longo da história do país, se concentra o acesso à educação de qualidade em uma fatia privilegiada da população, sendo essa uma questão estruturalmente ligada às maneiras como se resolveram os conflitos de classe, autocraticamente.

Ainda que se invista em Ciência e Tecnologia, como por exemplo, com a presença do INPE, e estes investimentos resultem em um avanço no uso do território, isso não significa necessariamente promoção de desenvolvimento social (THEIS; STRELOW; LASTA, 2017).

O debate da educação na região, diante disso, ganha contornos desafiadores, permanecendo como uma das mais fundamentais questões do fato regional. Afinal, como visto, aparece como imperativo para melhorar o equilíbrio nas tomadas de decisões, para a evolução do processo de tomada de consciência política e desenvolvimento de uma visão de mundo mais crítica, mais cidadã, na RMVPLN como um todo.

#### **6.4.6 A questão cultural**

A dimensão da cultura na RMVPLN também é questão importante diante do fato regional, por representar, sobremaneira, a diversidade dos modos de vida presentes no território, no qual podemos notar práticas cotidianas diretamente relacionadas com a economia, relações sociais e políticas responsáveis por permanências e mudanças fundamentais ao longo do tempo. Há ainda um patrimônio cultural a ser apropriado, de forma aprofundada e científica, pela socioeconomia regional.

Diversos podem ser os exemplos de manifestações da cultura da região, mas a vida caipira é a principal expressão, vide a presença de figuras nacionalmente reconhecidas, como o personagem de Amácio Mazzaropi, o Jéca Tatu de Monteiro Lobato, dentre elas (ZIONI, 2019). Ademais, a partir do tema, pode-se explorar ainda as dimensões do turismo, prática importante dentro da perspectiva do desenvolvimento econômico regional.

As determinantes da cultura caipira são fundamentais para compreensão dos valores e mentalidades predominantes na região, ao se levar em conta as condições de produção e reprodução da vida no campo, adicionadas aos princípios da religiosidade presentes em um tipo de catolicismo rústico (QUEIROZ, 1968).

O diálogo abaixo é parte da entrevista com o professor doutor José Rogério Lopes, remetendo ao tema em questão, dentro de uma perspectiva de afirmar a importância dos aspectos culturais para o fomento de identidades regionais e o quanto isso é fundante para pensar a relação entre desenvolvimento econômico e regional, como se vê a seguir:

Essa cultura cotidiana que você colocou se adaptou muito menos ao desenvolvimento, você pega a cultura caipira do Fundo do Vale, você pega Taubaté, São Luís do Paraitinga, ela se adaptou muito menos ao desenvolvimento. Essa cultura não é questionadora, até porque ela tem muito menos propriedade para questionar; com isso, ela foi sendo encaixada nesse modelo de desenvolvimento (...). O que a gente tem discutido no eixo desse debate é justamente o critério de desenvolvimento, de regionalização. Se discutir regionalização, se discutir identidade e região, não deveria ser primeiro realizado, antes de discutir o desenvolvimento? Porque desenvolvimento regional é um subproduto do desenvolvimento. Então, tem alguns problemas sérios aí para serem questionados, mas a ideia básica que a experiência tem nos mostrado é que esse enfrentamento criado pelas comunidades, pelas estruturas locais, tradicionais, de uma outra lógica de vida, que durante muito tempo teve alijada do desenvolvimento do Brasil, acabava produzindo outras lógicas de produção de riqueza, de pensar a propriedade, de pensar a cidade inclusive, que está baseada na concepção de desenvolvimento justo. Não é só fazer o desenvolvimento! Então, a gente tem pensado se o desenvolvimento é justo. E no estado de São Paulo, temos visto, me parece cada vez mais, que o desenvolvimento é reprodutor, que é auto reprodutivo na sua dimensão de uma série de crises, sem ser questionado se ele é justo ou injusto em relação à diversidade que compõe os modos de vida que habitam o estado. Então é essa questão que está muito forte, de desenvolvimento justo, muito alinhada com esses debates de desenvolvimento regional (JOSÉ ROGÉRIO LOPES, 08/06/2020).

Com uma visão a respeito das características político-culturais da região, um pouco mais focado nos municípios maiores, a experiência de Moacyr Pinto adiciona dados ilustradores da disputa em torno da hegemonia e enfatiza o quanto pesa o aspecto da identidade regional, reforçando a visão crítica apontada acima por José Rogério Lopes; como se pode ver nos dois trechos da entrevista a seguir, o primeiro tratando dos prefeitos de Taubaté e São José dos Campos e o segundo sobre a

questão da cultura se tornar uma discussão dentro do Conselho de Desenvolvimento da RMVPLN, em uma câmara temática:

No primeiro momento, com os prefeitos das grandes cidades o embate era ideológico mesmo e o confronto político. O mais marcadamente ideológico era o prefeito de Taubaté, o Ortiz. Ele era um senhor feudal: -“Aqui mando eu! ”. Tanto é que ele era assim, naquele tempo não tinha reeleição, ele não podia ser reeleito, então ele colocava alguém, e quando ele colocava alguém ele queria continuar mandando; daí, se a pessoa não aceitasse, geralmente tinha embate entre a criatura e o criador, aí ele rachava; aí, na outra ele entrava. Isso foi até chegar no filho dele, mesmo processo. Aqui em São José, como o embate era mais pesado em termos de disputa eleitoral, (...) no primeiro governo Emanuel, ele foi eleito com poucos votos, houve até necessidade do PT apoiá-lo, porque, para não voltar o Pedro Ives, que fez um governo fraco, cheio de vícios, era um atraso muito grande; tinha sido o governo dele quando a Ângela entrou, a cidade estava morta, estava arreventada. (...) então, foi aí quando o Emanuel entrou, e daí de todos os [prefeitos] que se assenhorraram da prefeitura, ele era um burocrata do INPE, sem carisma, com partido pequeno aqui, sem base; então, aí veio todo mundo, veio para o governo dele; aí eles souberam se assenhorar da cidade, inclusive com a rádio, jornal, televisão. Construíram uma imagem do Emanuel, sabe, uma liderança e ele não era nada disso, mas ele fazia bem esse papel, ele vai fazer esse papel. A cidade tinha esse mote, a cidade de regras. Porque tinha sido muito vendido que nós éramos radicais, até em função da greve da GM, historicamente. Porque essa região sempre foi dominada por militares, igreja conservadora e grandes multinacionais, de todos os setores, inclusive estratégicos, inclusive a Monsanto. Então, eles falavam: - “Aqui não vai ser o novo ABC; aqui não vai acontecer um novo ABC! ”. Então, aqui não aconteceu mesmo. Criamos muita força a partir do movimento sindical nos anos 80, que foi suficiente para gente do PT eleger a prefeita em 92, mas eles não deixaram governar! (MOACYR PINTO, 15/02/2020).

O perfil de São José dos Campos que se apresenta na fala acima, a “cidade de regras”, fica reforçado quando adiciona à discussão a lógica por trás desse pensamento, de evitar “um novo ABC”, ou seja, que se desenvolva na região aquilo que José Rogério Lopes chamou acima de enfrentamento, questionamento, em relação ao modelo de desenvolvimento reproduzido em São Paulo.

O segundo trecho da entrevista de Moacyr Pinto ajuda a compreender como se dá essa conformação cultural e política entre os sujeitos sociais atuantes no território da RMVPLN, quando aponta a possibilidade de pensar nesse tema dentro da estrutura de governança regional:

Então depois, (...) quando o Alcemir [Palma] estava na prefeitura, presidente da Fundação Cultural, eu tinha algumas amizades tipo Pedro Paulo, que é presidente da Fundação Cultural, ex-prefeito, foi presidente da Fundação Cultural de Ubatuba, tinha gente com alguma conversa em São Luiz do Paraitinga, alguma conversa em Pindamonhangaba, tinha Jacareí que prefeitura era administração do PT também, eu cheguei a cutucar o pessoal no sentido da gente tentar levar reivindicação de que a região metropolitana tivesse um setorial (...). Câmara temática de cultura, turismo, como geração de [empregos], na base do desenvolvimento econômico e não aquela lógica besta que cansei de ouvir, quando o prefeito entra: “Como você vai gerar emprego?” Lá no interior, lá no Vale do Ribeira, no Sudoeste Paulista, é bem pobre. “Ah, eu vou criar um polo industrial aqui, criar isenção fiscal, diminuir impostos e criar indústria!” Até hoje você ainda ouve isso! Foi o que ele aprendeu e o teto do conhecimento dele de, dessa coisa de intervenção; segundo, é fácil, de fácil compreensão quando você fala em emprego bom para trabalhador é o emprego industrial. Até hoje nossa cultura é essa, esse mito! Não é? (MOACYR PINTO, 15/02/2020).

Um dos entrevistados, o ex-Prefeito de Jacareí, Hamilton Ribeiro, fala sobre o peso e a atuação política da igreja Católica na RMVPLN:

Rosa Scaquetti: Você tem a região católica lá mais de Aparecida, de Cachoeira Paulista, que atuam e fazem demandas. Hamilton Ribeiro: Se você for estudar eles, é assustador, a maior empresa de Aparecida tem mandatos, TV, rádio, Deputado, é a maior geradora de empregos da região. Lá é a Roma dentro da Itália! (HAMILTON RIBEIRO, 11/04/2019)

Assim como a questão da educação, a temática cultural tem peso direto no ambiente socioeconômico da RMVPLN, expressa principalmente nos aspectos da identidade regional. A compreensão desse aspecto, mobilizador ou desmobilizador, de engajamento político, envolve o reconhecimento de traços da história da região, com um levantamento acurado e crítico dos mais diversos elementos que o compõem.

A articulação entre as diferentes dimensões das expressões do fato regional pode ajudar na explicitação de impasses na dinâmica atual do desenvolvimento da Região Metropolitana do Vale do Paraíba e Litoral Norte. Os aspectos ambientais, de mobilidade, educacionais e culturais estão intimamente ligados, pois compõe diferentes interfaces da produção e reprodução da vida no território. Tendo em vista a regionalização como fato, de acordo com a hipótese aqui desenvolvida, pode-se apontar para a necessidade de integração do território e políticas públicas para correção dos desequilíbrios regionais.

## 7 CONCLUSÃO

Este trabalho discutiu a efetividade das regiões metropolitanas brasileiras, ou seja, como se expressam os limites e potencialidades desse arranjo de governança dentro do contexto da urbanização planetária, das metamorfoses do espaço metropolitano e sua neoliberalização. Partindo da tese praticamente consolidada de que esses arranjos têm potencialidades não aproveitadas e limitações ampliadas nesse contexto, perguntou-se como o estado de São Paulo, especificamente, tem praticado a governança no sentido de melhorar o descompasso em que se encontram as suas regiões metropolitanas em relação ao tema do desenvolvimento integrado do território.

Para responder à questão levantada fez-se o estudo da Região Metropolitana do Vale do Paraíba e Litoral Norte, no qual se abordou a trajetória de criação e institucionalização, desde as negociações iniciadas em 2001, ano da apresentação, na Assembleia Legislativa, da primeira versão de um Projeto de Lei propondo a sua criação, procurando compreender como a mesma respondeu, na prática, às demandas de governança e às necessidades regionais. Ao fazer as primeiras aproximações do caso estudado, a pesquisa trouxe à tona os sentidos e significados contidos na proposta de criação da RMVPLN, qual seja, a existência de uma lógica dentro das ações dos atores propositores da criação da RMVPLN voltada para a afirmação do fato regional, em oposição ao fato metropolitano.

Os estudos bibliográficos feitos na pesquisa mostram que o modelo de arranjo institucional existente para as regiões metropolitanas tem se mostrado perpetuador do esvaziamento político dentro do contexto do estado de São Paulo, por conter dentro dele uma forma de fazer política, do exercício da governança, que, na prática, além de aprofundar a já extrema centralização da tomada de decisões, favorecem a fragmentação e a hierarquização em detrimento da integração regional do território (da RMVPLN) no qual tem-se a pretensão de implantar essa modalidade de arranjo. Na prática, o modelo adotado tem contribuído para o aumento das desigualdades e dos desequilíbrios regionais, entre as regiões metropolitanas e dentro das regiões metropolitanas.

A partir da aplicação de entrevistas semiestruturadas, com depoentes qualificados, foi possível notar que os autores da proposta original focaram nas expressões do fato regional para mobilizar a sociedade em torno da necessidade de criar uma região metropolitana e para tanto, organizaram debates e criaram as oportunidades para ampliar a discussão do tema, abordando prefeitos, pesquisadores, parlamentares e representantes da sociedade civil, procurando levantar exemplos que fossem expressivos das necessidades comuns de toda a região, considerando as características históricas e socioeconômicas da formação da RMVPLN e as implicações da mesma no território, que se mostrou fragmentado.

A análise das entrevistas também mostrou ter havido controvérsias durante as negociações para a criação da RMVPLN, sendo que as discordâncias vieram de parte dos técnicos e pesquisadores do fato metropolitano, já que a região caracterizava pouca densidade populacional e pontos de conurbação dispersos, estando, na hierarquia da rede urbana paulista, dentro da categoria de Aglomeração Urbana. Outras opiniões discordantes ou renitentes fundamentaram seus pontos de vistas na questão do marco legal das regiões metropolitanas, que na época era ainda embasado no que havia sido estabelecido pelos governos representantes da ditadura militar brasileira.

Outras passagens importantes da polêmica gerada a partir da proposta de criação da RMVPLN, nos moldes e com a conceituação política inicial, que esta pesquisa quer contribuir para tornar públicas e, com isso, facilitar a compreensão histórica de processos políticos complexos como o estudado, têm a ver, por exemplo, com o fato da própria EMPLASA, então empresa do governo do estado responsável por realizar estudos e levantamentos para o mesmo, em relação ao tema, em polêmica discussão interna em torno de estudos sobre a subdivisão regional do Vale do Paraíba e Litoral Norte, ter chegado a conclusões que, em sua essência, levaram ao entendimento que a criação e a instalação da RMVPLN fazia sentido. Outra contribuição histórica, essa de natureza política levantada por esse estudo foi a possibilidade de notar que alguns municípios populosos, como São José dos Campos e Taubaté, se isentaram de participar do processo de debates provocado pelos autores da proposta e, quando o fizeram, se posicionaram contra, através dos seus legítimos representantes, os prefeitos eleitos de então. Nesse caso específico dos

municípios é possível afirmar que a ausência ou negação significou oposição à aprovação da RM.

As entrevistas colhidas proporcionaram também a compreensão do motivo, bem como das consequências, imediatas e futuras, do arquivamento da proposta parlamentar original de criação da RMVPLN, que volta a ser apresentada em 2007, com pequenas mudanças em seu conteúdo, mas com profundas alterações no processo de encaminhamento, visando a sua transformação em lei.

Conforme visto, a proposição de 2007 também foi liderada pelo deputado Carlinhos Almeida (PT), contando, dessa vez, com a participação de todos os deputados eleitos pela região. Destaca-se um importante fato: dessa vez a estratégia dos proponentes foi sustentada na conciliação com o executivo estadual, ficando claro que o procedimento de debates se conteve nas discussões entre os propositores e o executivo estadual, funcionando dentro das tradicionais formas de fazer política que têm imperado na Assembleia Legislativa, a busca de acordos negociados.

Apesar de ter sido relegado a um segundo plano na etapa decisiva para a aprovação do projeto de lei que a criou, o argumento a favor da criação da RM veio com a perspectiva de criar um instrumento de planejamento para resolver uma situação nítida de adensamento urbano em vias de crescimento, orientado para o fato regional, que viria a atuar durante esse processo, antecipando aos problemas e criando possibilidades; em outras palavras, fugindo à lógica dos fatos consumados, quase sempre negativos.

O debate escalar compreende a necessidade de se respeitar o fato metropolitano enquanto uma realidade precedente para a realização da institucionalização de uma metrópole. Essa defesa, ainda que realizada com base nas definições escalares e justificada a partir de dados da problemática realidade da governança metropolitana brasileira, acaba deixando de considerar a natureza diversa do processo de metropolização e suas metamorfoses e apresenta um caráter ideológico, considerando o contexto político neoliberal em foco. A ideia da preponderância do fato metropolitano considera a existência de formas espaciais diversas nas distintas escalas de urbanização, dentre elas as metrópoles mundiais, nacionais e regionais; as aglomerações urbanas, centros urbanos e regionais.

Assim, a dicotomia entre o que se expressa do fato metropolitano e o que se expressa do fato regional não existe concretamente, é uma abstração, já que as escalas aparecem como partes integrantes da totalidade. O espaço urbano e os adjacentes representativos da concentração espacial do fenômeno urbano, definido pela continuidade e extensão do espaço construído, contém em si as metrópoles e as não-metrópoles, sendo partes complementares da rede urbana, unidos pela lógica da interdependência. A compreensão do fato metropolitano, ao invés de induzir a desenhos de modelos prontos de governança e planejamento, ratifica a necessidade de se aprofundar a discussão sobre as diferenças entre as regiões metropolitanas e suas necessidades específicas, inclusive institucionalmente falando. A distinção entre regionalização como fato e regionalização como ferramenta se apresenta profícua, contudo, na compreensão dessa abstração sobre o processo de regionalização em questão.

Após mais de 10 anos do início das discussões para tal, é aprovada a institucionalização da RMVPLN, em 2012, tornando possível ver que a mesma não continha os avanços que poderiam ter sido possíveis, a partir da utilização dos recursos institucionais que foram disponibilizados, graças às mudanças havidas na legislação federal e mesmo na estadual, no período durante o qual o PL tramitou. A nova RM acabou sendo instituída nos marcos dos mesmos “protocolos” das demais RMs paulistas. O nó presente na realidade das regiões metropolitanas brasileiras, que não se desenvolvem propriamente enquanto arranjos de governança regional e ficam se debatendo diante das políticas do fato consumado, sem praticar uma governança realmente integrada, conforme preconizado no Estatuto da Metrópole, ficam evidentes também no caso estudado.

Indo além do problema da governança, a leitura processual do contexto de regionalização, associada à análise de conteúdo dos dados qualitativos à disposição, deram conta de aprofundar na leitura da principal linha de argumentação da tese, qual seja, a da hipótese de estarmos diante de uma região metropolitana que foi proposta sob a lógica do fato regional e em cima das entrevistas, foi possível notar que o impulso inicial para a proposição da RMVPLN se liga à necessidade de ampliar a capacidade de integrar ações voltadas para essa dimensão, atendendo demandas também de interesse regional. Considerando que a recomposição da trajetória da criação e da relativamente recente institucionalização da RMVPLN, feita por meio das

falas dos atores sociais envolvidos que gentilmente se dispuseram a contribuir para esse estudo, demonstra a vontade inicial de imprimir um componente político capaz de nortear regionalmente as ações, mobilizar a sociedade e promover transformações nas condições vividas em todo o seu território; mais que confirmando, consolidando, politicamente, a hipótese do fato regional.

Ficaram em destaque as dimensões do fato regional, quais sejam: meio ambiente; mobilidade e transporte; conectividade e COVID-19; saúde; educação; cultura. A partir desse levantamento, permaneceu em aberto a necessidade de ampliar as explorações das expressões do fato regional, ao passo que foram dimensões levantadas dentro do processo da pesquisa realizada sobre a trajetória da RMVPLN e não em um estudo com o objetivo de varrer o território em busca das mesmas, pesquisa essa que demandaria escolhas metodológicas diferentes. Ainda assim, como visto, é possível articuladamente analisar as expressões fato regional e concluir a necessidade de se realizar um planejamento regional efetivamente participativo, que integre as políticas públicas e enfrente os dilemas apontado a partir de sinergias e complementariedades do território.

O olhar processual mostrou que a construção social do espaço expressa historicamente no território da RMVPLN atua como elemento determinante do processo de regionalização e, conforme foi possível ver nas falas dos atores sociais que atuam no território, é notório que a qualidade do “Vale do Paraíba do café” para determinado período histórico, pode ser considerada analogamente como a do “Vale do Paraíba da indústria” ou “da aeronáutica”, de hoje. Ao observar o descompasso das ações de governança no território paulista, as relações destacadas podem ser observadas na perspectiva das disputas de estratégias dos diferentes atores sociais, estatais e não estatais, em cada escala de ação política e estas indicam a maneira transescalar como se deu o desenvolvimento territorial local, macrorregional, nacional e global.

Esses temas mostram, reforçando, a necessidade do fortalecimento da governança metropolitana integrada. Mais do que isso, ao pensar nas expressões do fato regional e se questionar o que estas significam, conclui-se que, ao longo da história, os atores sociais criadores da proposta de região metropolitana estavam dirigidos, no limite, pela estratégia por detrás do projeto de país de orientação democrático-popular e, sendo coerentes com a mesma, procuraram valorizar a práxis

de planejamento urbano. Tanto ideologicamente, na proposição da lei de formação da RMVPLN, quanto na execução das ações de mobilização, os autores da proposta tinham a intenção de atender as necessidades de toda região de forma participativa.

A triste realidade constatada no abandono dessa forma de pensar e atuar, a práxis, pelos próprios agentes propositores, pode ser confirmada quando do momento da reapresentação do projeto de lei, em 2007, feito de forma centralizada e conciliatória. Além disso, quando prefeito de São José dos Campos, Carlinhos Almeida (PT), líder e referência da proposta para a sua criação, tratou a região metropolitana como os demais prefeitos vinham tratando, de forma protocolar, deixando escapar a oportunidade de alçar novamente a mobilização que liderou em 2001, quando propôs a sua criação, tentando construir uma nova onda que movimentasse em favor do planejamento regional democrático e integrado.

A possibilidade de pensamento ativo e aprofundado nas questões em tese: por que as regiões metropolitanas não são ferramentas que se efetivam largamente no Brasil e qual o papel dos atores regionais na criação da RMVPLN? Essa possibilidade indica que apenas com o avanço na crítica e na elaboração de uma visão projetada para o futuro sobre a realidade brasileira, poderão ser criadas as possibilidades de se efetivar processos em que uma *práxis* de planejamento urbano seja democrática, oriunda das diferentes formas efetivas de realizar o direito à cidade no país. Em se tendo a oportunidade de transformar essa dura realidade política do país, há que se pensar a respeito das estratégias por trás dos projetos de país hegemônicos na realidade brasileira. Estratégias estas que vêm se apresentando historicamente carentes de uma visão sobre as características estruturantes do país, além de pouco dialéticas, em relação à questão da política urbana e do desenvolvimento regional.

Ainda que utópico, é preciso pensar que os avanços na estatura da cidadania brasileira podem vir a colaborar com os progressos nas formas de regular a política e a economia nacionais e regionais. Apesar de limitadas, as políticas urbanas e de desenvolvimento regional dos períodos de hegemonia democrático-popular procuraram apontar para formas de equilíbrio e estruturação das regionalidades país afora. Além disso, a partir das experiências de planos diretores participativos, foi possível discutir e aprofundar os debates sobre o planejamento colaborativo, na expectativa de poder radicalizar a sua prática e torná-lo “subversivo”, por meio da incorporação de outras lógicas, perspectivas e práticas sociais.

A isso, acrescenta-se, mais especificamente, a necessidade de fazer a crítica aos processos dentro do âmbito do Estatuto da Metrópole, como a questão da falta de uma forma de fazê-lo cumprir o que propõe, alterada com as recentes mudanças feitas na norma; além da busca de solução para o corte que foi feito no Fundo Metropolitano, quando da aprovação da lei, em 2015.

Conforme foi possível ver nas falas de alguns entrevistados, os aspectos da regionalização como fato e ferramenta influenciam diretamente nas tomadas de decisões, para além das capacidades políticas dos atores regionais e dos problemas federativos brasileiros, que são próprios de toda a problemática. Ou seja, as diferentes visões sobre a história da RMVPLN apontam para a constante disputa de hegemonia do território e, ao longo do tempo, é premente afirmar que tem havido a presença forte e decisiva dos militares, da igreja católica conservadora e das elites econômicas ligadas ao capital internacional, nas tomadas de decisões e no controle social, consolidada durante a ditadura militar e mantida até os dias atuais, não sem oposições e resistências, pesando muito na definição do modelo de regionalização implantado. Portanto, além de mais estudos exploratórios e da necessidade de aprofundamento de algumas críticas apenas ensaiadas nesse trabalho, tais como as relativas ao modelo de desenvolvimento neoliberal que tem se colocado por trás da agenda política do governo do estado de São Paulo e sobre a maneira centralizada de tomada de decisões e construção dessa agenda; além da perpetuada prática de governança que negligencia as regiões metropolitanas e suas potencialidades e do abandono da pauta metropolitana pelos atores sociais, estatais e não estatais, acrescenta-se a indicação da necessidade de se adicionar em relação à realidade, a importância da mobilização dos agentes políticos e das forças sociais locais, em torno da consolidação das expressões do fato regional como orientação para a política de governança que venha a preponderar na RMVPLN.

## REFERENCIAS

- ABRUCIO, F. L. Os barões da federação. **Lua Nova** [online]. n.33, p.165-183,1994.
- ACSERALD, H. Sentidos da sustentabilidade. *In*: ACSELRAD, H. (ed.). **A duração das Cidades**: Sustentabilidade e risco nas políticas urbanas. Rio de Janeiro: Lamparino, 2009.
- AGEMVALE. Agência Metropolitana do Vale do Paraíba e Litoral Norte. Página Inicial. (2020) Disponível em <https://www.agemvale.sp.gov.br/>. Acesso em 01 de ago. 2020.
- ALMEIDA, C. [Entrevista concedida a Rosa Maria Scaquetti Pinto]. São José dos Campos, 23 de agosto de 2019.
- ALVES, M. A. S. **Espacialidades, escala e complexidade dos problemas metropolitanos**: o caso da Região Metropolitana de Campinas (RMC). Tese (doutorado em economia) - Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Economia, Campinas, 2007.
- AMORE, C.S. **Entre o nó e o fato consumado, o lugar dos pobres na cidade**. Um estudo sobre as ZEIS e os Impasses da Reforma Urbana na atualidade. Tese. (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2013.
- ANDRADE, D. J. **A Rodovia Presidente Dutra como elemento estruturador e a desarticulação da urbanização do Vale do Paraíba**. Tese (doutorado em Planejamento Urbano e Regional) - Instituto de Pesquisa e Desenvolvimento, Universidade do Vale do Paraíba, São José dos Campos, 2020.
- ANTUNES, R. **A rebeldia do Trabalho**. São Paulo: Ed. Ensaio, 1988.
- ANTUNES, R. **Os sentidos do trabalho**. São Paulo: Boitempo Editorial, 2001.
- ARAÚJO, S. M. V. G. de; FERNANDES, A. S. A.; COELHO, D. B., Does Metropolitan Area Management Matter in Brazil?. **The Planning Review**, v. 52, n. 2, p. 17-25, 2016.
- ARRETCHE, M., "Mitos da descentralização & mais democracia e eficiência nas políticas públicas?". **RBCS**, v. 11, p. 31, p. 44-66, 1996.
- AVELAR, L. A relação Estado/Sociedade, a participação política e os atores. *In*: AVELAR, L.; CINTRA, O. (Orgs.) **Sistema político brasileiro**: uma introdução. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer-Stifung; São Paulo, Fundação Editora UNESP, 2004.
- AVERSA, M. **História Institucional do saneamento e da metropolização da Grande São Paulo**: trajetórias perdidas, conflitos inevitáveis. Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal do ABC, São Bernardo do Campo, 2016.
- AZEVEDO, S. de. Os Dilemas institucionais da gestão metropolitana no

Brasil. In: RIBEIRO, L. C. de Q.; LAGO, L. C. do; (Org.). **Metrópoles: entre a coesão e a fragmentação, a cooperação e o conflito**. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo. Rio de Janeiro: FASE-Federação de Órgãos para Assistência Social e Educacional, 2004.

BAENINGER, R. *et al.* **Por dentro do estado de São Paulo**: São José dos Campos, Sorocaba e Ribeirão Preto. Campinas: Núcleo de Estudos de População/Núcleo de Estudos de Políticas Públicas/Instituto de Economia-Unicamp, 2010. v. 3.

BANCO MUNDIAL. **Governance and development**. Washington D.C.: The World Bank, 1992.

BARDIN, L. **Análise de conteúdo**. Lisboa: Edições 70, 2011.

BECKER, B. K.; EGLER, C. A. G. O legado da modernização conservadora e a reestruturação do território. *In: Brasil: uma nova potência regional na economia mundial*. Rio de Janeiro, Bertrand Brasil, 1999, p. 169-213.

BEVIR, M. **Key concepts in governance**. London, Thousand Oaks: SAGE. Introduction, 2009, p. 3-30.

BLANCO JUNIOR, C. Experiências de gestão e governança metropolitanas pós-Constituição Federal de 1988. *In: ENANPUR, 17., 2017/ Anais...*, São Paulo, 2017.

BONENTE, B.I.; ALMEIDA FILHO, N. Há uma nova economia de desenvolvimento? **Revista de Economia**, v. 34, n.1 (ano 36), p.77-100, jan/abr, 2008.

BENEVIDES, G.; BRESCIANI, L. P.; SANTOS JUNIOR, D. A dinâmica da inovação: mecanismos de articulação na região metropolitana de Campinas. **Rev. Bras. Gestão Des. Reg.**, v. 12, n. 1, p. 410-437, 2016.

BRASIL. Lei n 10.257, de 10 de julho de 2001. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 2001. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/leis\\_2001/l10257.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10257.htm). Acesso: 30 de jan. 2021.

BRASIL. Lei n 13.089, de 12 de janeiro de 2015. Institui o Estatuto da Metrópole, altera a Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 2015. Disponível em: [http://http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2015/lei/l13089.htm](http://http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13089.htm). Acesso: 30 de jan. 2021.

BRENNER, N. **Espaços da urbanização**: o urbano a partir da teoria crítica. Rio de Janeiro: Editora Letra Capital e Observatório das Metrôpoles, 2018.

BRENNER, N. Thesis on Urbanization. **Public Culture**, v.25, n.1, p.85-114, 2013. <https://doi.org/10.1215/08992363-1890477>

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

BRENNER, N. **New State Spaces. Urban Governance and the Rescaling of Statehood**. New York: Oxford University Press, 2004.

BUENO, J. C. [Entrevista concedida a Rosa Maria Scaquetti Pinto]. São José dos Campos, 26 de setembro de 2020.

CANO, W. A desindustrializa o no Brasil. **Economia e Sociedade**, v. 21, n. esp., p. 831-851, 2012.

CARLEIAL, L. M. da F., Subdesenvolvimento e mercado de trabalho: uma análise a partir do pensamento latino-americano. **Sociologia**, Porto Alegre, v. 12, n. 25, p. 126-157, set/dez, 2010.

CASTRO, H. R.; SANTOS JUNIOR., W. R., A expansão da macrometrópole e a cria o de novas RMs: um novo rumo para a metropoliza o institucional no estado de São Paulo? **Cadernos Metr pole**, v. 19, n. 40, p. 703-720, 2017.

CASTELLS, M. **A questão urbana**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1983.

CATALÃO, I. Entre a institucionaliza o e a vida quotidiana: elementos para repensar o espaço metropolitano de Brasília. **Cadernos Metr pole**, São Paulo, v. 11, n. 22, p. 519-544, jul/dez, 2009.

CEIVAP. Mapa organismos da bacia. Disponível em: <http://www.ceivap.org.br/images/mapa-organismos-da-bacia.jpg> . Acesso em: 13 out 2020.

CORREA, R. L. **Região e Organiza o espacial**. São Paulo: Editora  tica, 2000.

COSTA, S. M. F. [Entrevista concedida a Rosa Maria Scaquetti Pinto]. São José dos Campos, 15 de junho de 2020. [Realizada via Skype].

COSTA, V. Federalismo: as rela es intergovernamentais. *In*: AVELAR, L.; CINTRA, A. C. **Sistema político brasileiro: uma introdu o**. Rio de Janeiro: Konrad Adenauer; Editora UNESP, 2004.

COX, K. The Problem Of Metropolitan Governance and The Politics Of Scale. **Regional Studies**, v. 44.2, p. 215–227, 2010.

CUNHA, J. M.; SILVA, K. A. A. S.; BECCENERI, L. B. (Orgs.) **Vale do Paraíba e Litoral Norte: diversidades socioespaciais**. (Atlas NEPO). Campinas: Librum Editora, 2019. [Ebook].

DE AK, C. Acumula o entravada no Brasil e a crise dos anos de 1980. *In*: DE AK, C.; SCHIFFER, S. R.; (Orgs.). **O processo de urbaniza o no Brasil**. São Paulo: EDUSP, 2015. p. 19 – 48.

DIEESE. Departamento Intersindical de Estatísticas e Estudos Socioeconômicos. Subseção Vale do Paraíba. **O Vale do Paraíba Paulista – Perfil**. (2015). Mimeo.

ECO, U. **Diário Mínimo**. São Paulo: Record, 2012.

EMPLASA. Empresa Paulista de Planejamento Metropolitano. **Página Inicial**. (2019). Disponível em <http://www.emplasa.sp.gov.br/>. Acesso em 21 maio de 2019.

FAORO, R. **Os donos do poder: a formação do patronato brasileiro**. 3. ed., São Paulo: Globo, 2001.

FERNANDES, A.C. Da reestruturação corporativa à competição entre cidades: lições urbanas sobre os ajustes de interesses globais e locais no capitalismo contemporâneo. **Espaço e Debates**, v.41, n. 17, p. 26-45, 2001.

FERNANDES, F. **A revolução burguesa no Brasil**. São Paulo: Editora Globo, 2005.

FERRÃO, J. Governança, governo e ordenamento do território em contextos metropolitanos. In: FERREIRA, A. *et al.* (orgs). **Metropolização do espaço: gestão territorial e relações urbano rurais**. Rio de Janeiro: Consequência, 2013. p. 255-282.

FONSECA, P. C. D.; MONTEIRO, S. M. M. O Estado e suas razões: O II PND. **Revista de Economia Política**, v. 28, n. 109, p. 28-46, 2007.

FREIRE, R. **O Coiote**. São Paulo, Guanabara, 1986.

FREITAS, P. M. de. **O direito à cidade sustentável: reflexão acerca da política urbana brasileira à luz dos dez anos do Estatuto da Cidade**. Dissertação (mestrado em Planejamento Urbano e Regional) – Universidade do Vale do Paraíba, São José dos Campos, 2012.

FREY, K. Development, Good Governance, and its Implications for Local Democracy. **Brazilian Political Science Review**, v. 2, n. 2, p. 39-73, 2008.

FREY, K. Governança urbana e participação pública. **RAC-eletrônica - Revista de Administração Contemporânea**, n. 1, p. 136-150, 2007.

FUNDAÇÃO SEADE. **Índice Paulista de Responsabilidade Social: 2014/2018**. São Paulo: SEADE, 2019.

FUNDAÇÃO SEADE, **Índice Paulista de Vulnerabilidade Social: Principais resultados – 2010**. São Paulo: SEADE, 2010.

FURTADO, C. **Formação econômica do Brasil**. Rio de Janeiro: Fundo da Cultura, 1959.

GARSON, S. **Regiões metropolitanas: por que não cooperam?** Rio de Janeiro: Letra Capital/ Observatório das Metrôpoles, 2009a.

GARSON, S. Regiões metropolitanas: diversidade e dificuldade fiscal da cooperação. **Cadernos Metr pole**, São Paulo, v. 11, n. 22, pp. 435-451, 2009b.

GOMES, C. *et al.* Perspectivas do planejamento regional do Vale do Paraíba e litoral norte: marcos históricos e a institucionaliza o da região metropolitana no Plano de A o da Macrometrópole Paulista. *Urbe. Revista Brasileira de Gestão Urbana*, v. 10, n. 1, p. 154-171, 2018.

GOMES, C.; ZIONI, S.; SIQUEIRA, G. D. P. ; SCAQUETTI, R. ; PAULA, A. M de . **O Processo de Contrata o, Elabora o e Implementa o dos Planos de Desenvolvimento Urbano Integrado Solu o de governança, instrumentos, arranjos de gestão e soluço de conflitos de uso e ocupa o do solo Região metropolitana do Vale do Paraíba e Litoral Norte (RMVPLN)**. 2021. (Relatório de pesquisa). Disponível em: [http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/10466/1/Pgmb\\_rm\\_Vale\\_Paraiba\\_Litoral\\_Norte\\_complemento\\_B.pdf](http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/10466/1/Pgmb_rm_Vale_Paraiba_Litoral_Norte_complemento_B.pdf). Acesso em 22 de maio de 2021.

GRAMSCI, A. **Cadernos do Cárcere**. Rio de Janeiro: Editora Civiliza o Brasileira, 2013. v. 4.

GRUPPI, L. **O conceito de hegemonia em Gramsci**. Rio de Janeiro: Editora Graal, 1978.

HAESBAERT, R. Regionaliza o brasileiras: antigos legados e novos desafios. **Confins [En ligne]**, n. 44, 2020.

HARVEY, D. **O Neoliberalismo: história e implica o**. São Paulo: Edi o Loyola, 2008.

HEALEY, P. Collaborative planning in perspective. **Planning Theory**, v. 2, n. 2, p. 101-123, 2003.

IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Cidades. (2020). Disponível em <https://cidades.ibge.gov.br/>. Acesso em 22 de maio de 2020.

IPEA. INSTITUTO DE PESQUISAS ECONÔMICAS APLICADAS. **Atlas do Desenvolvimento Humano nas Regiões Metropolitanas Brasileiras**. Rio de Janeiro: IPEA, 2015.

IPEA. **Atlas Brasil**. Página inicial. (2020) Disponível em <http://www.atlasbrasil.org.br/>. Acesso em 22 de maio de 2020.

KLINK, J. (Org.). **Governança das Metr poles: conceitos, experiências e perspectivas**. São Paulo: Annablume, 2010.

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

KLINK, J. Governos e governança metropolitana: o caso do ABC paulista. *In*: POCHMANN, M.; DOWBOR, L. (Orgs.) **Políticas para o desenvolvimento local**. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2008. p. 275 – 291.

KLINK, J. Novas governanças para as áreas metropolitanas. O panorama internacional e as perspectivas para o caso brasileiro. **Cadernos MetrÓpole**, p. 415-433, 2009.

KLINK, J. **Cidade região**: regionalismo e reestruturação no Grande ABC paulista. São Paulo: DP&A, 2001.

KLINK, J. *et. al.* O campo e a práxis transformadora do planejamento: reflexões para uma agenda brasileira. **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais**, v. 18, n. 3, p. 381-92, 2016.

KLINK, J.; DENALDI, R. On Urban Reform, rights and planning challenges in the Brazilian metropolis. **Planning Theory**, p. 1-16, 2015.

LABORATÓRIO DE INVESTIGAÇÃO EM SISTEMAS SOCIOAMBIENTAIS (LISS). Desafios para o Enfrentamento da COVID-19 na Região Metropolitana do Vale do Paraíba e Litoral Norte – RMVPLN: Análise Integrada da Conectividade Regional, da Vulnerabilidade dos Municípios Metropolitanos à Pandemia e do Modelo Epidemiológico de Espalhamento da COVID-19 na MetrÓpole Regional. **Nota Técnica**, n.1. CGOBT, INPE. 1 de maio de 2020.

LEFEBVRE, C. Governar as metrópoles: questões, desafios e limitações para a constituição de novos territórios políticos. **Cadernos MetrÓpole**, São Paulo, v. 11, n. 22, p. 299-317, 2009.

LEFEBVRE, H. **A Revolução Urbana**. 5. ed. São Paulo: Centauro, 2008.

LEFEBVRE, H. **A produção do espaço**. Trad. Doralice Barros Pereira e Sérgio Martins (do original: *La production de l'espace*. 4e éd. Paris: Éditions Anthropos, 2000), mimeo, 2004.

LEFEBVRE, H. **O direito à cidade**. São Paulo: Centauro, 2001.

LEITÃO, K. O. **A dimensão territorial do Programa de Aceleração do Crescimento**: um estudo sobre o PAC no estado do Pará e o lugar que ele reserva à Amazônia no desenvolvimento do país. Tese (doutorado) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2009.

LENCIONI, S. **MetrÓpole, metropolização e regionalização**. São Paulo: Consequência, 2017.v

LENCIONI, S. Urbanização difusa e constituição de megarregiões. O caso de São Paulo – Rio de Janeiro. **@Metrópolis. Revista Eletrônica de Estudos Urbanos e Regionais**, n. 22, p. 06-15, 2015.

LENCIONI, S. Reconhecendo metrópoles: território e sociedade. *In: SILVA, C. A.; FREIRE, D. G.; OLIVEIRA, F. J. G. de, (Orgs.) **Metrópole**: governo, sociedade e território.* Rio de Janeiro: DP&A; FAPERJ, 2006. p. 27-40.

LENCIONI, S. O processo de metropolização do espaço: uma nova maneira de falar da relação entre metropolização e regionalização. *In: SCHIFFER, Sueli R. (org.). **Globalização e estrutura urbana.*** São Paulo: HUCITEC, 2004.

LENCIONI, S. A emergência de um novo fato urbano de caráter metropolitano em São Paulo. A particularidade de seu conteúdo sócio espacial, seus limites regionais e sua interpretação teórica. *In: ENCONTRO NACIONAL DA ANPUR, 10., 2003. **Anais...***, Belo Horizonte. Belo Horizonte: ANPUR, 2003. p.1-13.

LEONEL, A. L.; ZIONI, S.; MOMM, S. Macrometrópole Paulista: apontamentos sobre uma nova unidade de planejamento. *In: ENCONTRO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO EM PLANEJAMENTO URBANO – ENANPUR, 18., 2019. **Anais...***, Natal, 2019.

LIMA, A. Região Metropolitana: Sim, nós podemos! **Revista Vida Urbana**, n. 9, p. 12-17, 2010.

LOPES, J. R. Industrialização e mudanças culturais no Vale do Paraíba, SP. *In: CHAMON, E. M. Q. de O.; SOUZA, C. M. (Orgs.) **Estudos interdisciplinares em Ciências Sociais.*** Taubaté: Editora Cabral e Livraria Universitária, 2005.

LOPES, J. R. Entrevista concedida a Rosa Maria Scaquetti Pinto. São José dos Campos, 08 de junho de 2020. [Realizada via Skype].

MACIEL, L. M.; GOMES, C.; BECCENERI, L. B. Movimentos pendulares e integração regional no Vale do Paraíba e litoral norte no estado de São Paulo: uma análise a partir dos censos demográficos de 2000 e 2010. **Caminhos de Geografia**, v. 21, n. 78, p. 192-210, 2020.

MAGALHÃES, F (ed.). **Regiões Metropolitanas no Brasil: Desafios e Oportunidades.** Whashington: Banco Interamericano de Desenvolvimento – BID, 2010.

MARCONI, M. de A.; LAKATOS, E. M. **Fundamentos de metodologia científica.** 7. ed. São Paulo: Atlas, 2010.

MARGUTI, B. O.; COSTA, M. A.; FAVARÃO, C. B. (Orgs.). **Brasil metropolitano em foco: desafios à implementação do Estatuto da Metrópole.** Brasília: IPEA, 2018.

MARIA, A.; DAVANZO, Q.; NEGREIROS, R. O fato metropolitano: desafios para a governança. **Revista Paranaense de Desenvolvimento - RPD**, p. 65–83, 2010.

MARICATO, E. Metrópoles desgovernadas. **Estudos avançados**, v. 25, n. 71, 2011.

MARICATO, E. Metrópole, legislação e desigualdade. **Estudos avançados**, São Paulo, v. 17, n. 48, p. 151-166, 2003.

MARQUES, A.; LACHEN, M. A interface ciência-política no planejamento multiescalar no Brasil. **Diálogos Socioambientais na Macrometrópole Paulista**, v. 4, n. 4, p. 24-26, 2019.

MARX, K. **O capital**. São Paulo: Boitempo Editorial, 2011. vol. 1.

MATTEI, L. Gênese e Agenda do “Novo Desenvolvimentismo Brasileiro”. *In*: ENCONTRO INTERNACIONAL DA ASSOCIAÇÃO KEYNESIANA BRASILEIRA (AKB), 4., 2011. **Anais...**, Rio de Janeiro, 2011.

MIRAFTAB, F. Insurgent planning: Situating Radical Planning in the Global South. **Planning Theory**, v. 8, n. 1, p. 32-50, 2009.

MONTEIRO NETO, A. **Governos estaduais no federalismo brasileiro: capacidades e limitações no cenário atual**. Rio de Janeiro, IPEA, 2013.

MONTE-MOR, R. L. O que é o urbano, no mundo contemporâneo. **Revista Paranaense de Desenvolvimento**, Curitiba, n.111, p.09-18, jul./dez. 2006.

MOTA, H. R. [Entrevista concedida a Rosa Maria Scaquetti Pinto]. Jacareí, 11 de abril de 2019.

MOURA, R.; HOSHINO, T. A. P. **Estatuto da metrópole**: enfim, aprovado! Mas o que oferece à metropolização brasileira? Observatório das Metrópoles, INCT/CNPq, Fundação Escola do Ministério Público do Paraná, 2015.

MULLER, N. L. **O fato urbano na bacia do rio Paraíba, Estado de São Paulo**. Rio de Janeiro: IBGE, 1969.

NOBRE, C.A. *et al.* Some Characteristics and Impacts of the Drought and Water Crisis in Southeastern Brazil during 2014 and 2015. **Journal of Water Resource and Protection**, v. 8, p. 252-262, 2016.

OLIVEIRA, F. **Crítica à razão dualista/O Ornitorrinco**. São Paulo: Boitempo, 2003.

OLIVEIRA, F. **Elegia para uma (re)ligião**: Sudene, Nordeste. Planejamento e Conflito de Classes. 2. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1977.

OLIVEIRA, J. O. S. de.; CHALITA, L. M.; ABITANTE, J. da C., O Vale do Paraíba sob a perspectiva de uma gestão regional. **Diálogos Sócioambientais na Macrometrópole Paulista**, v. 4, n. 4, p. 13 – 16, 2019.

OLIVEIRA, W de. **Arranjos cooperativos regionais: o Consórcio Intermunicipal do Grande ABC (GABC) e o Consórcio de Desenvolvimento Integrado do Vale do Paraíba (CODIVAP), um estudo relacional**. Tese (doutorado em Planejamento Urbano e Regional) – Universidade do Vale do Paraíba, São José dos Campos, 2020.

PASIN, J. L. **A formação histórica e cultural do Vale do Paraíba paulista**. [s.l.]; Jornal OnLine, 1992.

PASTERNAK, S.; BÓGUS, L. M. Macrometrópole paulista: estrutura sócio-ocupacional e tipologia dos municípios: Mudanças na primeira década dos anos 2000. **Rev. Bras. Estud. Urb. Reg. - RBEUR**, São Paulo, v. 21, n. 2, p. 431-450, 2019.

PEDRETTI, L. J. Entrevista concedida a Rosa Maria Scaquetti Pinto. São José dos Campos, 02 de outubro de 2020. [Conversa telefônica].

POCHMANN, M. Ajuste econômico e desemprego recente no Brasil metropolitano. **Estudos Avançados**, n. 29, n. 85, 2015.

PURCELL, M. Resisting Neoliberalization: Communicative Planning or Counter-Hegemonic Movements? **Planning Theory**, v. 8, n. 2, p. 140–165, 2009.

QUEIROZ, M. I. P. de. Sociologia - O Catolicismo Rústico no Brasil. **Revista Do Instituto De Estudos Brasileiros**, v. 5, p. 104-123, 1968.

RANDOLPH, R. Do planejamento colaborativo ao planejamento “subversivo”: reflexões sobre limitações e potencialidades de Planos Diretores no Brasil. *Scripta Nova*. **Revista eletrônica de geografia e ciências sociais**, v. 11, n. 245, 2007.

RANDOLPH, R. A nova perspectiva do planejamento subversivo e suas (possíveis) implicações para a formação do planejador urbano e regional. *In: COLÓQUIO INTERNACIONAL DE GEOCRÍTICA*, 10., 2008. **Anais....**, Barcelona, 2008.

RIBEIRO, A. C. T. Regionalização: fato e ferramenta. *In: LIMONADE, E; HAERBAERT, R.; MOREIRA, R. (Orgs.) Brasil Século XXI: por uma nova regionalização? Agentes, processos e escalas*. 2. ed. Rio de Janeiro: Letra Capital editora, 2015.

RIBEIRO-MOREIRA, P. **Le rôle des industries dans la structuration de l'espace régional** : le cas de la vallée du Paraíba, Bresil. Tese (doutorado em Geografia) - Instituto de Geografia da Universidade de Paris I, Phanteón-Sorbonne, 1982.

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

RICCI, F. **Indústrias têxteis na periferia**: origens e desenvolvimento. Taubaté: Cabral, 2006.

RODRIGUES, A. M. Estatuto da cidade: função social da cidade e da propriedade. **Cadernos Metrôpole**, n. 12, 2004.

ROJAS, E.; CUADRADO-ROURA, J. R.; GUELL, J.M.F., (eds). **Gobernar las metropolis**. Washington: Banco Interamericano de Desarrollo, 2005.

ROLNIK, R.; SOMEKH, N. Governar as metrópoles: dilemas de recentralização. **São Paulo Perspec.**, v. 14, n. 4, p. 83-90, 2000.

ROLNIK, R. É possível uma política urbana contra a exclusão? *In*: MAGALHÃES, I.; BARRETO, L; TREVAS, V. (Orgs.). **Governo e cidadania**: Balanço e reflexões sobre o modo petista de governar. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2002.

ROLNIK, R.; KLINK, J. Crescimento econômico e desenvolvimento urbano. Por que nossas cidades continuam tão precárias? **Novos estudos**, v. 89, p. 89-109, 2011.

ROY, A. Why India cannot plan its cities: informality, insurgence and the idiom of urbanization. **Planning Theory**, v. 8, n. 1, p. 76-87, 2009.

SANTOS, D. F.; FERNANDES, A. S. A.; TEIXEIRA, M. A. C.: As Regiões Metropolitanas no Brasil e o problema Institucional de Cooperação: a trajetória das Regiões Metropolitanas de Natal e Aracaju. **Cadernos EBAPE.BR** (FGV), n. 11, p. 368–382, 2013.

SANTOS, M. **A urbanização brasileira**. São Paulo: Edusp, 2005.

SANTOS, M. Atividades produtivas nos territórios rurais sob a perspectiva histórica de formação da RMVPLN. **Diálogos Sócioambientais na Macrometrópole Paulista**, v. 4, n. 4, 2019.

SANTOS, M. O. Análise institucional: o Estatuto da Metrópole e outros instrumentos normativos que tratam da questão metropolitana. *In*: MARGUTTI, B.; COSTA, M. A.; FAVARÃO, C. B. **O Brasil Metropolitano em Foco**: desafios à implementação do Estatuto da Metrópole. Rio de Janeiro: IPEA, 2018.

SÃO PAULO. Estado de. **Constituição de 1989**. LC - Lei Complementar nº 1.166, de nove de janeiro de 2012 (Atualizada até a Lei Complementar nº 1.258, de 12 de janeiro de 2015).

SÃO PAULO. Estado de. **Rede Urbana e regionalização do Estado de São Paulo**. São Paulo: Empresa Paulista de Planejamento Metropolitano S/A (Emplasa) e Fundação SEADE, 2011.

SÃO PAULO. Estado de. **Caracterização Socioeconômica das Regiões do Estado de São Paulo – Região Metropolitana do Vale do Paraíba e Litoral Norte**. Secretaria de Planejamento e Desenvolvimento Regional, 2013.

SÃO PAULO. Estado de. Secretaria do Meio Ambiente do Estado de São Paulo – SMA, Coordenadoria de Planejamento Ambiental **Meio ambiente paulista: relatório de qualidade ambiental**. BARROS, E. C. de, et. al. (Org.), 2016.

SÃO PAULO. Estado de. **Plano de Ação da Macrometrópole Paulista. 2013-2040**: Coleção carteira de projetos do PAM. São Paulo: Emplasa, 2014. v. 2.

SÃO PAULO. Estado. **Empresa Paulista de Planejamento Metropolitano S/A (Emplasa)**. Página inicial. Disponível em: <https://www.emplasa.sp.gov.br>. Acesso em 20 ago. 2019.

SÃO PAULO. Estado de. **Plano São Paulo**, 2021. Disponível em: [https://issuu.com/governosp/docs/apresenta\\_\\_o\\_plano\\_sp\\_\\_5\\_](https://issuu.com/governosp/docs/apresenta__o_plano_sp__5_). Acesso em: 30 jan. 2021.

SASSEN, S. **As cidades na economia mundial**. São Paulo: Studio Nobel, 1998.

SCAQUETTI, R. **Partido dos Trabalhadores**: a trajetória de um partido de massas a caminho do poder. Trabalho de Conclusão de Curso (Bacharelado em Ciências Sociais), Universidade do Estado de São Paulo, Araraquara, 2004.

SEADE. Fundação Sistema Estadual de Análise de Dados. **PIB dos Municípios Paulistas – 2002/2014**. (2014). Disponível em <https://www.seade.gov.br/produtos/pib-dos-municipios-paulistas/>. Acesso em 24 de mai. 2021.

SEADE. Fundação Sistema Estadual de Análise de Dados. **Seade Painel**. (2020). Disponível em <https://painel.seade.gov.br/>. Acesso em 22 de maio de 2020.

SEADE. Fundação Sistema Estadual de Análise de Dados. Fundação Sistema Estadual de Análise de Dados. **Boletim Coronavírus**. (2020a). Disponível em <https://www.seade.gov.br/coronavirus/>. Acesso em 08 de jun. 2020.

SERRANO, P. E. A. P. **O regime constitucional da região metropolitana**. Tese (doutorado em Direito) - Pontifícia Universidade Católica, São Paulo, 2009.

SILVA, M. H. A. da. **Elite e legitimação**: a criação da Faculdade de Direito em São José dos Campos. Dissertação (mestrado em Planejamento urbano e regional) – Universidade do Vale do Paraíba, São José dos Campos, 2017.

SILVA, M. P. da. [Entrevista concedida a Rosa Maria Scaquetti Pinto]. São José dos Campos, 15 de fevereiro de 2020.

SOUZA, M. A. A. de. Reconstituindo a história da região metropolitana: processo, teoria e ação. *In*: SILVA, C. A.; FREIRE, D. G.; OLIVEIRA, F. J. G. de, (Orgs.) **Metrópole**: governo, sociedade e território. Rio de Janeiro: DP&A; FAPERJ, 2006. p. 27-40.

SOUZA, C. Regiões metropolitanas: reforma do regime político e vazio de governança. *In*: DINIZ, E. (Ed.), **Globalização, Estado e desenvolvimento**. Dilemas do Brasil no novo milênio. Rio de Janeiro: FGV, 2007, p. 235-261.

SOUZA, M.L. de. **Mudar a cidade**: Uma introdução crítica ao planejamento e a gestão. São Paulo: Bertrand Brasil, 2008.

SOUZA, M. B. Reescalamento espacial do Estado desenvolvimentista no Brasil. **Mercator - Revista de Geografia da UFC**, v. 15, n. 4, p. 27-46, 2016.

STORPER, M. Governing the large metropolis. **Territory, Politics, Governance**, v. 2, n. 2, p. 115–134, 2014.

TAVARES, J. C. Planejamento Regional no Estado de São Paulo: Polos, Eixos e a Região dos Vetores Produtivos. **Rev. Bras. Estud. Urbanos Reg.**, São Paulo, v. 20, n. 2, p. 344-367, 2018.

TAVARES, J. C. Eixos, novo paradigma do planejamento regional? **Cadernos Metr pole**, São Paulo, v. 18, n. 37, pp. 671-695, set/dez, 2016.

TAVARES, S. R.; COUTO, M. F. R. O  ndice De Vulnerabilidade Social Na Região Metropolitana Do Vale Do Paraíba E Litoral Norte. *In*: Seminário Internacional sobre Desenvolvimento Regional, 8., 2017. **Anais...**, Santa Cruz do Sul, 2017.

THEIS, I. M.; STRELOW, D. R.; LASTA, T. T. CT&I e desenvolvimento desigual no Brasil:   possível outro “modelo de desenvolvimento”? **Revista Tecnologia e Sociedade**, v. 13, n. 27, p. 43-61, 2017.

THEIS, I. M. *et al.* O cavalo de Tróia e sua Barriga Verde: planejamento regional e desigualdades socioespaciais em Santa Catarina. **Revista Paranaense De Desenvolvimento**, n. 120, p. 39-56, jan./jun. 2011.

VAINER, C. B. O Plano popular da Vila Autódromo: uma experiência de planejamento conflitual. *In*: Oliveira, Fabrício Leal de; Sánchez, Fernanda; Tanaka, Giselle; Monteiro, Poliana. (Org.). **Planejamento Urbano e Conflitos Urbanos: experiências de luta**. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2016, v. 1, p. 27-64.

VAINER, C. B. Lugar, região, na o, mundo: explora es históricas do debate acerca das escalas da a o política. **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais**, v. 8, n. 2, p. 9-29, 2006.

VIEIRA, E. T. **Industrializa o e políticas de desenvolvimento regional**: o Vale do Paraíba paulista na segunda metade do século XX. Tese (doutorado em História Econômica) - Universidade de São Paulo, São Paulo, 2009.

VIEIRA, E. T.; SANTOS, M. J., Desenvolvimento econômico regional, uma visão histórica e teórica. **Revista Brasileira de Gestão e Desenvolvimento Regional**, Taubaté, v. 8, n. 2, p. 344-369, 2012.

WATSON, V. ‘The planned city sweeps the poor away...’: Urban planning and 21st century urbanisation. **Progress in Planning**, n. 72, p. 151–193, 2009.

ZIONI, S. Jeca Tatu, Mazzaropi e o Vale. **Diálogos Socioambientais na Macrometrópole Paulista**, v. 4, n 4, p. 30-32, 2019.

WIRTH, L. Urbanism as a way of life. *In*: SENNET, R. **Classic essays on the culture of cities**. Englewood Cliffs: Prentice-Hall, 1969. p. 143-64.