

**TRANSFORMAÇÕES NO PLANEJAMENTO URBANO E REGIONAL NO
ESTADO DE SÃO PAULO:
Dos Polos Regionais aos Vetores de Desenvolvimento
Macrometropolitanos**

**TRANSFORMATIONS IN URBAN AND REGIONAL PLANNING IN
THE STATE OF SÃO PAULO:
From Regional Poles to Macrometropolitan Development Vectors**

A. Anderson D. Proença

Universidade Federal de Mato Grosso do Sul - Campus Naviraí, Brasil

anderson.d.proenca@gmail.com

B. Wilson Ribeiro dos Santos Jr.

POSURB-ARQ Pontifícia Universidade Católica de Campinas, Brasil

wilson@puc-campinas.edu.br

RESUMO

Analisa-se mudanças conceituais e práticas do planejamento territorial em escala regional no Estado de São Paulo, Brasil, entre as décadas de 1950 e 2010, comparando as estratégias de regionalização no Estado de São Paulo tanto no aspecto de desenho geográfico quanto dos objetivos implícitos nas mudanças implementadas. Busca-se evidenciar uma transformação paradigmática entre um modelo de planejamento baseado em Polos de Desenvolvimento, representado pelas Regiões Administrativas, Regiões de Governo e Regiões Metropolitanas, e o atual paradigma de Vetores Territoriais de Desenvolvimento. Têm-se como hipótese central de investigação a mudança de paradigma no planejamento territorial estadual onde, (1) ao contrário do que aponta o senso comum, a atividade de planejamento urbano e regional ainda persiste como uma prática relevante na organização do território contemporâneo (2), os atuais planos para a Macrometrópole Paulista tendem a concentrar ainda mais o desenvolvimento nas regiões que historicamente apresentam os melhores índices econômicos do Estado.

Palavras-chave: Macrometrópole Paulista, Polos de Desenvolvimento, Planejamento urbano e regional, Vetores de Desenvolvimento Territorial.

Linha de Investigação: 1: Cidade e projeto. Planejamento, políticas e governança

ABSTRACT

The conceptual changes and practices of territorial planning on a regional scale in the State of São Paulo, Brazil, between the 1950s and 2010 are analyzed, comparing state regionalization strategies both in terms of geographic design and the objectives implicit in each one of those strategies. It is demonstrated a paradigmatic transformation between a planning model based on Development Urban Cores represented by the Administrative Regions, Government Regions and Metropolitan Regions, and the current of Territorial Development Vectors paradigm. The central hypothesis of investigation is the paradigm shift in state territorial planning where, (1) contrary to what is common sense, the activity of an urban and regional planning activity still persists as a relevant practice in the organization of contemporary territory (2) , the current plans for Macrometrópole Paulista tend to concentrate even more, but the development in the regions that historically present the best economic indexes of the State.

Keywords: Development Urban Cores, Regional and Urban Planning, São Paulo's Macrometropolis, Territorial Development Vector

Research line: *Cidade e projeto*. Planeamento, políticas y governança

Introdução – Histórico do conceito de polo de desenvolvimento no planejamento territorial do Estado de São Paulo

A origem do planejamento territorial no Estado de São Paulo remonta às proposições realizadas pela Society for Graphic and Mecanographic Analysis (SAGMACS), comandada pelo padre Luis-Joseph Lebre, para a Comissão Interestadual da Bacia Paraná-Uruguaí (CIBPU) na década de 1950. Os estudos elaborados pela SAGMACS, intitulados “Problemas de Desenvolvimento: Estudo das necessidades e possibilidades do Estado de São Paulo” de 1952, e “Estrutura Urbana da Aglomeração Paulistana” de 1957 tinham como objetivo a desconcentração da estrutura produtiva paulista, e serviram como base para o Plano de Ação de Governo do Estado (PAGE) durante o governo Carvalho Pinto em 1959, estipulando uma divisão administrativa em 11 regiões correspondentes às regiões de influência dos polos de desenvolvimento propostos pela equipe de Lebre (Cordovil & Cestaro, 2016).

Tal concepção de regionalização baseada em polos de desenvolvimento regional estava associada à política econômica-territorial do governo militar do período, conforme exposto no II Plano Nacional de Desenvolvimento (PND) de 1974 que definia as diretrizes para a desconcentração da, até então, altamente aglomerada produção industrial no eixo São Paulo – Rio de Janeiro. A Comissão Nacional de Política Urbana (CNPU), que criou as diretrizes para a interiorização do desenvolvimento econômico vinculadas ao II PND, estipulou assim a “melhor distribuição espacial da população e das atividades produtivas” de forma a constituir uma rede de interações urbanas funcionais de acordo “com prioridades e diretrizes regionais e setoriais”.

Com semelhante objetivo foram criadas as Regiões Administrativas (RA) do Estado de São Paulo, através do Decreto 48.162, de 3 de julho de 1967. Aprofundava-se assim o conceito de polos de desenvolvimento iniciado com a SAGMACS, ao estipular a descentralização de serviços e políticas públicas para cidades que deveriam se consolidar como núcleos econômicos e terciários para a região do entorno. Assim, as regiões administrativas caracterizavam-se por “áreas geográficas definidas em diferentes escalões e associadas cada uma delas a um polo urbano principal” (São Paulo, 1967).

A criação das Regiões de Governo, através do Decreto nº 22.592 de 22 de agosto de 1984, ampliaria a ideia de polos de desenvolvimento como norteadora das políticas de regionalização de São Paulo a partir da determinação de 42 Regiões de Governo com uma abrangência muito semelhante à das sub-regiões administrativas existentes desde 1967. Aprofundar-se-ia assim a tendência de descentralização territorial-administrativa que acompanharia a política nacional durante a década de 1980 (que culminaria com a primeira Constituição Federal após a redemocratização do país, em 1988), já que as Regiões de Governo passaram a contar com Escritórios Regionais e Colegiados de Administração Estadual e Municipal, responsáveis pela gestão e administração do território em um nível ainda mais local que o das Regiões Administrativas (São Paulo, 1984).

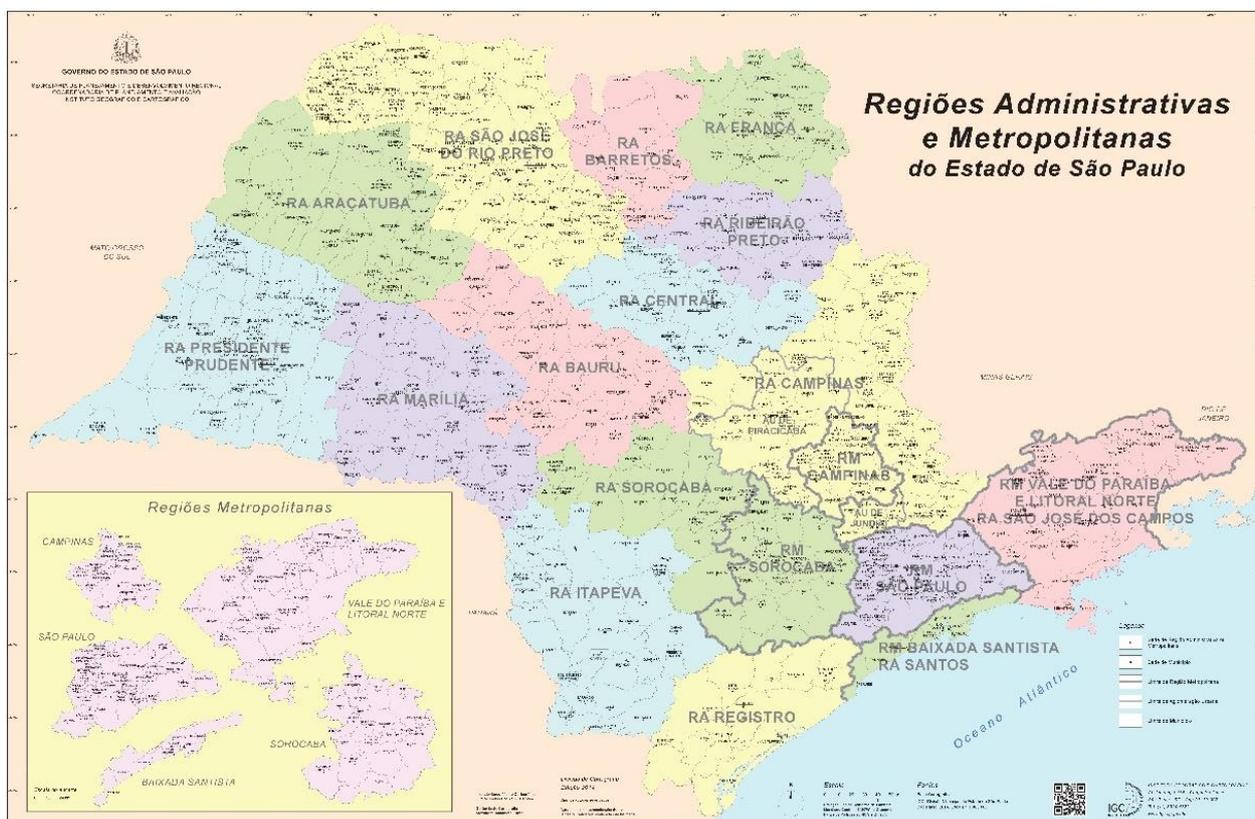


Figura 1: Regiões Administrativas e Regiões de Governo no Estado de São Paulo. Fonte: Instituto Geográfico e Cartográfico do Estado de São Paulo, 2014.

A promulgação da Constituição Federal de 1988 foi o marco regulatório que definiu a descentralização da gestão territorial do país ao alterar, entre outros aspectos, a responsabilidade de criação de regiões metropolitanas da União para os Estados e promover maior flexibilização legislativa que incidiu em um crescimento exponencial na criação de novos municípios no país. Além da descentralização na criação de regiões metropolitanas, foram instituídas as aglomerações urbanas e as microrregiões como novas categorias de unidade regional, ampliando as possibilidades de articulação na política territorial urbana no país.

O conceito de então de região metropolitana, ainda que reconhecendo as problemáticas e potencialidades comuns a núcleos urbanos conurbados física ou funcionalmente, ainda mantinha a ideia de uma cidade-núcleo a partir da qual se espalharia o tecido e os serviços urbanos. Isto se expressa na criação das regiões metropolitanas paulistas desde então, com exceção do caso da Baixada Santista onde ainda há um reconhecimento maior da sinergia urbana em si, que reproduzem um modelo de gestão territorial baseado na ideia de uma região comandada por um núcleo urbano central irradiador de desenvolvimento.

Foram criadas cinco regiões metropolitanas no Estado de São Paulo neste período, além da Região Metropolitana de São Paulo que já existia desde 1973, criada pelo Governo Federal durante o período de Ditadura Militar. A criação destas cinco regiões metropolitanas pode ser dividida em dois períodos; (1) a criação das RMs da Baixada Santista (1996) e Campinas (2000), fruto de uma discussão que vinha ocorrendo desde o início da década de 1990 sobre a dispersão do processo de metropolização para o interior do Estado ao considerar duas regiões de evidente conurbação física do tecido urbano e, (2) a criação das RMs do Vale do Paraíba e Litoral Norte (2012), Sorocaba (2014) e Ribeirão Preto (2016), já na década de 2010, prevalecendo fatores de integração econômica sobre a organização espacial para definição destas RMs.

A Macrometrópole Paulista e o planejamento territorial difuso

As origens conceituais do que hoje é o recorte definido como Macrometrópole Paulista remonta aos estudos realizados nas décadas de 1960 e 1970 sobre a então denominada “São Paulo Exterior”, referindo-se a dispersão industrial e urbana nas regiões de entorno da Grande São Paulo. Estudava-se no momento a disseminação do modo de vida, das atividades econômicas e dos serviços tipicamente metropolitanas (no caso, referentes à Região Metropolitana de São Paulo) para as regiões do entorno imediato à capital paulista como decorrência do processo de desconcentração da produção industrial da capital e na criação de polos urbanos industriais e de serviços no interior do estado (São Paulo [Estado], 2001).

O tema da formação de uma megarregião urbanizada voltou à pauta do planejamento territorial paulista na década de 1990, com a realização de estudos por parte da Emplasa (Empresa Paulista de Planejamento Metropolitano S/A) sobre o então denominado Complexo Metropolitano Expandido (CME), em 1996. O CME, no momento, foi caracterizado como fruto da “expansão funcional e de ofertas da Região Metropolitana da Grande São Paulo” para o entorno imediato da capital, delimitado pelas regiões de Campinas, São José dos Campos, Santos e Sorocaba. O estudo sobre a formação do CME concentrava-se no potencial econômico derivado da conurbação entre as metrópoles paulistas, apresentando-se como um “objeto da ação de comunicação e ‘marketing’ do sistema metropolitano”, sobre uma “territorialidade útil”, na qual os órgãos de gestão governamental governo poderiam “organizar sua ação tendo em vista sustentar a competitividade e promover o polo em sua maior abrangência funcional, de fatores, e territorial” (São Paulo [Estado], 2001, p. 30).

Na mesma década de 1990 também foi retomada a nomenclatura de Macrometrópole Paulista para se referir ao planejamento de um *continuum* entre metrópoles no Estado de São Paulo. Em 1993 foram definidas estratégias de planejamento territorial por parte do governo estadual que considerava como Macrometrópole Paulista o conjunto das metrópoles de São Paulo, Baixada Santista e Campinas (a primeira que já era considerada região metropolitana desde a década de 1970, enquanto as duas seguintes viriam a ser instituídas respectivamente em 1996 e 2000), e que constituía uma “Região de Planejamento de Interesse Metropolitano” (Emplasa, 1993). O conceito territorial neste caso diferenciava-se do CME pois já havia uma

compreensão mais complexa do fenômeno urbano-regional em si, e não pela expansão das atividades metropolitanas da capital para o interior (Negreiros, 2010).

Na década de 2010 o conceito de Macrometrópole Paulista foi retomado com mais vigor ao nuclear boa parte do planejamento regional metropolitano executado pela Emplasa desde então, e ao reconhecer a formação de uma “extensa região urbana derivada da interiorização do desenvolvimento econômico e desconcentração produtiva e populacional da Região Metropolitana de São Paulo (RMSP)”, cuja “a conurbação entre municípios só não se completou pela presença de áreas protegidas e pela existência de barreiras físicas” (Emplasa, 2015b, p. 16).

Foi dado um destaque claro para as infraestruturas de transporte e circulação, entendendo que o sistema de fluxos era determinante na organização da rede urbana da Macrometrópole Paulista, caracterizada por “um novo padrão de urbanização – a extensiva –, onde são ultrapassados os limites físicos municipais e metropolitanos”, por sua vez condicionados por “um sistema urbano pluriarticulado de habitação, produção, infraestrutura, serviços e equipamentos públicos e privados” (Emplasa, 2014, p. 20). A visão economicista permanecia, já que o próprio foco na conectividade territorial era pautado por “algumas dimensões setoriais do desenvolvimento que respondem pelas condições de conectividade e competitividade econômica do território e que podem garantir que a região continue bem situada nas decisões de localização de investimentos produtivos” (Emplasa, 2015a, p. 17).

O mais recente documento sobre o planejamento territorial para a Macrometrópole Paulista enfatiza ainda mais a temática de fluxos e circulação. Sob esta nova diretriz de planejamento, o território paulista passou a ser concebido como uma rede de fluxos, estruturado pelas infraestruturas de circulação de pessoas, bens e mercadorias. Daí a classificação da Macrometrópole em seis vetores: (1) Vetor de desenvolvimento perimetral (entre Sorocaba, Campinas, São José dos Campos e São Sebastião), (2) Vetor metropolitano de São Paulo, (3) Vetor de desenvolvimento do Vale do Paraíba (ao longo da rodovia Pres. Dutra), (4) Vetor de corredor de exportação (entre o planalto e o porto de Santos), (5) Vetor de desenvolvimento Bandeirantes (eixo ao longo da rodovia dos Bandeirantes, entre São Paulo, Campinas, Rio Claro e Piracicaba), e (6) Vetor de desenvolvimento Sorocaba (eixo ao longo da rodovia Castello Branco, entre São Paulo e Sorocaba, como demonstra a figura 2.

A determinação destes vetores lineares de desenvolvimento simultaneamente legitima as consequências das políticas de interiorização da produção industrial durante o século XX, sob o paradigma de gestão territorial dos polos industriais regionais, e aponta os novos caminhos de planejamento territorial agora com foco nas infraestruturas de circulação e escoamento de mercadorias. Como aponta o trabalho de Tavares (2018), a conformação de vetores territoriais de expansão econômica e urbana está diretamente relacionada às ações históricas da política paulista entre 1910 e 1980 de construção de rodovias e de implantação de distritos industriais nos polos regionais do Estado:

Os polos urbanos não equilibraram o desenvolvimento, mas concentraram o crescimento. Já as rodovias assumiram um papel preponderante no direcionamento da urbanização, pois consolidaram vetores de propagação de novas frentes de expansão da atividade produtiva. A partir da polarização da capital, a infraestrutura rodoviária reforçou a economia de escala e a importância da própria capital e seus arredores, induzindo uma controlada interiorização da atividade industrial (Tavares, 2018, p. 363).

VETORES TERRITORIAIS

Plano de Ação da Macrometrópole Paulista

Identificação de dinâmicas urbanas características e sistêmicas

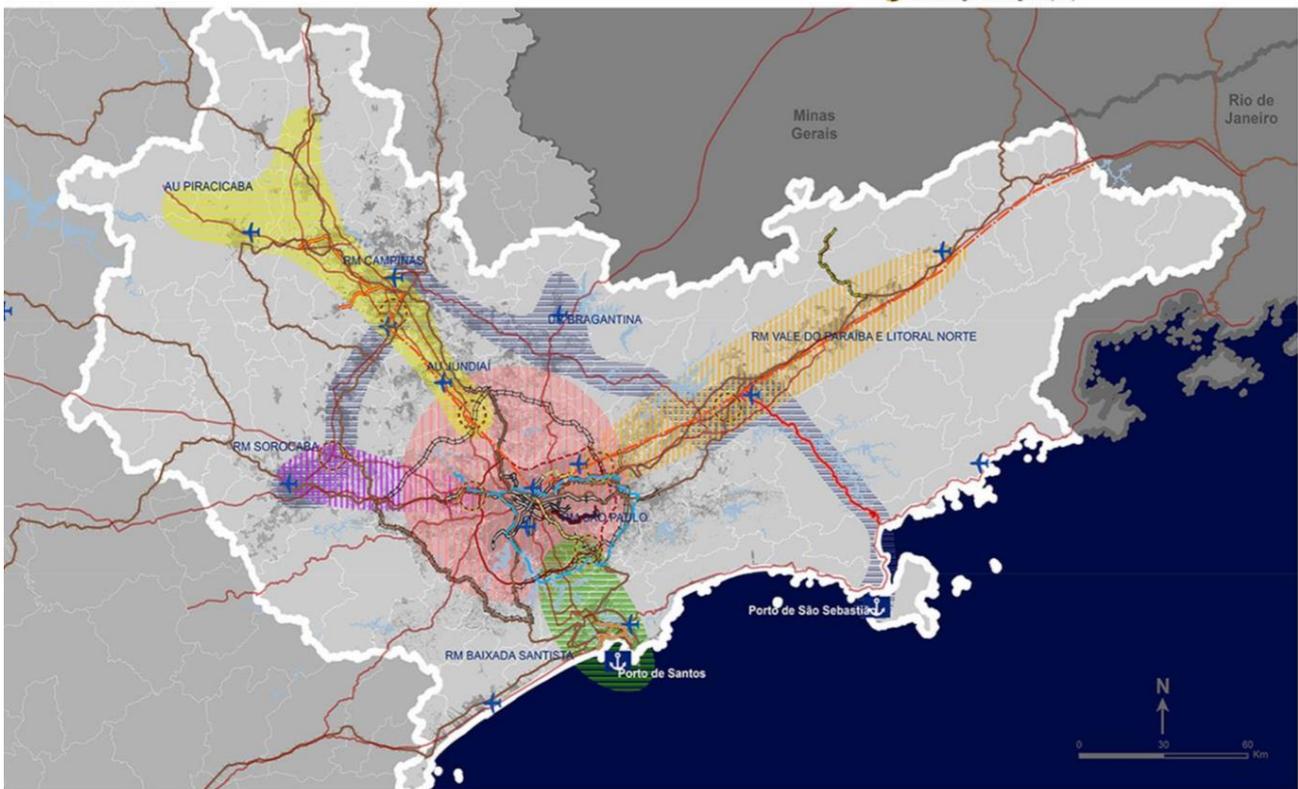


Figura 2: Vetores Territoriais da Macrometrópole Paulista. Fonte: Emplasa, 2014

Embora representem uma estratégia distinta de regionalização, os Vetores de Expansão da Macrometrópole Paulista se relacionam diretamente com o paradigma anterior de planejamento territorial ao se estabelecer justamente nas vias que ligavam os principais polos de desenvolvimento regional. Mesmo a Macrometrópole já sendo um território privilegiado na concentração de capitais, delinea-se desta forma os eixos – e não as regiões - de maior concentração econômica e demográfica. Ao se delinear os vetores de expansão ao longo das rodovias que ligam as regiões de maior desenvolvimento, e não através de, por exemplo, a Rodovia Fernão Dias (BR-381), ou da Rodovia Regis Bittencourt (BR-116), enfatiza-se a concentração econômica e demográfica do Estado em determinados vetores específicos associados às conexões internas paulistas, omitindo algumas das principais ligações interestaduais.

Tendências de organização territorial no Estado de São Paulo

A determinação dos Vetores de Desenvolvimento Regional reconhece uma nova formação de organização do território regional estreitamente relacionada à formação de corredores de produção e escoamento de mercadorias. Focado nos setores mais modernos da indústria, corresponde às teorias de reestruturação da cadeia produtiva que afirmavam a tendência à uma nova reconcentração das estruturas produtivas após a fase de desconcentração geográfica que marcou a economia mundial a partir da década de 1970. Assim, a aparente fragmentação da cadeia produtiva e da urbanização, na verdade respondem por uma nova concentração, desta vez não mais vinculada a um ponto territorial específico, mas sim a vetores lineares regionais que reúnem simultaneamente as melhores condições para a produtividade e fluidez territorial, correspondendo à dinâmicas de reconcentração econômica prenunciadas nas últimas décadas do século XX (Benko, 1999; Lipietz, 1988).

Portanto, a disposição dos vetores lineares chancela, do ponto de vista político e de gestão territorial, processos territoriais que ocorrem associados especificamente à atual organização econômica globalizada. O conceito de polo urbano de desenvolvimento regional cai em desuso à medida que, no contexto da estrutura produtiva contemporânea, as infraestruturas de circulação territorial passam a ser predominantes nas estratégias locais das empresas, em detrimento da importância das estruturas baseadas em polos, como os distritos industriais.

O fator de acessibilidade territorial passa a ser mais determinante em um contexto de cadeia produtiva fragmentada na qual o processo de fabricação de mercadorias depende, cada vez mais, de peças e produtos produzidos de forma independente e reunidos em uma planta de montagem. Neste contexto de economia globalizada e linha de montagem fragmentada, a economia de aglomeração (a principal vantagem geográfica dos polos de desenvolvimento) passa a ser um fator menos determinante que as possibilidades de transporte e circulação territorial.

Tais características também reforçam as tendências ao crescimento da urbanização dispersa e fragmentada, sobretudo mais presente nos contextos de megaregiões urbanizadas como a Macrometrópole Paulista. Em pequena escala, este fenômeno se assemelha à formação de um “mosaico” de pequenos núcleos urbanos encerrados dentro dos próprios muros, segmentados do restante do tecido urbano, relacionando-se diretamente com o espaço regional/macrometropolitano através do acesso direto ao sistema rodoviário inter-regional. Em uma escala mais ampla, este fenômeno induz a formação de corredores de urbanização quase ininterrupta devido a conurbação entre estes fragmentos urbanos. Esta é, portanto, a forma predominante da urbanização associada à formação dos vetores de desenvolvimento econômico, quando tanto as novas tipologias produtivas/logísticas quanto as residenciais e comerciais que as seguem, localizam-se prioritariamente ao longo das rodovias atraídos pelas múltiplas possibilidades de circulação e acesso ao espaço da Macrometrópole como um todo.

Conclui-se, portanto, que a mudança conceitual do planejamento territorial paulista em favor dos vetores de desenvolvimento interregionais ratifica a insuficiência da regionalização tradicional, como as regiões metropolitanas, perante a dinâmica urbana econômica contemporânea. Confirma assim o papel do Estado de fornecedor de infraestrutura territorial para dar suporte à instalação das grandes empresas, em especial as multinacionais que acabam por desenhar novas relações regionais de acordo com as suas estratégias de localização geográfica. Neste sentido enfraquece-se as tradicionais regionalizações à medida em que tais

empresas passam a tecer relações diretas com sua rede globalizada de produção e distribuição graças, claro, a difusão das tecnologias de informação. Esvai-se o papel das centralidades urbanas tradicionais na proporção em que se fortalece a atribuição dos grandes suportes de logística e circulação.

Bibliografia

- BENKO, G. (1999). *Economia, espaço e globalização na aurora do século XXI*. São Paulo: HUCITEC.
- BENKO, G. (1999). *Economia, espaço e globalização na aurora do século XXI*. São Paulo: Hucitec.
- COROVIL, F. C., & CESTARO, L. R. (2016). DAS UTOPIAS COMUNITÁRIAS À MODERNIZAÇÃO DO ESTADO: O PLANEJAMENTO REGIONAL EM SÃO PAULO E NO PARANÁ, BRASIL, A PARTIR DA ATUAÇÃO DA SAGMACS (1950-1960). *XIV Coloquio Internacional de Geocrítica*, 1-26.
- EMPLASA (1993). *Dinâmica da Macrometrópole - análise introdutória*. Emplasa/Secretaria do Estado de Planejamento e Gestão/São Paulo [estado], São Paulo.
- EMPLASA (2014). *Emplasa 40 anos de planejamento metropolitano*. Emplasa/Secretaria Estadual da Casa Civil/São Paulo [estado], São Paulo.
- EMPLASA (2015a). *Plano de Ação da Macrometrópole Paulista 2013 : 2040 - O futuro das metrópoles paulistas*. Emplasa/Secretaria Estadual da Casa Civil/São Paulo [estado], São Paulo.
- EMPLASA. (2015b). *Plano de Ação da Macrometrópole Paulista 2013 : 2040 - Uma visão da Macrometrópole*. Emplasa/Secretaria da Casa Civil/São Paulo [estado], São Paulo.
- LIPIETZ, A. (1988). *O capital e seu espaço*. São Paulo: Nobel.
- NEGREIROS, R. (2010). *Políticas de Crescimento da Macro Região e a Integração dos Modos de Transporte*. Emplasa, São Paulo.
- SÃO PAULO [Estado]. (2001). *Complexo Metropolitano Expandido de São Paulo - apresentação geral*. Governo do Estado de São Paulo/Secretaria dos Transportes Metropolitanos/Emplasa - Empresa Metropolitana de Planejamento da Grande São Paulo SA, São Paulo.
- SÃO PAULO. (1967). *Decreto n. 48.162, de 3 de julho de 1967. Dispõe sobre normas para regionalização das atividades da administração estadual*. São Paulo: Diário Oficial - Executivo.
- SÃO PAULO. (1984). *Decreto nº 22.592 de 23 de agosto de 1984. Dispõe sobre descentralização das atividades do Estado, mediante criação de novas Regiões de Governo*. São Paulo: Diário Oficial - Executivo.
- TAVARES, J. C. (mar. de 2018). Planejamento Regional no Estado de São Paulo: Polos, Eixos e a Região dos Vetores Produtivos. *Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais*, 20(2), 344.