ISSN: 1984-8781 - Anais XVIII ENANPUR 2019. Código verificador: **IRCyKOpUMi5Z** verificar autenticidade em: http://anpur.org.br/xviiienanpur/anais

MACROMETRÓPOLE PAULISTA: apontamentos sobre uma nova unidade de planejamento

Autores:
Ana Lia Leonel - UFABC - analialeonel@gmail.com
Silvana Zioni - UFABC - silvana.zioni@ufabc.edu.br
Sandra Momm - UFABC - sandra.momm@ufabc.edu.br

Resumo:

A Macrometrópole Paulista (MMP) é uma região no estado de São Paulo com características heterogêneas resultante de dinâmicas territoriais complexas. Apesar da emergência como unidade de planejamento estadual esta região não é formalmente institucionalizada e sua definição não possui contornos rígidos. Partindo da hipótese que a região é resultante de uma urbanização extensiva, fenômeno global associado com a concepção da mega-cidade região, e que existem interesses em disputa no estabelecimento desse território, este trabalho discute qual o perímetro da MMP. Com base na análise do Plano de Ação da Macrometrópole Paulista (PAM), estabelecido pela Emplasa, e do Plano Diretor de Aproveitamento de Recursos Hídricos para a Macrometrópole Paulista, estabelecido pelo DAEE, são pontuados os critérios que influenciam o desenho dessa unidade e interesses que influenciam o seu planejamento e governança.

MACROMETRÓPOLE PAULISTA

Apontamentos sobre uma nova unidade de planejamento

INTRODUÇÃO

O processo de produção do espaço contemporâneo apresenta um fenômeno de urbanização extensiva, heterogênea e multicêntrica sob a hegemonia de um modelo de desenvolvimento flexível, pós-Keynesiano e neoliberal. Em um primeiro momento, vários conceitos foram utilizados para definir o processo de expansão urbana – metrópole, conurbação, megalópole e cidade região global. Mais recentemente, respondendo às mudanças observadas, surge o conceito da mega-cidade região, que para Hall e Pain, (2006 apud XU-YEH, 2012, p.2) engloba espaços que são separados em termos institucionais e mesmo em termos das relações funcionais mais cotidianas, mas que possuem, entre si, grande fluxo de pessoas e informações.

Nesse contexto, reacende-se o papel da região, mas que requer um novo regionalismo. Outrora caracterizado por uma agenda desenvolvimentista ou de equilíbrio regional, esse regionalismo se vê diante de um dilema de planejamento e governança, de um lado tentando institucionalizar o padrão dessa urbanização extensiva e, de outro, sendo cooptado pela agenda de investimentos e infraestrutura (que caminham juntos) de setores, corporações e municipalidades. Especialmente nos países periféricos, a precariedade e a informalidade se movimentam conjuntamente com os fluxos de capital e investimentos, buscando buracos locacionais para moradia e geração de renda.

No Brasil, destaca-se a emergência de uma nova escala regional de planejamento e governança – a Macrometrópole Paulista (MMP), uma região complexa que concentra riqueza e desigualdade (CASTRO, SANTOS-JUNIOR, 2017) e que vem sendo objeto de discussão, considerada recentemente como plataforma territorial de planejamento e integração de políticas públicas setoriais (EMPLASA, 2014; CASTRO, SANTOS-JUNIOR, 2017; TAVARES, 2018). Apesar de a MMP não ser regulamentada por lei específica, a Emplasa por meio do Plano de Ação da Macrometrópole Paulista 2013-2014 (PAM) (EMPLASA, 2014) inseriu a região no sistema de planejamento do estado de São Paulo (TAVARES, 2018).

A proposição do governo do Estado de São Paulo em institucionalizar essa nova escala, apresentada em 2011, já trazia uma contestação ao processo de regionalização do Estado visto que alertava que as "políticas públicas, no Estado, em geral desconsideram a dimensão territorial do desenvolvimento, ou, quando muito, consideram-na apenas de

maneira lateral" (SÃO PAULO, 2011, p.18). A compreensão da complexidade de se ter o território como plataforma de integração de políticas e ações de governo se revelava frágil em relação ao desenvolvimento regional.

Desde então, e mesmo que o número de regiões metropolitanas tenha dobrado, os desafios também aumentaram nessa mesma proporção, visto que o alcance dos arranjos institucionais federativos para responder às demandas de interesse comum, animadas por espírito colaborativo e associativo, parecem não superar as fronteiras dos municípios ou os traumas da centralização, por mais que garantida a institucionalização dos diferentes agenciamentos, arranjos e estruturas regionais de caráter metropolitano (MENCIO, ZIONI, 2017).

O recorte da 'Macrometrópole Paulista' – arredores territoriais das aglomerações metropolitanas – parece indicar a construção de uma nova escala de governança e planejamento. Ainda que sua institucionalização padeça da mesma fragilidade das metrópoles brasileiras, a MMP pode ser entendida como um território dos mais dinâmicos processos da urbanização contemporânea. Tais territórios denotam as demandas de processos produtivos mais flexíveis, onde fluxos e arranjos, redes de infraestrutura e estruturas de produção, presididos pela troca de insumos, produtos e informações, caracterizam as novas formas de polarização da metrópole. Essa metrópole maior estende-se por espaços regionais, conecta-se a outros polos regionais e centralidades metropolitanas, abrangendo seus entornos rurais e hinterlândia por vezes precários, dispersos e isolados, tornando-se cada vez mais ampliada e diversificada e com forte impacto no meio natural.

A Emplasa define a Macrometrópole Paulista a partir da lógica de adensamento urbano, interação espacial e integração funcional entre os principais centros urbanos do estado e espraiamento metropolitano, considerando as Regiões Metropolitanas, aglomerações urbanas e unidade regional, compreendendo as institucionalizadas Regiões Metropolitanas de São Paulo, Baixada Santista, Campinas, Sorocaba e Vale do Paraíba e Litoral Norte, e também as aglomerações urbanas de Jundiaí e Piracicaba e a unidade regional de Bragança Paulista (EMPLASA, 2014; NEGREIROS, SANTOS, MIRANDA, 2015; CASTRO, SANTOS-JUNIOR, 2017, TAVARES, 2018). Ao mesmo tempo, essa conformação institucional pode não dar conta de todas as dinâmicas que acontecem na região e não podemos entender esse limite com rigidez, a região pode ser considerada a partir de outros interesses e especificidades e analisada com outras conformações. Por exemplo, o Plano Diretor de Aproveitamento de Recursos Hídricos para a Macrometrópole Paulista, elaborado pelo DAEE, entende a região pelo ponto de vista do abastecimento hídrico e compõe a região segundo esta relação e considerando as Unidades de Gerenciamento de Recursos Hídricos – UGRHIs (DAEE, 2013).

Analisando a MMP a partir destes dois planos salta aos olhos a diferença no perímetro da região composta por 174 (segundo sítio eletrônico da Emplasa) e 180 (DAEE, 2013) municípios, expressa na Figura 1. Dado essa diferença inicial é relevante analisar e entender a conformação da região e como ela vem sendo considerada, para termos clareza sobre como podemos compreender essa região. Dessa maneira, a questão que este artigo discute é: Qual o perímetro da macrometrópole paulista? Os objetivos desta pergunta são

explorar quais os principais interesses em jogo que influenciam o desenho do planejamento e governança da região, e partindo dos planos formulados pela EMPLASA e pelo DAEE, explorar o significado de se propor limites mais ou menos rígidos a configuração de um processo que se apresenta multiescalar e dinâmico.

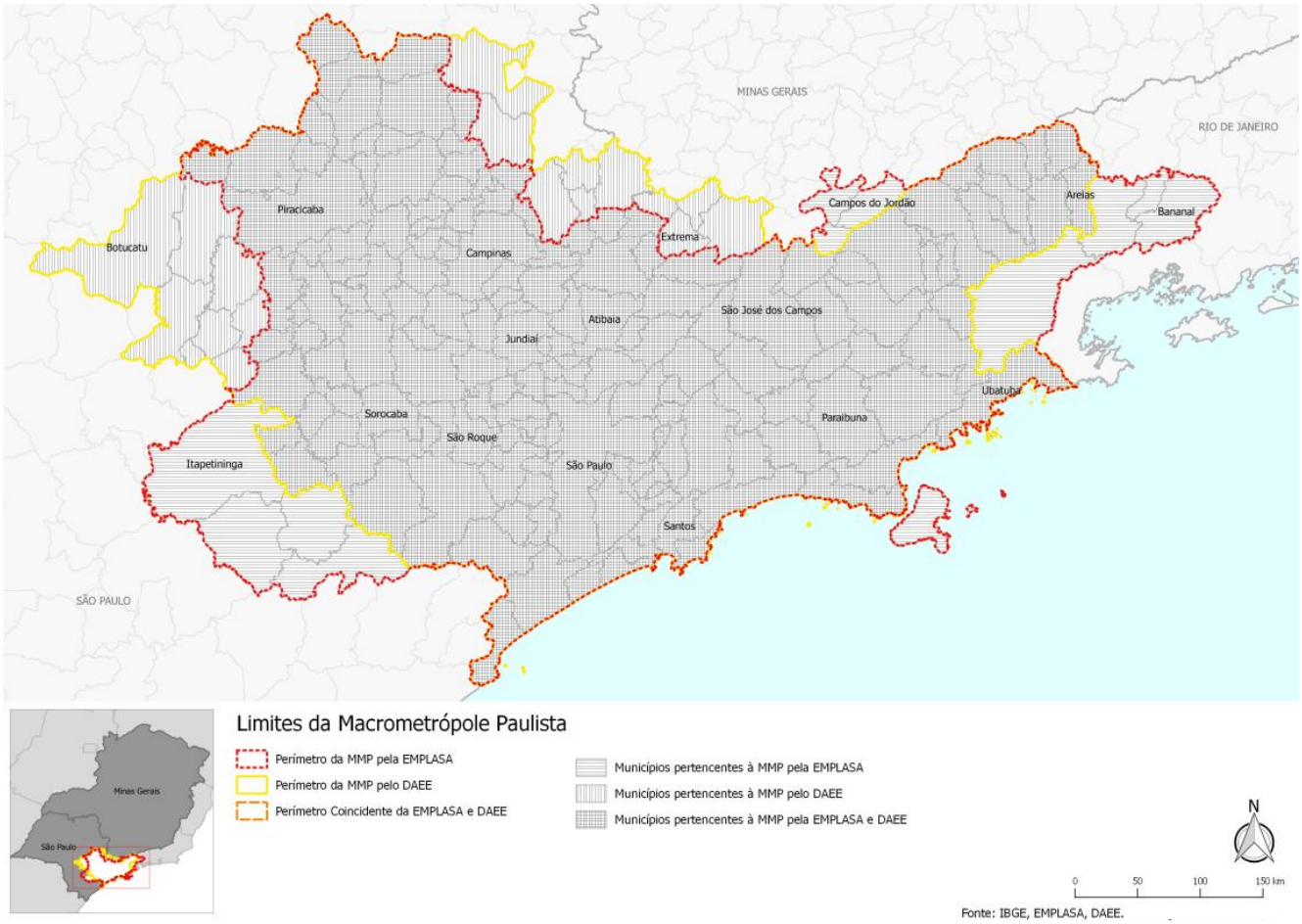

Figura 1 – Limites da Macrometrópole Paulista estabelecidos pela Emplasa e pelo DAEE. Elaboração própria.

OS LIMITES DA MACROMETRÓPOLE PAULISTA

O debate sobre regionalização e reescalonamento do Estado é extenso e complexo, no caso de considerarmos a Macrometrópole Paulista, é um assunto de grande relevância para compreender a constituição deste território, que vai além do espaço em si, mas relaciona "a construção/transformação espacial do poder do Estado" (BRENNER, 2018, p.108) num processo de articulação/desarticulação que não é fixo nem homogêneo, levando a processos descontínuos de desenvolvimento. Entender os atores e disputas nesse território que conduzem a essa nova conformação, que pressionam o Estado à institucionalização de uma nova escala, no sentido em que o movimento relacionado com as mudanças regulatórias e institucionais está relacionado com a mudança dos padrões

espaciais e com a desigualdade dessas regulações dependendo dos espaços e escalas, num sentido de seletividade escalar. (ALLEN, J; COCHRANE, A; MASSEY, 2002; MAGALHÃES, 2008; HAESBAERT, 2010; XU, YEH, 20103; BRANDÃO, FERNÁNDEZ, RIBEIRO, 2018).

Nas décadas de 1970 e 1980, com a pressão do processo de globalização econômica cobrando a diminuição do papel dos governos nacionais na ação e regulação do desenvolvimento, a escala local e as cidades ganharam proeminência e, logo após, emergiu o entendimento da região como unidade territorial da globalização (HAESBAERT, 2010). Tal região abriga uma série de características que conformam o conceito de cidade-região, entendida "como a área metropolitana mais concisa somada de seu entorno imediato, incluindo uma série de centralidades de pequeno e médio porte no alcance dos processos de metropolização" (MAGALHÃES, 2008, p.9). No mesmo sentido, Xu e Yeh, (2010, p.1), citando o trabalho de Peter Hall e Pain (2006), entendem que uma cidade-região se configura como um cluster de cidades e regiões metropolitanas contíguas, separadas do ponto de vista administrativo, intensamente conectadas entre si, mas principalmente nucleadas por uma grande cidade central.

Foi a partir da década de 1970 que regiões metropolitanas (RM) foram identificadas no entorno de nove capitais do Brasil. Desde então, 50% da população brasileira pode ser considerada 'metropolitana', pois além das 12 maiores capitais, entre as quais se destaca a Região Metropolitana de São Paulo (RMSP) como a 'grande metrópole nacional' (IBGE, 2008), polo de uma macro cidade-região, a chamada Macrometrópole Paulista, muitas outras áreas metropolitanas passaram a ser reconhecidas, configurando uma variada gama de circunstâncias e tipologias de metrópoles, em torno de cidades não capitais e em espaços sub-regionais. Entretanto, não se pode esquecer que no Brasil os conceitos de metrópole e região metropolitana são controversos, apontando para a "conciliação e divórcio destes dois processos, um de natureza espacial e outro institucional" (FIRKOWSKI, 2013, p. 21). Já no caso paulista, com maior ou menor adequação, o processo de concentração, expansão e diferenciação de uma densa rede urbana a partir da RMSP é incontestável.

De fato, a constituição da RMSP buscou fazer coincidir o território metropolitano ao da bacia hídrica do Alto Tietê. Ocupando cerca de 8 mil km2, a RMSP havia sido criada pela Lei Complementar Federal nº 14, de 1973, abrangendo o mesmo território que hoje é composto por 39 municípios. Apesar de dispor desde a década de 1970 de organismos estaduais voltados para assuntos metropolitanos e de experiências importantes de planos e políticas integradas, houve um longo lapso institucional até a regulamentação da RMSP por lei estadual, como estabelecera a Constituição Federal de 1988, lapso este que se prolongou até 2011. Durante este período, preponderou o fato metropolitano: o território da mais concentrada e intensa urbanização brasileira – a metrópole extravasava os limites originais da RMSP, permitindo que novos arranjos de gestão regional, integrada ou cooperativa respondessem às demandas e especificidades funcionais ou setoriais do processo de metropolização.

A extensa zona circunvizinha à Região Metropolitana da Grande São Paulo, ao final dos anos de 1980, já era denominada 'Macrometrópole' de São Paulo para justificar a outorga e concessões de rodovias para a DERSA – Desenvolvimento Rodoviário S.A, para implantação de rodovias. O Plano Estadual de Recursos Hídricos, em sua versão de 1990, já

considerava a necessidade de dar um tratamento especial às unidades hidrográficas da porção leste do Estado de São Paulo, consideradas como áreas críticas. O arranjo espacial macrometropolitano serviria tanto pelo fato de se tratar de unidades – hidraulicamente conectadas – situadas no entorno da Grande São Paulo, como por corresponderem àquele território de intensa metropolização – áreas onde a industrialização já estava consolidada, mas que tendia a se expandir; ou seja, já era possível prever que a demanda pelo uso de água se daria em níveis superiores a oferta de suas bacias, e uma 'Macrometrópole Hídrica' seria assumida como estratégica para garantir o uso múltiplo de recursos hídricos na região em 2008, integrados pelas as Unidades de Gerenciamento de Recursos Hídricos do Alto Tietê; Piracicaba, Capivari e Jundiaí, Baixada Santista; Sorocaba, Médio Tietê e Paraíba do Sul, por meio do Decreto nº 52.748/2008. Diferentes enfoques e recortes territoriais participam da constituição da MMP, como explicitado no estudo sobre Rede Urbana e Regionalização do Estado de São Paulo (SEADE, 2011).

Apesar da proximidade da conceituação de Cidade-região e a interpretação mais abrangente sobre a Macrometrópole Paulista, temos nesta região brasileira uma conformação única, com suas peculiaridades que em alguns aspectos convergem com definições territoriais conhecidas, mas em outros apresentam dinâmicas que não se encaixam. O PAM considera que

> A estruturação da MMP corresponde à prevalência de um novo ciclo urbano e/ou de um novo padrão de urbanização, o qual pode ser qualificado como de urbanização dissipada, dispersa ou difusa, para fazer referência aos espaços urbano-regionais constituídos pela tendência à urbanização total do território, a partir de um padrão de expansão urbana a que se associaram novas formas de organização e de ocupação do solo. (EMPLASA, 2014c, p.22).

Castro e Santos-Junior (2017) pontuam o desafio em se promover o desenvolvimento da região, considerando a fragilidade do arranjo institucional metropolitano brasileiro e a complexidade socioespacial da região, que concentra riquezas, mas possuem graves problemas urbanos. Segundo estes autores, a conformação da Macrometrópole Paulista está relacionada ao espraiamento e interiorização (a partir da Região Metropolitana de São Paulo) da urbanização, desenvolvimento econômico e desconcentração da produção e da população, resultado do movimento de reestruturação produtiva internacional e divisão técnica e territorial do trabalho, o que leva à heterogeneidade estrutural desse território. Ou seja, possui grande potencial de desenvolvimento econômico ao mesmo tempo em que concentra condições precárias de moradia e infraestrutura urbana e social, em um contexto de frágeis estruturas institucionais. Dado estas características, estes autores pontuam a importância dessas unidades territoriais (regiões metropolitanas e a macrometrópole) para o planejamento, onde por meio da gestão metropolitana "promovem-se a institucionalização e a estruturação de campos funcionais específicos dentro do poder público estadual para operar, de forma integrada com os municípios, o planejamento e a gestão das funções públicas de interesse comum dentro de um mesmo território funcional" (CASTRO, SANTOS-JUNIOR, 2017, p.704).

Em uma posição de promover a região e seguindo o ponto de vista ideológico defendido pela Emplasa, Negreiros et al. (2015) tratam a intensa desigualdade da região reduzindo o problema ao desenvolvimento econômico e atratividade ao mercado privado. Nas palavras das autoras,

> A heterogeneidade estrutural do território da MMP é marcada por níveis diferenciados de desenvolvimento econômico, social e urbano em suas distintas unidades regionais. Ainda existe parcela importante do território desprovida de condições de atração de investimentos produtivos, com parte da população vivendo em condições precárias de moradia, ocupando áreas com oferta deficiente de serviços públicos e de infraestruturas social e urbana, áreas de risco e de preservação ambiental. (NEGREIROS, et al. 2015, p.128)

Nesse sentido, é feita a proposta do Plano de Ação da Macrometrópole Paulista 2013-2040 (PAM) que sugere diretrizes e ações públicas para essa nova unidade de planejamento (EMPLASA, 2014). Esse plano é voltado para a "utilização racional do território e dos recursos naturais e culturais, e vise, ao mesmo tempo, a otimização dos investimentos públicos, a garantia da promoção do desenvolvimento e a redução das desigualdades sociais e econômicas" (NEGREIROS, et al. 2015, p.128). O PAM resulta em uma Carteira de Projetos que se baseia nas possibilidades de desenvolvimento, o que escancara o interesse econômico do setor privado na região. Reforçando este interesse, o planejamento sobre o desenvolvimento econômico da região é apresentado como sendo "um processo decisivo para manter e aperfeiçoar a articulação e a integração territorial do Estado, levando em conta as especializações e dinâmicas socioeconômicas e ambientais de cada uma das regiões e suas relações funcionais com a MMP" (NEGREIROS, et al. 2015, p.129).

PELA EMPLASA, O PLANO DE AÇÃO DA MACROMETRÓPOLE PAULISTA

O principal critério definido pela EMPLASA para delimitação dessa região de planejamento associa-se "aos processos de urbanização, interiorização do desenvolvimento econômico e desconcentração produtiva e populacional da Região Metropolitana de São Paulo (RMSP)" (EMPLASA, 2014c, p.15). Relacionado aos principais eixos viários regionais (Anhanguera, Raposo Tavares, Presidente Dutra) caracteriza-se como um "processo de expansão urbana e do nível da urbanização" responsável pela estruturação de "conurbações extensas, com grau relativo de entrelaçamento entre manchas urbanas de localidades distintas, e com forte integração funcional" (EMPLASA, 2014c, p.26). A Figura 2, a seguir, apresenta as delimitações da MMP e as manchas urbanas sobrepostas pelas principais rodovias que extrapolam esse limite evidenciando a concentração na MMP em relação à fronteira e o espraiamento a partir da cidade de São Paulo, especificamente.

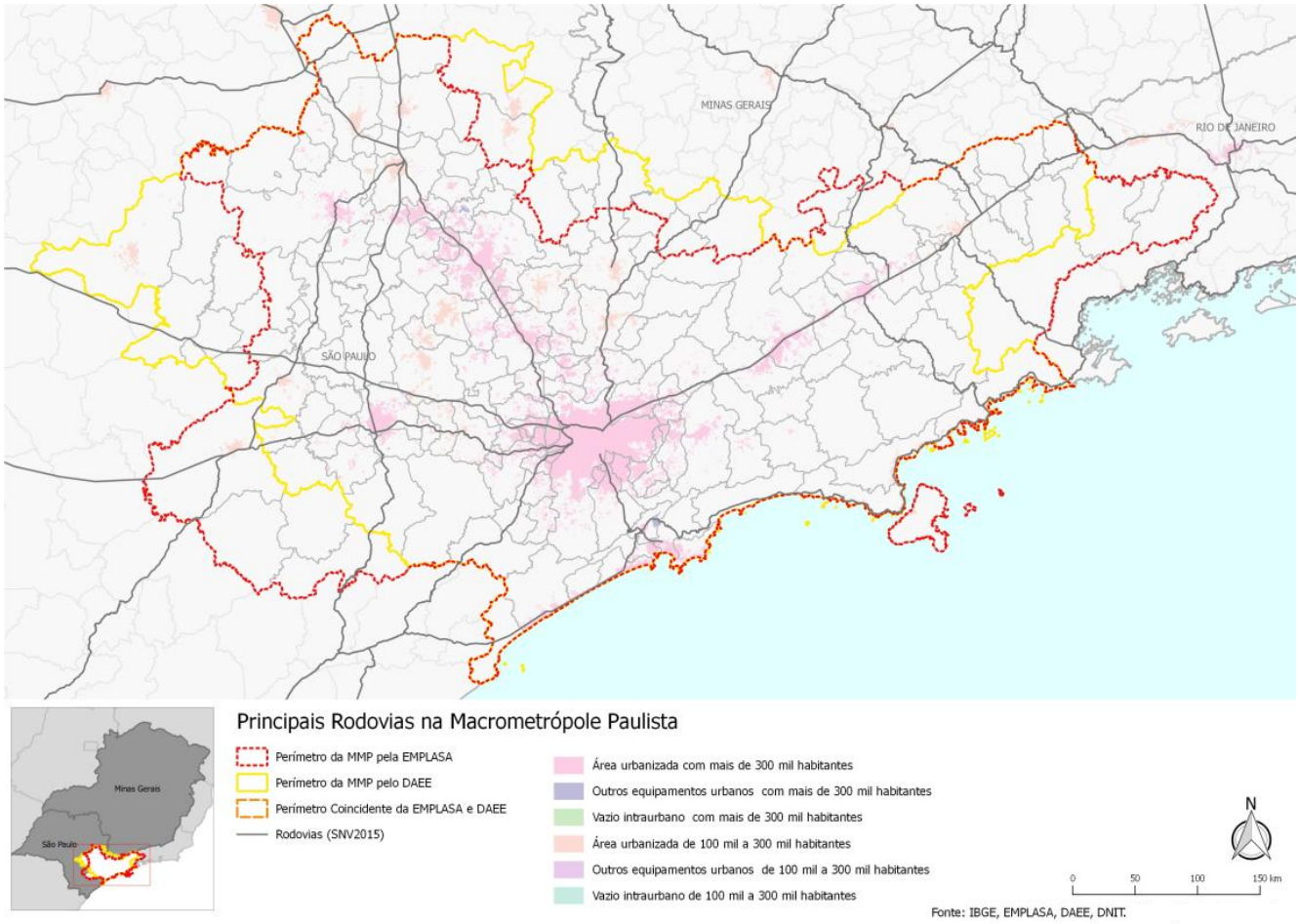

Figura 2 – Principais rodovias sobre a mancha urbana e limites da Macrometrópole Paulista. Elaboração própria.

O PAM configura a MMP como "uma região urbana com delimitações variáveis, conforme as funções de interesse comum consideradas, que, por suas características, exigem ações integradas do governo do Estado de São Paulo" (EMPLASA, 2014b, p.25). Isto porque, o contorno de referência da região é estabelecido pelas definições institucionais de criação de Unidades Regionais do estado, que seguem dinâmicas próprias e se transformam, como aconteceu desde a publicação do PAM até o resultado desta pesquisa. Segundo o PAM, a Macrometrópole Paulista é formada por 153 municípios nas Regiões Metropolitanas de São Paulo (39 municípios), Baixada Santista (9) e Campinas (19); as Aglomerações Urbanas de São José dos Campos (19), Jundiaí (7), Sorocaba (22) e Piracicaba (22) e as Microrregiões de São Roque (5) e Bragantina. Atualmente, segundo site da Emplasa, esta conformação apresenta diferenças, dado que algumas dessas regiões sofreram alterações, sendo a MMP composta por 174 municípios das Regiões Metropolitanas de São Paulo (39 municípios), Baixada Santista (9) e Campinas (20) Sorocaba (27) Vale do Paraíba e Litoral Norte (39); as Aglomerações Urbanas de Jundiaí (7), e Piracicaba (23) e a Unidade Regional de Bragantina (10).

Além disso, também são consideradas "delimitações definidas para o tratamento das infraestruturas hídrica, de logística e transportes (passageiros, carga e infraestrutura

aeroportuária) e de energéticos fluidos (gás e etanol)" (EMPLASA, 2014b, p.25) para definição da região.

A Figura 3 evidencia a adesão do limite macrometropolitano estabelecido pela Emplasa com as Regiões Metropolitanas institucionalizadas, reforçando a diferença em relação ao limite estabelecido pelo DAEE que avança ou divide essas regiões.

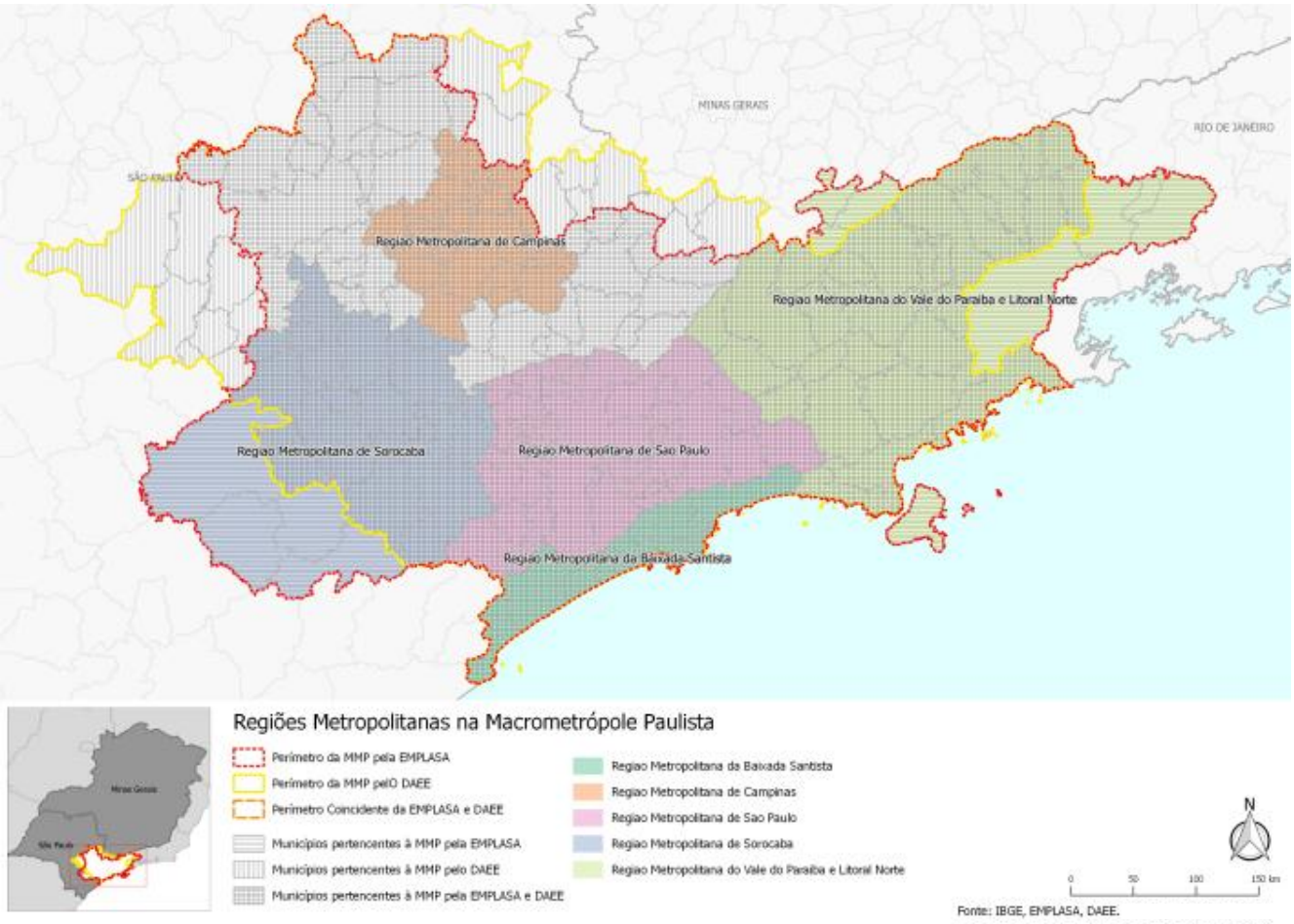

Figura 3 – Regiões Metropolitanas do estado de São Paulo inseridas nos limites da Macrometrópole paulista. Elaboração própria.

O Plano de Ação da Macrometrópole Paulista 2013 – 2040 (PAM) foi elaborado pela Emplasa e publicado em 2014 e é composto por quatro volumes: Política e Desenvolvimento da Macrometrópole; Uma Visão da Macrometrópole; Cenários e Desafios da Macrometrópole; Carteira de Projetos do PAM. Este documento se define como um instrumento de planejamento de longo prazo, com horizonte de 2040 e propostas intermediárias para 2020, sendo o PAM a "referência para integração das políticas públicas e dos investimentos programados no território da MMP" (EMPLASA, 2014a).

Segundo o plano, o processo econômico-social da região é único e "conformam um novo desenho urbano – ou nova escala de urbanização –, definido pelas relações de integração física e funcional de unidades espaciais, às quais correspondem fluxos

econômicos e populacionais derivados das especificidades e funcionalidades regionais" (EMPLASA, 2014b, p.10). Essas atividades e fluxos em diversos setores constituem a dinâmica econômica e urbana da região privilegiando o mercado de produção e consumo, colocando a região em condição de alta competitividade, principalmente pela concentração de infraestrutura. Por outro lado, "parcela importante do território é desprovida de condições de atração de investimentos produtivos, enquanto boa parte da população ainda vive em precárias condições de moradia – ocupando áreas de risco ou de preservação ambiental, ou habitando em regiões com oferta deficiente" de infraestrutura (EMPLASA, 2014b, p.10).

Apesar de pontuar a promoção do desenvolvimento sustentável, redução das desigualdades socioespaciais e urbanização inclusiva, o PAM é marcado por um viés economicista e enfatiza a melhora do ambiente de investimentos e negócios, sugerindo que a redução das desigualdades se dará como consequência do investimento privado na região. O PAM apresenta de diversas formas a necessidade de atrair investimento, com melhora na infraestrutura e até mesmo ampliação da formação de capital humano, mas não especifica sobre as ações para urbanização inclusiva, sugerindo que com o aumento do investimento e a atração do setor privado para região, irá aumentar a oferta de emprego possibilitando a diminuição das desigualdades. Diferente de outras seções, quando se trata a vulnerabilidade socioeconômica e ambiental, o plano não dita diretrizes objetivas para lidar com esta problemática, a seção "Habitação na MMP e demanda de ações regionais articuladas" (EMPLASA, 2014c, p.239) apresenta e organiza o problema e sugere a necessidade projetos integrados, porém de maneira genérica. Quando este plano trata da diminuição das desigualdades, fala isso no sentido de igualar condições para atrair investimento do mercado privado. A estruturação da MMP, segundo o plano, incentiva a "transformação das diferenças regionais em vantagens para a consolidação de um processo de desenvolvimento macrorregional sustentável" (EMPLASA, 2014c, p.226). Ou seja, fica clara a intenção econômica e que o discurso sobre o que é sustentável é esvaziado – no sentido apresentado por Acselrad (2009) e Harvey (1997).

A carteira de projetos do PAM define seis vetores territoriais de desenvolvimento: RMSP; Bandeirantes; Vale do Paraíba; Corredor de Exportação; Sorocaba; Perimetral da MMP, sendo espaços onde se desenvolvem dinâmicas urbanas de diferentes escalas, e dois vetores sistêmicos: Saneamento e Recursos Hídricos e Desenvolvimento Ambiental, abrangendo os sistemas de energia, recursos hídricos, meio ambiente, inovação tecnológica e qualificação de mão de obra. Isto porque,

> As evidências disponíveis demonstram que está em curso na Macrometrópole um forte processo de descentralização das funções residenciais e produtivas, criando estruturas urbanas em múltiplas escalas – urbana, metropolitana e macrometropolitana. São esses processos de intensa dispersão de funções urbanas que engendram novas centralidades, organizadas por redes de fluxos e relações. (EMPLASA, 2014c, p.28)

Dessa maneira, os vetores de desenvolvimento, enquanto territórios definidos, servem para organização do desenvolvimento dessa região, principalmente através de ações de integração logística viárias.

> No âmbito do PAM, vetor de desenvolvimento é um conceito atribuído a um território complexo, com definição física precisa, porém dinâmica, e com capacidade para estabelecer relações de articulação física e funcional em diversas escalas. São compreendidos como territórios, setores da urbanização, ou espaços que se organizam entre pontos demarcados pelo seu percurso, que envolvem sistemas de fluxos e de lugares. Estes são definidos pelo seu papel no interior dos demais sistemas urbanos, principalmente os sistemas viário, de transportes e de infraestrutura, bem como pelo potencial estruturador que eles podem associar à urbanização da MMP. (EMPLASA, 2014c, p.29).

No primeiro volume do PAM – Política e Desenvolvimento da Macrometrópole, "são explicitados os parâmetros da Política de Desenvolvimento [...] com a indicação de diretrizes para a ação pública no território" visando "incentivar potencialidades e reverter obstáculos ao desenvolvimento socioeconômico e urbano sustentável do território" (EMPLASA, 2014b, p.9).

> O que se deseja é assegurar a conectividade do sistema urbano macrometropolitano e a competitividade do território com equidade social, obtendo como resultado uma macrometrópole com as seguintes características: • Una: institucionalmente integrada, com o aproveitamento das vantagens de escala e especialização e a redução da dicotomia entre as áreas mais precárias e as mais avançadas; • Diversa: com preservação e valorização das identidades do território, visando a desenvolver unidades territoriais que aumentem sua competitividade; • Policêntrica: com reforço e conexão das principais centralidades, visando a ampliar as oportunidades de forma equânime; • Compacta: com a aproximação dos diversos usos e a garantia de acesso universal aos serviços e às infraestruturas que caracterizam a vida urbana; • Viva: ambientalmente integrada, convivendo com as águas, o meio ambiente e a paisagem. (EMPLASA, 2014b, p.11).

O segundo volume do plano – Uma visão da Macrometrópole, se dedica ao resultado de estudos analíticos para compreender a região com o recorte dos "Eixos Estratégicos de desenvolvimento do Plano: conectividade territorial e competitividade econômica, coesão territorial e urbanização inclusiva e governança metropolitana" (EMPLASA, 2014c, p.9). Dessa maneira este volume apresenta "uma visão circunstanciada, que abrange temáticas determinadas, julgadas importantes para compor o desenho do contexto que apoiou a formulação do PAM e, sobretudo, a definição dos projetos e ações que integram sua carteira de projetos e seu modelo de governança" (EMPLASA, 2014c, p.9). Fazendo uma análise deste volume através de nuvem de palavras (Figura 4) observamos que os principais termos que definem a visão da EMPLASA sobre a Macrometrópole para o estabelecimento deste

Plano de Ação são tais como: indústria(s); serviço(s); fabricação; produtos; desenvolvimento; produção; crescimento; industrial (listadas em ordem crescente com contagem entre 459 e 264). Por outro lado, o termo sustentabilidade aparece apenas 13 vezes (e nenhuma outra variação, como sustentável) e o termo justiça não aparece sequer uma vez em todo extenso documento.

crescimento
produção
Fabricação
serviços
indústria
RMSP
industrial
região
desenvolvimento
municípios
COMPETITIVIDADE
DINÂMICA
população
Campinas
RMC
Sorocaba
participação
território
áreas
produtos
regiões
estrutura
equipamentos
transformação
ECONÔMICA
intensidade
principais
regional
máquinas
ações
Elaboração
produtividade
automotores
Santista
Piracicaba
Metropolitana
RMBS
econômica
industriais
metropolitanas
tecnologia
sistema
período
investimentos
projetos
condições
setor
políticas
empresas
gestão
água
José
Paraíba
área
urbanas
recursos
processo
inovação
urbanização
demanda
competitividade
redução
abastecimento
desempenho
salarial
município
Litoral
setores
bebidas
urbano
energia
segmentos
social
análise
veículos
transporte
plástico
capacidade
tecnológica
Jundiaí
Sabesp
urbana
década
Norte
públicas
petróleo
atividades
INFRAESTRUTURA
borracha
expansão
emprego
Transformação
material
urbanos
precários
integração
apresenta
Baixada
RMVPLN
Sistema
importância
Serviços
SIC-P
pessoal
Tietê
relação
País
Rio
Sul
terciário
sistemas
RMs
VTI
SIC-M
produtiva
regionais
Secretaria
desafios
químicos
Santos
principal
SUPORTE
domicílios
Chae
longo
conjunto
SIC-T
territorial
UGRHI
Santos
Tecnológica
dinâmica
geração
paulista
infraestrutura
planejamento
atividade
importantes
tratamento
Estadual
Vale
SICs
bens
Porto
ação
P&D
coque
IBGE
taxas
refino
Energia
Pan
Mar
cidades
indicadores
financiamento
vulnerabilidade
praticamente
construção
assentamentos
Grande
ambiental
resultados
Estatística
Relatório
necessidade
Carnaúba
complexo
Bagaceira
evolução
centros
potencial
conforme
presença
ampliação
atendimento
destaque
Recursos
locais
populacional
empregos
conhecimento
especialmente
habitacional
mobilidade
distribuição
qualidade
estudo
PLAMBGE
Indicadores
Intensidade
Campos
nacional
consumo
governo
Conhecimentos
concentração
fabricação
problemas
ocupado
principalmente
situação
superior
categoria
Instrumentos
Relatórios
Resíduos
Secretaria
Indicadores
Intensivos
serra
massa
nível
material
logística
Ponto
Estadual
Grande
ambiental
resultados
construção
assentamentos

> função de municípios-dormitórios. Por outro lado, municípios não integrados às aglomerações têm sua dinâmica socioeconômica mais ligada à produção agropecuária regional. (EMPLASA, 2014c, p.24, 25).

Esta relação entre os municípios tem como consequência o movimento pendular, que representa principalmente o deslocamento da população para ir até o local de trabalho e "sua existência implica articular as relações que se estabelecem entre o suporte físico – o território macrometropolitano – e a estrutura viária e rodoviária, urbana, metropolitana e macrometropolitana." (EMPLASA, 2014c, p.24, 25).

PELO DAEE, O PLANO DIRETOR DE APROVEITAMENTO DE RECURSOS HÍDRICOS PARA MACROMETRÓPOLE PAULISTA

Em 2013 foi publicado o Plano Diretor de Aproveitamento de Recursos Hídricos para a Macrometrópole Paulista estabelecido pelo DAEE. Este documento inicia seu sumário executivo declarando que

> O Plano Diretor de Aproveitamento de Recursos Hídricos para a Macrometrópole Paulista, decorrente do Decreto nº 52.748, de 26 de fevereiro de 2008, representa um amplo esforço do Governo do Estado de São Paulo, por meio de três Secretarias – Planejamento e Desenvolvimento Regional, Meio Ambiente e Saneamento e Recursos Hídricos –, no sentido de garantir o suprimento de água bruta para o abastecimento urbano, industrial e da agricultura irrigada até o horizonte do ano 2035, dentro da maior e mais importante aglomeração urbana do País. (DAEE, 2013).

Dessa maneira fica claro que o critério desta instituição no estabelecimento da Macrometrópole Paulista é o abastecimento hídrico, pautado pelos conceitos de segurança hídrica e de aproveitamento integrado de recursos hídricos, considerando a situação de disponibilidade e demanda dos múltiplos usos dos recursos hídricos. Ou seja, a delimitação da região segue a relação de abastecimento de água entre bacias hidrográficas e municípios – disponibilidade e demanda. Para ilustrar essa relação, a Figura 5, destaca os principais rios, tendo as Unidades de Gerenciamento de Recursos Hídricos paulistas como pano de fundo, evidenciando, inclusive, a relação de abastecimento entre UGRHIs e ilustrando uma das justificativas para o desenho do perímetro estabelecido pelo DAEE.

Figura 5 – Principais rios sobre as Unidades de Gerenciamento de Recursos Hídricos e os limites da Macrometrópole Paulista. Elaboração própria.

O Plano considera a conformação das RM e aglomerados urbanos instituídos em 2011 e adapta este perímetro de acordo com o abastecimento hídrico destas regiões. Neste caso, Ilha Bela, que faz parte da RM Vale do Paraíba e Litoral Norte, por não ter relação com o abastecimento hídrico do restante da região, não é considerada neste plano, assim como a região de Campos do Jordão, pertencente à UGRHI Mantiqueira, também não é considerada. Da mesma forma, municípios que vão além dessas regiões metropolitanas e aglomerações urbanas institucionalizadas são considerados no plano por ter relação com o abastecimento, como o caso de alguns municípios mais a oeste da região, pertencentes às UGRHI Mogi-Guaçu; UGRHI Piracicaba/Capivari/Jundiaí; UGRHI Sorocaba e médio Tietê e, ainda, quatro municípios mineiros (Extrema, Camanducaia, Itapeva, Toledo) que abastecem a bacia do PCJ.

> A ampliação da complexidade dos sistemas de infraestrutura e dos serviços públicos exige, agora, novos recortes territoriais de análise, incorporando outras bacias hidrográficas e, além das Regiões Metropolitanas, os aglomerados urbanos instituídos a partir de 2011, conformando-se a chamada Macrometrópole Paulista, objeto de estudo deste Plano Diretor de Aproveitamento dos Recursos Hídricos. (DAEE, 2013).

A Figura 6 destaca a diferença dos limites estabelecidos pelo DAEE e pela Emplasa em relação às Unidades de Gerenciamento de Recursos Hídricos e nos mostra como o perímetro estabelecido pelo Plano do DAEE para a MMP segue uma conformação que acompanha as UGRHIs, compreendendo total ou parcialmente a área de oito delas. Cabe destacar que este limite foi estabelecido influenciado também pela conformação das RMs e Aglomerados Urbanos existentes em 2011, que na época eram quatro Regiões Metropolitanas (São Paulo, Baixada Santista, Campinas e a do Vale do Paraíba e Litoral Norte), três aglomerações urbanas (Jundiaí, Piracicaba e Sorocaba) e duas microrregiões (São Roque e Bragantina).

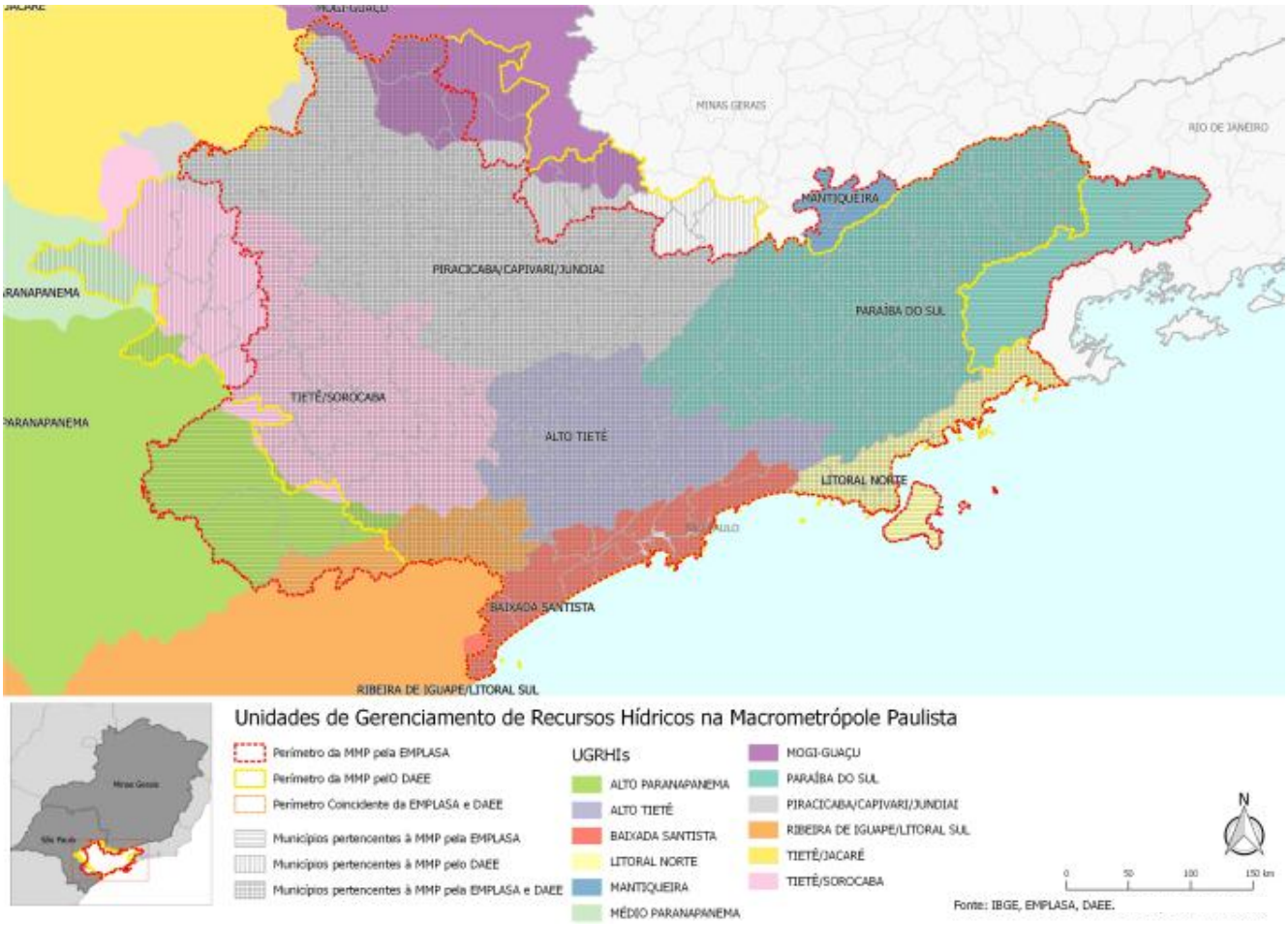

Figura 6 – Unidades de Gerenciamento de Recursos Hídricos do estado de São Paulo inseridas nos limites da Macrometrópole paulista. Elaboração própria.

O plano apresenta uma postura de priorização à Capital e RMSP, com preocupação da dependência do sistema Cantareira, sugerindo que o restante da MMP tem o propósito de garantir o abastecimento hídrico desse sistema. Segundo o plano, “há, contudo, na Macrometrópole e em seus territórios vizinhos, disponibilidade de água, em quantidade e qualidade, para assegurar o crescimento urbano e econômico da região” (DAEE, 2013, p.3). A maior demanda, quase a metade de toda a região, sobre a água é na UGRHI Alto Tietê, onde se localiza a Capital de São Paulo e grande parte da RMSP (DAEE, 2013, p.6).

O plano foca nas necessidades e soluções abrangentes, que extrapolam a escala local e microrregional, dado que nessa escala menor "a solução está circunscrita à própria zona de demanda correspondente" e são mais simples no ponto de vista administrativo, jurídico-institucional, socioeconômico e ambiental. Para isso, a região é categorizada em três, sendo: duas zonas de demanda com e sem dependência de soluções integradas e a terceira zona de demanda com soluções integradas dentro da própria bacia, mas com complexidade técnica e institucional, como o caso da Baixada Santista e Litoral Norte, que já possuíam outros planos para lidar com as questões de abastecimento hídrico dessas regiões. A mancha condizente à zona de demanda com dependência de soluções integradas, portanto a que requer mais atenção pelo plano, está em torno do eixo RMSP, Campinas, até Piracicaba, ou seja, as regiões mais privilegiadas.

> A crescente complexidade para assegurar o abastecimento de água na Macrometrópole favorece o surgimento de disputas entre municípios, regiões, comitês de bacias hidrográficas e operadores de infraestruturas hidráulicas. O planejamento e a operação integrada de reservatórios, canais e adutoras apontam para a necessidade da criação de uma estrutura organizacional capaz de subsidiar e legitimar, com dados e informações, os processos de negociações e os acordos entre usos e usuários de recursos hídricos, por meio do estabelecimento de diretrizes técnicas, orientadoras de ações (DAEE, 2013, p.26).

O plano recomenda que "a discussão do aproveitamento dos recursos hídricos deve ocorrer de forma integrada com as expectativas de desenvolvimento socioeconômico regional, dada a proeminência da Macrometrópole Paulista na geração da riqueza nacional" (DAEE, 2013, p.28). Nesta região, aproximadamente metade da demanda é para abastecimento enquanto irrigação fica por volta de 30% e uso industrial 20%, indicando a característica da região com grande adensamento populacional e mais voltada ao setor de serviços. Dado que a demanda por água e o planejamento sobre isso está ligado à orientação do desenvolvimento da região, este plano também considera "o impacto de possíveis modificações intraregionais – econômicas, sociais e políticas" (p.11), dividindo a região em "seis zonas prioritárias de crescimento, que correspondem a vetores de desenvolvimento conhecidos que possuem capacidade de modificar, nos próximos 30 anos, a configuração do território e a distribuição relativa de riquezas no interior da Macrometrópole" (p.11). São eles: (i) Vetor Anhanguera; (ii) Vetor São José dos Campos; (iii) Vetor Oeste; (iv) Vetor Santos e entorno; (v) Vetor São Paulo; e, (vi) Vetor Entorno de São Paulo. Estes seis vetores pontuados por este plano coincidem, de certa forma, com os vetores territoriais sistematizados pelo PAM, que são: Vetores de Desenvolvimento (i) Região Metropolitana de São Paulo; (ii) Vale do Paraíba; (iii) Caminho do Mar; (iv) Bandeirantes; (v) Sorocaba; e (vi) Perimetral da Macrometrópole (EMPLASA, 2014c, p.32).

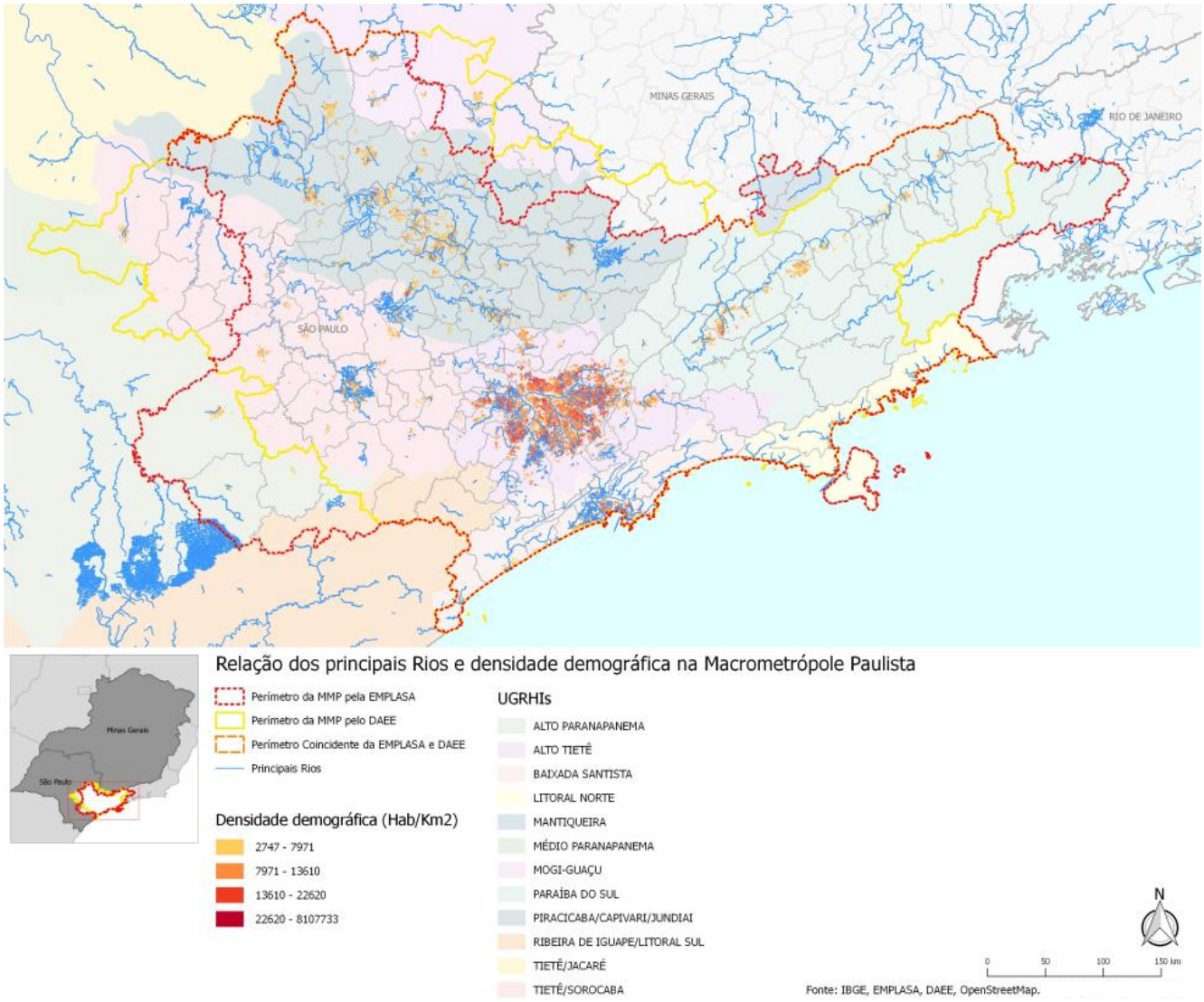

Figura 7 – Relação entre os principais rios e a densidade demográfica sobre as Unidades de Gerenciamento de Recursos Hídricos e os limites na Macrometrópole Paulista. Elaboração própria.

Ilustrando a demanda de abastecimento e a oferta hídrica, a Figura 7 mostra a densidade demográfica da MMP para setores censitários que tenham mais de 2700 habitantes por Km2 e a sobreposição desse adensamento populacional aos principais corpos hídricos. Esta relação mostra a pressão em algumas regiões, como a RMSP localizada na UGRHI Alto Tietê, e ilustra a justificativa do DAEE em relação ao investimento prioritário nesta região.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Dada a heterogeneidade e alta complexidade em relação às dinâmicas territoriais da Macrometrópole Paulista, é justificável a fluidez de seu perímetro. Quando se trata das

dinâmicas territoriais, as divisões e barreiras geopolíticas se dissolvem em interconexões que ultrapassam escalas. Dessa maneira, pareceria ser mais plausível situar a MMP em torno das instituídas RMs, aglomerações urbanas e unidade regional, que se destacam em relação aos processos produtivos (TAVARES, 2018), mas sem limitar seu contorno, considerando que dependendo do recorte e interesse outros espaços, para além desses, também englobarão a região em suas relações e conexões. Não sem propósito, o próprio PAM destaca que a delimitação da região varia de acordo com as funções de interesse consideradas (EMPLASA, 2014b, p.25) e o plano do DAEE apresenta um contorno diferente da Emplasa, apesar de seguir as RM e os eixos produtivos também considerados por essa.

A conformação dos fluxos espaciais produz um território que é, ao mesmo tempo, muito articulado e muito desigual, provocando a homogeneização da identidade e a heterogeneização do espaço, aquilo que Allen et. al. (2002) chamam de região com buracos. Na região de fato e na matriz discursiva (HAESBAERT, 2010), os atores e as disputas na região pressionam o Estado à institucionalização de uma nova escala de planejamento e governança, mas não necessariamente com perímetros fixos como aqueles dos entes administrativos originais. Nesse caso, um perímetro 'frouxo', estabelecido caso a caso, possibilita que a região seja acessada e governada conforme diferentes interesses (SWYNGEDOUW, 2018), interesses esses de diversas ordens econômicas, e que poderão revelar novas territorialidades, conforme seus marcos regulatórios.

A ideia de perímetros 'frouxos', como comentado anteriormente, torna-se então conveniente aos diversos interesses e agentes, seja frente aos desafios de instituição da nova figura regional macrometropolitana, seja como resposta à integração de projetos e promoção do desenvolvimento regional. O mesmo pode-se supor no caso da MMP, cujo processo de institucionalização, iniciando-se sob a pressão das dinâmicas setoriais dos transportes e do saneamento, vem sendo fortemente influenciado pela centralização no âmbito do Estado de São Paulo. Essa institucionalização estadual possui fortes características de sobreposição e fragmentação de órgãos setoriais, sem efetivar uma proposta integradora.

AGRADECIMENTO

As autoras agradecem o apoio da Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo (FAPESP) (processos n. 2018/02464-8 e n. 2018/12245-1). O artigo é resultado das atividades do projeto temático, em andamento, "Governança ambiental na Macrometrópole Paulista, face à variabilidade climática", processo n. 15/03804-9, financiado pela FAPESP e vinculado ao Programa FAPESP de Pesquisa sobre Mudanças Climáticas Globais.

REFERÊNCIAS

ACSELRAD, Henry. Sentidos da sustentabilidade urbana. In: Acselrad, Henry. *A duração das cidades: sustentabilidade e risco nas políticas urbanas*. Rio de Janeiro: Lamparina, 2009.

ALLEN, John; COCHRANE, Allan; MASSEY, Doreen; et al. *Rethinking the Region*. Taylor & Francis e-Library, 2002.

BRANDÃO, Carlos Antônio; FERNÁNDEZ, Víctor Ramiro; RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz (org.) *Escalas espaciais, reescalonamento e estatalidades: lições e desafios para América Latina.* Rio de Janeiro: Letra Capital: Observatório das Metrópoles, 2018.

BRENNER, Neil. Perguntas abertas sobre o reescalonamento de Estado. In: Brandão, Carlos Antônio; Fernández, Víctor Ramiro; Ribeiro, Luiz Cesar de Queiroz (org.) *Escalas espaciais, reescalonamento e estatalidades: lições e desafios para América Latina*. Rio de Janeiro: Letra Capital: Observatório das Metrópoles, 2018.

CASTRO, Henrique Rezende de; SANTOS JUNIOR, Wilson Ribeiro dos. A expansão da macrometrópole e a criação de novas RMs: um novo rumo para a metropolização institucional no estado de São Paulo? *Cadernos Metrópoles*, v.19, n.40, 703-720, 2017.

DAEE. Secretaria de Saneamento e Recursos Hídricos. Plano Diretor de Aproveitamento de Recursos Hídricos da MMP: sumário executivo. Governo do estado de São Paulo, 2013.

EMPLASA – EMPRESA PAULISTA DE PLANEJAMENTO METROPOLITANO SA. Plano de Ação da Macrometrópole Paulista 2013-2040: apresentação. São Paulo: Emplasa, 2014a.

EMPLASA – EMPRESA PAULISTA DE PLANEJAMENTO METROPOLITANO SA. Plano de Ação da Macrometrópole Paulista 2013-2040: política de desenvolvimento da macrometrópole, volume 1. São Paulo: Emplasa, 2014b.

EMPLASA – EMPRESA PAULISTA DE PLANEJAMENTO METROPOLITANO SA. Plano de Ação da Macrometrópole Paulista 2013-2040: uma visão da macrometrópole, volume 2. São Paulo: Emplasa, 2014c.

FIRKOWSKI, Olga. Metrópoles e Regiões Metropolitanas no Brasil: conciliação ou divórcio? In: Furtado, Bernardo Alves, Krause, Cleandro, França, Karla Christina Batista de (eds.). *Território metropolitano, políticas municipais: por soluções conjuntas de problemas urbanos no âmbito metropolitano*. Brasília: IPEA, 2013.

HAESBAERT, Rogério. *Regional-global: dilemas de região e da regionalização na geografia contemporânea*. Rio de Janeiro: Bertrand BrasiL, 2010.

HARVEY, David. The Environment of Justice (65-99). In: Merrifield, A.; Swyngedouw, Eric (Eds). The Urbanization of Injustice. New York: New York University Press, 1997.

IBGE. Regiões de influência das cidades – 2007. IBGE / Coordenação de Geografia. Rio de Janeiro: IBGE, 2008.

MAGALHÃES, Felipe Nunes Coelho Da. Metrópole à Cidade-Região: na direção de um novo arranjo espacial metropolitano? *R. B. Estudos Urbanos e Regionais,* v.10, n.2, 2008.

MENCIO, Mariana, ZIONI, Silvana. A caracterização das Regiões Metropolitanas e Aglomerações Urbanas pelo IBGE: Limites e Avanços do Estatuto da Metrópole. *Anais do XVII Enanpur*. São Paulo: ANPUR, 2017.

NEGREIROS, Rovena; SANTOS, S. M. M. dos S., MIRANDA, Z. A. I. Nova escala de Planejamento, investimento e governança na macrometrópole paulista. *Revista Iberoamericana de Urbanismo*, n.12, 121-136, 2015.

SÃO PAULO (ESTADO), EMPRESA PAULISTA DE PLANEJAMENTO METROPOLITANO SA - EMPLASA. Rede urbana e regionalização do Estado de São Paulo. São Paulo: EMPLASA, 2011.

SEADE – FUNDAÇÃO SISTEMA ESTADUAL DE ANÁLISE DE DADOS. Rede Urbana e Regionalização do Estado de São Paulo. São Paulo: SEADE, 2011.

SWYNGEDOUW, Erik. Globalização ou glocalização? Redes, territórios e reescalonamento. In: Brandão, Carlos Antônio; Fernández, Víctor Ramiro; Ribeiro, Luiz Cesar de Queiroz (org.) *Escalas espaciais, reescalonamento e estatalidades: lições e desafios para América Latina*. Rio de Janeiro: Letra Capital: Observatório das Metrópoles, 2018.

TAVARES, Jeferson. Formação da macrometrópole no Brasil: Construção teórica e conceitual de uma região de planejamento. EURE, v.44, n.133, 115-134, 2018.

XU, Jiang, YEH, Anthony G.O. Governance and planning of mega-city regions: diverse processes and reconstituted state spaces. In: Xu, Jiang, Yeh, Anthony G.O. (Ed.) *Governance and planning of megacity regions: An International Comparative Perspective*. Routledge, 2010.