

NOTAS SOBRE AS POLÍTICAS TERRITORIAIS NO BRASIL E A INSTITUCIONALIZAÇÃO DA REGIÃO METROPOLITANA DO VALE DO PARAÍBA E LITORAL NORTE (RMVPLN)

Notes On Territorial Policies In Brazil And The Institutionalization Of The Metropolitan Region Of Paraíba Valley And North Coast (Rmvpln)

Notas Sobre La Política Regional En Brasil Y La Institucionalización De La Región Metropolitana Del Vale Do Paraíba Y Costa Norte (Rmvpln)

Marco Antonio Henrique
Universidade do Vale do Paraíba
marcohenriquesjc@gmail.com

Adriane Aparecida Moreira de Souza
Universidade do Vale do Paraíba
adriane@univap.br

Paulo Romano Reschilian
Universidade do Vale do Paraíba
pauloromano@univap.br

RESUMO

O Brasil desde seus primórdios teve como desafio o ordenamento da ocupação e a integração nacional. Com o aumento das atividades econômicas nas cidades, reflexo da dinâmica do capital e que trouxe como consequência o crescimento urbano desordenado, houve a necessidade de se planejar e desenvolver políticas de ordenamento territorial. Por meio de pesquisas bibliográfica e documental referentes à implementação de políticas territoriais, esse estudo discute a criação de regiões metropolitanas no País. Conclui-se que, embora na década de 1970, esse tipo de arranjo institucional sinalizasse para uma centralização política do governo federal, em sua essência propunha a integração e articulação de municípios e a elaboração e implementação de políticas coordenadas que favorecessem o aspecto econômico regional. Com a descentralização política advinda da Constituição Federal de 1988, a criação de tais regiões passou a ser de responsabilidade dos governos estaduais, ao mesmo tempo, que garantiu aos municípios a autonomia na elaboração de políticas de desenvolvimento local. Nesse aspecto, o maior desafio encontrado na governança da Região Metropolitana do Vale do Paraíba e Litoral Norte (RMVPLN), instituída em 2012 é o da implementação de políticas coordenadas que suplantem as diferenças econômicas e promovam o desenvolvimento social dos 39 municípios que a integram.

Palavras-chave: Políticas Territoriais; Regiões Metropolitanas; Planejamento Regional.

ABSTRACT

Since its beginning Brazil has had as a challenge to organize its occupation and promote its national integration. With the increase of economic activities in the cities, which is a reflect of the dynamics of capital what has brought as a consequence a disorderly urban growth, there has been a need to plan and develop territorial policies. Through bibliographical and documentary research concerning the implementation of territorial policies, this study discusses the creation of metropolitan regions in Brazil. It is concluded that, although in the 1970s, this type of institutional arrangement signaled a political

centralization of the federal government, in essence it proposed the integration and articulation of municipalities and the elaboration and implementation of coordinated policies favoring the regional economic aspect. With the political decentralization coming from the Federal Constitution of 1988, the creation of such regions became a responsibility of the state governments, at the same time, that guaranteed to the municipalities the autonomy in the elaboration of policies of local development. In this respect, the greatest challenge found by the governance of Paraíba Valley and North Coast Metropolitan Region (RMVPLN) established in 2012 is the implementation of coordinated policies that overcome economic differences and promote the social development of the 39 municipalities that comprise it.

Key words : Territorial policies; Metropolitan regions; Regional planning.

RESUMEN

El Brasil, desde el principio, ha tenido por desafío el orden de su ocupación y su integración nacional. Con el aumento de las actividades económicas en las ciudades, un reflejo de la dinámica del capital que trajo como consecuencia la expansión urbana desordenada, hubo la necesidad de planificar y desarrollar las políticas de uso de la tierra. A través de la investigación bibliográfica y documental relativas a la aplicación de las políticas regionales, este estudio analiza la creación de áreas metropolitanas para ordenar el país. Se concluye que, aunque en la década de 1970, este tipo de arreglo institucional produjo una centralización política del gobierno federal, en esencia propone la integración y coordinación de los municipios y el desarrollo e implementación de políticas coordinadas que favorezcan el aspecto económico regional. Con la descentralización política resultante de la Constitución Federal de 1988, la creación de tales zonas se ha convertido en la responsabilidad de los gobiernos de los estados, mientras que aseguró la autonomía de los municipios en la elaboración de políticas de desarrollo local. La cuestión del pacto federal ha emergido como un importante obstáculo para las políticas coordinadas. En este sentido, el desafío más grande encontrado en el gobierno de la región metropolitana del Vale do Paraíba y la Costa Norte (RMVPLN) establecida en 2012 es la implementación de políticas coordinadas que superan las diferencias económicas y promueven el desarrollo social de los 39 municipios que las conforman.

Palabras clave: Políticas territoriales; Regiones metropolitanas; Planificación regional.

INTRODUÇÃO

O crescimento desigual e a diminuição das disparidades econômicas regionais foram e continuam sendo o grande desafio para o País. Já no século passado estudos elaborados pela Comissão Econômica para a América Latina (CEPAL)¹ e, mais especificamente, a valiosa contribuição de Celso Furtado, mostraram-se inovadores pela forma de pensar a economia e a política para o planejamento e desenvolvimento regional. Na década de 1950, estudos sobre a economia nacional e o atraso econômico apresentado pelo Brasil em relação aos países centrais apontavam a necessidade do desenvolvimento de uma economia industrial para a diminuição das disparidades internas, bem como, para a saída do Brasil da condição de um país subdesenvolvido. Para tanto, a atuação do Estado no sentido de promover o setor industrial no País e o desenvolvimento econômico via o planejamento estratégico, fazia-se necessária (DINIZ, 2009).

Nascia-se assim, o estruturalismo cepalino que tinha como propósito promover a industrialização no País por meio de políticas e planos governamentais a exemplo do Plano de Metas na década de 1950 e dos I e II Planos Nacionais de Desenvolvimento (PNDs) na década de 1970. Entretanto, as desigualdades regionais se acentuaram exibindo uma dinâmica territorial baseada nas relações centro-periferia. A esse respeito Becker e Egler (1994) esclarecem que,

¹ Em 1984 com outros Estados membros a CEPAL passa a ser Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe.

no início da década de sessenta, a configuração do Brasil exibia uma estrutura articulada, porém desigual, com o Sudeste, centralizando a maior parcela da renda nacional, devido a expressiva concentração da produção industrial, principalmente no Estado de São Paulo. As outras regiões brasileiras se organizaram em uma vasta periferia em que cada parcela desempenhava funções peculiares na nova divisão territorial do trabalho resultante da industrialização do país (BECKER; EGLER, 1994, p. 90).

Com o processo de industrialização em franco desenvolvimento na Região Sudeste, mais especificamente, nos estados de São Paulo e Rio de Janeiro, e ainda com a modernização das técnicas de produção no campo e, conseqüentemente, com a liberação de mão de obra campesina, o processo de urbanização é intensificado. Com um contingente cada vez maior de pessoas vivendo nas cidades e as marcantes desigualdades regionais resultantes de uma modernização da produção concentrada na Região Sudeste do País, fez-se necessária a implementação de políticas públicas voltadas ao planejamento urbano e regional.

Com o objetivo de compreender o modo como o Estado em seus três níveis de atuação-, União, Governos Estaduais e Municipais-, conduziu o processo de descentralização econômica da Região Sudeste em direção as demais Regiões do País, este artigo apresenta uma periodização das principais intervenções políticas de âmbito econômico e territorial, realizadas a partir de 1988 com a promulgação da Constituição Federal. Com este marco político, as questões territoriais relacionadas à criação das Regiões Metropolitanas são transferidas aos governos estaduais contribuindo para um aumento significativo dessas formas de organização política. Sob tal perspectiva este artigo objetiva, ainda, discutir sobre a institucionalização da Região Metropolitana do Vale do Paraíba e Litoral Norte (RMVPLN) no ano de 2012 e seus desafios no contexto da governança metropolitana.

POLÍTICAS TERRITORIAIS NO BRASIL: A DESCENTRALIZAÇÃO DE PODER ADVINDA COM A CONSTITUIÇÃO DE 1988

O modelo de desenvolvimento econômico adotado no País ao longo do século XX pautou-se no processo de modernização das técnicas produtivas. A industrialização orientada pelo Estado, aliada a outros fatores políticos e econômicos, contribuiu para a concentração das atividades econômicas na Região Sudeste, mais especificamente, no estado de São Paulo. A criação pelo Governo Federal das Superintendências de Desenvolvimento Regional a começar com a do Nordeste (SUDENE) em 1959 e das demais foram tentativas de promover o desenvolvimento econômico de outras áreas do Brasil². Na década de 1970, o Estado como forma de controlar a dinâmica do capital instituiu políticas que tinham como foco o planejamento e desenvolvimento regional, tal como os I e II Planos Nacionais de Desenvolvimento (PNDs).

No que diz respeito a criação de unidades político-administrativas regionais no Brasil, estas tiveram início na década de 1970, mais precisamente, no ano de 1973, quando por meio da Lei Complementar 14,

² Sobre as relações de poder e as questões regionais no Brasil do século XX ver Francisco de Oliveira (1993).

promulgada a partir da Constituição Federal de 1967, foram criadas as Regiões Metropolitanas de Belo Horizonte/MG; São Paulo/SP; Recife/PE; Porto Alegre/RS; Curitiba/PR; Salvador/BA; Fortaleza/CE e Belém/PA. Tal situação em pleno governo militar demonstrava de uma certa forma o centralismo político do governo federal em manter o controle no planejamento do desenvolvimento e na forma de organização política e territorial dos estados e municípios (KLINK, 2009).

Com a redemocratização e a promulgação da Constituição Federal de 1988, o ordenamento das cidades e o planejamento regional tornam-se efetivos na esfera legislativa e constitucional do País. O parágrafo 3º do artigo 25 rege sobre os estados da federação esclarecendo que os mesmos poderiam, mediante lei complementar, instituir regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, constituídas por agrupamentos de municípios limítrofes, para integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum. Ocorre assim, a descentralização de poder da União para os entes federados e a autonomia dos municípios em definir suas políticas de planejamento e de desenvolvimento territorial (BRASIL, 1988).

Isso ocasionou a possibilidade de os estados se utilizarem de critérios distintos, muitas vezes por interesses outros que não o de planejamento do território, para a formação de tal arranjo, o que levou ao aumento das regiões metropolitanas no País. Em 2010 no Brasil existiam 14 metrópoles com mais de um milhão de habitantes, dos quais, 80% viviam em favelas, com péssimas condições sanitárias e de saúde pública, o que sinalizava a necessidade imediata de planejamento e de se discutir a eficácia de tal arranjo da forma como se encontrava (MARICATO, 2011).

Nos últimos anos, regiões metropolitanas têm surgido demasiadamente em diversos países do continente americano em razão do elevado crescimento demográfico e da urbanização irregular das cidades (WILSON et al., 2011). No caso brasileiro os limites municipais podem se tornar empecilhos para a efetiva implementação de políticas públicas conjuntas isso devido à própria competição política e econômica que se efetiva entre os lugares.

A dificuldade na governança metropolitana não é um problema apenas no Brasil. Na América do Sul, a Colômbia enfrenta dificuldades por ser um Estado central em que o território não é dividido como no caso brasileiro. O governo nacional assume todo o poder de decisão em detrimento ao poder local “com autoridades frágeis” que se torna impotente para planejar e coordenar o desenvolvimento regional (FREY, 2007).

Outras formas de institucionalização, organização e gestão de regiões metropolitanas são apresentadas por Capobianco (2004) que mostra como tal situação se encontra nos Estados Unidos da América, Canadá e Alemanha. Embora seja realizado um estudo comparativo de tais situações e a partir daí sugestões para o caso brasileiro, um aspecto de destaque no estudo de Capobianco (2004) é a importância de se atenuar a problemática do pacto federativo brasileiro no planejamento e a elaboração de políticas de desenvolvimento regional, ou seja, de diminuir a individualidade política no processo de planejamento e coordenação do desenvolvimento.

Em teoria, são vários os benefícios que justificam a criação de Regiões Metropolitanas, entre os quais, o que indica que o arranjo político regional, induz à criação de políticas públicas de interesse comum capazes de orientar o desenvolvimento econômico e social na escala regional. Desde a década de 1970, a criação de regiões metropolitanas no Brasil é decidida por meio de processos verticais, cujos movimentos políticos ocorrem de cima para baixo.

Neste sentido, a esfera estadual com sua autonomia constitucional decide pela formação dessas unidades político-administrativas regionais e os municípios passam a fazer parte de tal arranjo, embora a individualidade nas ações e políticas de planejamento em âmbito local sejam mantidas. Tal situação, ao invés de favorecer a melhoria dos padrões regionais ocasiona dispersão de esforços e enfraquecimento das ações de planejamento na escala regional (MARICATO, 2011).

Nos diferentes estados da federação o gerenciamento das Regiões Metropolitanas ocorre por meio das Agências de Desenvolvimento, Fundos Metropolitanos e Conselhos de Desenvolvimento. Tal formato de gestão não tem apresentado bons resultados principalmente quanto à integração administrativa, sendo as políticas de controle do solo, o tema preponderante (MARICATO, 2011).

No entanto, a maneira como a ordenação do território e a formação de regiões metropolitanas está colocada na esfera legal pouco tem contribuído para garantir o pleno desenvolvimento urbano e metropolitano. As diferentes competências entre União, estados e municípios reconhecidos como entes federados independentes e com poder de legislar e implantar ações de forma independentes entre si visando seus próprios interesses, ocasiona o pensar e agir isolado.

A tradição municipalista resgatada com a Constituição Federal de 1988 e por uma antiga reivindicação social, fortaleceu os municípios e possibilitou a estes elaborarem políticas tributárias e de incentivos fiscais, contribuindo para a efetivação da guerra fiscal. A esse respeito Vainer (2007) afirma que,

se os grandes projetos, enquanto modo de apropriação e organização territorial, são os dos anos 60 e 70, a disputa entre municípios e estados para atrair capitais é fato mais recente entre nós, passando a assumir relevância na última década do século passado. A guerra fiscal expressa, de um lado, o vácuo de políticas territoriais na escala federal e, de outro, a emergência de novas formas de articulação entre capitais e forças políticas que favorecem uma redefinição das relações entre as escalas sub-nacionais (municipal, estadual, regional), nacional e global (VAINER, 2007, p. 12).

Os estados da federação por sua vez se beneficiaram com a institucionalização de Regiões Metropolitanas por garantirem recursos do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) do Governo Federal voltados a investimentos em habitação e saneamento, além de programas estaduais de transporte destinados às Regiões Metropolitanas. Essa situação legal se torna complexa na medida em que incentiva ações de interesse particulares à esfera estadual, bem como, à esfera municipal, pouco integradas entre si (MARICATO, 2011).

No estado de São Paulo, os estudos, o planejamento e a implementação de Regiões Metropolitanas estão a cargo da Empresa Paulista de Planejamento Metropolitano (EMPLASA), criada em 1975,

inicialmente, para coordenar a Região Metropolitana de São Paulo. Atualmente, entre os estudos desenvolvidos pela Emplasa está o da “Macrometrópole Paulista”, uma grande área administrativa formada por diversas regiões metropolitanas do estado de São Paulo.

No que se refere ao crescimento demográfico nas Regiões Metropolitanas Paulistas, dados da EMPLASA (2014) mostram que o crescimento populacional foi de 1,1%, enquanto que o crescimento proveniente do movimento pendular nas regiões que compõem a Macrometrópole³ Paulista foi de 8,7% ao ano. Essa situação ocorre entre outros fatores devido às condições socioespaciais e as disparidades econômicas entre os municípios que a integram, induzindo a população a buscar melhores salários, rendas e condições de vida em outros municípios e, implica, também, em desafios a serem enfrentados na gestão metropolitana (CUNHA et al., 2013).

A busca de soluções para os problemas metropolitanos, assim como, de ações voltadas ao desenvolvimento regional e não apenas ao desenvolvimento local, deve ter como base aspectos institucionais e legais. A autonomia estadual para instituir regiões metropolitanas e a autonomia municipal para legislar em seu território – inclusive na implementação de políticas de incentivos fiscais para o desenvolvimento local –, não encontra parâmetros gerais no aparato legislativo e institucional na esfera federal, exceto na Constituição Federal de 1988. Isso por si só, mostra a fragilidade do planejamento do desenvolvimento regional no Brasil que se repete mesmo em outras formas de arranjos territoriais (KLINK, 2009).

Avanços na discussão do planejamento urbano, também, puderam ser percebidos nos últimos anos. Com a Lei Federal 10.257/2001 ocorreu a regulamentação dos artigos 181 e 182 da Constituição Federal que tratavam da Política Urbana. O “Estatuto da Cidade”, forma como foi chamada tal lei, inovou por traçar regras e diretrizes e por instituir mecanismos para o ordenamento urbano tais como o Plano Diretor, o Imposto sobre Propriedade Territorial Urbana (IPTU) progressivo no tempo e as regras de zoneamento territorial.

O Estatuto da Cidade definiu, ainda, como princípios básicos, a função social da propriedade conforme diz o texto constitucional e a gestão participativa, este último mais relacionado ao plano diretor dos municípios que deveria contar com a participação da sociedade civil na elaboração, implementação, e no acompanhamento dos resultados (BRASIL, 2001). Procurava-se, dessa forma, lançar as bases legais para o ordenamento da ocupação e do uso de áreas urbanas a partir de uma lei federal, estabelecendo para isso, a obrigatoriedade aos municípios de instituírem mecanismos locais de planejamento territorial.

No que se refere à legislação com abordagem para o Planejamento Regional, em fevereiro de 2007 foi instituído com o Decreto Federal 6.047/2007 a Política Nacional de Desenvolvimento Regional que tinha por objetivo ordenar o desenvolvimento das regiões e reduzir as desigualdades nos níveis de vida, além de ordenar programas e ações federais no território nacional. Esse fato marcou uma nova fase nas políticas públicas de planejamento e desenvolvimento regional tendo em vista que a partir de então as ações passaram a ser pautadas na lei. (BRASIL, 2007).

³ Macrometrópole pode ser definida como uma grande mancha urbana contínua constituída por Regiões Metropolitanas, as quais possuem forte integração econômica e social.

Recentemente, em 12 de janeiro de 2015 foi sancionada a Lei Federal 13.089/2015 que instituiu o Estatuto da Metrópole, 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.

Neste tópico buscou-se apresentar os principais instrumentos de lei que formam o arcabouço institucional construído a partir da década de 1970 – relativo às políticas territoriais, mais especificamente, as relacionadas ao planejamento e governança metropolitana –, implementadas no País. Com este objetivo verificou-se que tais instrumentos legais, embora em sua essência buscassem diminuir as desigualdades socioeconômicas e territoriais, somente no passado recente passaram a promover ações articuladas visando o planejamento interfederativo, bem com, a participação de diferentes atores sociais. Considerando a participação popular neste processo destaca-se o Estatuto da Cidade e, mais recentemente, a Política Nacional de Participação Social (PNPS) instituída em 2014 pelo Decreto 8.243, com o objetivo de fortalecer e articular os mecanismos e as instâncias democráticas de diálogo e a atuação conjunta entre a administração pública federal e a sociedade civil.

DO VALE DO PARAÍBA PAULISTA À REGIÃO METROPOLITANA DO VALE DO PARAÍBA E LITORAL NORTE

O Vale do Paraíba Paulista teve seu primeiro apogeu econômico no século XIX, com a produção cafeeira no município de Bananal. No século, motivado pelas políticas de substituição das importações e pelo processo de descentralização industrial a partir da cidade de São Paulo, tem início o processo de industrialização na Região. Já no final da primeira metade do século, o município de Taubaté era reconhecido como um dos principais pólos industriais do estado de São Paulo.

A partir da segunda metade do século XX, o município de São José dos Campos recebe em sua economia relevantes investimentos estatais, sobretudo no setor aeronáutico, o que possibilitou a formação de um grande polo do setor no local. Além do capital estatal, empresas privadas se instalaram na Região aproveitando-se da ascensão econômica que o município passava a vivenciar.

Um fator decisivo para a instalação de indústrias na Região, foi a inauguração em 1951 da Rodovia Presidente Dutra, que ao facilitar o deslocamento da produção industrial, colocou a Região em contato com os principais centros econômicos do País, São Paulo e Rio de Janeiro. Vale ressaltar ainda a relativa proximidade dos municípios do Vale do Paraíba Paulista com os localizados na área litorânea e, portanto, com o Porto de São Sebastião, responsável, já na década de 1950, por abastecer os municípios industrializados com os insumos necessários à produção industrial, tais como sulfato de sódio, cereais, produtos siderúrgicos, máquinas e equipamentos, entre outros tipos de cargas.

Ao longo das últimas décadas a Região do Vale do Paraíba foi se constituindo num espaço heterogêneo, no que se refere aos aspectos econômicos e demográficos. Na Região encontram-se municípios altamente industrializados e urbanizados como São José dos Campos, Taubaté, Caçapava, Jacareí e

municípios cujas atividades econômicas predominantes são as desenvolvidas nas áreas rurais. Nesta situação encontram-se os municípios de Natividade da Serra, Paraibuna, Jambeiro e Monteiro Lobato, cujo percentual da população rural, segundo dados do IBGE (2010), é superior ao da população urbana.

De acordo com a EMPLASA (2014), tais contrastes regionais contribuíram para que em 2011 a implementação da Região Metropolitana começasse a ser pensada. A ideia principal do governo do estado de São Paulo era o de possibilitar a gestão compartilhada entre o governo estadual e os governos municipais, considerando o planejamento macro das regiões estratégicas do estado. Dessa forma, em outubro de 2011 o Projeto de Lei Complementar 66/2011 que visava à criação da “Região Metropolitana do Vale do Paraíba Paulista e Litoral Norte” já estava sendo discutido e em novembro desse mesmo ano foram realizadas audiências públicas nos municípios envolvidos até que em janeiro de 2012 foi promulgada a Lei Complementar 1.166/2012 que formalizava a implementação da RMVPLN.

Uma questão preocupante é a efetividade da articulação política que se busca com a criação de Regiões Metropolitanas. No que se refere à RMVPLN, trata-se de uma tentativa de agrupar municípios bastante heterogêneos em seus aspectos econômicos, culturais e demográficos, o que dificulta ações de planejamento tendo em vista o desafio de implementar políticas de interesse comum⁴.

Composta por 39 municípios a RMVPLN, segundo a Fundação Seade (2016), totaliza uma área de 16.192,77 km² correspondendo a 32,41% da Macrometrópole Paulista, 6,52% do estado e a 0,19% da superfície nacional (Figura 1). Seu Produto Interno Bruto (PIB) em 2013 correspondia a R\$ 85,7 bilhões de reais, o que correspondia a 5% do PIB do Estado de São Paulo, cujo montante foi de R\$ 1.708.221.389,98. Embora os números sejam expressivos, sua distribuição é bastante desigual, fruto das diferentes atividades econômicas preponderantes em cada município. Em relação ao PIB per capita, dados do mesmo ano revelam que na Região este foi de R\$ 36.756,50, correspondendo 91% do valor R\$ 40.379,00 apresentado no Estado de São Paulo.

⁴ Sobre heterogeneidade e governança metropolitana ver Reschilian (2010) e Gomes (2011).

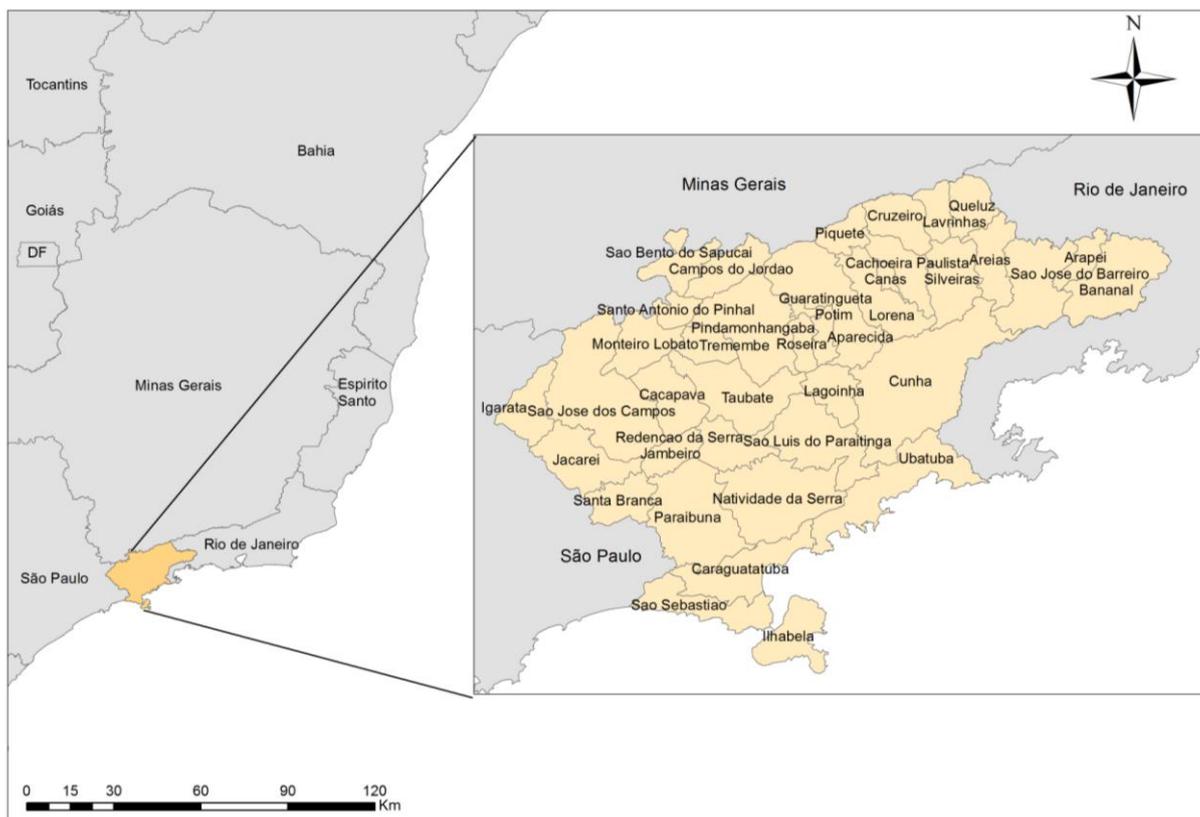


Figura 1: Região Metropolitana do Vale do Paraíba e Litoral Norte (RMVPLN).

Fonte: IBGE (2010). Elaborado por Daniel José de Andrade, 2015. PLUR – UNIVAP.

Dados da Fundação Seade mostram que no ano de 2013 o Produto Interno Bruto da região (PIB) foi de R\$ 85.790.730,44, enquanto o PIB per capita foi de 36.756,50. Tais dados são significativos se comparados aos do estado de São Paulo que para o mesmo período apresentou os seguintes números: PIB corrente de 1.708.221.389,98 e PIB per capita de R\$ 40.739,00.

De acordo com Arrais (2008, p.83): “Para compreender os laços entre as cidades e as regiões, é preciso considerar a relação entre a sociedade e o território, atentando, especialmente, para o processo de urbanização”. A relação nem sempre é econômica e cultural e pode estar associada ao modo como as cidades crescem e se urbanizam e a partir daí, buscar compreender as relações que as cidades estabelecem entre si. Tal característica é marcante na RMVPLN, em razão das diferenças em que ocorre o processo de urbanização em seus municípios.

Referente à qualidade de vida na RMVPLN, dados de 2010 referentes à educação, renda e longevidade do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) revelam que de um modo geral os municípios da RMVPLN encontram-se numa faixa do IDHM considerada de alto desenvolvimento humano. Entre os 39 municípios, São José dos Campos, com 0.804 é o que apresenta o maior Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM) e Natividade da Serra, com 0.655 o menor IDHM da Região (Figura 2).

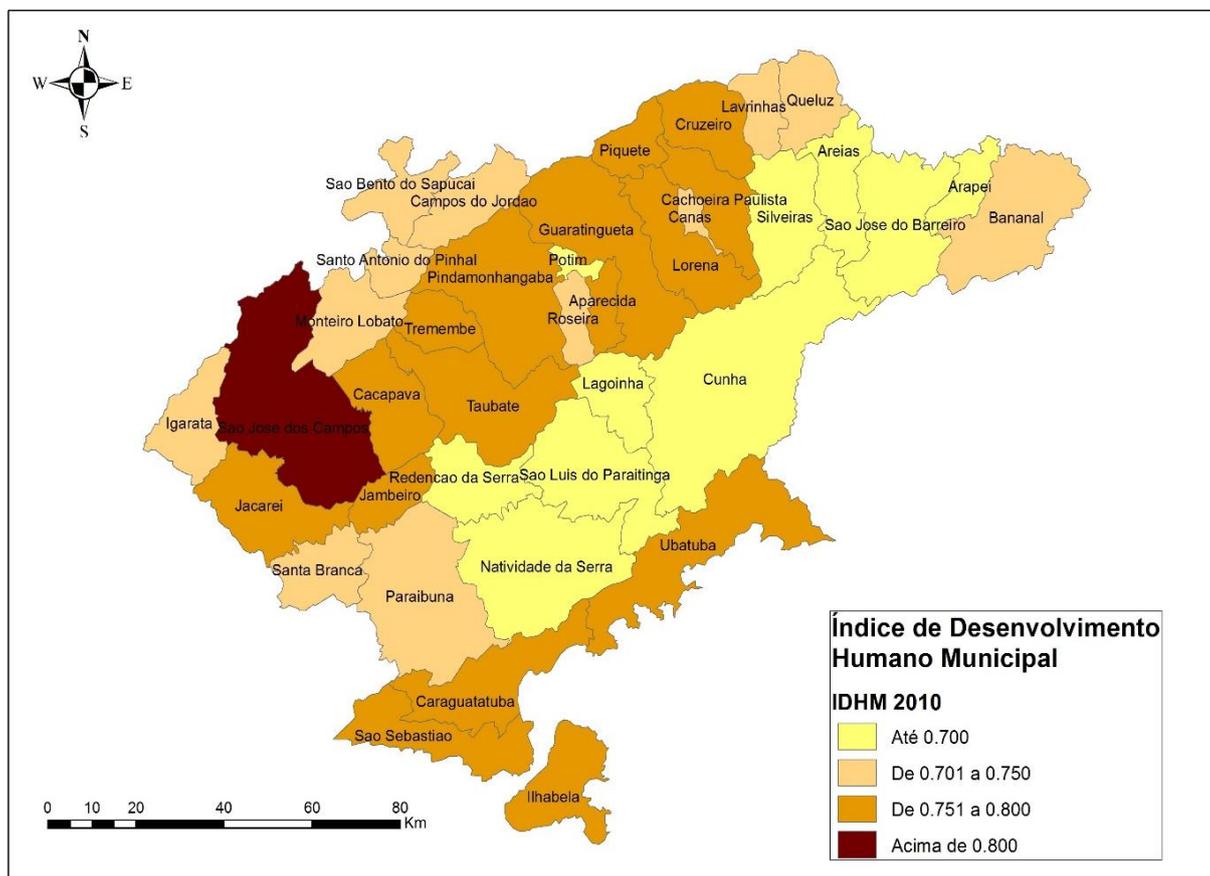


Figura 2: Índice de Desenvolvimento Humano Municipal na RMVPLN.

Fonte: PNUD (2010). Elaborado por Daniel José de Andrade, 2015. PLUR – UNIVAP.

Em seu documento intitulado “Região Metropolitana do Vale do Paraíba e Litoral Norte” a EMLASA descreve as características e peculiaridades dos municípios que compõem a RMVPLN destacando as características competitivas e as potencialidades econômicas regionais. De acordo com o documento (2014, pp.71-92), são potenciais na RMVPLN a função turística destacada, com alcance nacional; a função veraneio associada à paisagem litorânea privilegiada, com alto poder de atração; as destacadas funções de preservação ambiental e paisagística; o potencial para turismo ecológico e de contemplação; a função portuária estratégica, com forte predomínio no transporte de petróleo e derivados; a produção industrial diversificada, com grande expressão nos setores dinâmicos da economia; os centros de pesquisa e desenvolvimento científico-tecnológico, especializados no setor aeroespacial; a oferta diversificada de produtos e serviços de consumo pessoal; o fácil acesso, contando com excelentes Rodovias (Dutra e Ayrtton Senna/Carvalho Pinto); a boa qualidade da água e do ar e as vantagens comparativas quanto à acessibilidade aos Aeroportos Internacionais de Guarulhos e Viracopos no município de Campinas, SP.

A RMVPLN traz consigo diversos questionamentos e reflexões acerca de sua criação e a forma como foi criada. A rapidez com que o projeto de lei foi encaminhado para votação, as poucas audiências que foram realizadas para discutir a viabilidade da criação e os efeitos desta nos municípios envolvidos e como atender diferentes municípios por meio de políticas públicas de planejamento regional. A superação das disputas políticas locais e regionais é o primeiro passo para que as melhorias sejam alcançadas e isso ocorrerá com a diminuição das disparidades intra-regionais e a fragmentação regional no ambiente político. O que se espera

da criação da RMVPLN vai além dos benefícios econômicos e avança para o ambiente político e institucional (SILVA; COSTA, 2012).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os avanços econômicos do Brasil principalmente a partir da segunda metade do século XX com a industrialização pesada ocasionaram um deslocamento demográfico do campo para as cidades e, com isso, o aumento da necessidade de planejamento urbano. A mudança econômica, em muitos casos, ocasionada por políticas públicas voltadas ao crescimento econômico de determinadas regiões em detrimento de outras, fez com que o planejamento regional se tornasse uma realidade imediata no Brasil, com vistas à diminuição das disparidades regionais.

Na tentativa de ordenar e conduzir o crescimento econômico, o governo brasileiro, implementou políticas públicas nem sempre eficientes quanto aos resultados esperados. Estudos mostram que em alguns casos os interesses locais se sobressaem aos anseios de um planejamento voltado ao desenvolvimento regional que tenha como objetivo a integração e interação territoriais com vistas a melhorias sociais.

A criação de regiões metropolitanas que surge com a promessa de gestão compartilhada e a integração dos municípios apresenta problemas pela forma com que são criadas. Na maioria das vezes de cima para baixo e sem um estudo detalhado dos impactos de tais arranjos nos municípios com menor poder econômico ou com menor poder político nas decisões. A experiência internacional mostra que comumente as unidades políticas regionais apresentam problemas na consolidação e institucionalização de políticas ordenadas, tal qual ocorre no Brasil, onde tais problemas estão diretamente ligados à questão do uso do poder nas decisões políticas.

A RMVPLN criada em 2012 de forma rápida e com pouca participação popular traz muitas dúvidas quanto ao seu futuro e o sucesso desse arranjo. Tal característica deixa claro que a decisão da criação, bem como, o modo como o processo de implementação ocorreram, partiu de uma decisão centrada do governo do estado de São Paulo e não de reivindicações sociais ou mesmo da necessidade de um ordenamento territorial em nível estadual.

Atualmente, observa-se que o grande desafio é o da integração e elaboração de atividades coordenadas entre os municípios tendo por objetivo favorecer o desenvolvimento regional e aí, encontra-se a grande dificuldade a ser enfrentada. Neste sentido, conciliar os diferentes interesses econômicos, ambientais e sociais dos municípios que compõem a RMVPLN, considerando suas diferenças políticas e culturais, deve ser parte integrante do projeto de construção da gestão metropolitana.

A divisão da RMVPLN em subdivisões administrativas com características socioeconômicas diferenciadas pode representar outro desafio para a integração política dentro da própria Região. Devido à incipiência de sua criação, tais questões concernentes a RMVPLN necessitarão de análises mais aprofundadas de modo que possam ser mensurados os efeitos deste recém-criado arranjo político-regional.

Estudos mais aprofundados possibilitarão melhor entendimento do que venha a ser uma região metropolitana e as consequências desse arranjo regional, uma vez que, o termo região carrega consigo um significado muito próprio de governança no conjunto de suas ações e de comando, confirmando o que o geógrafo Roberto Lobato Corrêa (1991, p. 48) diz “a palavra região vem do latim regio, que por sua vez deriva do verbo regere, isto é, governar, reinar”.

REFERÊNCIAS

ARRAIS, T. A. A cidade e a região/ a cidade região: reconhecer processos, construir políticas. **Cadernos Metrôpoles** (impresso) pp. 81-91, 2ºsem. 2008.

BECKER, B. & EGLER, C. **Brasil: uma potência regional na economia-mundo**. Rio de Janeiro: Bertrand-Brasil, 1994.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm>.

BRASIL. **Decreto 6.047 de 22 de fevereiro de 2007**. Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10257.htm>.

BRASIL. **Decreto 8.243 de 23 de maio de 2014**. Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/decreto/d8243.htm>.

BRASIL. **Lei 10.257 de 10 de julho de 2001**. Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10257.htm>.

BRASIL. **Lei 13.089 de 12 de janeiro de 2015**. Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2015/Lei/L13089.htm>. Acesso em: 4 jul. 2016.

CAPOBIANCO, Antônio Marcos. **Relações intergovernamentais na metrópole: adequação institucional para a ação**. Disponível

em:<<http://www.iea.usp.br/publicacoes/textos/capobiancometropole.pdf>>. Acesso em: 4 jul. 2016.

CORRÊA, R. L. **Região e organização espacial**. São Paulo: Ática, 1991.

CUNHA, José Marcos Pinto et al. **A mobilidade pendular na macrometrópole paulista: diferenciação e complementariedade socioespacial**. *Cadernos Metrôpoles*, v. 15, n. 30, pp. 433-459, dez 2013.

Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/cm/v15n30/2236-9996-cm-15-30-0433.pdf>>. Acesso em: 20 jul. 2016.

DINIZ, Clélio Campolina. **Celso Furtado e o desenvolvimento regional**. Nova economia. Belo Horizonte, v. 19, n. 2, set. 2009. Disponível em:

<http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-63512009000200001>. Acesso em: 11 maio 2016.

EMPLASA. Região Metropolitana do Vale do Paraíba e Litoral Norte. **Disponível em:**

<<http://www.emplasa.sp.gov.br/>>.

FREY, Klaus. Abordagens de governança em áreas metropolitanas da América Latina: avanços e entraves.

Revista Brasileira de Gestão Urbana (Brazilian Journal of Urban Management), v. 4, n. 1, p. 87-102, jan./jun. 2012. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S2175-33692012000100007&script=sci_abstract&tlng=pt>. Acesso em: 7 jul. 2016.

GOMES, Cilene. **Questões do desenvolvimento regional no estudo do Vale do Paraíba (SP)**. In: Semana de Planejamento Urbano e Regional, 16, 20-24 set. 2010, Rio de Janeiro. Mesa Redonda. Rio de Janeiro: UFRJ-IPPUR, 2010. Disponível em:

<http://www.ippur.ufrj.br/download/semana_pur_2010/completos/SemanaPUR_CileneGomes.pdf>. Acesso em: 4 jul. 2016.

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. (2010). Disponível em:

<<http://censo2010.ibge.gov.br/>>.

KLINK, Jeroen Johannes. **Novas governanças para áreas metropolitanas: o panorama internacional e as perspectivas para o caso brasileiro**. Cadernos Metrôpoles, São Paulo, v. 11, n. 22, pp. 415-433, jul/dez 2009. Disponível em: <<http://revistas.pucsp.br/index.php/metropole/article/view/5941>>. Acesso: 22 mar. 2016.

MARICATO, Ermínia. **Metrôpoles desgovernadas**. Estudos Avançados, São Paulo, v. 25, n. 71, abril de 2011. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-40142011000100002>. Acesso: 4 jul. 2016.

OLIVEIRA, Francisco. **A questão regional: a hegemonia inacabada**. Estudos Avançados, São Paulo, v. 7, n. 18, agosto 1993. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-40141993000200003>. Acesso em: 4 jul. 2016.

RESCHILIAN, Paulo Romano. **Gestão democrática da metrópole na periferia do capitalismo: paradoxos e perspectivas de transformação**. Caderno Metrôpoles. São Paulo, v. 12, n. 23, pp. 277-290, jan./jun. 2010. Disponível em: <<http://revistas.pucsp.br/index.php/metropole/article/view/5934>>. Acesso em: 4 jul. 2016.

SEADE – Fundação Sistema Estadual de Análise de Dados. Disponível em:

<<http://www.seade.gov.br/>>.

SILVA, Rafael Lúcio; COSTA, Sandra M. Fonseca. Perspectivas de planejamento urbano e regional: a Região Metropolitana do Vale do Paraíba e Litoral Norte de São Paulo em debate. I Seminário de Desenvolvimento Regional, Estado e Sociedade. Rio de Janeiro, ago. 2012. Disponível em: <<http://unuhostedagem.com.br/revista/rbeur/index.php/sedres/article/view/3879>>. Acesso em: 4 jul. 2016.

VAINER, Carlos B. Planejamento territorial e projeto nacional: os desafios da fragmentação. **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais**, v. 9, n. 1, pp. 9-23, 2011. Disponível em: <<http://rbeur.anpur.org.br/rbeur/article/view/167/151>>. Acesso em 31 mar. 2017.

WILSON, Robert H.; SPINK, Peter K.; WARD, Peter M. Governança Metropolitana nas Américas. **Caderno Metrópole**, São Paulo, v. 13, n. 25, pp. 15-44, jan. /jun. 2011. Disponível em: <<http://revistas.pucsp.br/index.php/metropole/article/view/5980>>. Acesso em: 4 jul. 2016.