

A GOVERNANÇA DA REGIÃO METROPOLITANA DO VALE DO PARAÍBA E LITORAL NORTE/SP: UM OLHAR CRÍTICO SOBRE A TRAJETÓRIA INSTITUCIONAL

Rosa Maria Scaquetti Pinto

Doutoranda pelo Programa de Pós-Graduação em Planejamento Urbano e Regional, Universidade do Vale do Paraíba – PLUR/UNIVAP. E-mail: rosa.maria@univap.br

Graziana Donata Punzzi de Siqueira

Doutoranda pelo Programa de Pós-Graduação em Planejamento e Gestão do Território, Universidade Federal do ABC – PGT/UFABC. E-mail: graziana.siqueira@ufabc.edu.br

RESUMO:

Como instrumento de regulamentação da política urbana regional, o Estatuto da Metrópole estabeleceu critérios para a instituição das RMs e reafirmou a necessidade de articulação e cooperação dos municípios, contudo, não fez menção a uma medida de incentivo dessa cooperação, mantendo a governança metropolitana condicionada à vontade política dos governantes locais. No entanto, a forma centralizadora de atuar do Governo do Estado de São Paulo, quando se trata das tomadas de decisões acerca dos rumos das Regiões Metropolitanas, se dá sem a efetiva participação dos municípios e os verdadeiros sujeitos regionais. Com a recém-instituída Região Metropolitana do Vale do Paraíba e Litoral Norte não é diferente, ocorre o esvaziamento institucional e isolamento político-administrativo.

Palavras-chave: Governança Regional Metropolitana; Região Metropolitana do Vale do Paraíba e Litoral Norte; Institucionalismo.

GT-2: Metrópole, metropolização e dinâmica espacial contemporânea

1. INTRODUÇÃO

O desenvolvimento econômico das cidades leva ao necessário processo de urbanização, que se dá de maneira acelerada e desordenada, buscando atender às demandas do capital. As cidades expandem o fornecimento de infraestruturas e equipamentos destinados a favorecer as relações de produção e consumo. Quanto maior o desenvolvimento econômico da cidade, mais visível é o alargamento dos limites territoriais de sua atuação.

Assim, surgem os processos de metropolização, caracterizados pela polarização da cidade mais desenvolvida em relação às cidades vizinhas, estabelecendo uma complementaridade de estruturas urbanas, especialmente, mas não exclusivamente, aquelas relacionadas ao mercado de trabalho. O fato metropolitano traz consigo as dificuldades de organização e governança nas metrópoles que, ao invés de atenuarem, acabam por acentuar as desigualdades e os conflitos sociais, econômicos, políticos e ambientais.

Depois de um longo processo, em 12 de janeiro de 2015, entrou em vigor a Lei número 13.089, referente ao denominado Estatuto da MetrÓpole, instrumento jurídico que estabelece as diretrizes gerais para o planejamento, a gestão e a execução das funções públicas de interesse comum em regiões metropolitanas e em aglomerações urbanas instituídas pelos estados, as normas referentes ao Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado e outros instrumentos de governança interfederativa, além dos critérios para o apoio da União às ações que envolvem o desenvolvimento urbano¹.

Por MetrÓpole, o Estatuto estabelece que representa o espaço urbano com continuidade territorial e, em razão de sua população e relevância política e socioeconômica, tem influência nacional ou sobre uma região que configure, no mínimo, a área de influência de uma capital regional, fornecendo bens e serviços à região, abrangendo produtos industriais, educação, saúde,

1 A Política Nacional de Desenvolvimento Urbano deu origem a várias políticas necessárias para efetivá-la e garantir a construção de cidades mais justas e saudáveis. É o caso da Lei 11.124/2005 (Política Nacional de Interesse Social); Lei nº 11.445/2007 (Política Nacional de Saneamento Básico); a Lei nº 12.187/2009 (Política Nacional sobre Mudanças Climáticas), Lei 11.977/2009 (Programa Minha Casa Minha Vida), Lei 12.305/2010 (Política Nacional de Resíduos Sólidos), a Lei 12.587/2012 (Política Nacional de Mobilidade Urbana) e, finalmente, a Lei 13089/2015 (Estatuto da MetrÓpole).

serviços bancários, comércio, empregos e outros itens pertinentes. Por fim, a Lei caracteriza como Região Metropolitana a aglomeração urbana que configure uma Metrópole.

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

O Estatuto estabelece ainda que haja a compatibilização dos planos municipais de zoneamento, planos plurianuais, leis de diretrizes orçamentárias e orçamentos anuais dos entes envolvidos na governança interfederativa e a compensação por serviços ambientais ou outros serviços prestados pelo Município à Região Metropolitana, na forma da lei e de acordos firmados no âmbito da estrutura de governança.

As diretrizes de governança interfederativa parecem ser a grande contribuição do Estatuto da Metrópole, entretanto, esbarram no desafio do federalismo brasileiro, especialmente marcado pelo localismo decorrente da autonomia municipal, que vem se impondo como barreira para uma gestão do território, cuja escala é a da intermunicipalidade. O Estatuto não garantiu efetiva capacidade de governabilidade das metrópoles, deixando de regulamentar as bases necessárias para a criação de instituições dotadas de autoridade pública metropolitana, com legitimidade de ação sobre o território metropolitano.

Sendo assim, embora dotado de boas intenções, o Estatuto da Metrópole corre o risco de se tornar uma norma ineficaz. Certamente, destaca a importância da instituição das regiões metropolitanas e a necessidade de ações conjuntas de enfrentamento dos problemas urbanos que afetam o espaço como um todo; entretanto, há necessidade de um esforço coletivo, que implica no interesse de agir por parte dos municípios envolvidos, sob coordenação do governo do estado. Para isso é necessária a superação da competição fomentada pela situação municipal no federalismo brasileiro, bem como, do engajamento estadual nas negociações, através de uma política de governança.

O desenvolvimento regional fica condicionado à vontade política dos governos municipais, quando se trata da criação de instrumentos de articulação, planejamento e execução das funções

públicas de interesse comum. Ao mesmo tempo, a Constituição de 1988 transferiu a responsabilidade sobre o tema para a esfera estadual. Uma leitura crítica mostra que as constituições dos estados não tiveram avanços na regulação da matéria (KLINK, 2008; CASTRO, SANTOS JUNIOR, 2017).

O estado de São Paulo é caracterizado por uma complexa rede metropolitana e conta com seis regiões metropolitanas, além de enfrentar grandes desafios tais como os relativos ao saneamento, ao abastecimento de água e à habitação. No concernente à questão da governança desse cenário, no contexto do Estatuto da Metrópole, o estado de São Paulo deixa a desejar.

Toda essa discussão, se abordada de forma a pensar a reestruturação e o reescalonamento do Estado (Brenner, 2009; Klink, 2010), está refletida também na governança da RMVPLN. Mais especificamente, a questão das instituições presentes na região aqui enfocada, observados os processos de formação das metrópoles brasileiras e da RMVPLN, é de insuficiência, ineficiência, tanto na construção do planejamento regional, como na relação dessa escala com outras. Porém, essa não se trata de uma questão de marco legal, ou de desenvolvimento econômico apenas, trata-se, também, de uma questão de política de governança (STORPER, 2014).

Isso posto, é a partir da necessidade das pesquisadoras de obter respostas a respeito das decisões que refletem os rumos da sociedade urbana, mais especificamente, sobre como são coordenadas as políticas, projetos e ações sobre o urbano da escala metropolitana regional no Brasil e na RMVPLN, quais as estratégias refletidas, a quem beneficiam e quais as consequências desses processos, que se debruça esse artigo.

Nesse sentido, dentro das suas limitações, o presente artigo busca compreender as particularidades da governança em escala metropolitana para desenvolver uma breve análise das problemáticas de gestão da ainda recente Região Metropolitana do Vale do Paraíba e Litoral Norte (RMVPLN), no estado de São Paulo, com a ambiciosa intenção de apresentar uma contribuição para organização da governança dessa região.

Desenvolve-se, resumidamente, um breve histórico da RMVPLN até os dias atuais; apresenta-se as problemáticas a se considerar no contexto atual de governança da RMVPLN; ademais, discorre-se um breve panorama de obras e conceitos importantes para uma análise dessa problemática, em busca de abordá-la criticamente, nos marcos do planejamento urbano e do institucionalismo.

2. HISTÓRICO DA RMVPLN: FORMAÇÃO SOCIAL, ECONÔMICA E POLÍTICA

Segundo Pasin (1992), a região do Vale do Paraíba começou a ser povoada a partir de 1628, ano em que o capitão-mor João de Moura Fogaça concedeu à Jacques Félix e seus filhos “datas de terras” no sertão do Rio Paraíba. Na fase inicial da região, Taubaté representava o principal centro, caracterizado como o ponto irradiador de expedições e que tinha por objetivo abrir caminhos à procura de metais preciosos, captar de mão de obra indígena para os canaviais litorâneos e entregar terras descobertas, através de sesmarias, o que contribuía para a formação de pequenas vilas e povoamentos.

A segunda vila em importância era Guaratinguetá, pois abarcava uma extensão de terra considerável e, conseqüentemente, significativa para a produção de alimentos. A abertura de “caminhos” (estradas de terra) na região foi de suma importância na constituição das cidades. A circulação de tropeiros e mineradores por estas estradas, com o intuito de alcançar as minas ou o litoral, para o escoamento do ouro, promoveu mudanças no cotidiano das vilas. Considerando os caminhos, pode-se dizer que as estradas de terra propiciavam a circulação entre esses povoados e o litoral, além das trocas e comércio de produtos agrícolas, formando assim uma rede de circulação. As cidades iam se constituindo ao longo das estradas com a instalação de estabelecimentos comerciais que atendiam as expedições que ali circulavam e a construção de igrejas, esses espaços atraíam moradores conforme iam surgindo as oportunidades de ascensão econômica e as cidades cresciam.

No século XIX inicia-se o ciclo cafeeiro no Rio de Janeiro, que se estende ao Vale do Paraíba. As abundantes terras virgens do vale, irrigadas pelo rio, somadas ao clima favorável, receberam de bom grado a cafeicultura e a região teve alta produtividade por quase um século. Segundo Toledo (2001), o período de maior produção de café na região ocorreu entre 1850 e 1887. Nessa época, as vilas foram tomando novas feições urbanísticas como adaptações das casas de teatros e igrejas ao estilo barroco.

A cafeicultura foi o principal fator de progresso e prosperidade econômica na região do Vale do Paraíba no século XIX, já que a riqueza gerada da produção cafeeira fez com que houvesse crescimento e diversificação das funções dos centros urbanos. Na região, numerosas fazendas dedicaram-se à monocultura do café (MULLER, 1969).

A Companhia Estrada de Ferro D. Pedro II foi inaugurada em 29 de março de 1858, com trecho inicial de 42,2 km, da Estação da Corte à Estação de Queimados, no Rio de Janeiro. A ligação Rio-São Paulo foi estabelecida no dia 8 de julho de 1877, quando os trilhos da Estrada de Ferro São Paulo (implantada em 1867) se uniram com a D. Pedro II. A ferrovia facilitou o contato com as duas grandes capitais, incentivando novas atividades econômicas e expandindo o comércio na região (RICCI, 2006).

A estação ferroviária nas cidades passou a ser o ponto de expansão e desenvolvimento. A evolução urbana deve-se a acessibilidade permitida pela ferrovia, estendendo-se a outras cidades vizinhas ou para as capitais. Num primeiro momento a ferrovia contribuiu para o escoamento do café e a circulação entre os povoados, posteriormente, para a urbanização e atividade manufatureira voltada para atender os centros consumidores. Em função da renda gerada com a produção cafeeira, foi possível o desenvolvimento regional e das atividades urbanas nos setores secundários e terciários, dando início ao processo de industrialização da região.

Do início do século até a década de 1940, surgem, no Vale do Paraíba, os estabelecimentos de transformação de produtos agropecuários, minerais não metálicos e madeira. Este tipo de indústria cresce principalmente em Taubaté e Guaratinguetá. A instalação destas indústrias nas cidades em análise foi de extrema importância para o desenvolvimento das atividades urbanas e crescimento populacional. Muitas indústrias construíram vilas operárias e usinas hidrelétricas para geração de energia. Nesse processo, o Vale do Paraíba passa a ser uma importante região produtora de leite na economia nacional.

A inauguração da Rodovia Presidente Dutra representou um marco no processo de urbanização e industrialização no Vale do Paraíba, já que os municípios que se localizam às suas margens foram beneficiados pela facilidade de acesso a outros centros como São Paulo e Rio de Janeiro, o que facilitou, no período seguinte, a instalação de indústrias na região. A inauguração da rodovia atraiu investimentos em diversos setores, especialmente a indústria que se beneficiava do eixo de ligação entre as duas cidades mais desenvolvidas do país.

A partir de então, houve um desenvolvimento da região, especialmente nas cidades situadas ao longo da rodovia e mais próximas da capital de São Paulo, com destaque para a cidade de São José dos Campos, cuja expansão resultou na primeira aglomeração urbana da região, de acordo com os dados do IBGE, incorporando as cidades vizinhas de Caçapava e Jacareí.

Na medida em que o processo de desenvolvimento da região se intensificava, houve a necessidade de criação de políticas de desenvolvimento regional com o objetivo de contribuir para a interiorização das atividades industriais no Estado de São Paulo, principalmente, na década de 1970. Foram implantados vários planos que previam investimentos em infraestrutura no interior do estado, principalmente em vias de circulação e acesso, para que as cidades pudessem receber as plantas industriais, resultando o fortalecimento dos polos regionais/locais do interior, sempre ligados à metrópole, como uma extensão desta (VIEIRA, 2009).

Entre esses planos, destaca-se o Plano Regional do Macro Eixo Paulista de 1978, que teve influência de forças externas e ultrapassavam os limites do Vale do Paraíba. O objetivo do plano era amenizar o problema da região metropolitana de São Paulo com forte expansão demográfica na época. Em relação ao Vale do Paraíba, visava apresentar um diagnóstico dos aspectos socioeconômicos e ambientais da região e propor diretrizes para a elaboração de políticas para a coordenação de investimentos, ordenação espacial e planejamento territorial (VIEIRA, 2009).

Entretanto, a iniciativa que melhor fomenta a formação e organização da região é a criação, em 1970 do Consórcio de Desenvolvimento Integrado do Vale do Paraíba – CODIVAP, com o objetivo de buscar caminhos para a superação dos problemas comuns entre os municípios consorciados, aproximando-os politicamente e propiciar o crescimento harmonioso entre os municípios da região. Justificava-se pela localização do Vale do Paraíba no maior corredor industrial do país, o que poderia vir transformá-lo numa megalópole (VIEIRA e SANTOS, 2012).

O CODIVAP teve como primeiro superintendente o ex-ministro da Indústria e Comércio do Governo Emílio Garrastazu Médici, Paulo Egydio Martins, que, posteriormente, deixou o cargo para assumir o governo paulista. Essa relação política evidencia a vinculação dos interesses locais com os nacionais e estaduais, em um período de forte centralização política, administrativa e econômica no país, mesmo que na apresentação do relatório de caracterização da região, o superintendente ratifique a importância do consórcio para a descentralização administrativa (VIEIRA e SANTOS, 2012).

Inicialmente participavam do consórcio os municípios do Vale do Paraíba (incluindo as cidades ao redor do eixo Dutra e o Vale Histórico), mas na década de 1980 as cidades do Litoral Norte passaram a integrar o CODIVAP. Hoje, são 44 municípios participantes do consórcio. Sem

periodicidade definida, o CODIVAP reúne prefeitos e eventuais convidados, entre eles gestores, parlamentares, empresários e representantes de autarquias e empresas públicas, na perspectiva de trabalhar “metas” comuns de desenvolvimento regional e reivindicá-las junto ao governo do estado.

A lei complementar número 1.166, que criou a RMVPLN, aprovada em 2012, previa a criação de um Conselho e um Fundo de Desenvolvimento da RMVPLN, tendo ambos sido instituídos, o Conselho em 2012 e o Fundo em 2013. Na sequência, por meio do Decreto número 61.256, de 08 de maio de 2015, aconteceu a aprovação do regulamento da Agência Metropolitana do Vale do Paraíba e Litoral Norte (AGEMVALE), posteriormente implementada através da Lei Complementar número 1.258, de 12 de janeiro de 2015.

Atualmente, verifica-se que a RMVPLN, em termos práticos, pouco avançou desde a sua criação, considerando o prazo para a elaboração do Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado (PDUI), anteriormente fixado pelo Estatuto da Metrópole (lei número 13.089/2015), para realizar-se em 2018².

Com aproximadamente dois milhões de habitantes e 39 municípios (Figura 1), a Região Metropolitana do Vale do Paraíba e Litoral Norte (RMVPLN) se encontra no eixo entre as duas maiores metrópoles da América Latina, Rio de Janeiro e São Paulo. A região compreende polos econômicos de viés industrial, de serviços, e turístico. Este último tem atraído anualmente milhares de pessoas ao litoral norte paulista, à região serrana de Campos de Jordão e adjacências, à histórica São Luiz do Paraitinga e ao mais importante núcleo da Igreja Católica no país, entre os municípios de Aparecida (Basílica Nacional de Aparecida), Guaratinguetá (do recém-santificado Frei Galvão) e Cachoeira Paulista (sede da organização carismática Canção Nova).

2 Segundo o jornal “O Vale” de 27 de março de 2019, o projeto de criação do PDUI ficou congelado devido ao contingenciamento dos recursos previstos no orçamento de 2018:
http://www.ovale.com.br/_conteudo/2019/03/politica/74389-rmvale-recebeu-menos-da-metade-dos-recursos-prometidos-para-2018.html

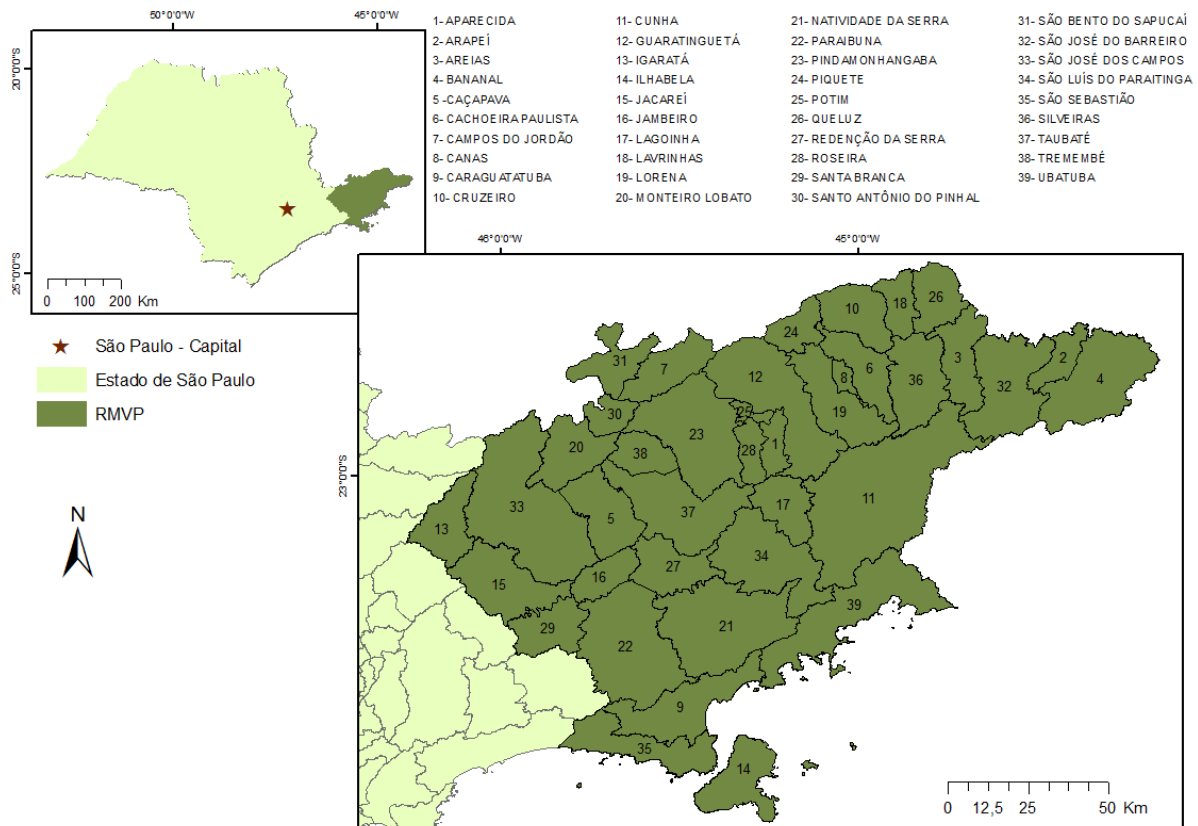


Figura 1: Região Metropolitana do Vale do Paraíba e Litoral Norte. Fonte: IBGE (2012).

Compreendido entre as serras da Mantiqueira e do Mar, o Vale do Paraíba possui geografia que propicia a formação de reservatórios de água, quais sejam, as represas de Santa Branca, Igaratá e Paraibuna, e também o rio Paraíba do Sul, que permeia diversos municípios. Por ser dotada dessas reservas de água e pelo fato de uma boa parcela da mata atlântica preservada no Brasil estar em seu território, é uma região em que as questões ambientais estão na ordem do dia, desafiando os governantes e a própria sociedade locais a lidar com a paradoxal relação entre desenvolvimento e preservação ambiental.

Dadas as características do desenvolvimento na região, existe grande concentração de riqueza em alguns municípios, principalmente nos que abrigam as grandes indústrias e receberam investimentos diferenciados, em etapas anteriores do desenvolvimento do país (NETO e MELLO, 2010).

O Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais (INPE) está instalado em São José dos Campos bem como o Centro Tecnológico da Aeronáutica (CTA); a cidade também abriga a Petrobras e a

Embraer e, com tudo isso, São José dos Campos se diferencia e tem se distanciado do restante da região. Ao mesmo tempo, no chamado “Vale Histórico”, existem cidades “adormecidas”, como Bananal, Areias e São José do Barreiro, que possuem grande potencial turístico, tanto histórico como ecológico, mas vivem isoladas e em constante processo de esvaziamento populacional (MACIEL, 2017).

O Vale do Paraíba é cortado pela mais importante rodovia do país, como já mencionado, a Presidente Dutra, que somada às demais rodovias longitudinais e transversais que servem a região, ao que ainda resta da antiga Estrada de Ferro Central do Brasil, ao Porto de São Sebastião e aos aeroportos de São José dos Campos, Guaratinguetá e Ubatuba, constitui um complexo sistema de circulação de pessoas e mercadorias com muito potencial e ao mesmo tempo com grandes problemas estruturais e desafios a serem transpostos. Desafios esses que estão a demandar por ações planejadas e desenvolvidas de forma integrada, preferencialmente com o envolvimento dos três níveis de governo e com intensa participação dos representantes dos interesses locais.

Imbuída do propósito de envolver os mais diversos atores políticos e sociais da região no processo, a proposta de criação da RMVPLN foi impulsionada a partir do mandato legislativo do então Deputado Estadual Carlinhos Almeida, do Partido dos Trabalhadores (prefeito de São José dos Campos entre os anos de 2013 e 2016) e, posteriormente, de uma frente parlamentar pluripartidária que envolveu outros deputados da região. Apresentada em forma de Projeto de Lei Complementar à Assembleia Legislativa em 2001 e depois reapresentada pela frente parlamentar em 2007, a proposta foi discutida com governos municipais, partidos, universidades, sindicatos e empresários (CÂNDIDO, 2010; VALE, 2012).

Destacadamente polêmica, a ideia em si obteve a adesão de alguns atores sociais e resistência de outros. As adesões vieram de parte dos prefeitos, sindicatos de trabalhadores, entidades empresariais e segmentos das universidades; algumas por identidade política com o autor do projeto, outras por interesses mais imediatos e outras ainda pela afinidade com a proposta de investir no que seria uma plataforma para execução de um plano de desenvolvimento estratégico para a região. As divergências foram apontadas por estudiosos da temática, principalmente pela ausência do chamado “fato metropolitano”, já que a região caracterizava pouca densidade populacional e pontos de conurbação dispersos (LIMA, 2010).

O Governo do Estado, discordando da proposta do Deputado Carlinhos Almeida, demorou para entrar no debate e quando o fez foi para apresentar a alternativa da criação de um aglomerado urbano, entre os municípios da denominada “Calha do vale” (de Jacareí a Guaratinguetá) e três microrregiões (Mantiqueira, Litoral Norte e Vale Histórico).

A proposta parlamentar voltou a ser apresentada em 2007, dessa vez por uma frente de deputados, entre eles os demais representantes eleitos pela região. Diferentemente da disposição inicial de colocar a RMVPLN em discussão com a sociedade em geral, dessa vez as investidas dos proponentes foram no sentido de conciliação com o governo do estado (CÂNDIDO, 2010). Em 2012 foi aprovado, então, o Projeto de Lei autorizando a criação da Região Metropolitana do Vale do Paraíba e Litoral Norte.

A despeito do processo iniciado em 2001 e do conjunto de esforços feitos desde então visando o estabelecimento por lei da Região Metropolitana, é perceptível nos dias atuais as poucas atividades desenvolvidas nesse arranjo institucional. Até o momento, as iniciativas tomadas pelo governo do estado foram relativas à criação de um Fundo previsto na lei, com valores suficientes para sua criação apenas e também de decretos protocolares relativos às ações de mobilidade, decorrentes das exigências legislativas a serem cumpridas. Além das iniciativas arroladas, em 2015 foi criada a Agência de Desenvolvimento da Região Metropolitana do Vale do Paraíba e Litoral Norte (AGEMVALE), estrutura do governo do estado para a articulação dos interesses dos entes regionais.

Assim como o Conselho de Desenvolvimento, ao ser criada, a RMVPLN ganhou contornos e sub-regiões com peculiaridades definidas tecnicamente pelo governo do Estado de São Paulo. Como consta do site da AGEMVALE: “A Região Metropolitana do Vale do Paraíba e Litoral Norte (RMVALE) é dividida em cinco sub-regiões, com características territoriais, populacionais e de desenvolvimento bem distintas”. Apesar da referência no site da Agência, a subdivisão em regiões adotada não levou em conta as características apontadas por ela. De maneira substancial, tais sub-regiões não representam os diferentes recortes geográficos, sociais, culturais, econômicos e históricos típicos de escalas privilegiadas de planejamento e ação para uma RM (AMORIM, 2017).

Uma outra constatação é que as forças políticas ligadas ao governo do estado continuam mantendo, em relação à escolha dos dirigentes para a RMVPLN, a tradicional forma de indicar os

gestores ligados a própria base partidária, aparentemente sem se importar com a capacidade de liderança regional dos “eleitos” e/ou do peso dos seus municípios no concerto regional. O conselho de desenvolvimento, criado junto com a RM, por exemplo, tem hoje como presidente o atual Prefeito de Paraibuna, Victor de Cássio Miranda, do mesmo partido do Governador do estado de São Paulo, partido esse que se mantém no poder desde 1º de janeiro de 1995.

Já do ponto de vista administrativo, tanto as suas intervenções práticas na região, exemplos da duplicação da Rodovia dos Tamoios, com a implantação de sistema de pedágios e duplicação via parceria público-privado (PPP) e das iniciativas de prolongamento da Rodovia Carvalho Pinto até Taubaté, como as discussões orçamentárias e da carteira de projetos estratégicos para o estado, diante do processo de elaboração do Plano de Ação da Macrometrópole Paulista (EMPLASA, 2014), entre outras iniciativas, não vêm levando em conta a existência da RMVPLN, com toda sua capacidade, e agora direito, de contribuir no processo de decisões, ações essas que poderiam gerar acúmulo para a sua efetiva consolidação.

3. DISCUSSÃO TEÓRICA A RESPEITO DA PROBLEMÁTICA: UMA VISÃO INSTITUCIONALISTA

A teoria urbana crítica, que leva em consideração os amplos contextos econômicos, geopolíticos e históricos, afirma, entre outras coisas, que existe um permanente conflito por hegemonia dos meios político-econômicos na sociedade, conflitos esses que se expressam nas formas ideológicas e materiais, tendo a sociedade urbana como elemento comum e o urbano como um tecido dinâmico, perpassado em todo território (LEFEBVRE, 2008; BRENNER, 2018).

O sistema social no qual estamos vivendo, o capitalismo, passa por uma fase na qual as leis da acumulação de capital se tornaram flexíveis e os processos de reestruturação do mesmo, em busca de produtividade, vêm mudando. Com a crise dos anos 1970 e daquele período até os dias atuais, esse movimento tem tendido a se acentuar. Esses processos de reestruturação se entranharam em todas as esferas da vida social, na busca por novos mercados, em todos os espaços do globo, produzindo transformações em todas as esferas da vida (HARVEY, 2008).

Nas últimas décadas, especialmente no período pós anos 1970, ocorreram rápidas alterações socioeconômicas, políticas, tecnológicas e culturais que transformaram a governança regional metropolitana. A transição de um regime de acumulação fordista e do modo de regulação fordista para o regime que o substituiu trouxe consequências severas sobre a produção e

reprodução do espaço urbano e regional. Mais especificamente, a globalização e a reestruturação produtiva passaram a demandar uma reestruturação das escalas territoriais de poder, com efeitos desestabilizadores sobre os regimes de governança nacional, regional e urbana (KLINK, 2010).

O dilema apresentado no cenário urbano metropolitano pode ser interpretado como uma resposta à necessidade de criar ambientes mais dinâmicos e modernos para atender os parâmetros de economia globalizada e a demanda por medidas que amenizem os problemas sociais, econômicos e ambientais. Na escala regional a dificuldade seria ainda maior, uma vez que, no território policêntrico, as pressões populares são dirigidas diretamente aos governos locais, cobrando soluções para problemas de alcance regional (FREY, 2007).

Destarte a explicação causal, é notório que a governança metropolitana enfrenta, portanto, um grande desafio representado pela necessidade de articular as pressões das comunidades locais dentro do processo de urbanização planetária, estando frequentemente exposta aos efeitos da urbanização extensiva (MONTEMOR, 2006), direcionada ao progresso econômico que resulta no aumento da vulnerabilidade social.

Diferentes problemas foram arrolados na governança da RMVPLN e desdobram-se dos debates sobre a sociedade urbana e o debate escalar, a necessidade de uma abordagem conceitual em que se explore as possibilidades de interpretação teórica propiciada pela relação entre Estado, mercado, sociedade, especialmente aqueles problemas que tem relação com a definição das sub-regiões, bem como, o problema da falta de eficiência na agenda de projetos para a Região Metropolitana (RM) e a consolidação da mesma, como a elaboração do PDUI, ainda não iniciado.

A questão da institucionalidade é importante nesse debate, por ser uma linha teórica que tem dado contribuições para a compreensão crítica a respeito das maneiras como caminham o planejamento das RMs ao longo do tempo, maneiras essas expressas nos meios, regras e instrumentos utilizados pelos agentes governamentais ou não-governamentais dentro de uma estrutura de poder, p. ex., a delimitação de escalas administrativas, criação de leis e regulamentos, implementação de agências, formação de parcerias técnicas ou políticas, regulamentação do uso do solo, planos diretores.

Segundo Aversa, “Marta Arretche trata a questão com cautela ao explicitar que a contribuição central da agenda institucionalista ‘está em identificar quais instituições de fato

afetam comportamentos e decisões, e como, isto é, por meio de que processos e mecanismos’. (ARRETCHE, apud AVERSA, 2016, p. 22, grifos da autora).

Acredita-se que, com a aproximação aos diferentes viés de pensamento institucionalista pode-se contribuir no sentido crítico desses conceitos, por meio de um caminho de interpretação da questão da governança da RMVPLN, tendo em vista a exploração da hipótese de que o governo do Estado de São Paulo enredou por uma fórmula centralizadora e técnico-burocrática de atuação (ARAÚJO, FERNANDES e COELHO, 2016), indo na contramão do ocorrido em escala nacional em termos de política de desenvolvimento regional metropolitano, com o Estatuto da Metrópole.

Ademais, considerando-se a história do planejamento metropolitano no Brasil, o período de impasse e vazio institucionais a respeito da questão, vivenciados no Brasil após a Constituição de 1988, implicados na difícil relação entre as escalas municipal, estadual e federal, e o período mais recente, em que a RMVPLN foi criada e o Estatuto da Metrópole, compreende-se relevante a análise das particularidades das instituições estaduais paulistas para o debate conceitual institucionalista aqui destacado.

Moulaert (2005) apresenta um panorama das teorias da economia institucional na leitura da economia e da sociologia urbana, onde demonstra que, por meio dessas teorias de economia institucional vem à tona o debate sobre o uso da terra, o planejamento e as instituições, relevantes para pensar a produção e reprodução do espaço como uma questão de acesso e apropriação de recursos de propriedade comum, mediado por agentes governamentais e não-governamentais em um determinado contexto político-econômico.

Segundo Moulaert (2005), o campo da economia institucional não é homogêneo. Sendo assim, fazendo uma comparação entre as análises a partir do Novo Institucionalismo Econômico (NIE) e do Novo Institucionalismo, esse autor aponta as oportunidades oferecidas pela economia institucional para a elaboração da teoria do planejamento, destacando as principais diferenças das duas abordagens. Para ele, é nos paradigmas fundamentais de cada uma que se encontram as diferenças, destacando que o NIE se baseia na microeconomia dos custos transacionais, que enfoca no indivíduo como principal agente das instituições, sem fazer uma análise das relações de produção.

De acordo com Moulaert, o Novo Institucionalismo, por sua vez, se baseia em um paradigma que adota uma abordagem macroeconômica dos processos históricos, para

compreensão e análise das instituições, bem como das construções culturais e dos comportamentos coletivos nesses processos.

Para o avanço da teoria do planejamento urbano, é possível enxergar uma contribuição da economia institucional, segundo Moulaert, na leitura de como se dá a realização da cidade e do espaço urbano. Sob esse ponto de vista, o espaço construído sobre o território é um bem público, portanto, de construção e apropriação social coletiva. Apesar de aceitar criticamente a existência de algo da economia institucional que seja útil, o autor não recomenda o uso do NIE e ressalta diferenças ontológicas entre as teorias, que são de paradigmas diferentes e podem gerar casamentos conflituosos se não aclarados.

Os paradigmas da economia institucional e o debate feito por Moulaert sobre sua contribuição ao planejamento urbano ajudam a elucidar a questão do uso e da disputa pela terra e os mecanismos institucionais de atuação nesse conflito.

O estudo de Storper (2014) sobre governança metropolitana também dá contribuições importantes para o debate aqui colocado, pois sugere categorias de análise aplicáveis às agências de governança de uma região metropolitana, por meio de mapeamento e cotejamento com as questões regionais de tomadas de decisões, necessidades e problemas da relação entre governantes e agentes sociais.

A governança metropolitana é o problema de governança por excelência, segundo Storper (2014), pois, nas regiões metropolitanas é comum existir abundância de autoridades, que se encontram muitas vezes sobrepostas e fragmentadas, criadas para lidar com uma quase infinita quantidade de coisas. Além disso, acrescenta o autor, a “maioria das regiões metropolitanas estão sujeitas à soberania do território de um estado-nação e sujeitas às suas leis e a um quadro constitucional singular” (2014, 117 p.).

Como já afirmado, a relação entre o uso da terra (enquanto mercadoria) e o provimento de bens comuns, gera conflito, pois os interesses são muito variados e os recursos e possibilidades, escassas. A maneira de resolução dos conflitos, destaca Storper (2014), é particular de cada localidade, em termos da questão do uso da terra. Por exemplo, as experiências de orçamento participativo, plano diretor participativo, etc, ao pensar a questão do uso da terra, entre outras questões contingentes, passam pela reflexão a respeito das disputas e conflitos de interesses.

Notadamente, a trajetória do Estado de São Paulo na condução do desenvolvimento territorial, tem sido focada em vetores de desenvolvimento industrial (TAVARES, 2017), na perspectiva de promover a reestruturação espacial com vistas à saída da crise econômica, a partir da lógica e com a adoção de uma estratégia neoliberal, que vem contribuindo para o aprofundamento das contradições socioambientais e da desigualdade regional. São essas as críticas que o governo do estado de São Paulo vem recebendo, tanto de setores da sociedade como de alguns estudiosos do assunto.

4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A somatória das dificuldades constatadas no processo de formação da RMVPLN, com a observada situação atual de fragilidade e demonstrações de desinteresse sobre a implementação da mesma, aliada à ausência de debate em torno da questão, levam a crer que essa é uma agenda política de governança negligenciada pelo governo do estado que, apesar de ter abdicado das posições contrárias à instalação da mesma, por ele defendidas inicialmente, não tem demonstrado interesse em abrir mão do centralismo tradicionalmente exercido na região, nem de respeitar o novo ordenamento legal que passou a existir no país, em referência à instalação e funcionamento das regiões metropolitanas.

Indícios demonstram também as práticas de planejamento dos diferentes agentes políticos regionais, caracterizadas por um *mix* de agendas que, no final de cada período, não são eficientes para a superação das demandas da governança metropolitana, possivelmente, por ineficácia das mesmas, já que, na prática, o que ocorre é a continuidade dos projetos de interesse de quem estava no governo anteriormente, além do apego às velhas práticas e conceitos, no lugar de um planejamento efetivamente regional e temático, trabalhado num processo artesanal, com interação entre os diferentes agentes políticos e o governo.

As pesquisas preliminares indicam que as agendas de intervenções do governo do estado na região continuam sendo elaboradas ao largo da instituição regional de planejamento, o arranjo da Região Metropolitana do Vale do Paraíba e Litoral Norte. Diante desses fatos, desponta a evidência de um forte distanciamento das práticas de governança regional atualmente colocadas das reais necessidades da RMVLPN, tendo em vista uma minoração das desigualdades entre as realidades nela existentes, prática essa que trabalhe na direção da promoção de um equilíbrio maior na região.

Há ainda que se acrescentar o não envolvimento nos debates relativos aos interesses regionais dos agentes privados e não governamentais das mais variadas origens e naturezas, nos processos de planejamento e intervenção ordenada na região.

Com essas características, o planejamento na RMVPLN denota uma prática e um modelo distante daquele apontado pelo Estatuto da Metrópole, tanto nos termos jurídico, como histórico e político, de processar o planejamento metropolitano.

O conhecimento dessa problemática leva a crer que o andamento das intervenções estatais na região em questão, da forma como vem sendo planejadas e praticadas, poderão tornar mais graves as disparidades, tendo em vista o quadro apontado historicamente de desenvolvimento, em que permaneceram mais frágeis algumas localidades, diferentemente de outras, já consolidadas.

Considerando o histórico da formação da RMVPLN e as questões administrativas e políticas locais colocados no momento, além do contexto político em que está inserida atualmente a gestão das regiões metropolitanas no estado de São Paulo e no país, afirma-se a hipótese de que a principal questão colocada, “como planejar a RMVPLN agora que está instituída?”, pode ser respondida pensando em alternativas que ampliem as políticas de governança metropolitana, na contramão do que vem ocorrendo atualmente e na direção do que é apontado pelo Estatuto da Metrópole.

5. REFERÊNCIAS

AMORIM, E. O Rio Paraíba do Sul: um esquecido na paisagem regional. **Jornal O Lince**, Aparecida, 20 de abril de 2018. 3-4 p.

AVERSA, M. **História Institucional do saneamento e da metropolização da Grande São Paulo**: trajetórias perdidas, conflitos inevitáveis. Dissertação de Mestrado. São Bernardo do Campo: UFABC, Programa de Pós-Graduação em Planejamento e Gestão do Território, 2016.

ARAÚJO, S. M. V. G. de; FERNANDES, A. S. A. & COELHO, D. B., Does Metropolitan Area Management Matter in Brazil? **The Planning Review**, 52:2, 17-25, 2016.

BEVIR, M. **Key concepts in governance**. London, Thousand Oaks: SAGE, 2009, p. 3-30.

BRENNER, N. **New State Spaces. Urban Governance and the Rescaling of Statehood**. New York: Oxford University Press, 2004.

_____. A globalização como reterritorialização: o reescalonamento da governança urbana na União Europeia, **Cadernos Metrópole**, 12, 24, pp.535-564, 2010.

_____. Thesis on Urbanization. **Public Culture**, 25:1, Duke University Press, 2013.

_____. **Espaços da urbanização: o urbano a partir da teoria crítica**. Rio de Janeiro: Letra Capital/Observatório das Metrôpoles, 2018.

CÂNDIDO, L. R. **Informativo da Frente Parlamentar em Apoio aos Municípios do Vale do Paraíba, Litoral Norte e Serra da Mantiqueira**. São Paulo, Junho de 2010.

CASTRO, H. R.; SANTOS Jr., W. R., A expansão da macrometrópole e a criação de novas RMs: um novo rumo para a metropolização institucional no estado de São Paulo?, **Cadernos Metrópole**, São Paulo, v. 19, n. 40, pp. 703-720, set/dez 2017.

FREY, K. Governança urbana e participação pública. **RAC-eletrônica - Revista de Administração Contemporânea**, 1, 2007, 136-150, disponível em: http://anpad.org.br/periodicos/content/frame_base.php?revista=3.

GOVERNO DO ESTADO DE SÃO PAULO. SECRETARIA DA CASA CIVIL. EMPLASA. **Plano de Ação da Macrometrópole Paulista. 2013-2040: política de desenvolvimento da macrometrópole**. 1ª edição. Volume 1. São Paulo, Emplasa, 2014.

HARVEY, D. **Condição Pós-Moderna: Uma pesquisa sobre as origens da mudança cultural**. São Paulo: Loyola, 2014. 25ª edição.

_____. **O Neoliberalismo: história e implicações**. Tradução: Adail Sobral e Maria Stela Gonçalves. São Paulo: Edições Loyola, 2008.

KLINK, J. (Org.) **Governança das Metrôpoles: conceitos, experiências e perspectivas**. São Paulo: Annablume, 2010.

_____. Governos e Governança Metropolitana: o caso do ABC paulista. In: **Políticas para o Desenvolvimento Local**. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2008. 275-289 p.

LEFEBVRE, H. **O direito à cidade**. São Paulo: Centauro, 2008, 5ª edição.

LIMA, A. Região Metropolitana: Sim, nós podemos!. **Revista Vida Urbana**, número 9, ano 02, agosto de 2010, 12 – 17 p.

MACIEL, L. Evolução da população na Região Metropolitana do Vale do Paraíba e Litoral Norte: uma leitura preliminar dos dados dos Censos Demográficos dos últimos 30 anos. **Jornal O Lince**, Aparecida, 20 de abril de 2018. 7-9 p.

MOULAERT, F. Institutional economics and planning theory: a partnership between ostriches? **Planning Theory**, v. 4(1), 21-31, 2005.

MONTEMOR, R. L. O que é o urbano, no mundo contemporâneo. **Revista Paranaense de Desenvolvimento**, Curitiba, n.111, p.09-18, jul./dez. 2006.

MÜLLER, N. L. **O fato urbano na bacia do rio paraíba, São Paulo**. Rio de Janeiro: IBGE, 1969.



- PASIN, J. L. A formação histórica e cultural do vale do Paraíba paulista. [s.l.]: **JornalOnline**, 1992.
- RICCI, F. **Indústrias têxteis na periferia: origens e o desenvolvimento**. Taubaté: Cabral, 2006.
- STORPER, M. Governing the large metropolis. **Territory, Politics, Governance**, Vol. 2, No. 2, 115–134, 2014.
- TAVARES, J.C. Eixos, novo paradigma do planejamento regional? **Cadernos MetrÓpole**, São Paulo, v. 18, n. 37, pp. 671-695, set/dez, 2016.
- TOLEDO, F. S. **Outros Caminhos. Vale do Paraíba: do regional ao internacional, do global ao local**. São Paulo: Editora Salesiana, 2001.
- _____. Planejamento Regional no Estado de São Paulo: Polos, Eixos e a Região dos Vetores Produtivos. **Revista Brasileira Estudos Urbanos Regionais**, São Paulo, V.20, N.2, p.344-367, MAIO –AGO, 2018.
- VALE, O. RMVale. Informativo Publicitário Especial. **Jornal O Vale**. 1-32, 29 de março de 2012.
- VIEIRA, E.T. ; SANTOS, M. J. . Desenvolvimento econômico regional – uma revisão histórica e teórica. **Revista Brasileira de Gestão e Desenvolvimento Regional**, Taubaté, v. 8, n. 2 (8), 2012. p. 344-369
- VIEIRA, E. T. **Industrialização e políticas de desenvolvimento regional: o Vale do Paraíba paulista na segunda metade do século XX**. Tese de Doutorado em História Econômica – Universidade de São Paulo – USP, São Paulo, 2009.