

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SÃO CARLOS
CENTRO DE CIÊNCIAS EXATAS E DE TECNOLOGIA
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ENGENHARIA URBANA

**CARACTERIZAÇÃO DA REGIÃO METROPOLITANA DE
RIBEIRÃO PRETO**

LÍVIA MARA DE ALMEIDA MELO

DISSERTAÇÃO APRESENTADA AO PROGRAMA DE
PÓS-GRADUAÇÃO EM ENGENHARIA URBANA DA
UNIVERSIDADE FEDERAL DE SÃO CARLOS, COMO
PARTE DOS REQUISITOS PARA OBTENÇÃO DO
TÍTULO DE MESTRE EM ENGENHARIA URBANA.

ORIENTAÇÃO: PROF. DR. FABIO NOEL STANGANINI

SÃO CARLOS, SP

2024

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SÃO CARLOS
CENTRO DE CIÊNCIAS EXATAS E DE TECNOLOGIA
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ENGENHARIA URBANA

CARACTERIZAÇÃO DA REGIÃO METROPOLITANA DE
RIBEIRÃO PRETO

LÍVIA MARA DE ALMEIDA MELO

DISSERTAÇÃO APRESENTADA AO PROGRAMA DE
PÓS-GRADUAÇÃO EM ENGENHARIA URBANA DA
UNIVERSIDADE FEDERAL DE SÃO CARLOS, COMO
PARTE DOS REQUISITOS PARA OBTENÇÃO DO
TÍTULO DE MESTRE EM ENGENHARIA URBANA.

ORIENTAÇÃO: PROF. DR. FABIO NOEL STANGANINI

SÃO CARLOS, SP

2024

Melo, Livia Mara de Almeida

Caracterização da Região Metropolitana de Ribeirão Preto SP / Livia Mara de Almeida Melo -- 2024.
103f.

Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal de São Carlos, campus São Carlos, São Carlos

Orientador (a): Fábio Noel Stanganini

Banca Examinadora: Gisela Cunha Viana Leonelli,
Luciana Marcia Gonçalves

Bibliografia

1. Regiões Metropolitanas. 2. Planejamento Regional. 3. Geoprocessamento. I. Melo, Livia Mara de Almeida. II. Título.

Ficha catalográfica desenvolvida pela Secretaria Geral de Informática
(SIn)

DADOS FORNECIDOS PELO AUTOR

Bibliotecário responsável: Ronildo Santos Prado - CRB/8 7325



UNIVERSIDADE FEDERAL DE SÃO CARLOS

Centro de Ciências Exatas e de Tecnologia
Programa de Pós-Graduação em Engenharia Urbana

Folha de Aprovação

Defesa de Dissertação de Mestrado da candidata Livia Mara de Almeida Melo, realizada em 26/04/2024.

Comissão Julgadora:

Prof. Dr. Fábio Noel Stanganini (UFSCar)

Profa. Dra. Gisela Cunha Viana Leonelli (UNICAMP)

Profa. Dra. Luciana Marcia Gonçalves (UFSCar)

O Relatório de Defesa assinado pelos membros da Comissão Julgadora encontra-se arquivado junto ao Programa de Pós-Graduação em Engenharia Urbana.

DEDICATÓRIA

Dedico este trabalho a minha família, por todo incentivo.

AGRADECIMENTOS

Inicialmente, agradeço a Deus por tornar possível a vivência de mais uma etapa em minha vida.

À Marina e Paulo, meus pais, pela dedicação contínua, esforço, cuidado e, acima de tudo, pelo amor incondicional.

Ao João e Flávia, meus irmãos, pelo suporte, incentivo e conselhos valiosos.

Ao meu orientador Fábio Stanganini, pelo voto de confiança, conversas esclarecedoras, conselhos sábios e por sua orientação indispensável nesta pesquisa de grande significância.

Aos docentes do Programa de Pós-Graduação em Engenharia Urbana (PPGEU), pelo conhecimento inestimável compartilhado.

Ao Alex, por sua paciência e ajuda nos procedimentos burocráticos, além de sua amizade verdadeira.

Às minhas amigas, Climene e Giovana, por estarem sempre comigo nesta jornada, me apoiando incondicionalmente.

Aos meus colegas do mestrado, especialmente a Lara, pelos conhecimentos construídos em conjunto dentro e fora da sala de aula.

À Universidade Federal de São Carlos, ao corpo docente e administrativo do PPGEU, pela qualidade no ensino e na pesquisa, pelo acolhimento e humanidade, pelos aprendizados e oportunidade de trocar experiências profissionais e pessoais.

E à Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES), pelo apoio financeiro por meio da bolsa de mestrado, contribuindo significativamente para o desenvolvimento desta pesquisa.

“A força da alienação vem dessa fragilidade dos indivíduos, quando apenas conseguem identificar o que os separa e não o que os une.”
(Milton Santos)

RESUMO

O Brasil possui uma organização territorial relevante e extensa, composta por 82 regiões metropolitanas que foram estabelecidas para fins de tratamento específico em função da particularidade de cada região. Embora a maioria dos critérios possa ainda ser considerada pertinente, alguns pontos devem ser destacados: é evidente que a indústria desempenhou um papel importante no processo de metropolização dessas regiões, assim como a migração, responsável pelo súbito crescimento populacional. No contexto de terceira modernidade, e em países com o processo de industrialização recente, como no Brasil, esses critérios se tornam mais decisivos, isto porque a indústria, embora importante, desde há muito não é o setor motor da economia urbana, tendo sido superado pelo terciário. Os desafios enfrentados pelas metrópoles têm impacto nacional, por concentrar a maior parte das corporações e serviços de interesse da União, configurando um centro de investimento e acumulação de capital, tornando importante a cooperação entre os poderes públicos municipais, estaduais e, principalmente federais, no debate dessas questões. O objetivo da pesquisa foi caracterizar a Região Metropolitana de Ribeirão Preto, com base no processo histórico e espacial. Em um primeiro momento, foram coletados e analisados dados e aspectos de sustentação desse estudo, no que se refere ao processo histórico de criação das regiões metropolitanas, e por conseguinte a Região Metropolitana de Ribeirão Preto.

Palavras-Chave: Planejamento Regional; Regiões Metropolitanas; Organização espacial; Geoprocessamento; Política de Regionalização.

ABSTRACT

Brazil had a relevant and extensive territorial organization, made up of 82 metropolitan regions that were determined for specific treatment purposes depending on the particularities of each region. Although most of the criteria can still be considered pertinent, some points must be highlighted: it is clear that industry performance plays an important role in the metropolization process of these regions, as does migration, responsible for the sudden population growth. In the context of third modernity, and in countries with a recent industrialization process, such as Brazil, these criteria become more decisive, because of the industry, although important, has not been the driving sector of the urban economy for a long time, having been surpassed by the tertiary. The challenges faced by metropolises have a national impact, as they concentrate the majority of corporations and services of interest to the Union, configuring a center for investment and capital accumulation, making cooperation between municipal, state and, mainly federal, public authorities important in the debate of these issues. The objective of the research was to characterize the Metropolitan Region of Ribeirão Preto, based on the historical and spatial process. Initially, data and supporting aspects of this study were collected and analyzed, with regard to the historical process of creation of metropolitan regions, and consequently the Ribeirão Preto Metropolitan Region.

Palavras-Chave: Regional Planning; Metropolitan Regions; Spatial Organization; Geoprocessing; Regionalization Policy.

LISTA DE FIGURAS

- Figura 1** - Cronologia das Alterações e Disposições Jurídicas do Estado de São Paulo.
- Figura 2** – Década de criação das regiões metropolitanas no Brasil e existência do PDUI.
- Figura 3** – Regiões Metropolitanas do Brasil.
- Figura 4** – Núcleo colonial Antônio Prado.
- Figura 5** – Vetor de crescimento do município de Ribeirão Preto a partir do Núcleo Colonial Antônio Prado.
- Figura 6** – Mapa Localização da Região Metropolitana de Ribeirão Preto.
- Figura 7** – Distribuição da população em 2010, da RMRP.
- Figura 8** – Distribuição da população em 2022, da RMRP.
- Figura 9** – Densidade demográfica nos períodos do censo de 2010 e 2022, da RMRP.
- Figura 10** – Taxa de incremento e decremento populacional, nos períodos de 2010/2022, da RMRP.
- Figura 11** – Áreas das unidades territoriais em km² de 2010, na RMRP.
- Figura 12** – Áreas das unidades territoriais em km² de 2022, na RMRP.
- Figura 13** – Municípios que possuem PD e ano de elaboração.
- Figura 14** – Gráfico PIB da RMRP.
- Figura 15** – PIB do setor Agropecuário da RMRP, dos anos 2014 e 2020.
- Figura 16** – PIB do setor Industrial da RMRP, do ano de 2014.
- Figura 17** – PIB do setor Industrial da RMRP, do ano de 2020.
- Figura 18** – PIB da Administração Pública da RMRP, do ano de 2014.
- Figura 19** – PIB da Administração Pública (administração, defesa, educação e saúde pública) da RMRP, do ano de 2014.
- Figura 20** – PIB Serviços (exclusive administração pública) da RMRP, do ano de 2014.
- Figura 21** – PIB Serviços (exclusive administração pública) da RMRP, do ano de 2020.
- Figura 22** – Expansão da Mancha Urbana da RMRP, de 1985 a 2022.
- Figura 23** – Organização do Processo de Trabalho.
- Figura 24** – Fluxograma da Metodologia adotada.

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Síntese da LC nº 1.290 de 06 de julho de 2016.

Tabela 2 – Instrumentos inseridos nos Planos Diretores dos Municípios da RMRP (2021).

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

AU – Aglomerações Urbanas

CETESB – Companhia Ambiental do Estado de São Paulo

CF – Constituição Federal

FPIC's – Funções Públicas de Interesse Comum

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

MDR – Ministério do Desenvolvimento Regional

MI – Ministério da Integração

OODC – Outorga Onerosa do Direito de Construir

OEА – Organização dos Estados Americanos

OUC – Operação Urbana Consorciada

ONU – Organização das Nações Unidas

PAC – Programa de Aceleração do Crescimento

PD – Plano Diretor

PDUI – Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado

PIB – Produto Interno Bruto

PPA – Plano Plurianual

PNDR – Plano Nacional de Desenvolvimento Regional

PMLT – Plano Nacional de Logística e Transportes

REGIC – Regiões de Influência das Cidades

Rides – Regiões Integradas de Desenvolvimento

RMRP – Região Metropolitana de Ribeirão Preto

RM – Região Metropolitana

SASP – Sindicato dos Arquitetos do estado de São Paulo

Seade – Fundação Sistema Estadual de Análise de Dados

TDC – Transferência do Direito de Construir

UP – Unión Panamericana

UR – Unidade Regional

ZEIS – Zonas Especiais de Interesse Social

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	4
2 QUESTÕES DA PESQUISA	6
3 OBJETIVOS	7
3.1 OBJETIVO GERAL.....	7
3.1 OBJETIVOS ESPECÍFICOS	7
4 ABORDAGEM METODOLÓGICA	7
5 BREVE HISTÓRICO DO PLANEJAMENTO TERRITORIAL NO BRASIL	10
5.1 A REGIÃO METROPOLITANA COMO POLÍTICA DE REGIONALIZAÇÃO.....	14
5.2 DIVISÕES REGIONAIS NO ESTADO DE SÃO PAULO.....	17
6 METRÓPOLES EM TRANSFORMAÇÃO: URBANIZAÇÃO E GOVERNANÇA	21
7 A OCORRÊNCIA DA METROPOLIZAÇÃO NO TERRITÓRIO PAULISTA	25
8 O ESTATUTO DA METRÓPOLE - FUNDAMENTOS	35
9 A REGIÃO METROPOLITANA DE RIBEIRÃO PRETO: DESAFIOS E PERSPECTIVAS.....	42
9.1 CONTEXTO HISTÓRICO	42
9.2 DAS CARACTERÍSTICAS TERRITORIAIS.....	51
9.3 USO DO SOLO.....	61
9.4 BREVE COMPREENSÃO DO CONTEXTO ECONÔMICO	70
12 RESULTADOS E DISCUSSÃO.....	82
13 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	89
14 REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	90

1 INTRODUÇÃO

As divisões territoriais representam metodologias estratégicas para a configuração do espaço geográfico, adotadas em virtude de uma variedade de motivos que incluem, mas não se limitam a considerações políticas, administrativas, sociais, econômicas e mais recentemente, questões ambientais. Essas divisões emergem tipicamente da grande necessidade de estruturar o desenvolvimento urbano e rural e de gerir desafios comuns relacionados a aspectos como fornecimento de recursos, alojamento, utilização do solo, cuidados de saúde, sistemas de transporte e gestão de tráfego. É observável uma pluralidade de modelos de divisão regional coexistindo dentro dos limites físicos de uma unidade federativa e, em certos casos, transcendendo essas barreiras administrativas. Um exemplo ilustrativo é o Estado de São Paulo, onde diferentes sistemas de divisão territorial operam simultaneamente, conforme identificado pela Secretaria de Transportes Metropolitanos em 2010.

O processo de metropolização não se restringe apenas à dinâmica territorial, a princípio trata-se de um fenômeno histórico das estruturas dinâmicas presentes nas etapas de formação dos espaços urbanos, ou, das cidades, e compreendem desde o físico, até o econômico, social, cultural. Portanto, a caracterização dos processos, se dão a partir de diferentes abordagens. Neste sentido, o planejamento territorial integra um conjunto de potencialidades para mobilizar a atenção e incentivar o debate sobre a articulação entre ambiente natural e desenvolvimento ambientalmente sustentável a nível local e regional (Nogueira e Pinho, 1996).

Dessa forma, as regiões metropolitanas têm vivenciado um expressivo incremento urbano e demográfico, consolidando-se como relevantes eixos econômicos com influência tanto em escala nacional quanto internacional. Estas áreas constituem-se como epicentros industriais, comerciais, de inovação e geração de emprego. A análise perspicaz do processo de regionalização possibilita discernir os desafios e oportunidades intrínsecos à sua aceleração, fornecendo subsídios para tomada de decisão política e fomentando um crescimento econômico que seja simultaneamente sustentável e equânime.

Tornou-se evidente, nas últimas décadas, que as escalas territoriais tradicionalmente utilizadas pela administração pública do país, são inadequadas (ou, ao menos, insuficientes) para servirem de suporte ao planejamento governamental e à formulação e implementação de políticas públicas (Bandeira, 2007).

Para Garson (2009), aglomerados urbanos metropolitanos são espaços urbanos que se caracterizam pela forte densidade de pessoas e concentração de atividades

econômicas, cujos limites não coincidem com os das jurisdições que constituem, e da continuidade desse espaço econômico e social, resultam geralmente, fortes externalidades econômicas, que enfraquecem o papel das fronteiras políticas das jurisdições.

Segundo Firkowski (2013), o conceito de metrópole, embora não seja recente, tende a se alterar, na medida em que os processos históricos se sucedem. Etimologicamente, a palavra metrópole remete à Grécia antiga, e seu significado se relaciona com a designação da cidade-mãe, a grande cidade que tem funções que tornam as demais cidades dependentes, relacionando-a a um domínio de território, à oferta de bem e serviços diferenciados para uma região (Di Méo, 2008).

Assim, as regiões metropolitanas se configuram de diferentes maneiras entre os países. No Brasil, essa estrutura se conforma a partir de uma porção do território que é definida através de critérios econômicos, políticos, estatísticos e administrativos, estabelecidos por meio de legislações.

A compreensão das nuances inerentes aos processos de regionalização, com particular ênfase nas regiões metropolitanas, capacita-nos a tomar medidas mais precisas no tocante às intervenções imediatas e prospectivas entre representantes legislativos municipais e as multifacetadas dinâmicas urbanas. Nesse contexto, uma característica fundamental das regiões metropolitanas é a implementação de ações de planejamento e ordenamento territorial, visando à integração harmônica entre projetos, demandas populacionais e configurações espaciais. No Brasil, os estados federativos possuem autonomia para criação de regiões metropolitanas, desde a Constituição Federal de 1988.

Assim, Fernandes e Araújo (2015) destacam que a União não tem trabalhado diretamente com a gestão metropolitana no Ministério das Cidades (atualmente Ministério do Desenvolvimento Regional – MDR). O tema aparece incluso pontualmente em algumas políticas setoriais, mas não é objeto de abordagem interdisciplinar, pelo Executivo.

Portanto, o processo de regionalização, frequentemente empregado, manifesta uma série de adversidades que se contrapõem ao objetivo primordial da institucionalização das Regiões Metropolitanas. Especificamente nos países em desenvolvimento, tais consequências incluem insuficiências no sistema de transporte urbano, fragmentação espacial e sociocultural, periferização, bem como discrepâncias econômicas e sociais, entre outras.

O objetivo desta dissertação foi caracterizar a Região Metropolitana de Ribeirão Preto, passando por uma breve investigação sobre o desenvolvimento histórico do

planejamento regional e a institucionalização das Regiões Metropolitanas. Este estudo foi concentrado na análise da Região Metropolitana de Ribeirão Preto (RMRP) como estudo de caso, a fim de compreender se as demandas que afetam a formação da RMRP, bem como sua expansão.

Ao refletirmos sobre os processos da criação de uma região metropolitana, podemos identificar, guiar e abordar adequadamente os desafios do desenvolvimento urbano dos municípios integrantes.

2 QUESTÕES DA PESQUISA

As regiões metropolitanas são definidas por suas densas concentrações populacionais em seus núcleos urbanos centrais e áreas periféricas. O crescimento demográfico nesses locais, uma tendência observada globalmente, emerge de diversos fatores, incluindo migração, taxas de natalidade e processos de urbanização. Este fenômeno exerce uma influência substancial sobre o planejamento urbano e regional, afetando primordialmente a demanda por recursos naturais, a alocação e eficiência dos serviços públicos e, conseqüentemente, a qualidade de vida dos cidadãos.

O aumento populacional em tais regiões impulsiona uma demanda crescente por recursos vitais como água, energia, alimentos e espaço físico. O aumento da densidade populacional intensifica o consumo desses recursos, acarretando frequentemente em desafios relacionados à escassez e impactos ambientais adversos. Ademais, a urbanização vinculada a este aumento populacional conduz à expansão de áreas construídas, resultando na redução de áreas verdes e permeáveis, o que por sua vez afeta negativamente a biodiversidade. Diante desse cenário, emergem questões de pesquisa cruciais para a elaboração de um estudo aprofundado:

- Qual é o papel desempenhado pela Região Metropolitana de Ribeirão Preto neste contexto?

3 OBJETIVOS

3.1 Objetivo Geral

O objetivo desta pesquisa foi compreender o fenômeno da regionalização e caracterizar a Região Metropolitana de Ribeirão Preto (RMRP). A escolha da RMRP como objeto de estudo se justifica pelo seu expressivo crescimento regional, influenciando diretamente a demanda por recursos e a alocação de serviços.

A intenção da pesquisa foi fornecer uma caracterização sobre a incidência do fenômeno metrópole sobre as cidades pertencentes à RMRP, observando brevemente as políticas territoriais e o setor econômico predominante.

3.2 Objetivos Específicos

- Compreender o fenômeno da regionalização dentro do contexto histórico da Região Metropolitana de Ribeirão Preto;
- Caracterizar a Região Metropolitana de Ribeirão Preto;

4 ABORDAGEM METODOLÓGICA

A metodologia utilizada nesse trabalho possui caráter qualitativo, levando em consideração que se trata de uma coleta de dados multifatorial, que considera a natureza dos dados coletados, extensão da amostra, instrumentos de pesquisa e os pressupostos teóricos. Podemos, entretanto, definir esse processo como uma sequência de atividades, que envolve a redução dos dados, a sua categorização, sua interpretação e o relatório. Assim, o processo de análise qualitativa consiste em obter dados por meio da aplicação de técnicas de pesquisa, através de instrumentos específicos para cada tipo de informação, posteriormente os dados são registrados, organizados e classificados de forma sistemática. (PRODANOV et al, 2013).

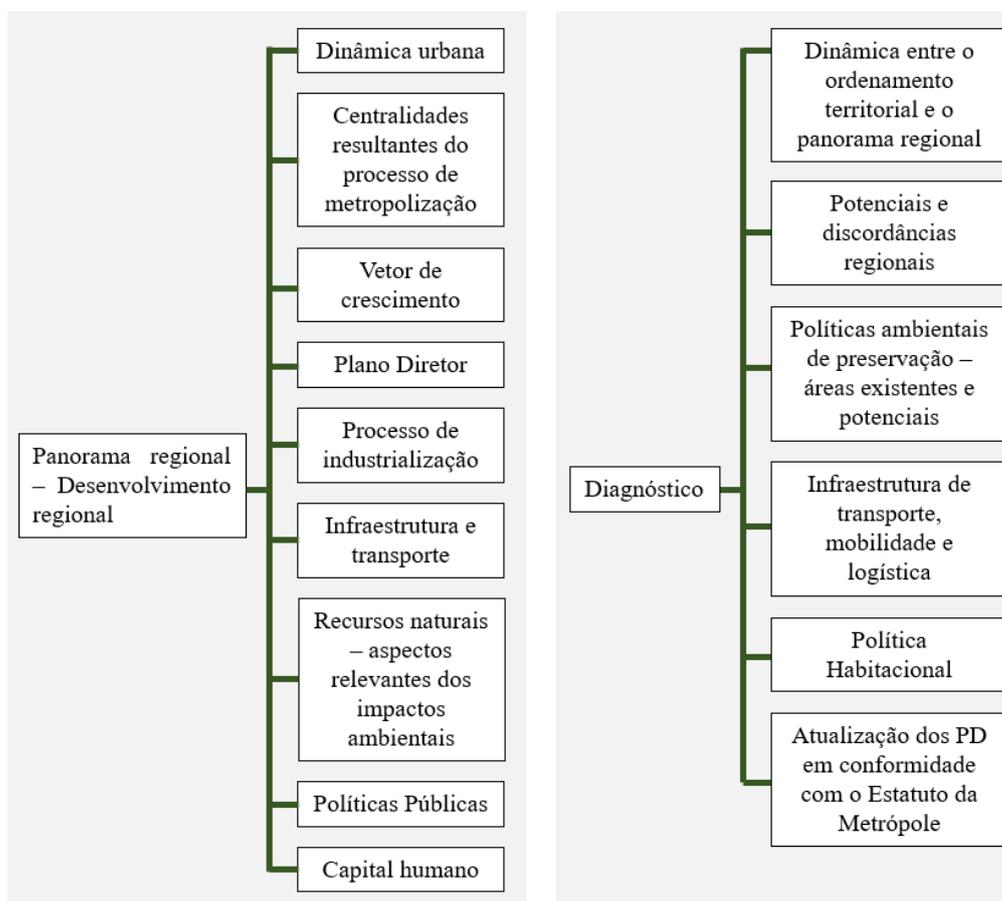
A pesquisa qualitativa é, pois, marcada em sua história por uma forte raiz nas Ciências Sociais e Humanas, especialmente por Sociologia e Antropologia. Ao longo dos anos, sua elevada capacidade de agregar conhecimentos e sentidos aos fatos estudados que, muitas vezes, os números e os testes estatísticos não alcançam, fez com que esta modalidade de investigação fosse contemplada em diversas áreas do saber. Na metodologia qualitativa, os elementos em estudo são os discursos, e seus instrumentos são a análise e a interpretação da linguagem (SILVA, et al, 2018).

A organização do processo de trabalho articula um método de investigação voltado para o estudo do desenvolvimento urbano e regional, figura 22. Sendo a metodologia dividida em dois principais momentos: a construção de um panorama regional, e a realização de um diagnóstico estruturado das condições atuais e das dinâmicas em evolução.

A fase inicial compreende uma avaliação do desenvolvimento regional, a começar pela identificação de centralidades que surgiram como resultado do processo de metropolização, reconhecidas como motores de crescimento e influenciadas pelas diretrizes do P.D. municipal, documento que orienta a urbanização. Os recursos naturais e seus impactos ambientais foram considerados para entender como o desenvolvimento econômico interage com o ambiente. E as políticas públicas avaliadas com ênfase no desenvolvimento do capital humano, um indicador da capacidade de uma região fomentar crescimento sustentável.

A fase de diagnóstico, explora a dinâmica entre o ordenamento territorial no contexto regional, a fim de compreender as potencialidades e incongruências que caracterizam a região.

Figura 22 – Organização do Processo de trabalho.

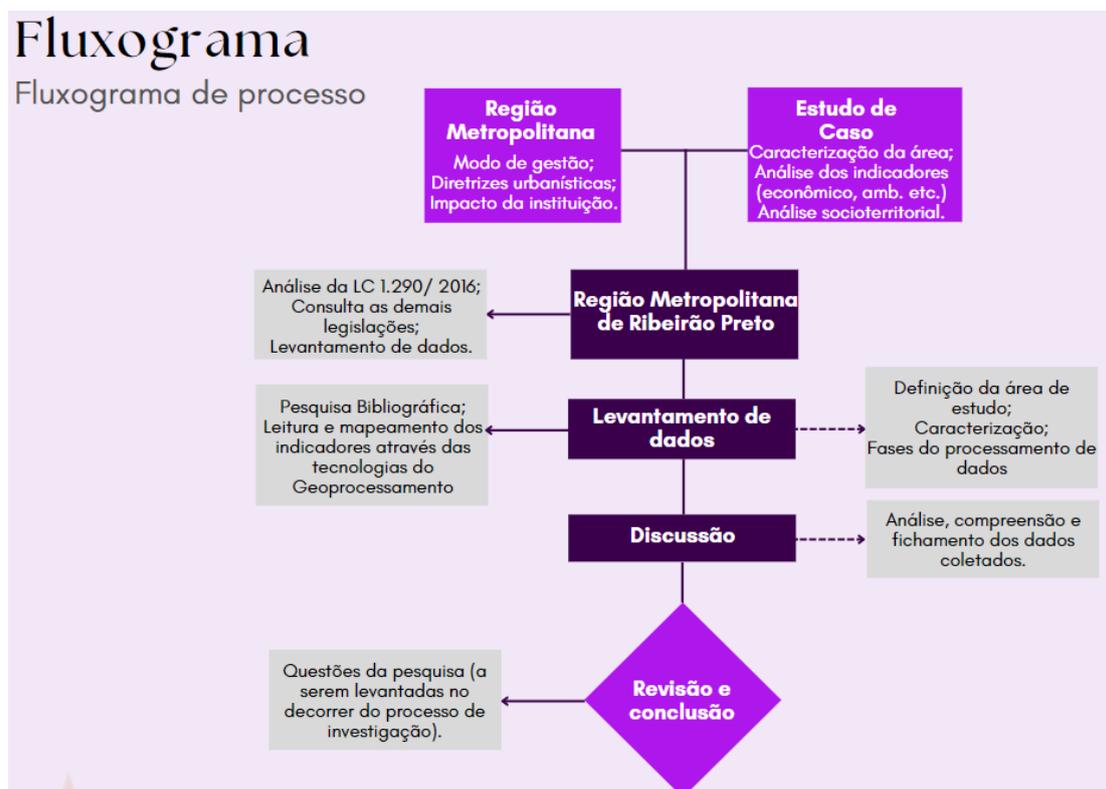


Portanto, o processo metodológico inicia-se com uma ampla análise da formalização das Regiões Metropolitanas, considerando suas diretrizes de gestão, o marco institucional e o impacto no Brasil. Em seguida, a seleção da Região Metropolitana de Ribeirão Preto como estudo de caso, direcionando a pesquisa para uma análise mais aprofundada e contextualizada. Para entender a fundação e implicações da RMRP, foi feita uma análise da LC 1.290/2016, de criação da RMRP, juntamente de outras legislações pertinentes.

Após essa análise, o estudo avançou para o levantamento de dados secundários por meio de uma pesquisa bibliográfica extensa, mapeando indicadores de maior relevância, com auxílio de tecnologias do geoprocessamento, permitindo a avaliação espacial dos dados coletados. A visualização dos dados foi possível através de mapas temáticos utilizando o software QGIS, baseado em dados setoriais e estatísticos fornecidos principalmente pelo IBGE entre os anos de 2010 e 2022. Os mapas resultantes ilustram as implicações e mudanças provocadas pelas políticas territoriais e regionais.

Por fim o estudo encerra com uma revisão e formulação da conclusão e discussão, sintetizando os achados, avaliando as hipóteses e questões levantadas pela pesquisa.

Figura 22 – Fluxograma da Metodologia adotada (autor, 2022).



Fonte: Elaborado pela autora (2023).

5 BREVE HISTÓRICO DO PLANEJAMENTO TERRITORIAL NO BRASIL

O primeiro projeto com caráter de delimitação espacial, no Brasil, ocorreu com a divisão regional estabelecida oficialmente em 1941, através do governo de Getúlio Vargas, que desenvolveu uma política de organização territorial pelo IBGE (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística), dividindo o país em cinco grandes regiões, que segundo Andrade (1987) eram: a Amazônia ou região Norte, o Nordeste, compreendendo duas sub-regiões, Oriental e Ocidental, o Leste, também dividido em duas porções, Setentrional e a Meridional, o Sul e o Centro Oeste. Divisão essa, que considerava apenas o território físico do país, deixando aspectos relacionados à economia, demografia e social, em outras instâncias federativas. A finalidade primordial dessas subdivisões foi facilitar a coleta e divulgação de dados estatísticos, como dados da população, produção econômica e saúde.

Já Brandão et al. (2014), afirma que, entre 1930 e 1964, houve um reforço do poder central, iniciado com o projeto nacionalista do governo Getúlio Vargas. Aquele momento, as principais preocupações eram a industrialização, a centralização do planejamento no âmbito do governo federal, e um movimento de expansão para o interior. Entretanto, o regime autoritário estabelecido após o Golpe Militar nos anos 1980, juntamente com a crise econômica e política, afetou a capacidade financeira do Estado, resultando na diminuição do planejamento e ações federais de nível regional.

Após isso, de acordo com Barreto (2012), as primeiras Regiões Metropolitanas brasileiras foram criadas com o advento da Lei Complementar 14/73, em 1973, institucionalizando nove regiões metropolitanas: as de São Paulo, Belo Horizonte, Porto Alegre, Curitiba, Salvador, Recife, Fortaleza, Belém e, Rio de Janeiro em 1994. Ainda conforme Barreto (2012), as Regiões Metropolitanas foram estabelecidas com o propósito de promover a integração territorial do Brasil, e fomentar uma sociedade com forte concentração no meio urbano.

A Região Metropolitana de Ribeirão Preto (RMRP), como parte dessa política, foi institucionalizada mais tarde, em 6 de julho de 2016, pela Lei Complementar Estadual nº 1.290, sendo a primeira região metropolitana do Estado de São Paulo criada fora da macrometrópole Paulista.

A temática do desenvolvimento territorial tem sido central no debate geográfico. Para Vitte (2015), o desenvolvimento está vinculado à noção de modelo territorial na análise territorial e de ordenamento do território. O desenvolvimento em suas diversas versões impacta o território e o inverso é verdadeiro: o território, com seus atributos (tais como recursos naturais, infraestrutura implantada) e com suas carências,

condiciona as estratégias de desenvolvimento que configuram, por sua vez, um modelo de desenvolvimento, um esquema a ser seguido para atingir determinados fins. Ou seja, a relação entre o território e o desenvolvimento é recíproca, com o território condicionando as estratégias de desenvolvimento e vice-versa.

Para Pires et al. (2014) a última década marcou a confluência de dois processos históricos no Brasil. De um lado, iniciou-se uma retomada da função planejadora do Estado com vistas ao desenvolvimento e, de outro lado, consolidou-se um processo, iniciado na década anterior, de incorporação de mecanismos e processos de participação social na produção de políticas públicas, classificando três diferentes momentos, referentes ao papel do Estado na promoção do desenvolvimento, nos quais o planejamento governamental e a participação social estiveram, ou não, presentes. Pires classifica três diferentes momentos referentes ao papel do Estado na promoção do desenvolvimento, sendo eles:

- 1) 1930 a 1980: planejamento sem participação;
- 2) 1990: participação sem planejamento;
- 3) Pós 2000: planejamento e participação, porém ainda em desencontro.

Desta maneira, a partir de 1985, pós-período autoritário e a crise dos anos 1980, observou-se a degradação do planejamento governamental, especialmente do planejamento territorial, que fora substituído por eventos e ações pontuais e setoriais. Com democratização, surgiram as temáticas de descentralização do poder político-administrativo, a questão da participação popular e a sustentabilidade, passando a integrar parte do debate das agendas dos Estados.

Silva (2012) observa que, no final dos anos 1990, o governo Federal começou a considerar a definição de novas escalas para o planejamento, inspirando-se na experiência europeia de abordagem territorial. Durante o governo de Fernando Henrique Cardoso, o planejamento do território brasileiro se fundamentou em Eixos de Desenvolvimento e zoneamento ecológico econômico, direcionando as grandes infraestruturas. O planejamento territorial governamental abordou a elaboração dos Planos (1996-1999) e (2003-2007), com um marco a partir de 1996.

Na última década, segundo Pires (2014), ocorreu a confluência de uma retomada da função planejadora do Estado e da consolidação de processos de participação social na produção de políticas públicas. A recuperação da capacidade de crescimento do Brasil, a partir de 2004, fortaleceu o debate sobre a necessidade de planejar a vida econômica e social. Já Théry e Mello (2005), notam uma reabilitação do planejamento

até meados da década de 1990, seguindo a tendência de maior participação e planejamento no contexto pós-autoritário.

Por fim, Silva (2012) destaca dois marcos importantes para a questão emergencial do território brasileiro nas políticas públicas. O Plano Plurianual 2000 – 2003 (PPA), que surge como uma tentativa de abordagem macro territorial, estruturado com elementos como orientação estratégica e macro objetivos, que visam desde a estabilidade econômica ao combate à marginalização social. A isso soma-se a criação do Ministério de Integração Nacional em 1999. Orientado pela Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR), reforçando a atuação governamental das desigualdades regionais.

Nesse contexto, Jardim e Silva (2015) apontam que, durante os governos de Luiz Inácio Lula da Silva (2002 – 2005 e 2006 – 2009), houve um incremento nos investimentos em infraestrutura significativo, com programas como o de Aceleração do Crescimento (PAC), concentrando-se em setores vitais como energia elétrica e logística.

Em concordância, Amparo (2014) ressalta que a PNDR, lançada no início dos anos 2000, propôs programas regionais com investimentos estruturantes para equilibrar as diferenças entre regiões desenvolvidas e em desenvolvimento, com ênfase na criação de uma nova estrutura institucional regional e mecanismos de governança. Os pressupostos giravam em torno dos seguintes aspectos:

- I. As desigualdades regionais no Brasil do século XXI se manifestavam não apenas entre grandes regiões (Nordeste, Norte e Centro-Oeste x Sul e Sudeste), mas também no âmbito de cada região; daí a proposição de que a PNDR deveria atuar nacionalmente, em múltiplas escalas geográficas.
- II. Era preciso recriar a estrutura institucional regional desmantelada na década de 1990 por governos anteriores (recriação das antigas Superintendências de Desenvolvimento do Nordeste, Norte e Centro-Oeste).
- III. Considerando que o “desenvolvimento regional” é um assunto abrangente, tornou-se indispensável estabelecer mecanismos de governança, que facilitem a coordenação da política regional a ser implementada pelo MI (Ministério da Integração), em conjunto com os órgãos federais setoriais, setor produtivo e as organizações da sociedade civil.

Este esforço de recriação e a introdução da “tipologia sub-regional”, conforme discute Amparo (2014), reflete a abordagem adotada pela política regional europeia, com o foco em microrregiões classificadas pelo IBGE. Esse enfoque destaca tanto

variáveis estáticas, como o rendimento domiciliar médio, quanto dinâmicas, como o crescimento do PIB per capita.

Ainda, Souza (2010) menciona que, após um período de estagnação econômica, medidas emergenciais foram adotadas para os sistemas de movimento no território nacional, enquanto, durante o governo Dilma Roussef (2011-2016), foi elaborado o Plano Mais Brasil com o objetivo de aprimorar a gestão do país.

Vitte (2015) destaca que, nesse governo, o Plano Plurianual/PPA 2012-2015 tentou inovar no sentido de ter programas temáticos e programas de gestão, inspirados em agendas como a do PAC (Programa de Aceleração de Crescimento) e na agenda social dos dois governos de Luiz Inácio Lula da Silva, em vez de organizar os programas governamentais em função de problemas a serem solucionados (ou deficiências a serem superadas) – modelo que não facilitou a implementação de políticas articuladas com seus resultados e cujo monitoramento é focado na execução e não na análise de resultados.

Cargnin (2007), por sua vez, ressalta aspectos positivos do PPA 2008-2011, como:

1 - A multiescalaridade, que aponta “para a flexibilização das escalas de intervenção no território e contribui para a integração do planejamento setorial através da adoção de regiões de referência” (p. 24);

2 - A regionalização dos planos, que, entre outras vantagens, contribui para calibrar o foco das ações públicas, “pois obriga os órgãos públicos a pensar o território em sua diversidade, considerando suas diferenças para intervenções” (p. 24);

3 - A própria incorporação da dimensão territorial per se, a qual contribui para a transparência da administração pública, pois mostra a ação do Estado em cada região e obriga o poder público “a responder pelas opções tomadas e justificá-las perante a sociedade” (p. 24);

4 - O estímulo à multissetorialidade (ou intersectorialidade), entendida como “a integração de esforços tendo como centro o território”.

Consequentemente Cargnin (2007) enfatiza a necessidade de reforçar os elementos que valorizam a dimensão territorial, em face de outros enfoques também relevantes, como a otimização dos gastos, o desenvolvimento de ferramentas de gestão, o compartilhamento de responsabilidades, o planejamento participativo e o desenvolvimento sustentável, é fundamental reforçar os elementos em prol da valorização da dimensão territorial.

A necessidade de minimização dos efeitos concentradores do mercado, a descentralização das atividades de governo e a integração das políticas setoriais são

alguns argumentos que justificam o posicionamento central do território na elaboração de políticas públicas, indicando que a dimensão territorial não somente está “na moda”, mas poderá ter um lugar destacado como categoria de análise e de intervenção no planejamento governamental.

Por fim, Vitte (2015) conclui que, as políticas públicas fundamentadas numa abordagem territorial representam um novo paradigma de intervenção estatal no Brasil, indicando um movimento de valorização da dimensão territorial como categoria de análise e intervenção no planejamento governamental. Isso demonstra a crescente compreensão de que a dimensão territorial está além de uma “moda”, configurando-se como um elemento estratégico no desenvolvimento nacional.

5.1 A Região Metropolitana como Política de Regionalização

A regionalização metropolitana brasileira é uma forma de entender a história do território nacional, envolvendo a geografia da produção de regiões. As divisões regionais técnicas ou teóricas evoluíram até a criação das primeiras regiões metropolitanas, marcando a transição de uma representação espacial para uma regionalização prática, onde o político mobiliza o econômico, o social e o cultural.

Assim, para Leopoldo (2020), a regionalização metropolitana brasileira é uma nova forma de falar da história do território brasileiro como geografia da produção de regiões, cujas divisões regionais técnicas ou teóricas foram últimas expressões. O que antes era apenas uma representação espacial, a partir da criação das primeiras regiões metropolitanas, passa a ser uma regionalização prática, na medida em que o político vai mobilizando o econômico, o social e o cultural. Desse modo, passa-se da regionalização metropolitana à metropolização regional, move-se o cerne da regionalização metropolitana à reprodução da metrópole, que regionaliza espaços, evidenciando o crescente controle e dominação sobre uma determinada região.

Foi na década de 1960 que o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística IBGE criou o Grupo de Áreas Metropolitanas, com objetivo de delimitar áreas dessa natureza, definindo-as como um conjunto de municípios integrados econômica e socialmente a uma metrópole, principalmente por dividirem com ela uma estrutura ocupacional e uma forma de organização do espaço, característica e por representarem, no desenvolvimento do processo, sua área de expansão próxima ou remota. Um conjunto de problemas de interesse comum, principalmente os de infraestrutura econômica e social, criam as motivações para a organização de instituições que procurem resolver ou orientar a

solução dos problemas que tal concentração populacional pode criar (Galvão et al. 1969, p.56).

No processo de delimitação dessas áreas, para Moura et al. (2005), um dos aspectos mais relevantes considerados foi o das relações metropolitanas. Ou seja, a integração representada por inúmeros fluxos – de bens, de comunicações e, principalmente, de pessoas, principalmente em seus processos de deslocamento entre trabalho e moradia.

A Constituição Federal de 1988 já distinguia as Regiões Metropolitanas (RM), Aglomerações Urbanas (AU) e Microrregiões. Entretanto, o desafio com as dinâmicas e a gestão dessas regiões levou à criação do Estatuto da Cidade em 2001, através da Lei Federal nº 10.257, indicando a ordenação das regiões metropolitanas através de instrumentos de política urbana, principalmente por entenderem que a segregação do espaço como RM poderia atender às carências causadas pela sobrecarga no sistema, tanto na infraestrutura como na gestão e administração.

Posteriormente, em 2015, por meio da Lei nº 13.089, que o Estatuto da Metrópole foi estabelecido, definindo diretrizes legais para a gestão do território nas regiões metropolitanas e aglomerações urbanas estabelecidas pelos estados. Reforçando, assim, a importância das regiões metropolitanas como política de regionalização para o território brasileiro, principalmente no que se refere ao desenvolvimento direto das Funções Públicas de Interesse Comum (EPIC's), que podem ser classificadas como saneamento básico, transporte e uso do solo.

O planejamento regional do Estado de São Paulo passou por quatro períodos principais, conforme Tavares (2018):

- (1) Institucionalização da infraestrutura e da regionalização mononuclear como instrumento de dominação política sobre o território;
- (2) Busca do equilíbrio do desenvolvimento territorial pela compreensão das economias de aglomeração;
- (3) Consolidação da estrutura territorial dos polos urbanos e eixos rodoviários;
- (4) Desadensamento da metrópole paulista, a fim de combater as deseconomias de aglomeração e proporcionar o aumento dos rendimentos crescentes da atividade industrial.

Assim, Tavares (2018) afirma que, esses quatro períodos compõem uma fase de desenvolvimento nacional na qual se intentou construir o Brasil industrial a partir de altas taxas de concentração de produtividade no Estado de São Paulo. A repercussão dessas ações sobre o território pode ser evidenciada pela formação de uma região

privilegiada, denominada Região dos Vetores Produtivos, em que é possível comprovar, a partir da sobreposição (no tempo e no espaço) das ações planejadoras estatais, suas permanências no território paulista, constituindo-o num espaço qualificado para o desenvolvimento.

Lencioni (1999) destaca a evolução do conceito de regionalização, inicialmente focado na administração territorial e política e, posteriormente, nas características naturais e divisão territorial do trabalho, conforme saliente, a título de lembrança e de exemplo, podemos mencionar a identidade posta entre região e espaço vivido e a compreensão da regionalização como produto da divisão territorial do trabalho.

Metropolização e regionalização são conceitos que se relacionam na temática de organização da estrutura do espaço geográfico, porém com diferente peso de aplicação. A metropolização pode se referir ao processo de concentração de atividades urbanas, econômicas e populacionais de uma área metropolitana, que abrange uma cidade central e seu entorno, formando, assim, uma região metropolitana. Esse processo está associado ao crescimento e desenvolvimento das cidades, bem como a formação e distribuição de redes de infraestrutura, comércio, serviços e indústrias. A metropolização envolve uma hierarquia urbana, na qual a cidade central exerce influência sobre as demais e menores, assim como nas áreas circundantes.

Já a regionalização, diz respeito à divisão de um território em regiões, com base principal em critérios geográficos, econômicos, sociais, culturais ou políticos. A regionalização busca identificar áreas com características similares a fim de promover um planejamento e desenvolvimento regional adequado. As regiões, nesse processo, são definidas em diferentes níveis, podendo ser regiões administrativas, regiões geográficas ou regiões de planejamento, a depender do contexto.

Desta forma, a metropolização está relacionada à concentração de atividades em áreas metropolitanas, enquanto a regionalização se fundamenta na divisão de um território em regiões que possuem características similares para fins de planejamento e desenvolvimento urbano, bem como para definição de política pública.

As divisões regionais do Brasil foram oficializadas pelo IBGE em diferentes momentos, sendo em 1942, 1970 e 1990, e a divisão de 1970 a mais utilizada: Região Norte, Região Nordeste, Região Centro-Oeste, Região Sudeste e Região Sul.

No entanto, em 2018 o Estatuto da Metrópole sofreu uma alteração através da Lei nº 13.683 de junho de 2018, incluindo o artigo 7º, sendo definido como:

I - Compartilhamento da tomada de decisões com vistas à implantação de processo relativo ao planejamento, à elaboração de projetos, à sua estruturação econômico-financeira, à operação e à gestão do serviço ou da atividade;

II - Compartilhamento de responsabilidades na gestão de ações e projetos relacionados às funções públicas de interesse comum, os quais deverão ser executados mediante a articulação de órgãos e entidades dos entes federados.”

Apesar dessas legislações, Ferro e Saleme (2020), apontam que ainda há uma fragilidade e fragmentação institucional na gestão e governança dessas regiões, o que muitas vezes coloca em dúvida a viabilidade e efetividade das normas que estabelecem sua criação e o propósito do Estatuto da Metrópole. Portanto, são necessários mecanismos que valorizem a identidade, e conseqüentemente fortaleçam as especificidades de cada região.

De acordo com a ONU Habitat (2012), a gestão das regiões metropolitanas, já é difícil por si só, e torna-se mais complexa quando regiões adjacentes se encontram e se fundem em mega regiões e outras hiper concentrações urbanas. Ainda há muita pouca experiência no mundo sobre como gerenciar esses novos sistemas urbanos regionais ‘multinucleares, multimunicipais e policêntricos’ emergentes, ou sobre como harmonizar os interesses muitas vezes conflitantes do conjunto de atores institucionais de nível mais baixo, os municípios.

Desta maneira, Santos (2017), salienta que a existência da metrópole decorre de questões econômicas nacionais e internacionais. O espaço metropolitano é importante para o desenvolvimento do País, impondo aos entes federativos ações conjuntas, coordenadas em função de um interesse que extrapola a própria urbe. Os problemas enfrentados pelas metrópoles têm impacto nacional, por concentrar a maior parte das corporações e serviços de interesse da União, configurando um centro de investimento e acumulação de capital, trazendo para o debate da questão as ações conjuntas, evidenciando a ação cooperada entre poderes públicos locais, estaduais e principalmente o federal.

5.2 Divisões Regionais no Estado de São Paulo

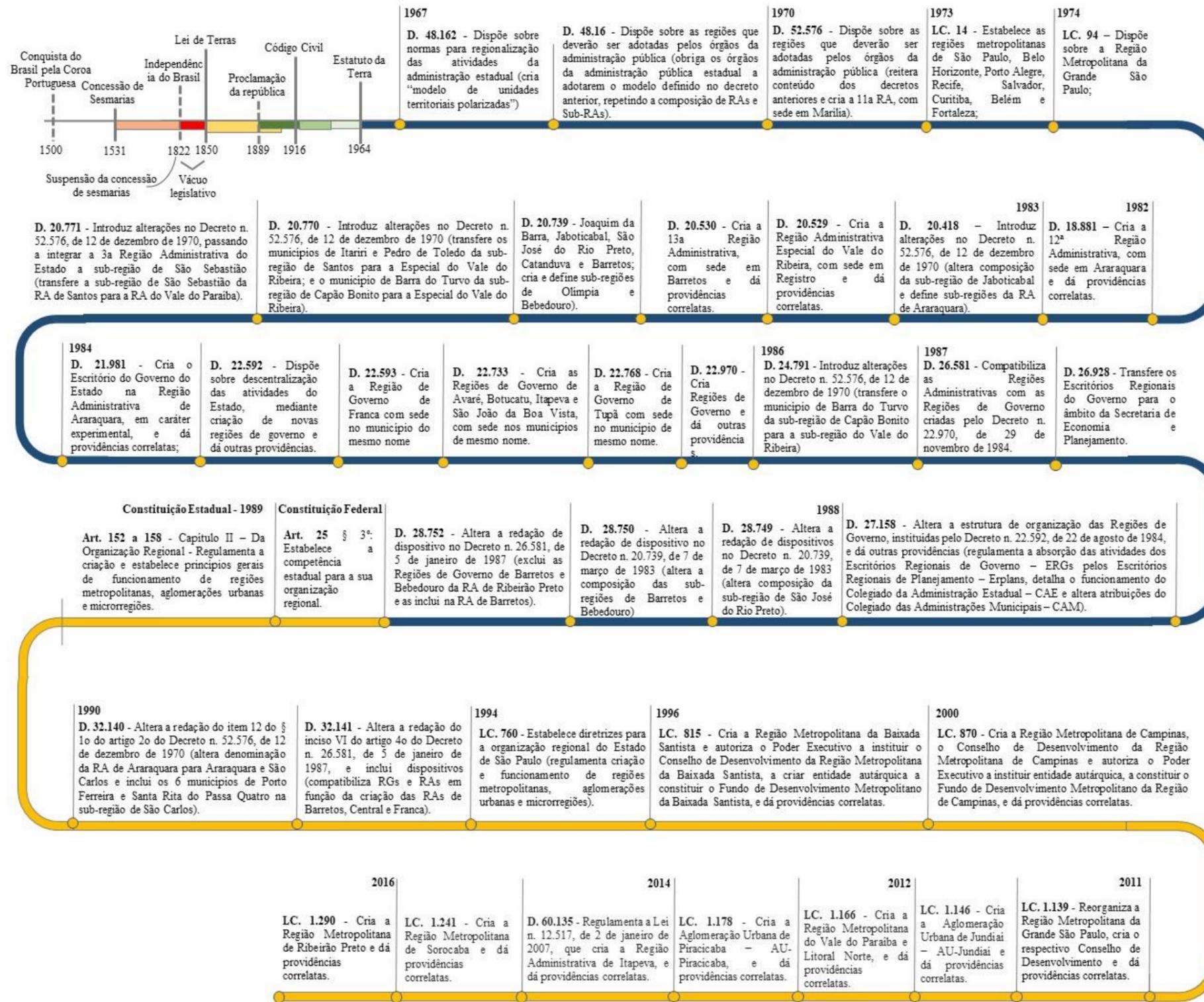
No período entre 1967 e 2014, o estado de São Paulo se estruturou em conformidade com as normativas federais e estaduais. Essas legislações foram concebidas com o intuito de assegurar o funcionamento eficiente das Regiões Metropolitanas, além de coordenar as atividades relacionadas ao planejamento, oferta de serviços e administração de políticas públicas. Estas últimas caracterizavam-se por uma gestão compartilhada entre o governo estadual e os governos municipais.

Conforme apontado pelo Seade em 1989, a dinâmica sociodemográfica e econômica, juntamente com as transformações nas práticas gerenciais do governo do estado de São Paulo, impulsionou modificações recorrentes. Tais mudanças não se

restringiram apenas às divisões territoriais, mas também afetaram a estrutura funcional da organização regional do Estado.

A organização territorial do Estado de São Paulo se desdobrou em duas fases distintas. A primeira fase abrangeu a definição de competências e a estruturação organizacional e funcional das entidades territoriais de abrangência regional. Este período foi marcado pela diferenciação de diversas entidades, tais como regiões metropolitanas, regiões e sub-regiões administrativas, regiões de governo, aglomerações urbanas e microrregiões, conforme delineado na legislação. A segunda fase foi focada nas divisões territoriais, englobando definições e redefinições dos municípios e das sub-regiões integrantes de cada região. Estas etapas são descritas detalhadamente pelo Seade, nas páginas 1 e 2, culminando na apresentação de eventos relevantes ao processo de divisões regionais do Estado de São Paulo, conforme ilustrado na Figura 1.

Figura 1 – Cronologia das Alterações e Disposições Jurídicas do Estado de São Paulo.



Fonte: Elaborado pela autora, 2022.

Assim, para Fracalanza e Campos (2006), a década de 1930 desponta com transformações no cenário econômico brasileiro geradas a partir da crise de 1929. Neste cenário, a indústria teve papel central, com diversificados ramos de atividade industrial e importância crescente do setor de bens de produção. Associada ao crescimento do setor secundário, a concentração industrial nos anos 1940 pode ser visualizada pela participação da Grande São Paulo na produção setorial do Estado e do país:

Durante a década de 40 a indústria paulista passou por expressivo processo de concentração, fazendo com que, em 1950, a Grande São Paulo produzisse 72% do valor de transformação industrial do Estado e 35% do Brasil (ARAÚJO, 1992, p. 37).

Fracalanza e Campos (2006), ainda, destacam que nesse período o Estado brasileiro, além de investir na infraestrutura pesada para dar suporte às indústrias tais como centrais geradoras de energia elétrica, rodovias, portos, usinas siderúrgicas e telecomunicações, tomou para si a responsabilidade sobre os mais variados serviços públicos urbanos, anteriormente sob a responsabilidade dos governos municipais.

Esses investimentos viabilizaram o aumento da oferta de energia elétrica e serviços básicos, aproveitando-se da disponibilidade de matéria-prima barata e abundante, da existência de mão de obra e de um mercado consumidor, além da ausência de restrições ambientais, possibilitando o desenvolvimento de um parque industrial em São Paulo, que acabou por concentrar diversas atividades industriais. Embora tenha sido propulsor da economia, essa concentração também resultou no agravamento de diversos problemas já iminentes.

Desta forma, Neto (2012) argumenta que as políticas de desenvolvimento regional são, por natureza, intersetoriais, pois envolvem decisões e intervenções das mais diversas naturezas. Essas decisões e ações devem ser trabalhadas de forma convergente e obedecer a um *timing* específico, sem o qual não se consegue desenvolver sistemas econômicos complexos. O desenvolvimento desses sistemas complexos exige uma interação precisa de decisões e esforços públicos e privados. Assim, é proibitivo empreender iniciativas de desenvolvimento regional sem ações concomitantes de provimento de infraestrutura física (energia, transportes e telecomunicações), de qualificação de mão de obra, de assistência técnica e de estratégias de comercialização, sem falar em variáveis como o tratamento das dimensões ambiental, cultural e étnica.

Ainda, Cano (1977), afirma que, a fim de compreender a evolução das desigualdades geradas pelo processo de regionalização, é essencial compreender os

complexos regionais estabelecidos durante a fase colonial no Brasil. Isso permitiria identificar e avaliar as relações de produção presentes em cada um desses complexos e contextos, possibilitando uma análise do seu desenvolvimento ao longo do tempo. O autor distinguiu esses complexos em:

- I. Complexo cafeeiro;
- II. Complexo nordestino;
- III. Economia amazônica da borracha;
- IV. Economia do extremo sul;
- V. Economias estaduais.

6 METRÓPOLES EM TRANSFORMAÇÃO: URBANIZAÇÃO E GOVERNANÇA

Metrópoles que presenciaram um incremento populacional acelerado emergiram como ícones da contemporaneidade global, incorporando inovações em seus sistemas de transporte, bens de consumo e paradigmas de vida. Contudo, essa fase de aglomeração urbana também foi marcada por múltiplas manifestações de precariedade.

Por um lado, observa-se uma trajetória de urbanização que segue um curso linear, culminando em um crescimento econômico notável. Por outro lado, as vastas metrópoles da era contemporânea continuam a enfrentar desafios socioeconômicos profundos que são resquícios de períodos anteriores. Essas deficiências assumiram proporções sem precedentes no contexto atual, refletindo as complexidades e os desafios intrínsecos ao processo de urbanização.

Para Firkowski (2013), o ressurgimento do termo “metrópole”, com força, se deu na primeira modernidade, quando a indústria nascente fez emergir cidades mais complexas que as existentes anteriormente, dotadas de funções antes inimagináveis para uma cidade. Ainda que o contexto histórico de sua origem e o atual sejam completamente diversos, o termo foi mantido e continua associado à importância funcional de uma cidade.

Em consequência, atributos fundamentais são vinculados às metrópoles, evidenciando-as pelo papel proeminente na esfera econômica, a aglomeração de atividades de natureza avançada, e a integração em uma teia urbana de escopo crescentemente global. Tais centros urbanos também são palco de dinâmicas de multiculturalismo, de fomento à integração social e ao delineamento de identidades. Além disso, ressalta-se a sua influência no tocante às questões ambientais e na

implementação de metodologias sustentáveis. As instituições governamentais e mecanismos políticos, juntamente com os processos decisórios, assumem papel crucial, particularmente na concepção de estratégias impactantes que oferecem subsídios essenciais aos especialistas em planejamento urbano

Para além do desenrolar da vida urbana em uma escala cotidiana, há outra escala que interfere diretamente na primeira e que, contudo, pouco se alterou ao longo do tempo. Deste modo, embora haja, por um lado uma nova realidade urbana – metropolitana que faz surgir uma constelação de nomes para adjetivá-la, há, por outro lado, a permanência das mesmas estruturas legais e administrativas para gerir as cidades de hoje, porém criadas à luz de outra realidade. Assim, por um lado, há a aceleração do processo de urbanização e de metropolização como sua fase superior e, por outro, a estagnação das possibilidades de intervir e administrar os espaços resultantes deste processo acelerado (Firkowski, 2013, p. 31).

Isso põe em relevo a discussão de ferramentas, mecanismos, instrumentos e ordenamentos para que esses territórios sejam governáveis, permitindo estruturar e implementar políticas públicas e ações coletivas para seu desenvolvimento. Trata-se, portanto, da discussão de possíveis modelos de governança local e metropolitana, necessários para garantir a governabilidade desses territórios (Lefèvre, 2005).

Lipietz (1988) sintetiza o espaço socioeconômico em duas dimensões: enquanto reflexo das articulações das relações sociais e enquanto um constrangimento objetivo que se impõe ao desenvolvimento destas relações. Este último ponto reflete a herança do passado, que identifica através da articulação no espaço de distintos modos de produção, justificando a existência de regiões desigualmente desenvolvidas como um resultado histórico. Na base deste espaço concreto (histórico), incorpora a análise das consequências do desenvolvimento capitalista em seu estágio monopolista. Diz que não se deve analisar regiões, mas a dimensão espacial das relações sociais: “a região aparece assim, como o produto das relações inter-regionais e estas como uma dimensão das relações sociais”.

Sendo assim, para Lemos (1988), é analiticamente correto que se defina como uma região o conjunto de pontos do espaço que tenham maior integração entre si, do que relação com o ‘resto do mundo’. Com isso, a solidariedade regional aumenta, seja no sentido do crescimento do nível de atividade, por exemplo, seja no de sua redução. Ou ainda, a definição de uma região, implica num recorte no espaço econômico cujo único critério é o fluxo mercantil de mercadorias. Se ele é maior, por exemplo, entre

dois pontos no espaço do que de cada um deles em relação ao ‘resto do mundo’, estes dois pontos podem ser definidos como uma região.

Ainda, Lipietz (1988) define que a estruturação do espaço aparece assim como resultado da acumulação do capital: de um lado, produto histórico das articulações dos modos de produção, de outro, desdobramento do capital monopolista baseado no desenvolvimento desigual. Todavia, insiste que não se deva cair na ilusão estruturalista: o espaço seria a dimensão espacial das relações sociais e, portanto, da luta de classes. Por fim, aborda a questão do Estado, enquanto unidade política do espaço nacional, para salientar que isso não implica no desaparecimento das regiões.

Dessa forma, o século XX dá início à discussão das cidades no Brasil, através da categorização dos municípios a cidades, pelo Decreto – Lei nº 311, de 1938, e em 1967 uma lei complementar define critérios para a criação de municípios. Em 1988, na Constituição Federal, os estados passaram a definir os requisitos mínimos para criação de novos municípios, sendo possível a associação entre gestão e serviços públicos apenas através da Lei dos Consórcios Públicos, Lei nº 11.107/2005.

Firkowski (2013), destaca que do ponto de vista operacional, três grupos de critérios foram propostos como norteadores da definição dos municípios que comporiam as áreas metropolitanas, respectivamente:

- 1) De natureza demográfica: cidade central com, pelo menos, 400 mil habitantes (isto porque, à época, Curitiba e Belém tinham esta população e foram definidas como limiar inferior) e densidade de população de 500 habitantes/km²; municípios vizinhos com densidade de população de 60 habitantes/km²; e variação de população de, pelo menos, 45% entre 1950 e 1960.
- 2) De natureza estrutural: pelo menos 10% da população ativa ocupada na indústria; 20% da população deslocando-se diariamente; e valor da produção industrial três vezes maior que a agrícola.
- 3) De natureza de integração: 10% da população deslocando-se diariamente para a cidade central; e intensidade de ligações telefônicas entre a cidade central e os demais municípios – propôs-se a quantidade de oitenta ligações por aparelho por ano.

Para compreensão, Firkowski aborda acima a complexidade quanto à definição de áreas metropolitanas, ressaltando que a determinação dessas áreas não pode ser simplificada a um único critério universal, mas sim a incorporação de uma série de variáveis que reflitam as especificidades e dinâmicas regionais. Assim, a partir de um ponto de vista operacional, sugere-se uma tríade de critérios como fundamentos para

delimitação dos municípios que integrariam as áreas metropolitanas, sendo classificados em demográficos, estruturais e de integração, cada qual com diferentes aspectos das interações urbanas e socioeconômicas.

Dessa forma, a relevância demográfica na configuração metropolitana é entendida através de indicadores quantitativos, sendo necessário uma cidade central com no mínimo 400 mil habitantes, além de uma densidade populacional específica para a cidade central e seus municípios vizinhos. A variação populacional de 45% entre os anos 1950 e 1960 serve como um índice de crescimento urbano acelerado, implicando em um dinamismo econômico e social que, por sua vez, poderia justificar a classificação metropolitana. A natureza estrutural está focada em aspectos econômicos e padrões de deslocamento populacional. A porcentagem mínima da população ativa na indústria sinaliza um grau de industrialização significativo, característico de áreas urbanas avançadas. O deslocamento de pelo menos 20% da população indica a existência de uma força de trabalho que transcende os limites municipais, apontando para a interdependência econômica e funcional entre cidades. Além disso, a preponderância da produção industrial sobre a agrícola em um fator de três vezes ressalta a transição para uma economia urbana industrializada, que é um traço distintivo de uma região metropolitana.

A medida de integração regional é avaliada pelo grau de conexão entre a cidade central e os municípios circunvizinhos. A circulação da população em direção à cidade central reflete a centralidade e influência urbanística e econômica da mesma. As ligações telefônicas servem como um proxy para a intensidade da comunicação e, conseqüentemente, da integração econômica e social. O parâmetro específico de oitenta ligações telefônicas por aparelho anualmente, sugere um limiar para a frequência de interações que poderiam caracterizar uma comunidade integrada em termos de serviços, negócios e relações sociais.

Portanto, ao combinar esses critérios, Firkowski (2013) buscou estabelecer um quadro operacional para a identificação de áreas metropolitanas que seja multidimensional e reflita a complexidade das interações urbanas em níveis demográficos, estruturas e integrativos.

Embora a maioria dos critérios possa ainda ser considerada pertinente, alguns pontos devem ser destacados: nota-se com clareza o protagonismo da indústria na delimitação do processo de metropolização, assim como a predominância da migração como fator de crescimento populacional. No âmbito da terceira modernidade e em nações com industrialização recente, como é o caso do Brasil, tais parâmetros não se revelam tão determinantes. Isso se dá pelo fato de que, embora a indústria ainda detenha

importância, há tempos não constitui o principal propulsor da economia urbana, tendo sido suplantada pelo setor terciário.

Consequentemente, em virtude da migração rural-urbana, a expansão demográfica tem se distribuído por vários municípios, evitando uma concentração exclusiva nas metrópoles centrais. Dessa forma, uma taxa reduzida de crescimento populacional em grandes núcleos urbanos não deve ser prontamente interpretada como uma inibição do fenômeno metropolitano, mas antes, como uma extensão da dimensão espacial dessa dinâmica.

7 A OCORRÊNCIA DA METROPOLIZAÇÃO NO TERRITÓRIO PAULISTA

De acordo com Feldman (2014), foram dois períodos autoritários intercalados por um período democrático, compondo, assim, um quadro jurídico-institucional, que determinou mudanças nas relações entre técnica e política, na administração pública. Ideias que avançam, recuam ou são revistas, práticas que se acomodam, deslocam, se transformam nos diferentes contextos políticos, econômicos, sociais, culturais, em durações diversas.

Para Maia (2019), o desenvolvimento regional nos remete à necessidade de medir e considerar perfis e produtividades espaciais diferentes, segundo lugares diferentes, e chegar a processos de desenvolvimento diferentes. Portanto, o desenvolvimento de uma determinada região só pode ser alcançado a partir de sua especialização ou potencial, suas possibilidades futuras e chances de superação. As regionalizações não partem de regiões objetivamente determinadas, e, sim, de regiões tradicionais, ou regiões político administrativas.

Desta maneira, para Feldman (2014), na década de 1950, que as metrópoles e áreas metropolitanas entram na pauta do debate urbanístico no Brasil. Essa entrada se dá, por um lado, através de estudos desenvolvidos por urbanistas vinculados a universidades e a instituições que se organizam fora da administração, por outro lado, no âmbito da participação de urbanistas brasileiros nas conferências pela Organização dos Estados Americanos (OEA) e pela Unión Panamericana (UP).

Já Breitbach (1988), enfatiza que a região polarizada é caracterizada por um ambiente urbano onde as atividades industriais e comerciais predominam e geram fluxos de intercâmbio de bens e serviços, entre áreas rurais e cidades satélites, que estão sob influência do polo central.

Neste sentido, ainda de acordo com Feldman (2014), entre o final do Estado Novo (1945) e o golpe militar de 1964, são criadas instituições externas à administração, que, através da realização de cursos, da elaboração de estudos, da introdução de novas metodologias e práticas, da formação de equipes multidisciplinares, colaboram para a formação de quadros técnicos, atuando no campo da assistência técnica aos municípios, na perspectiva de criar ou fortalecer órgãos de planejamento, e introduzem novas referências que se distanciam da dimensão tecnicista estranhada na administração pública.

Alguns exemplos, nesse sentido:

- Sociedade de Análise Gráfica e Mecanográfica Aplicada aos Complexos Sociais (Sagmacs), em 1947, por Joseph Lebret;
- Centro de Pesquisas e Estudos Urbanísticos (CPEU), em 1955, por Luis Inácio de Anhaia Mello;
- Centro de Estudos de Planejamento Urbano e Regional (Cepur), início da década de 1960, por Antonio Bezerra Baltar;
- Instituto Brasileiro de Assistência aos Municípios (Ibam), em 1952, no âmbito do Programa de Cooperação Técnica em Administração Pública em a United States Agency for International Development (Usaid);
- Comissão interestadual da Bacia Paraná-Uruguaí (CIBPU);

Para Miranda (2022), o fenômeno de metropolização do espaço é experimentado pelas cidades brasileiras, também, desde a década de 1960, por meio de um padrão de urbanização concentrada, que fez emergir a metrópole como espaço privilegiado de realização do capital industrial. No entanto, as novas formas de produção e consumo, impostas pela acumulação flexível, desde a década de 1970, além de alterar a organização da atividade produtiva, alterou, também, o conteúdo e a forma da urbanização, o que impõe uma revisão das noções de metrópole e metropolização.

Para Tavares (2015), o território paulista é estruturado a partir do trabalho do homem e suas construções materiais e imateriais, uma organização territorial formada por municípios que se tornaram centros de decisão, e por rodovias radiais cujos traçados reforçaram a importância desses municípios, não somente como espaços de fixação ou passagem, mas como acumuladores de valores sociais, culturais, econômicos, etc.

A organização espacial do território paulista se deu principalmente a partir de sua economia cafeeira, configurando um caráter exportador e acumulador de capital. A partir disso, diversos ajustes foram feitos na malha urbana, sendo o principal a criação e financiamento da linha férrea.

Para Oliveira, o desenvolvimento industrial da ‘região’ de São Paulo começou a definir, do ponto de vista regional, a divisão regional do trabalho na economia brasileira, ou mais rigorosamente, começou a forjar uma divisão regional do trabalho nacional, em substituição ao ‘arquipélago’ das economias regionais até então existentes, determinadas sobretudo por suas relações com o exterior (...).

No momento, pois, em que a expansão do sistema capitalista no Brasil tem seu locus na ‘região’ Sul comandada por São Paulo, o ciclo toma espacialmente a forma de destruição das economias regionais, ou das ‘regiões’ para centralizar o capital. O resultado é que, em sua etapa inicial, a quebra das barreiras inter-regionais, a expansão dos sistemas de transportes, facilitando a circulação nacional de mercadorias, produzidas agora no centro de gravidade da expansão do sistema, são em si mesma tantas outras formas do movimento de concentração; e a exportação de capitais das ‘regiões’ em estagnação são a forma do movimento de centralização.

Para Singer (1968), o processo de industrialização não consiste apenas numa mudança de técnicas de produção e numa diversificação maior de produtos, mas também numa profunda alteração da divisão social do trabalho. Numerosas atividades manufatureiras, que antes eram combinadas com atividades agrícolas, são separadas destas, passando a ser realizadas de forma especialidade em estabelecimentos espacialmente aglomerados. Desta maneira, uma vez iniciada a industrialização de um sítio urbano, ele tende a atrair populações de áreas geralmente próximas, fazendo com que o crescimento demográfico da cidade se torne, por sua vez, um mercado cada vez mais importante para bens e serviços de consumo.

Assim, Bógus (1989), destaca que o dinamismo e a complexidade do processo de interiorização do desenvolvimento paulista expressaram-se no aumento do número de municípios de médio e grande portes e na expansão e fortalecimento da rede urbana de centros regionais e de polos industrializados.

Com as mudanças políticas e o encorajamento ao processo imigratório, houve um desgaste da terra e conseqüente declínio do setor agrícola. Após o enfraquecimento econômico e demográfico a produção de café acabou por se deslocar para o centro e oeste do estado e Capital, de modo a concentrar atividades e serviços. Desta forma, muitas cidades do interior foram se estabelecendo como núcleos regionais. A industrialização nas cidades se expressava a partir de locais de forte expressão urbana, que possuíam infraestrutura adequada.

O cenário das transformações observadas para o Estado de São Paulo e, particularmente, para o interior – no que diz respeito a sua configuração econômico-espacial, com a consolidação de um número significativo de municípios – pólo na

década passada, com mudanças importantes no conjunto dos municípios em relação a seu tamanho populacional, suas taxas de crescimento e de urbanização – não pode ser explicado sem referências ao fenômeno migratório. E isto, principalmente, considerando o quadro recente das tendências demográficas no Brasil – e especialmente em São Paulo -, onde as diminuições nas taxas de fecundidade e mortalidade explicitam a importância dos movimentos migratórios, nas maiores variações da dinâmica populacional, observada nos municípios, no meio rural – urbano das diferentes regiões do Estado. (SEADE)

Desta maneira, os deslocamentos correspondem a um rearranjo das oportunidades econômicas e sociais.

Tavares (2015) afirma que o Estado, que outrora legitimou uma ação planejadora, que superava os limites administrativos do município, optou por uma política para corrigir e complementar o mercado, pressuposto econômico e produtivo que estruturava a ideia de um projeto nacional que foi transposta ao território paulista, tendo em vista seu peso político e econômico.

A liderança econômica do Estado de São Paulo se deu a partir do crescimento industrial e avanço na produção cafeeira, desta forma, o Estado contribuiu para mais da metade das exportações brasileiras, tornando a produção de café matriz do sistema urbano paulista. A expansão trouxe bancos, escritórios, oficinas, estrada de ferro, comércio de exportação e importação etc., com isso, também uma série de processos vinculados à urbanização como: transporte urbano, energia elétrica, construção civil etc.

Ao mesmo tempo, o avanço cafeeiro estruturava uma diferenciação regional interna ao Estado. Nesse processo a ocupação territorial do Estado avançou em direção ao oeste, crescentemente antecipada pela ferrovia, que em 1920 já se estendia por cerca de 6,6 mil km. Mas esse avanço não implicou a decadência das regiões que ficaram para trás. Diferentemente do café escravista, cuja herança foi a paisagem das “cidades mortas” do Vale do Paraíba, a nova expansão cafeeira requereu e impulsionou a vida urbana nos centros do leste, sobretudo na Capital. Nesse processo foi definindo regiões e organizando uma primeira hierarquia no sistema de cidades do Estado. (Seade, 1988, nº1 pg. 7).

Assim, os principais centros foram definidos ao longo do sistema ferroviário. Em 1920 Campinas se destacava como principal núcleo interior, seguido por Piracicaba e Ribeirão Preto. Esse cenário configurou o traçado básico do sistema urbano paulista, reestruturando a relação entre campo e cidade, iniciando o processo de urbanização do Estado de São Paulo, com intuito de sustentar a produção do café e permitir o escoamento e sua comercialização.

Até 1879 a Província de São Paulo viu criarem-se 100 municípios e nos últimos vinte anos do século criaram-se mais 61, entrando São Paulo no século XX com 161 municípios. Na primeira década do século, marcada pela crise cafeeira, nenhum novo município foi criado, mas nos anos 10 a retomada da expansão cafeeira levou à criação de mais 31 municípios, e na década seguinte, quando o Governo provincial assumiu diretamente a política de sustentação do café, houve febre expansionista na frente pioneira, em que mais de 53 municípios foram criados. Assim, São Paulo entrou na crise de 29 com uma rede urbana constituída por 245 municípios criados. (Seade, 1988, nº1, pg. 9).

Desta forma, a ocupação do território paulista, configurou-se da seguinte maneira:

- a) Região do Vale do Paraíba, regime cafeeiro escravista, esgotou as terras e eliminou a possibilidade dessa região incorporar ao movimento do complexo cafeeiro paulista;
- b) Região de Campinas, estruturou o complexo cafeeiro capitalista, desenrolando a ocupação territorial sentido norte e oeste, consolidada com a chegada das ferrovias Mogiana e Paulista, a qual estruturou as regiões de Araraquara e de Ribeirão Preto (firmando contato com o Estado de Minas Gerais);
- c) Região de Sorocaba, desenvolvida em função da produção de algodão, porém incorporando posteriormente ao complexo cafeeiro;
- d) Região Litoral, sendo o Porto de Santos o principal vetor da atividade econômica.

De acordo com a Seade, dos 4,6 milhões de habitantes do Estado de São Paulo em 1920, 84% encontravam-se fora da região metropolitana. A população no interior concentrava-se maciçamente em duas regiões: Campinas e Ribeirão Preto, que tinham, cada uma, mais de um milhão de habitantes, o que significa dizer que em conjunto detinham 45,5% da população paulista, mais da metade da população do interior.

Campinas e Ribeirão Preto formaram uma rede urbana ramificada, de apoio e centralização, mediando a Capital e o Interior do Estado. Em meados de 1930, São Paulo possuía uma rede de produção mercantilizada, sendo responsável por 21% da produção agrícola brasileira em face a 15% da população do país. Nos anos 20, São Paulo estabeleceu segmentos importantes da indústria, dentre eles a metalúrgica, mecânica, de papel e celulose e indústria química, permanecendo, entretanto, predominância sobre a indústria têxtil, especialmente concentrada na Capital. Desta

forma, em 1928 o Estado empregava mais de 70% quando se tornou região metropolitana, seguidos por Sorocaba e Campinas, representando 12,6% e 8,5% dos trabalhadores do Estado, concentrando um total de 92% de operários no Estado; Ou seja, apesar da interiorização industrial, a Capital concentrou grande parte do movimento econômico. Assim, “a razão básica desta concentração espacial exagerada é que as empresas unicamente usufruem as economias de aglomeração, ao passo que as deseconomias do congestionamento e do esvaziamento são suportadas pelo conjunto da sociedade, em particular pelas classes mais pobres” (Singer, 1968, p. 34).

A partir daí, as atividades foram divididas por predominância de matéria prima, ou seja, aproximar a produção de sua matéria prima, portanto, o interior predominou a implantação de indústrias açucareiras e de laticínios, na Capital concentraram-se indústrias mais mecanizadas que necessitavam porventura de serviços específicos de mão de obra e de serviços. O primeiro passo para a chegada do sistema bancário nacional foi a concentração populacional e de serviços na Capital, que se configurou como grande centro; “assim, a indústria se apropriou da rede urbana produzida pela e para a economia cafeeira e reforçou a polarização de certos núcleos originados do próprio complexo cafeeiro.” (Seade, 1988, nº1, p. 14).

Para Singer (1968) a concentração do capital e a concentração espacial das atividades possuem, no capitalismo, um nexos causal comum. Assim como a concentração do capital tende a ultrapassar os limites mínimos impostos pela tecnologia industrial, a concentração espacial também tende a ser muito maior que a decorrente das necessidades técnicas do processo produtivo.

Desta forma, a atividade urbana que tipifica o novo Interior do Estado nessa época – áreas de ocupação mais recente que estavam começando a se desenvolver – consistia, de um lado, numa atividade produtiva urbana nascente, de beneficiamento e transformação de produtos agrícolas como o algodão, açúcar, arroz, carne e etc., uma pequena indústria alimentar de apoio à concentração populacional urbana como pão, farinha, queijo, sorvete, aguardente, matadouros, etc., e uma pequena indústria de apoio à construção civil como serrarias, serralherias, marcenarias, etc.

De outro lado, a atividade ao pequeno produtor, como bancos, cooperativas, postos de gasolina, armazéns para venda de sementes e instrumentos de trabalho, oficinas de reparação e etc. Ao lado disso, encontravam-se o corpo da administração pública e segurança e os serviços urbanos ligados ao ensino e à saúde, nas mãos de particulares e religiosos até que a administração pública fosse capaz de assumi-los.

De modo geral, o comércio era um dos núcleos básicos da atividade urbana, variando a sua diversidade conforme a importância da cidade. Em alguns núcleos

urbanos – poucos – as oficinas de reparação e construção de locomotivas ou vagões, de propriedade das empresas de estradas de ferro, constituíam núcleos pesados de trabalho industrial. (Seade, 1988, nº 1, p. 16).

Assim, a estrutura da urbanização de ocupações mais antigas era diversificada, tornando a rede urbana estável e delimitada por centros regionais importantes. Entre 1930 e 1955, houve um avanço na industrialização, porém restringida devido à fragilidade das bases técnicas e financeiras do próprio capital. O reflexo da restrição foi o crescimento industrial e a unificação do mercado nacional, diversificação da agricultura e uma ampliação da divisão social do trabalho.

É certo que o processo de crescimento das cidades se apresenta como manifestação inequívoca das transformações em curso, mas são os limites desse processo sua característica maior. A metropolização, a formação de grandes centros regionais, as novas feições da rede de cidades do Estado de São Paulo são manifestações dessa contradição. Os limites aos desdobramentos desse crescimento industrial sobre o restante da vida urbana era consequência da própria natureza desse desenvolvimento industrial. (Seade, 1988, nº1. p.30).

Desta maneira, entre os anos 30 e 55, baseado na produção agrícola da década anterior, na rede urbana e divisão territorial do trabalho que foi estabelecido no Estado, a economia Paulista superou a crise de 29 e restabeleceu novas características, iniciando um novo processo de desenvolvimento econômico. Portanto, essas mudanças na estrutura produtiva trouxeram consigo os agentes do processo de metropolização da Capital do Estado.

Para Feldman (2015) a importância da década de 1930 está na mobilização no campo do urbanismo assim como em outros que atuam na formação de conhecimento sobre a realidade urbano-industrial, como a sociologia e a geografia, que preparam condições para as trocas disciplinares que realizam nas décadas seguintes.

Em 1940 a Capital do Estado reunia 39,7% da população urbana do Estado, e a região da Grande São Paulo, no conjunto, 43,5%. Em 1950 esses números evoluíram para 42,7% e 48,6% e, em 1960 para 40,0% e 49,1%, o que indica o maior crescimento relativo dos municípios em torno da Capital, dando corpo à metrópole. Em 1960 a concentração metropolitana já estava configurada e nela residia quase a metade da população urbana paulista e 30,9% do total da população do Estado. (Seade, 1988, nº1, p. 31).

Destaca Feldman (2015) que foi no período democrático, mais especificamente na década de 1950, que as metrópoles e áreas metropolitanas entram na pauta do debate urbanístico no Brasil, essa entrada se dá, por um lado, através de estudos desenvolvidos

por urbanistas vinculados a universidades e instituições que se organizam fora da administração, por outro lado, no âmbito da participação de urbanistas brasileiros nas conferências, seminários e demais atividades promovidas pela Organização dos Estados Americanos (OEA) e pela Unión Panamericana (UP).

Assim, a rede urbana se expandia mais concentradamente no Oeste nos anos 40, e de maneira mais dispersa nos anos 50, seguindo novos sistemas viários, partindo da extensão de ferrovias e juntamente da implantação do sistema rodoviário do Estado.

A partir dos anos 60 novos determinantes do desenvolvimento agrícola em relação ao processo de urbanização, coexistindo ainda com aqueles originários do período anterior. As transformações em andamento nas regiões de ocupação consolidada alteravam a relação entre população urbana e população rural, assim como entre as regiões do Estado. Começavam as migrações rural-urbano e as migrações do interior para a metrópole, dando início à inversão do movimento migratório. (Seade, 1988, nº1, p. 43).

Para Feldman (2015), as duas abordagens formuladas ao longo dos anos de 1950 fornecem um panorama da reflexão sobre o planejamento em geral e em relação à condição da metrópole, em particular. Essas abordagens antecedem a institucionalização de políticas relacionadas às áreas metropolitanas na esfera federal, a partir de 1964, no contexto do regime autoritário.

Ainda, de acordo com Feldman (2015), o ciclo de 1930 se encerra em 1974 com a criação da primeira instituição federal com foco específico nas áreas metropolitanas – a Comissão Nacional de Regiões Metropolitanas e Política Urbana (CNPU), tendo a finalidade de acompanhar a implantação das regiões metropolitanas definidas entre 1973 e 1974 e também propor diretrizes, estratégias e instrumentos da Política Nacional do Desenvolvimento Urbano (Decreto 74.156/1974).

Campinas e Ribeirão Preto, situadas mais próximas à Capital, com terras mais férteis e encontrando-se bem articuladas ao mercado consumidor pelo eixo da Anhanguera, eram as regiões mais modernas do Estado e tinham uma larga história de inversões capitalistas tanto em sua agricultura como em sua rede urbana. Eram, portanto, as regiões mais próximas à integração dos mercados modernos de produtos agrícolas capitalizados além do café.

Em resumo, de acordo com a Seade, a nível das regiões do Interior (administrativas) merecem ser destacados os seguintes aspectos:

- I) As indústrias mais importantes do Litoral eram a alimentícia e a química que, juntas, concentrava, 55,1% dos operários e mais de 90% da

produção industrial da região; a mais importante era a química, que concentrava 16,4% do valor da produção química estadual.

- II) A têxtil empregava 48,7% dos operários do Vale do Paraíba; junto com alimentos e minerais não-metálicos, somavam 75,0% do valor da produção industrial regional, com participações respectivas de 28,3%, 36,4% e 10,4%. Nenhum ramo concentrava parcela significativa da produção estadual.
- III) Na região de Sorocaba a indústria têxtil empregava quase dois terços dos operários e detinha mais da metade do valor da produção industrial regional, vindo a seguir a de alimentos (13,1% do valor) e a de minerais não metálicos (11,13% do valor). No conjunto representavam três quartos da indústria regional. Nessa região concentravam-se 10,8% do valor da produção têxtil estadual e 9,8% da indústria de minerais não metálicos.
- IV) Na região de Campinas dois ramos – têxtil e alimentos respondiam por 57,8% do valor da produção industrial regional. Diversos ramos concentravam parcela significativa do valor da produção a nível estadual: têxtil (10,9%), vestuário (11,2%), alimentos (17,4%). Minerais não metálicos (15,5%) e mecânica (26,3%).
- V) Em Ribeirão Preto a indústria alimentícia concentrava 60,7% do valor da produção industrial regional, vindo a seguir a têxtil com 11,2%. Esses dois ramos, acrescidos de vestuário, calçados e artefatos de tecidos, empregavam 57,5% do total de operários da região.
- VI) Nas regiões de Bauru e São José do Rio Preto, quase dois terços do valor da produção regional, em ambas, eram gerados pela indústria alimentícia.
- VII) Na de Araçatuba dois ramos respondiam por 79,9% do valor da produção da indústria regional: têxtil (30,2%) e alimentos (49,7%).
- VIII) Dois ramos participavam com 81,5% do valor da produção industrial na região de Presidente Prudente: têxtil (54,5%) e alimentos (26,9%). Destaque-se que a indústria de madeira concentrava 12,8% do valor respectivo do ramo a nível estadual.
- IX) Pouco mais de 85% do valor da produção da indústria da região de Marília estava concentrado em três ramos: têxtil (21,8%), alimentos (52,3%) e química (13,8%).

- X) Merece ser destacado que o “Oeste” (regiões de São José do Rio Preto, Araçatuba, Presidente Prudente e Marília) concentrava 21,6% do valor da indústria estadual de madeira e 14,5% do total da de alimentos.

Nos estudos desenvolvidos na primeira metade dos anos de 1950, o eixo direcionador é o questionamento da organização da metrópole concentrada. Não se trata necessariamente da negação da metrópole, mas de interferir no processo de concentração demográfica e de concentração industrial. A metrópole concentrada é colocada como produto e motor das desigualdades regionais, como questão a ser enfrentada na escala regional. (Feldman, 2015, p. 18).

Os principais marcos da política urbana e regional do Estado de São Paulo, ao longo do século XX, podem ser observados abaixo:

1º período (Pós-1935):

1913: Elaboração do Plano de Viação, que rompe com a lógica do modelo ferroviário de circulação terrestre.

1938: Decreto Lei Federal 311 é aprovado, instituindo a rotina da prática da regionalização administrativa.

2º período (1956-1961):

1941: Elaboração do Plano Rodoviário Estadual, propondo um padrão mais equilibrado de malha rodoviária.

1959: Execução do Plano de Ação do Governo Carvalho Pinto, que busca minimizar as diferenças entre a capital São Paulo e o interior paulista.

3º período (1967-1979):

1971: Publicação da Ação Regional, definindo programas de planejamento regional com incidência direta na rede urbana paulista.

1972-1974: Implementação do I Plano Nacional de Desenvolvimento (I PND).

1975-1979: Implementação do II Plano Nacional de Desenvolvimento (II PND).

1982: Proposta de Diretrizes para a Política de Desenvolvimento e Desconcentração Industrial (PDDI).

4º período (1964 em diante):

1963: Concepção da Rodovia Castello Branco, estabelecendo o conceito de Eixo de Desenvolvimento Econômico.

1967: Decreto Estadual 48.162 define o conceito de polo urbano e unifica a regionalização do Estado de São Paulo.

Destacando os esforços para equilibrar o desenvolvimento entre a capital e o interior, bem como a integração do transporte rodoviário à economia em mudança. É importante

observar também que os períodos indicados se sobrepõem em alguns aspectos, o que poderia indicar uma interação e evolução contínua das políticas ao longo do tempo.

8 O ESTATUTO DA METRÓPOLE – FUNDAMENTOS

Marrara (2021) explica que em 2015, o Estatuto da Metrópole emergiu como resultado de um processo prolongado de desenvolvimento, estendendo-se por mais de uma década. O texto submetido para apreciação ao Congresso Nacional, propunha o estabelecimento de diretrizes para a Política Nacional de Planejamento Regional Urbano, assim como a criação do Sistema Nacional de Planejamento e Informações Regionais Urbanas, e enfatizava os seguintes dizeres:

1. A responsabilidade da União como entidade articuladora e motivadora para o desenvolvimento de uma regionalização urbana que fosse homogênea, democrática, socialmente representativa, intergovernamental, integrativa, incentivadora e orientada para a autossustentabilidade;
2. O princípio de não intervenção da União na organização e administração das unidades regionais urbanas, que seriam constituídas de maneira voluntária e cooperativa no âmbito do Sistema Nacional de Planejamento e Informações Regionais Urbanas;
3. A necessidade de definir as diversas escalas e categorias de unidades regionais urbanas, abrangendo Regiões Metropolitanas, Aglomerações Urbanas, Microrregiões e Regiões Integradas de Desenvolvimento Regional, reconhecendo, porém, uma atenção diferenciada do Estatuto para as microrregiões e as regiões integradas;
4. A função do Estatuto da Metrópole como um mecanismo de ordenamento na determinação das funções e dos papéis e das unidades regionais urbanas na estruturação urbana do Brasil, com ênfase na complementaridade regional, avaliada periodicamente através de instrumentos técnicos especializados;
5. A importância progressiva da Política Nacional de Planejamento Urbano Regional na implementação de um processo contínuo de planejamento regional urbano;
6. A promoção da integração regional ao fomentar a coordenação entre planos Municipais, Regionais e Nacionais;
7. O papel crucial do suporte federal no fortalecimento de um ciclo virtuoso

iniciado pelo Estatuto da Cidade, que seria consolidado pelo Estatuto da Metrópole, integrando Planos Municipais, Regionais e Nacionais com os correspondentes orçamentos, a Lei de Responsabilidade Fiscal e a Lei da Improbidade Administrativa;

8. A necessidade de alinhar a organização operacional da Política e do Sistema propostos com a estrutura pré-existente da União, especificamente com as atribuições do Ministério das Cidades, que foi extinto em 2019, com suas funções sendo absorvidas por outras entidades governamentais.

Ainda para Marrara (2021), o Estatuto da Metrópole é uma lei concisa, com 25 artigos organizados em 6 capítulos que abordam: I) disposições preliminares e definições técnicas; II) criação de regiões metropolitanas e aglomerações urbanas; III) governança interfederativa; IV) instrumentos de desenvolvimento urbano, enfatizando o planejamento e a participação popular; V) apoio da União ao desenvolvimento urbano; e VI) disposições finais e normas de vigência, incluindo originalmente regras sobre improbidade urbanística. A Lei nº. 13.683 de 2018, proveniente da medida provisória nº 818, introduziu alterações significativas, como a revogação de normas sobre improbidade urbanística e modificações nas regras de participação popular e apoio da União. Adicionalmente, tentativas de alteração por meio da Medida Provisória nº 862 não tiveram êxito. De 2015 a 2020, o Estatuto sofreu mudanças que, em vez de fortalecerem a política metropolitana, tendiam a flexibilizar o uso de seus conceitos e a eliminar normas de incentivo e responsabilização na administração pública.

O Estatuto da Metrópole, delineado em seu artigo 1º, representa um pilar normativo crucial para a gestão urbana no Brasil. Ele define diretrizes base para o planejamento, administração e a implementação de FPICs em Regiões Metropolitanas e Aglomerações Urbanas. Este marco legal tem como objetivo fomentar uma governança cooperativa entre os diferentes níveis federativos e estabelece critérios para o suporte federal em iniciativas de desenvolvimento urbano. Neste contexto, o Estatuto da Metrópole é estruturado em torno de três eixos principais:

- Planejamento;
- Gestão;
- Execução.

No âmbito do planejamento, o Estatuto da Metrópole prevê a criação de diagnósticos e estratégias orientadas para a consecução de metas predefinidas, bem

como a avaliação e a revisão periódica dos planos de desenvolvimento urbano regional. Estes planos são obrigatórios e devem estar em consonância com as normativas de nível superior, garantindo assim uma abordagem integrada e coesa ao desenvolvimento urbano.

A dimensão da gestão, conforme o Estatuto da Metrópole, engloba a administração das estruturas organizacionais e operacionais inerentes às Regiões Metropolitanas ou Aglomerações Urbanas. Este aspecto inclui a gestão de recursos humanos, patrimônio e contratações, como delineado no artigo 8º do Estatuto. Tal abordagem permite que as Unidades Regionais administrem diversas tarefas administrativas vinculadas às suas funções, desde que estas não se caracterizem como exclusivas e intransferíveis.

No que concerne à execução, por sua vez, refere-se à concretização de serviços públicos que são compartilhados entre os Estados e Municípios. Estes serviços são politicamente identificados no ato de criação da Unidade Regional como FPICs. Importante ressaltar que a natureza específica destas funções não é predeterminada constitucionalmente ou pelo próprio Estatuto, mas é determinada pelos entes federativos com base em critérios estipulados pelo Estatuto.

Em síntese, o Estatuto da Metrópole se estabelece como um instrumento normativo fundamental para a promoção da colaboração interfederativa e a gestão compartilhada de serviços em áreas metropolitanas. Ele se distingue pela sua abordagem flexível em relação às FPICs, não prescrevendo previamente quais funções se enquadram neste âmbito. Ao invés disso, deixa a definição destas funções para ser determinada no contexto político e administrativo específico de cada Região Metropolitana.

De acordo com Marrara (2021), as RM e AU emergem da colaboração entre múltiplas entidades federativas. Essas entidades, antes de sua consolidação regional, já implementam políticas de desenvolvimento urbano ancoradas em marcos regulatórios setoriais e gerais, como o Plano de Mobilidade Urbana, Lei de Saneamento Básico e o Estatuto da Cidade. A eficácia das políticas e projetos delineados no âmbito da regionalização, portanto, depende da sincronização das políticas de planejamento, administração e execução das FPICs com as ações urbanísticas isoladas.

Com a intenção de alinhar o ordenamento às estratégias regionais e prevenir conflitos e improdutividade entre políticas e projetos públicos, o Estatuto da Metrópole incorpora normas de coordenação. Tal é o propósito do art. 1º, §2º, que originalmente prescrevia a necessidade de integração dos planos e processos de desenvolvimento regional com os corpos legislativos fundamentais do direito urbanístico.

A redação do art. 1, §2º foi reformulada pela Lei nº 13.683 de 2018, simplificando a exigência de conformidade apenas com as normas gerais do Estatuto da Cidade. Apesar desta simplificação e da omissão de menção à legislação setorial, as normas especializadas permanecem vigentes, indicando que: I) as entidades regionais devem atentar para as normas setoriais pertinentes às FPICs e II) as normas especiais aplicáveis prevalecem sobre as gerais.

A metropolização é um conceito jurídico articulado no Estatuto da MetrÓpole, especificamente no artigo 2º, que delinea os princípios estruturais de metrÓpole, região metropolitana e área metropolitana. A definição primordial de RM como uma “aglomeração urbana que configure uma metrÓpole”, apesar de sucinta, encapsulava uma inter-relação inequívoca entre a metrÓpole e a RM, com requisitos específicos para sua qualificação. A fundamentação técnica para a demarcação de uma RM inicialmente apoiava-se em critérios estabelecidos pelo IBGE, conforme a redação originária do Estatuto e o Regic, sendo necessária uma regulamentação normativa mais detalhada e criteriosa.

No ano de 2018, a Medida Provisória nº 818, posteriormente convertida na Lei nº 13.683, promoveu uma reformulação significativa do artigo 2º do Estatuto da MetrÓpole. Esta demanda legislativa alterou a definição preexistente de Regiões Metropolitanas (RM), introduzindo a expressão ‘área metropolitana’ sem uma base jurídica substantiva. Tal revisão diluiu a distinção anteriormente estabelecida entre as RMs e as Aglomerações Urbanas (AU), facilitando a constituição de RMs que não possuem a complexidade característica metropolitana, particularmente no que tange a aspectos de financiamento.

A nova formulação do Estatuto da MetrÓpole suscita desafios de interpretação, que potencialmente poderiam acarretar disputas relativas à sua constitucionalidade. A ambiguidade conceitual resultante da sobreposição entre as definições de RM e AU questiona a intenção do legislador e a compatibilidade com a CF, a qual estabelece distinções claras entre diferentes tipos de Unidades Regionais.

O contexto brasileiro, observa-se um crescimento significativo das regiões metropolitanas, exigindo um planejamento urbano rigoroso, que seja alinhado aos princípios de sustentabilidade e voltado à promoção do aprimoramento da qualidade de vida.

As figuras 2 e 3 fornecem uma representação da trajetória do desenvolvimento urbano no Brasil, evidenciando um aumento progressivo na formação de regiões metropolitanas desde a década de 1970. Adicionalmente, identifica-se um padrão de desenvolvimento urbano inicialmente concentrado na região Sudeste no Brasil. Este

padrão é indicativo do início do fenômeno de urbanização planejada, que surge como uma resposta às dinâmicas de crescimento econômico e aos fluxos de migração interna.

A análise temporal da disseminação das regiões metropolitanas demonstra uma expansão gradativa para outras áreas geográficas. Esta expansão caracteriza uma fase de descentralização, marcando um período no qual o planejamento urbano ganha reconhecimento e importância em uma variedade de contextos regionais. Descentralização essa, que também reflete uma resposta adaptativa às demandas sociais e econômicas locais, bem como às características geográficas e culturais específicas. Além disso, o processo de urbanização no Brasil demonstra uma interação complexa entre políticas públicas nacionais e regionais, planejamento territorial e a emergência de desafios urbanos contemporâneos, como a sustentabilidade, a mobilidade urbana e inclusão social. Portanto, essa visão da evolução sobre as regiões metropolitanas brasileiras oferece um insight valioso sobre a evolução da urbanização no país e suas implicações para o planejamento urbano e regional.

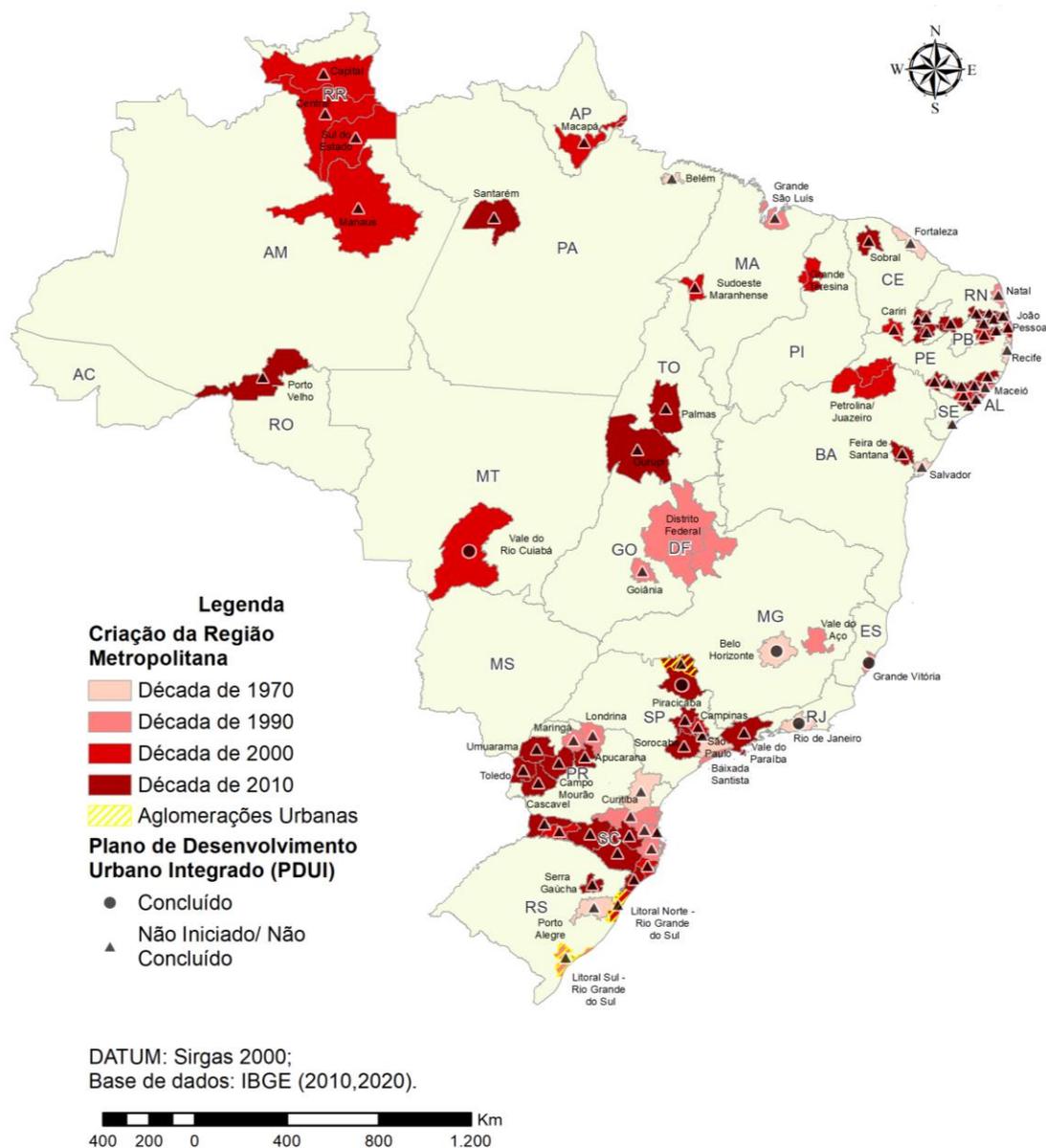
A partir disso, na figura 2, observa-se uma maior concentração de regiões metropolitanas criadas na década de 70 no Sudeste e no Nordeste do Brasil, evidenciando uma política de desenvolvimento urbano iniciada nesse período nessas regiões. Cronologicamente, percebe-se a expansão da criação de regiões metropolitanas para outras áreas do país, com um aumento notável na década de 2000, indicando possivelmente, uma resposta às dinâmicas de crescimento urbano e necessidade de planejamento integrado em novas regiões.

A presença de aglomerações urbanas sinaliza áreas significativamente desenvolvidas no termo urbano, que não foram oficialmente designadas como regiões metropolitanas, mas que possivelmente compartilham características similares de concentração populacional e interdependência econômica.

Ao analisar o desenvolvimento dos PDUI, é notável que muitos ainda não estão iniciados ou não foram concluídos, sugerindo um atraso ou lentidão no processo de planejamento e execução desses planos. Os PDUI concluídos estão majoritariamente localizados no estado de São Paulo, o que pode refletir tanto uma maior capacidade administrativa e financeira do estado quanto a urgência dada à gestão integrada de suas regiões metropolitanas, que são algumas das mais populosas e complexas do país.

Desta forma, observa-se uma expansão progressiva das regiões metropolitanas ao longo das décadas, assim como desafios persistentes na implementação dos Planos de Desenvolvimento Urbano Integrado.

Figura 2: Década de criação das regiões metropolitanas no Brasil e existência do PDUI.



Fonte: Elaborado pela autora (2023), a partir da base de dados IBGE (2010, 2020).

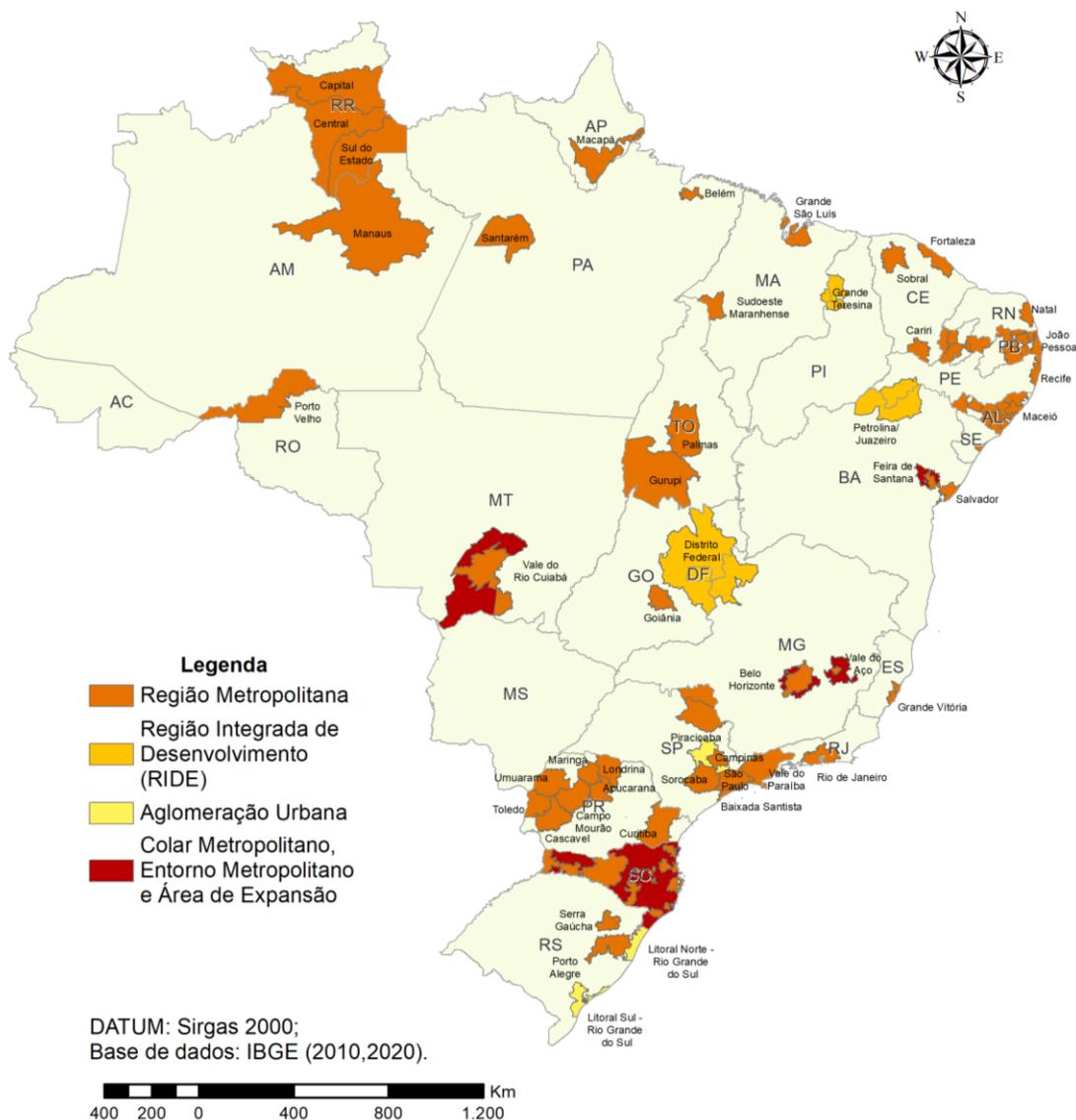
A partir da Figura 3, observa-se que a distribuição das regiões metropolitanas no território brasileiro está associada a zonas de notável atividade econômica e densidade demográfica. Identifica-se que as Regiões Metropolitanas estão estrategicamente situadas em áreas com intensa atividade econômica, refletindo o ritmo acelerado de urbanização e a consequente demanda por uma gestão urbana integrada.

No que se refere às RIDEs, percebe-se uma estrutura de aglomeração urbana que ultrapassa limites estaduais e fomenta a cooperação intergovernamental. Tais regiões são delineadas para otimizar o uso de recursos e a implementação de políticas públicas conjuntas, com intuito de promover um desenvolvimento harmônico e sustentável entre diferentes unidades federativas.

Adicionalmente, observamos também regiões conhecidas como Colar Metropolitano e Área de Expansão, que, embora não oficializadas como metropolitanas, encontram-se em estágio de urbanização e crescimento, frequentemente atuando como áreas periféricas que suportam a expansão das metrópoles contíguas.

Tal configuração urbana brasileira revela a complexidade do fenômeno de urbanização e sublinha a importância da elaboração de políticas públicas que atendam às particularidades de cada aglomeração urbana, promovendo o desenvolvimento uniforme e mitigando disparidades regionais.

Figura 3: Regiões Metropolitanas do Brasil.



Fonte: Elaborado pela autora (2023), a partir da base de dados do IBGE (2010, 2020).

A compilação das regiões metropolitanas e suas respectivas zonas de influência evidencia a complexidade do desenvolvimento urbano no Brasil. Foram estabelecidas categorias que facilitam a identificação de padrões de crescimento urbano destacando

áreas que requerem uma atenção especializada no que tange ao planejamento urbano, desenvolvimento de infraestrutura e à provisão de serviços públicos.

São representações que revelam uma concentração de regiões metropolitanas e RIDEs na região Sudeste, o que reflete uma centralização econômica. Paralelamente, observa-se um fenômeno de descentralização, com uma expansão urbana em direção a outras regiões do país.

Embora tenham sido registrados progressos na constituição de estruturas urbanas, ainda se constata uma lacuna significativa na conclusão dos Planos de Desenvolvimento Urbano Integrado. Isso aponta para a necessidade premente de um planejamento urbano mais integrado e adaptável, que seja capaz de responder eficientemente ao crescimento físico e às dinâmicas complexas das regiões metropolitanas; uma representação da complexa estrutura de planejamento e desenvolvimento urbano, refletindo o reconhecimento de diferentes escalas e formas de integração urbana e regional, desde as RMs estabelecidas, até as Aus emergentes e as áreas associadas ao desenvolvimento metropolitano. Essa distribuição e classificação pode facilitar a compreensão dos processos de urbanização e metropolização em curso no Brasil, e informar políticas públicas voltadas para uma gestão sustentável e integrada do desenvolvimento urbano.

9 A REGIÃO METROPOLITANA DE RIBEIRÃO PRETO: DESAFIOS E PERSPECTIVAS

9.1 Contexto histórico

No período entre 1812 e 1850, o Império do Brasil vivenciou uma significativa transformação em sua estrutura agrária e urbana, catalisada pela implementação da “Lei de Terras”. O que fora um marco na história fundiária, esta legislação inaugurou um novo paradigma na aquisição e gestão das terras devolutas do Estado. Sendo que, de acordo com a ‘Lei de Terras’, a única via legal para a obtenção de terras devolutas consistia na sua aquisição por meio de leilões públicos, denominados Hastas Públicas, reiterando e formalizando o sistema de sesmarias já existente.

Em um contexto mais específico, a criação de núcleos coloniais, preponderantemente localizados a região sul do Brasil, foi uma consequência direta da referida “Lei de Terras”. Estes núcleos desempenharam um papel crucial no processo de urbanização e na estruturação socioeconômica das regiões onde se estabeleceram. Com a promulgação da ‘Lei de Terras’ em 1850, observou-se uma mercantilização da terra,

transformando-a em um bem capital. Esse fenômeno restringiu o acesso à propriedade fundiária às camadas sociais economicamente favorecidas, consolidando assim a posse de terras nas mãos da elite. Esta dinâmica impulsionou uma estrutura agrária caracterizada pela concentração fundiária, refletindo e perpetuando as disparidades socioeconômicas existentes na sociedade brasileira à época.

De acordo com Capretz (2022), o regulamento aprovado pelo governo imperial em 1867 que estipulava um projeto para os núcleos coloniais, a área seria dividida em duzentos lotes dispostos em cinco partes, sendo uma sede, com lotes menores – também chamada “seção urbana”, concebida para funcionar como uma administração do núcleo – e quatro seções, formadas por lotes “rurais”, que eram maiores, sendo que o valor do metro quadrado dos lotes da sede era dez vezes superior ao valor da mesma área em uma das quatro seções rurais, com a condição de que o candidato deveria exercer algum tipo de ocupação urbana para adquirir o mesmo.

Ainda, para Capretz (2022) a “Lei de Terras”, ordenava a demarcação das glebas realmente cultivadas e disponibilizava aquelas incultas (as chamadas devolutas ou terrenos nacionais) para formação dos núcleos coloniais, convertendo a terra em capital – principal objetivo da lei – substituindo a garantia de crédito hipotecado que o escravo representava ao fazendeiro. Com a capitalização da terra, o acesso seria permitido apenas aos que dispunham de meios para obtê-la, consolidando posse por parte de uma elite latifundiária, visto que, grande parte dos fazendeiros trataram de comprovar posse das melhores áreas por meio de fraudes nos registros oficiais, portanto o que seria destinado à criação dos núcleos coloniais foram se tornando escassas e em locais inférteis, longe dos centros urbanos.

Para Lages (1996), a ocupação e apossamento efetivos do município de Ribeirão Preto se deram no começo do século XIX, através da Fazenda da Figueira, que se localizava no vale do rio Tamanduá, e que partindo dali, povoaram os caminhos do rio Pardo até seu afluente ribeirão Preto.

Ainda de acordo com Monbeig (1954), o povoamento no interior de São Paulo tornou-se mais intenso na segunda metade do século XIX, por “mineiros foragidos dos acontecimentos políticos da Revolução de 1842 e do recrutamento para a Guerra do Paraguai”.

Para Silva (2006), São Sebastião do Rio Preto, foi promovida após a chegada dos mineiros que vieram ocupar as “terras despossadas e sem uso”, onde que “por entre as matas derrubadas” foi sendo exercido o uso ao solo, aparecendo arraiais, ranchos e afins.

Originalmente, a cidade era um conjunto de fazendas, cuja formação ocorreu de maneira pacífica, em grande parte por meio de heranças estabelecidas ao longo do tempo. A Fazenda Barra do Retiro, entre outras, marcava o centro do que viria a ser o município de Ribeirão Preto. A falta de clareza nas demarcações resultou em vários conflitos territoriais. No entrando, após a finalização da demarcação do Patrimônio de São Sebastião, uma capela foi erguida próxima ao local que hoje é conhecido como Praça XV de Novembro.

Entender a conexão entre posse e propriedade da terra, contribui no processo de compreensão sobre o crescimento dos núcleos urbanos, o preço da terra e a vertente de crescimento, bem como a formação do traçado urbano. Em meados de 1920, Ribeirão Preto já se destacava frente à economia estadual, atravessando desta maneira, diversos processos de modernização, e tendo como principal eixo viário a Rodovia Anhanguera, que possibilitou o desempenho de nova função na rede urbana associada às transformações do campo.

Para Miranda (2022), a urbanização mais acelerada da Região de Ribeirão Preto está diretamente associada à modernização do campo e sua especialização, que aumentou a importância das cidades intermediárias na rede urbana, que passam a responder às necessidades dessa nova lógica de produção.

De acordo com Santos (2017), entre os atrativos financeiros disponíveis evidentemente em Ribeirão Preto, estavam não só a boa oferta de terras ainda pouco exploradas, como condições climáticas favoráveis, boa disponibilidade hídrica e, principalmente, a ocorrência da fértil “terra roxa”. Só faltaria mão de obra barata e abundante; problema esse contornado posteriormente com a proibição do trabalho escravo e a organização de programas de imigração para o Brasil.

De acordo com Elias (2003), uma vez que possuía tradição no cultivo de cana-de-açúcar, alto desenvolvimento tecnológico na área industrial e, principalmente, grande capacidade e velocidade para responder à difusão de inovações no seu espaço produtivo, o que fez sua produção de cana superar a da região de Campinas, até então, principal produtora de cana-de-açúcar do Estado de São Paulo.

Ainda, para Santos (2017), historicamente, muitos elementos influíram nesse processo de formação das distintas zonas e vertentes de crescimento da cidade. Até as décadas iniciais do século XX, se destacaram:

- trajeto das primeiras rotas, pousos e roçados;
- características naturais da região;
- adensamento populacional crescente após o XVIII;

- organização das primeiras grandes fazendas;
- doação de terras para a formação do patrimônio da capela;
- principais atividades econômicas;
- arranjos políticos;
- reformas urbanas da virada do século.

Ribeirão Preto é a sede da primeira região metropolitana do Estado de São Paulo, localizada fora da região metropolitana de São Paulo, caracterizada pela gestão pública e/ou privada, exercida através de empreendedores que se apoiaram sobre um passado de poder econômico e cultural para ofertar e reproduzir modelos de gestão e produtos imobiliários, já conhecidos e recorrentes nas pautas sobre processos urbanos contemporâneos.

Sendo que, a partir daí, durante todo o século XX, outras questões apareceram, mas nenhuma delas parece ter alterado substancialmente o sentido geográfico e histórico de crescimento que a cidade apresentava no início do século.

Miranda (2022) destaca que, com a regionalização do Estado de São Paulo, no final da década de 1960, a Região de Ribeirão Preto passa a desempenhar importante papel na rede urbana estadual – respondendo rapidamente às modernizações –, sobretudo com a implantação do Programa Nacional do Alcool (Proálcool), em 1974. Desde então, acelera-se a urbanização nas cidades da Região, associada diretamente à modernização do campo.

Capretz (2022) afirma que embora o povoado tivesse começado a se configurar com a demarcação do patrimônio de São Sebastião em 1856, o desenvolvimento urbano realmente significativo em Ribeirão Preto teve início apenas no último quartel do século XIX, quando a expansão cafeeira atingiu as “terras roxas” e os cafeicultores paulistas impuseram-se sobre os antigos pecuaristas mineiros que detinham a posse do solo.

Portanto, se nos primeiros tempos todas as atividades urbanas se concentraram na região central, uma primeira expansão ocorreu já no ano de 1887, com a criação do núcleo colonial Antônio Prado.

Em 1870, a Freguesia Distrito de Paz – de São Sebastião do Ribeirão Preto, fixou seus limites correspondentes aos atuais municípios do entorno à Ribeirão Preto (Sertãozinho, Cravinhos, Serrana... e etc), foi então, que em 1871, através da Lei Provincial nº67, a Freguesia fora elevada à categoria de Vila (município), e em 1879 determinou-se a mudança no nome da Vila de Ribeirão Preto para Entre Rios, sendo que, após diversas manifestações populares dos locais, o antigo nome fora restabelecido,

voltando, em 1881 a se chamar Ribeirão Preto, passando a ser identificada como ‘cidade’ à partir de 1889 pela Lei nº 88, de 01 de abril de 1889.

Com os Planos de Embelezamento e Saneamento no final do século XIX, os focos de doenças deveriam ser afastados dos moradores, assim, em 1896 o Serviço de Higiene e Desinfecção tinha como anexos Serviços de Limpeza Pública e Serviço de Arborização de Ruas, em 1897 a canalização da água, e em 1900 os serviços de instalação elétrica e calçamento das ruas, sendo que as obras de Instalações de água e esgoto somente foram iniciadas a partir de uma epidemia de Febre Amarela em 1903.

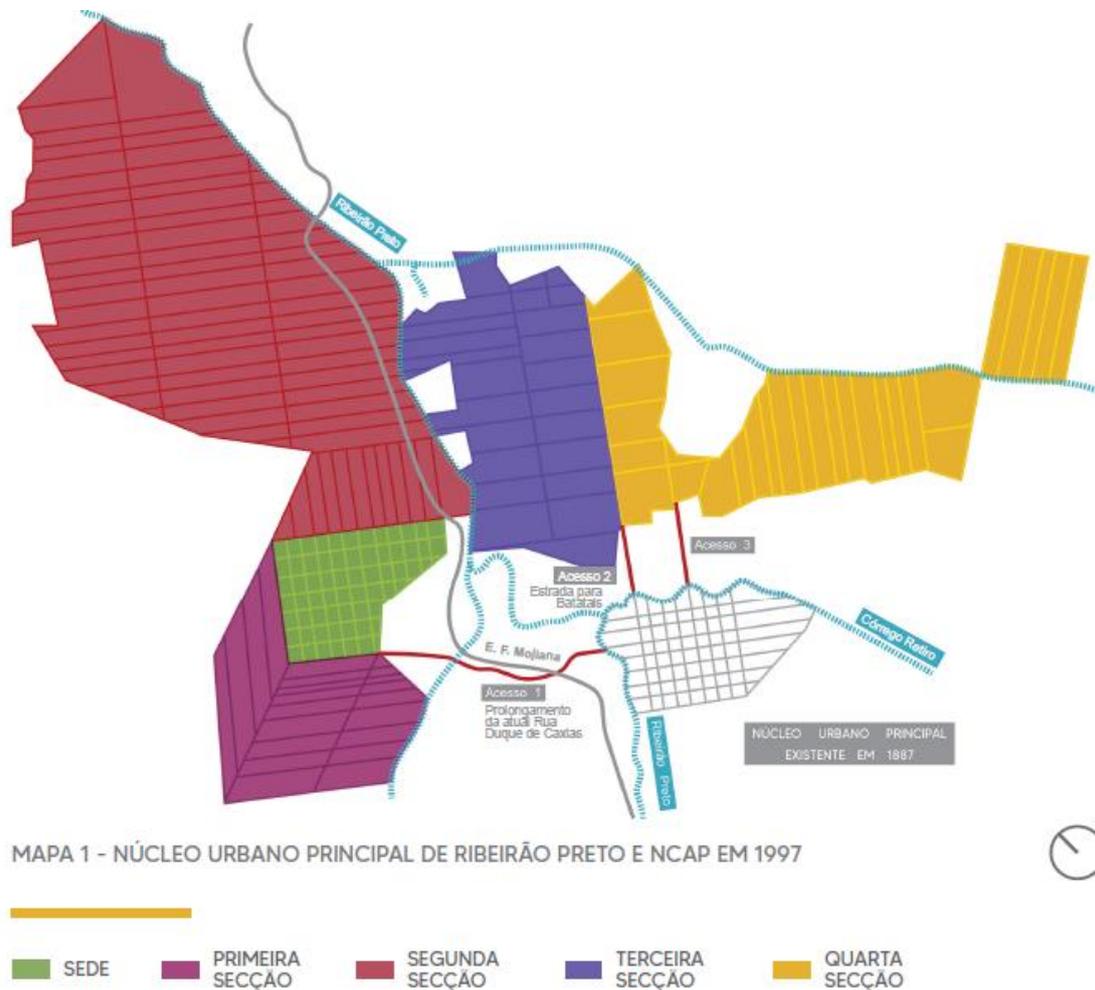
O Planejamento estratégico da década de 1990 apontava para a urgência da requalificação urbana, de modo que as cidades pudessem se capacitar para sustentar a condição de polos econômicos globais. Contudo, a sociedade de maneira geral aceitava a mão de obra e trabalho dos imigrantes, mas os rejeitavam na relação social.

Assim, ao longo do século XX, pode-se observar a partir da conformação do núcleo colonial Antônio Prado, o desenvolvimento de uma cidade dentro de outra, isolada socialmente e integrada geograficamente, potencializando a segregação urbano espacial.

Ainda, de acordo com Capretz (2022), apesar das características favoráveis ao seu progresso – formado de imigrantes, em sua maioria, italianos, com profissão urbana e pecúlio para aquisição do lote no novo país – este núcleo teve sua área desvalorizada diante do restante da cidade, dando origem aos territórios de pobreza da zona norte de Ribeirão Preto.

Conforme figura 04, o núcleo colonial Antônio Prado possuía condicionantes importantes, como ter sido alocado na várzea do Ribeirão Preto e Córrego do Retiro e estarem junto à estrada de Ferro Mojiana.

Figura 4 – Núcleo Colonial Antônio Prado.



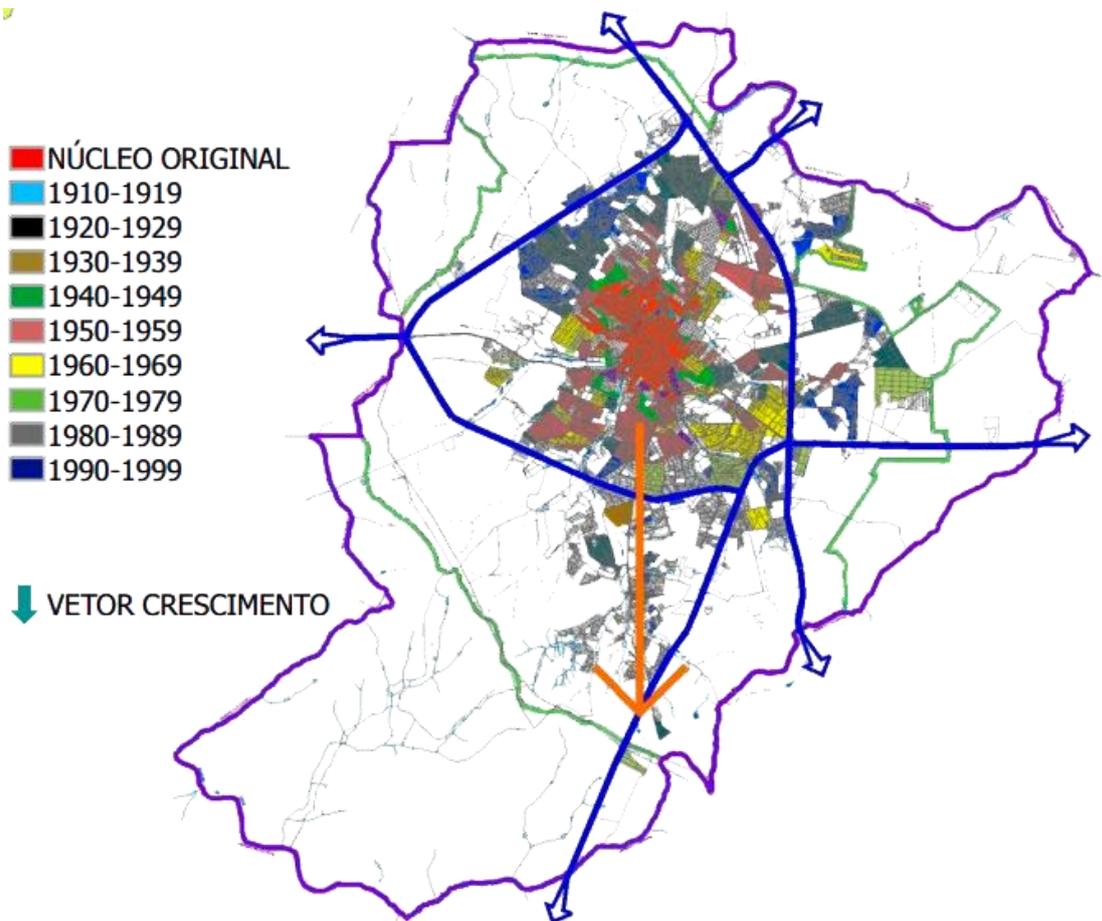
Fonte: <http://pmrp.com.br/scultura/arqpublico/i14index.php> - 2022.

Assim, ficava evidente que esse núcleo se tornaria um importante vetor econômico da cidade.

A região central sofreu significativos e diversificados processos pela intensificação das atividades comerciais e de serviços, principalmente no entorno e ao longo da Praça XV/Rua General Osório. A necessidade de comportar atividades e serviços fez com que se modificasse a estrutura física das edificações e do espaço, passando assim, por um processo de verticalização entre 1950 e 1954, e após isso, pelos processos habitacionais.

As atividades marcaram também o início do período de segregação social, com diferentes tipos de comércios, especialmente localizados no centro, onde a infraestrutura já era consolidada e abrigava a classe alta, dispersando a classe baixa para as regiões periféricas, conforme figura 5.

Figura 5 – Vetor de crescimento do município de Ribeirão Preto a partir do Núcleo Colonial Antônio Prado.



Fonte: Orientação do Crescimento - Relação por aprovação - Mapa Viário Geral da Cidade e Distrito com Dividas de Parcelamento 2011 - Secret. Planejamento e Gestão Pública - Fonte: https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/307950/mod_resource/content/1/Palace%2013_04_2015.pdf.

O núcleo original marcado no mapa, nos sugere o ponto de partida da expansão urbana que, ao longo dos anos, desenvolveu-se através de vários vetores.

As primeiras décadas do século XX, representam o início da expansão urbana, correlacionada com a modernização agrícola e o boom da indústria de cana-de-açúcar, como descrito por Elias (2003). As décadas subsequentes evidenciam uma aceleração no processo de urbanização, e essa mudança coincide com o período de modernização e industrialização mencionado por Miranda (2022), onde a Rodovia Anhanguera desempenhou um papel crucial ao conectar Ribeirão Preto com outras regiões, facilitando o comércio e a movimentação da população. Além de que, observa-se também, uma área de expansão particularmente significativa, denominada Zona Sul, que sofreu forte influência de fatores como políticas de zoneamento e atrativos imobiliários.

De acordo com Migliorini (2022), durante os anos 80 e início dos anos 90, o controle urbanístico em Ribeirão Preto era regulamentado, basicamente, por algumas peças de lei isoladas, sendo elas:

- Lei 4.889/1986 – que tratava dos Edifícios Altos (então permitidos apenas no Quadrilátero Central, na Vila Seixas e em parte dos Campos Elíseos e Vila Tibério), e flexibilizava várias restrições definidas em regulamentação anterior;
- Lei 3.247/1977 e Lei 3.958/1981 – que tratava do zoneamento industrial;
- Leis 5.164/1987 e 5.085/1987 – destinadas a amenizar os problemas de isolamento enfrentados pelos grandes conjuntos habitacionais construídos na periferia norte da cidade e neles permitindo o uso misto;
- Lei Complementar 5.685/1990 – que declarava todo o setor sul da cidade, principal alvo de interesse do mercado imobiliário destinado às classes de maior poder aquisitivo, como exclusivamente residencial horizontal, estabelecendo ali corredores comerciais ao longo de algumas avenidas;
- Lei 3.346/1977 – que trata do parcelamento do solo urbano, apesar de, em seu enunciado, se definir como “Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado”.

Essas Leis não compartilhavam diretrizes comuns que expressassem uma política urbana integrada, sendo assim, sofreram inúmeras alterações.

Migliorini (2022) ainda destaca que desse conjunto fragmentado de regulamentações urbanísticas e da promulgação da Constituição Federal, em 1988, a primeira a tratar a política urbana e a atribuir ao município a responsabilidade por sua definição, instituindo o Plano Diretor como seu instrumento básico, obrigatório para cidades com mais de 20 mil habitantes, tornando-se imperativa a sua elaboração no município de Ribeirão Preto.

Assim, em 1992 a Câmara Municipal de Ribeirão Preto recebe o projeto de lei que caracterizava a proposta do Plano Diretor, tendo como participação diversos representantes da sociedade civil (IAB, SASP e FABARP), a fim de discutir o ordenamento territorial definido no documento.

Após discussões, em 1993, o novo governo dá início às negociações na Câmara Municipal para poder substituir o projeto encaminhado em 1992 com intuito de reformular e apresentar novamente até o final do ano. Assim, para organizar e coordenar a elaboração do Plano Diretor, a Secretaria de Planejamento e Desenvolvimento (Seplan) é criada, a fim de manter uma equipe multidisciplinar.

Para Silva (2020), a preocupação básica na elaboração do Plano Diretor de Ribeirão Preto consistiu, em primeiro lugar, na construção de uma metodologia

abrangente que integrasse as Políticas Públicas, Diretrizes e os Instrumentos fundamentais, objetivando obedecer ao que determina nossa Constituição Federal quanto ao ‘desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade’.

Migliorini (2022) afirma que, o ordenamento territorial foi proposto no seguinte tripé: (1) reconhecimento das fragilidades ambientais do território como condicionadoras das formas de controle do uso e da ocupação do solo; (2) organização viária como elemento estruturador do crescimento urbano; (3) estabelecimento de Unidade de Ocupação Planejada (UOP), baseadas no uso misto, nas densidades de ocupação diferenciadas e existência de equipamentos urbanos capazes de satisfazer às necessidades cotidianas dos seus moradores, e, por isso, com dimensões que permitissem o deslocamento por meios não motorizados, ou seja, de bicicleta ou a pé.

Assim, para Zamboni (2022), as fragilidades ambientais do território justificam a indicação do setor sul como principal vetor de crescimento urbano, já que a expansão a leste deveria ser controlada devido à área de afloramento e recarga do Aquífero Guarani, e as áreas urbanizadas a norte e oeste já se aproximavam dos limites municipais. Assim se define uma diretriz de crescimento afortunadamente compatível com os principais interesses do mercado imobiliário, já amparados pela legislação urbanística municipal desde 1950.

Baseando-se nos artigos 182 e 183 da Constituição Federal, que se referem à Política Urbana, a cidade de Ribeirão Preto priorizava como sua política urbana o Plano de Regularização das Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) e os Projetos Especiais de Interesse Social. Sua política habitacional estava voltada para a urbanização e a regularização fundiária de favelas e loteamentos de baixa renda. Além disso, os instrumentos financeiros utilizados incluíam os Fundos Municipais de Desenvolvimento Urbano, responsáveis pelo controle de aplicação da Outorga Onerosa sobre o Direito de Construir (ODC), da Transferência do Direito de Construir (TDC) e do Solo Criado.

Em 1994 os exemplares do PD foram impressos para distribuição, apresentando, entretanto, apenas diretrizes e instrumentos, sem definição através dos mapas para facilitar a compreensão e delimitação das propostas contidas no Plano Diretor, fazendo com que a SEPLAN produzisse um relatório de ‘Justificativa Técnica do Plano Diretor de Ribeirão Preto’, englobando apresentação do PD, leitura e diagnóstico, caracterização, justificativa técnica e proposição.

Ribeirão Preto, nesse contexto, assume o papel como principal centro urbano na RM. Sua relevância no âmbito estadual se destaca como um polo econômico, abrigando atividades comerciais, industriais e de serviços local, e se estendendo para além dos limites da Unidade Regional. De acordo com a pesquisa REGIC (IBGE,2018), Ribeirão

Preto ficou caracterizada como Capital Regional A, por possuir alta concentração de atividades de gestão. Resultando em conexões com diversas outras regiões metropolitanas de São Paulo, Belo Horizonte, Rio de Janeiro e a Região Integrada de Desenvolvimento do Distrito Federal e Entorno (Brasília). A Região Metropolitana de Ribeirão Preto é altamente influenciada pelo município de Ribeirão Preto, destacando-se como um município-polo na região, especialmente devido a sua função como provedor de serviços regionais.

Desta forma, os municípios de Ribeirão Preto e Sertãozinho desempenham funções distintas e complementares à dinâmica econômica regional, ficando Ribeirão Preto responsável pelo comércio e serviços regionais, enquanto Sertãozinho, devido a sua concentração de atividades industriais, configura-se como um polo industrial que atende às demandas da agroindústria regional, para além de RMRP.

Essa complementaridade revela uma tendência de integração territorial, indicando um incipiente vetor de expansão. Sertãozinho expandiu significativamente sua área urbanizada em direção ao município de Ribeirão Preto, por meio do desenvolvimento de loteamentos, o que confirma a especulação sobre a conurbação entre os dois municípios.

9.2 Das características territoriais

A Lei Federal nº 13.089, de 12 de janeiro de 2015, Estatuto da Metrópole, estabelece diretrizes gerais para o planejamento, a gestão e a execução das funções públicas de interesse comum em regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões. O Estatuto da Metrópole também determina que a criação, a organização e o funcionamento das regiões metropolitanas devem ser estabelecidos por leis estaduais específicas, que levem em consideração critérios como a integração econômica, social e ambiental dos municípios envolvidos, além de aspectos como a existência de conurbação, fluxos de deslocamento populacional e atividades de interesse da metrópole. Desta forma, as leis estaduais são responsáveis por definir a estrutura, a composição, as competências e as formas de governança das regiões metropolitanas em cada estado brasileiro, observando as diretrizes estabelecidas pelo Estatuto da Metrópole.

Os instrumentos adicionais previstos no Estatuto da Metrópole complementam aqueles já estabelecidos no Estatuto da Cidade:

1. Plano de desenvolvimento integrado;
2. Planos setoriais interfederativos;

3. Fundos públicos;
4. Operações urbanas consorciadas interfederativa;
5. Zonas para aplicação compartilhada dos instrumentos urbanísticos;
6. Consórcios públicos;
7. Convênios de cooperação;
8. Contratos de gestão;
9. Compensação por serviços ambientais;
10. Parcerias público-privadas interfederativas.

A exigência de criar um plano de desenvolvimento urbano integrado para as regiões metropolitanas não dispensa os municípios de desenvolverem seus próprios Planos Diretores, que precisam estar alinhados. O Plano Integrado será elaborado e aprovado dentro do escopo da governança interfederativa e, posteriormente, será instituído por meio de uma Lei Estadual.

A Lei Complementar 1.280/2016, é um marco legal importante para o planejamento urbano e regional, especificamente para a Região Metropolitana de Ribeirão Preto. Ela estabelece as bases para uma gestão integrada e colaborativa entre municípios e Estado, enfatizando a necessidade de enfrentar coletivamente os desafios do desenvolvimento socioeconômico e infraestrutural da região, e visa a redução das desigualdades sociais.

Tabela 1 – Síntese da Lei Complementar Nº 1.290 de 06 de julho de 2016.

Artigo(s)	Descrição	Características
1-4	Criação da Região Metropolitana de Ribeirão Preto	Estabelece a Região Metropolitana de Ribeirão Preto com objetivos de planejamento integrado, infraestrutura e desenvolvimento socioeconômico.
5	Conselho de Desenvolvimento	Órgão colegiado máximo para deliberações, composto por representantes estaduais e municipais.
6-9	Funções e composição do Conselho de Desenvolvimento	Detalha a composição, funções e poderes do Conselho, incluindo a criação de câmaras temáticas.
10-14	Entidade Autárquica e Secretaria Executiva	Define a criação de uma entidade autárquica para gerir a Região Metropolitana e uma Secretaria Executiva para suporte administrativo ao Conselho.
15-22	Fundo de Desenvolvimento da Região Metropolitana de Ribeirão Preto	Cria o Fundo de Desenvolvimento para financiamento de projetos, com recursos oriundos de diversas fontes e gerido pelo Conselho de Desenvolvimento.
23	Recursos do Fundo de Desenvolvimento	Enumera as fontes de recursos do Fundo, incluindo recursos do Estado, municípios, União, empréstimos e doações.
24-26	Compatibilização de Planos e Orçamento	Exige que os planos municipais e estaduais se alinhem às diretrizes metropolitanas e autoriza a abertura de créditos especiais para cobertura orçamentária.
27	Vigência da Lei Complementar	Estabelece que a lei entra em vigor na data de sua publicação.
Disposições Transitórias 1	Funções públicas de interesse comum em caráter provisório	Define as funções públicas consideradas de interesse comum até que o Conselho de Desenvolvimento especifique outras.

Disposições Transitórias 2	Provisões para o Conselho de Orientação do Fundo e a Secretaria Executiva	Estabelece medidas temporárias para a indicação de membros e execução das funções da Secretaria Executiva até a criação da entidade autárquica definitiva.
-----------------------------------	---	--

Fonte: Elaborado pela autora, com base na LC de Criação da RM de Ribeirão Preto, 2023.

Adicionalmente, a LC institui o Fundo de Desenvolvimento da Região Metropolitana de Ribeirão Preto, que detalha as fontes de financiamento, que incluem dotações estaduais e municipais, recursos da União, além de empréstimos e doações; fundo este que é designado para o financiamento de planos, projetos e obras que direcionam a região rumo a um crescimento sustentável e à equidade social. A tabela acima, trata de disposições transitórias, que orientam a operacionalização as estruturas e mecanismos até que estejam plenamente funcionais. Isso inclui definições provisórias de FPICs e provisões para o funcionamento inicial do Conselho de Orientação do Fundo e da Secretaria Executiva.

A LC pode ser considerada um instrumento abrangente e estratégico para a governança.

Assim a LC 1280/2016 estrutura o arcabouço jurídico-organizacional da região metropolitana de Ribeirão Preto, através de uma hierarquia de governança composta pelo Conselho de Desenvolvimento, um órgão colegiado que serve como principal veículo deliberativo, e o Conselho Consultivo, complementado por Câmaras Temáticas responsáveis pela deliberação de assuntos específicos e a representação dos interesses municipais e da sociedade civil; assim, a sinergia entre estes órgãos é projetada para fomentar a cooperação e garantia que as políticas e decisões sejam tomadas de maneira representativa e inclusiva.

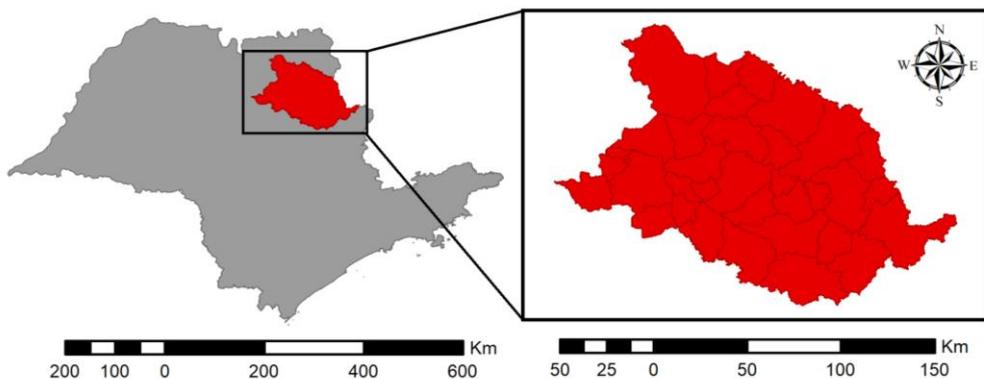
Ademais, a lei autoriza também a criação de uma entidade autárquica subordinada à Casa Civil, investida da autonomia administrativa e financeira necessária para integrar e executar as Funções Públicas de Interesse Comum (FPICs), evidenciando a intenção de centralizar e efetivar as ações de desenvolvimento metropolitano. A tabela 1 estabelece uma síntese da LC 1290/2016.

A Região Metropolitana de Ribeirão Preto, situada no Estado de São Paulo, compreende uma aglomeração de municípios inseridos na esfera de influência e integração socioeconômica com a cidade de Ribeirão Preto. Esta última configura-se como o principal núcleo urbano da referida região, visualizado na figura 6.

De acordo com os dados da SEADE 2016, os fatores que mais influenciaram a criação da Região Metropolitana de Ribeirão Preto (RMRP) incluem a concentração populacional, a geração de renda, o movimento e fluxo dos moradores entre as cidades, e a infraestrutura aeroportuária e rodoviária. Diversas reuniões foram feitas durante o

processo de formalização da RMRP, para discutir questões desde a estruturação do Conselho Metropolitano, financeiro dos estados e municípios envolvidos, bem como articulações nas áreas de transporte, saúde, meio ambiente, segurança e comunicação.

Figura 6 – Mapa Localização da Região Metropolitana de Ribeirão Preto SP.



Legenda
 Estado de São Paulo Região Metropolitana de Ribeirão Preto
 DATUM: Sirgas 2000; Base de dados: IBGE (2022).



Legenda
 Municípios da Região Metropolitana de Ribeirão Preto

20 10 0 20 40 60 Km

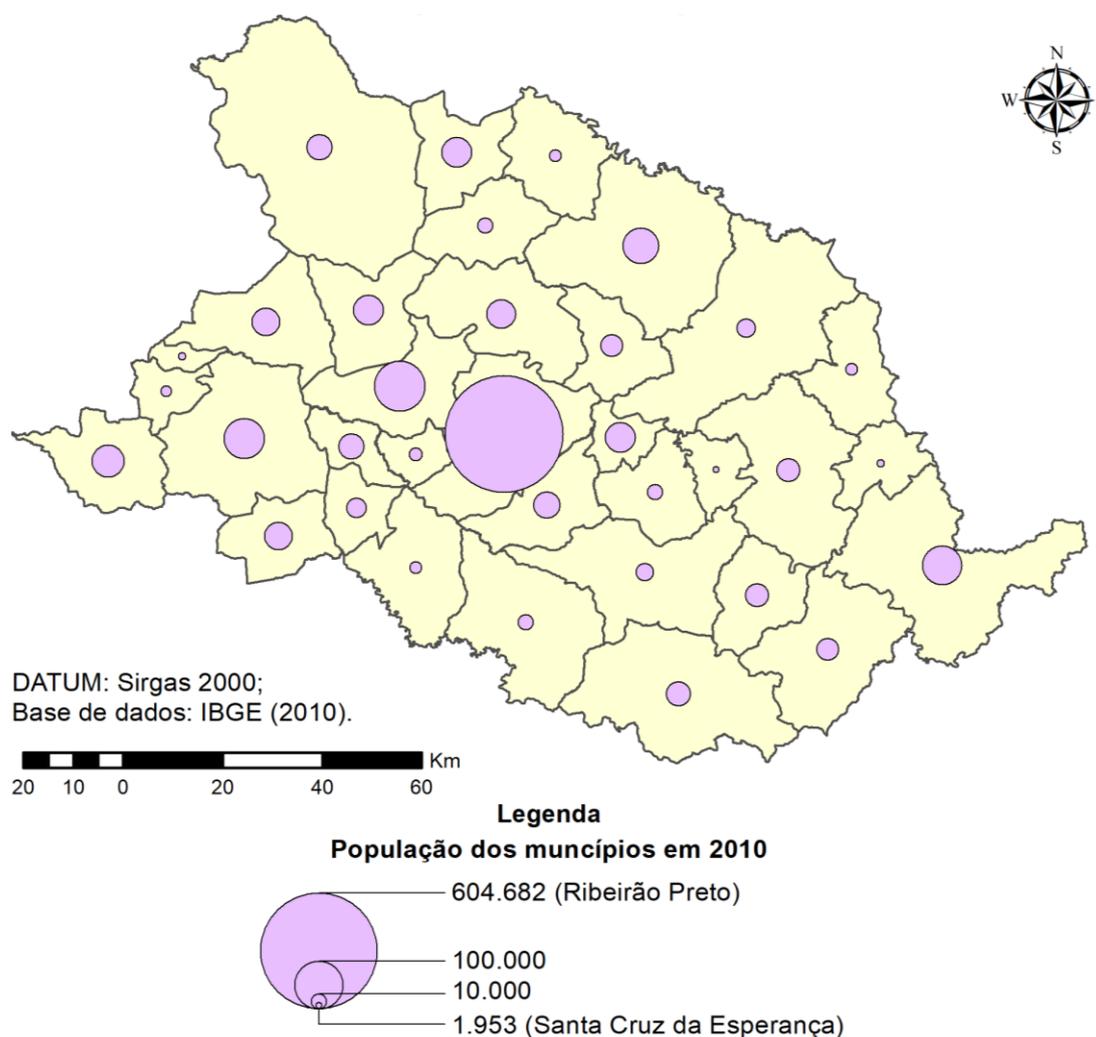
DATUM: Sirgas 2000;
 Base de dados: IBGE (2022).

LISTA DE MUNICÍPIOS									
1	Altinópolis	8	Dumont	15	Monte Alto	22	Ribeirão Preto	29	Serra Azul
2	Barrinha	9	Guariba	16	Morro Agudo	23	Sales Oliveira	30	Serrana
3	Batatais	10	Guatapar	17	Nuporanga	24	Santa Cruz da Esperança	31	Sertãozinho
4	Brodowski	11	Jaboticabal	18	Orândia	25	Santa Rita do Passa Quatro	32	Taiúva
5	Cajuru	12	Jardinópolis	19	Pitangueiras	26	Santa Rosa de Viterbo	33	Tambaú
6	Cássia dos Coqueiros	13	Luis Antônio	20	Pontal	27	Santo Antônio da Alegria	34	Taquaral
7	Cravinhos	14	Mococa	21	Pradópolis	28	São Simão		

Fonte: Elaborado pela autora, 2023.

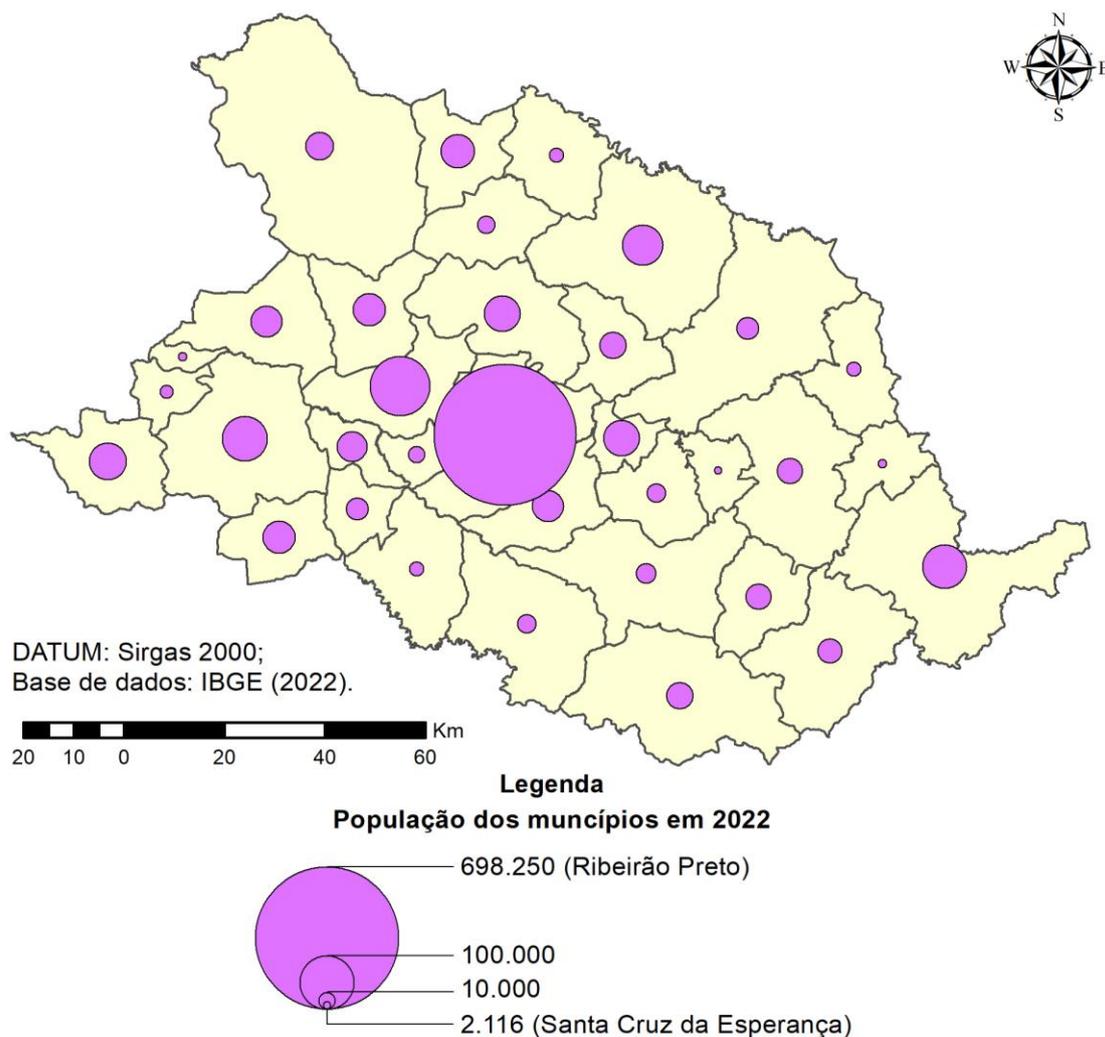
A Região Metropolitana de Ribeirão Preto (RMRP) ocupa uma área de 14.787,89 km², o que representa 5,96% do território do estado e 0,17% do território nacional, segundo dados do SEADE 2016. Possui uma população estimada de 1,7 milhão de habitantes, de acordo com os dados mais recentes disponíveis e visíveis nas figuras 7 e 8. Essa população está distribuída entre os municípios que compõem a região, sendo Ribeirão Preto a cidade mais populosa, classificada em 18^o, e a 17^a com maior Produto Interno Bruto (PIB) do país.

Figura 7 – Distribuição da população em 2010.



Fonte: Dados do IBGE, manipulados e elaborado pela autora, 2023.

Figura 8 – Distribuição da população em 2022.



Fonte: Dados do IBGE, manipulados e elaborado pela autora, 2023.

A região tem experimentado um crescimento demográfico significativo nas últimas décadas, impulsionado principalmente pelo desenvolvimento econômico e pela oferta de empregos em setores como agricultura, indústria e serviços (IBGE, 2022). Ribeirão Preto, em particular, tem atraído muitos migrantes de outras regiões em busca de oportunidades de trabalho e melhores condições de vida. Além disso, a RMRP também abriga uma grande população estudantil devido à presença de instituições de ensino superior renomadas como a USP.

Uma das motivações que levaram à discussão de criação da RMRP, foi o processo de conurbação, ou seja, uma aproximação da malha urbana entre as cidades em função de seu crescimento populacional e geográfico, que já se fazia presente nas duas maiores cidades desta região (Ribeirão Preto e Sertãozinho). No caso da RMRP, levou-se em conta, também, cidades circunvizinhas de Ribeirão Preto que, com sua população, área e densidade demográfica, ajudam a explicar esse processo (HAYASHI, C. 2020). Fato este que pode ser observado na figura 21 sobre a expansão da mancha urbana.

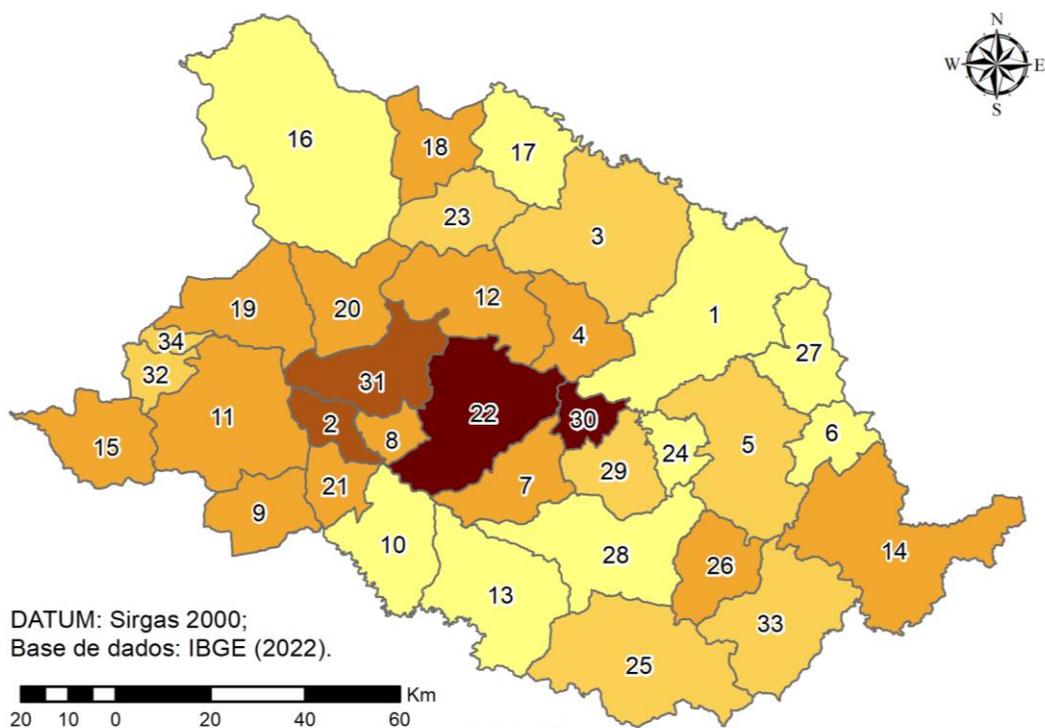
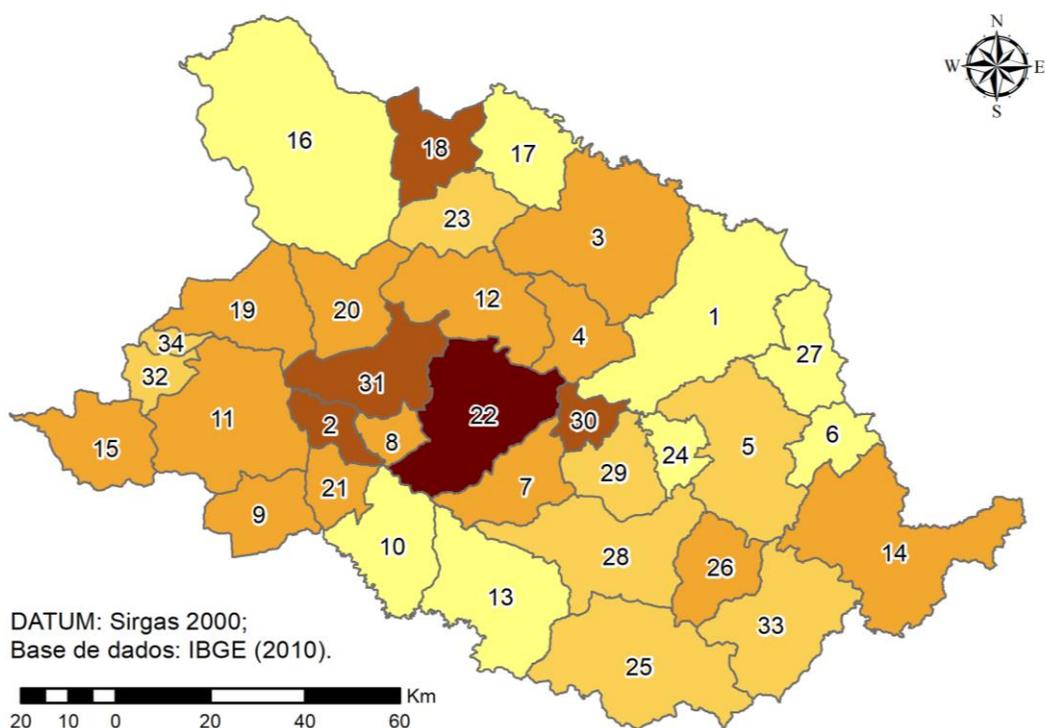
Vale ressaltar que, o município de Ribeirão Preto tem exibido uma Taxa Média Geométrica de Crescimento Anual, desde a década de 1970, que supera a da capital paulista, desempenhando consistentemente o papel de centro regional (IBGE, 2022).

Nesse contexto, Ribeirão Preto tem se destacado pela concentração de atividades terciárias de ponta; e pela presença de importantes infraestruturas urbanas de âmbito nacional e estadual; observa-se também uma tendência de concentração e especialização das atividades econômicas em Ribeirão Preto, o que evidencia uma oferta de serviços especializados e avançados, notadamente nos segmentos de saúde, educação, pesquisa e finanças, conforme registrado pela EMPLASA, 2016.

Em virtude dessa dinâmica, Ribeirão Preto tornou-se um núcleo que atrai os fluxos de deslocamento regional em busca de serviços típicos do ambiente urbano, sendo ponto de chegada de 31.698 deslocamentos diários e interagindo com outros 33 municípios.

Considerando a área total da Região Metropolitana de Ribeirão Preto, a densidade demográfica média é de aproximadamente 150 habitantes por quilômetro quadrado. Ribeirão Preto, como a cidade mais populosa e urbanizada da região, possui densidade demográfica mais alta, podendo chegar a mais de 1.000 habitantes por quilômetro quadrado em determinadas áreas, já os municípios menores e mais rurais da região, apresentam uma densidade demográfica mais baixa, abaixo de 100 habitantes por quilômetro quadrado, conforme figura 9.

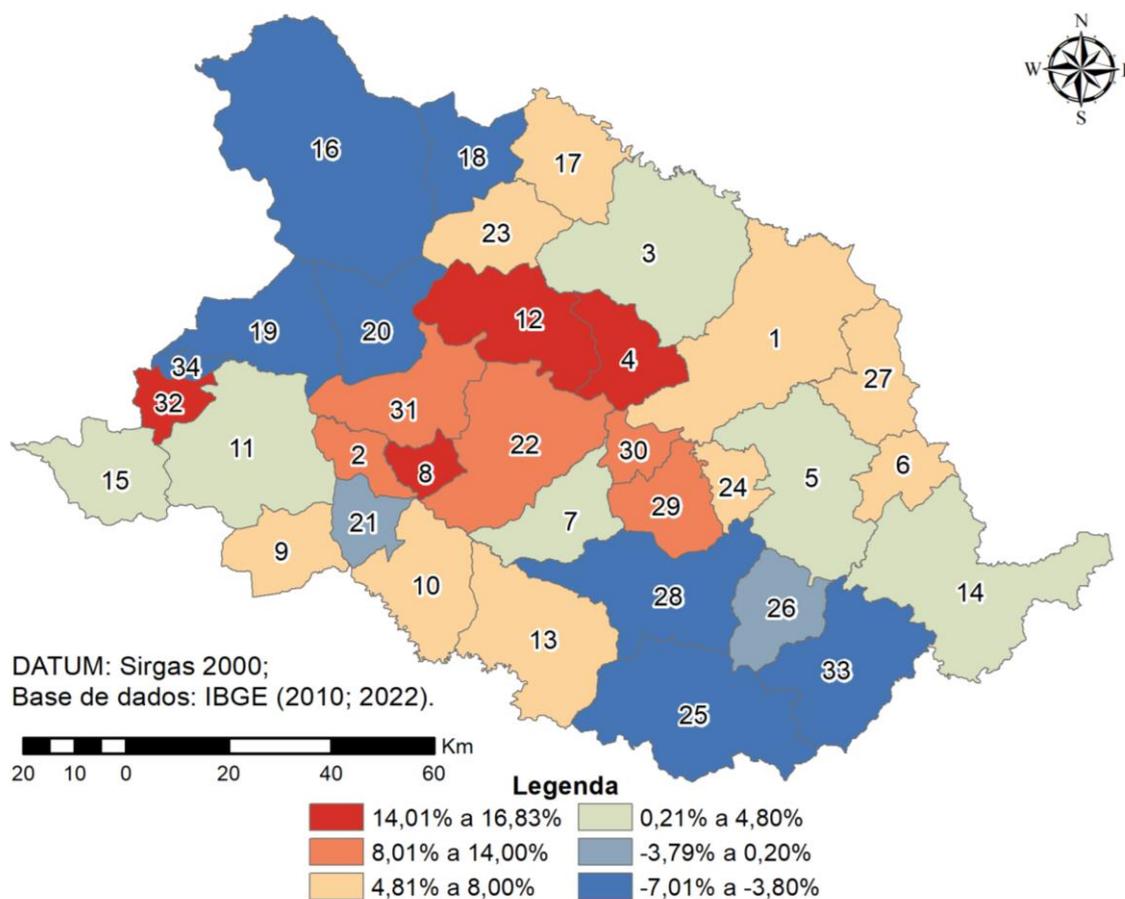
Figura 9 – Densidade demográfica nos períodos do censo de 2010 e 2022, da RMRP.



Fonte: Dados do IBGE, manipulados e elaborado pela autora, 2023.

Esses números refletem as características urbanas, a distribuição populacional e a ocupação do território na RMRP, que teve um discreto aumento nos últimos anos.

Figura 10 – Taxa de incremento e decremento populacional, nos períodos de 2010/2022, da RM de Ribeirão Preto SP.



Fonte: Elaborado pela autora, 2023.

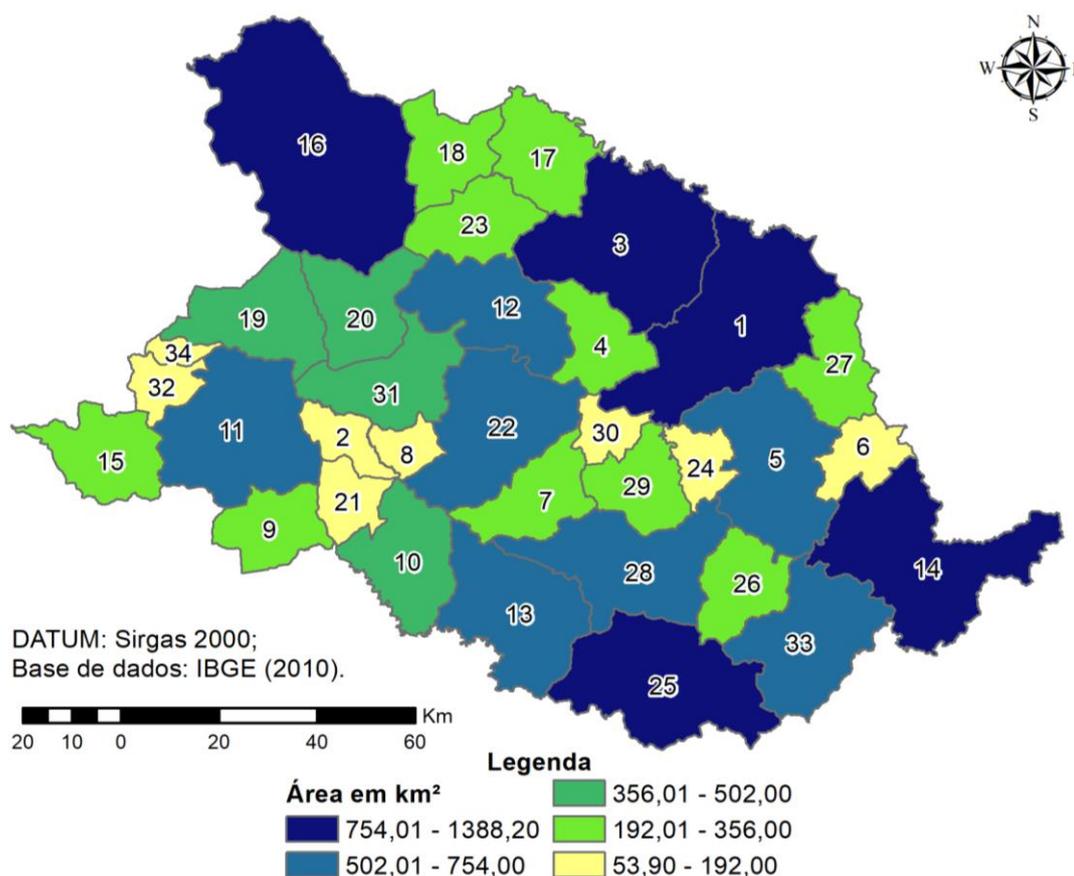
A área da unidade territorial da RMRP é de aproximadamente 10.733 quilômetros quadrados, figuras 10 e 11. Essa área abrange os 34 municípios que compõem a RMRP. A extensão territorial da região contribui para uma diversidade de paisagens urbanizadas altamente desenvolvidas e rurais com atividades agrícolas e naturais. Ribeirão Preto, por exemplo, possui forte setor agroindustrial, com destaque para produção de cana-de-açúcar e indústrias relacionadas ao setor sucroalcooleiro.

Na urbanização contemporânea, a noção de escala adquiriu grande importância e foi desenvolvida no campo da geografia para compreender as dinâmicas dos novos territórios metropolitanos. Nesse contexto, o conceito de escala vai além de apenas apresentar uma dimensão adicional do processo, pois implica em transformações significativas. Na atual fase da urbanização, a escala não se limita apenas às dimensões físicas, mas também envolve a organização de relações interdependentes, simultâneas e

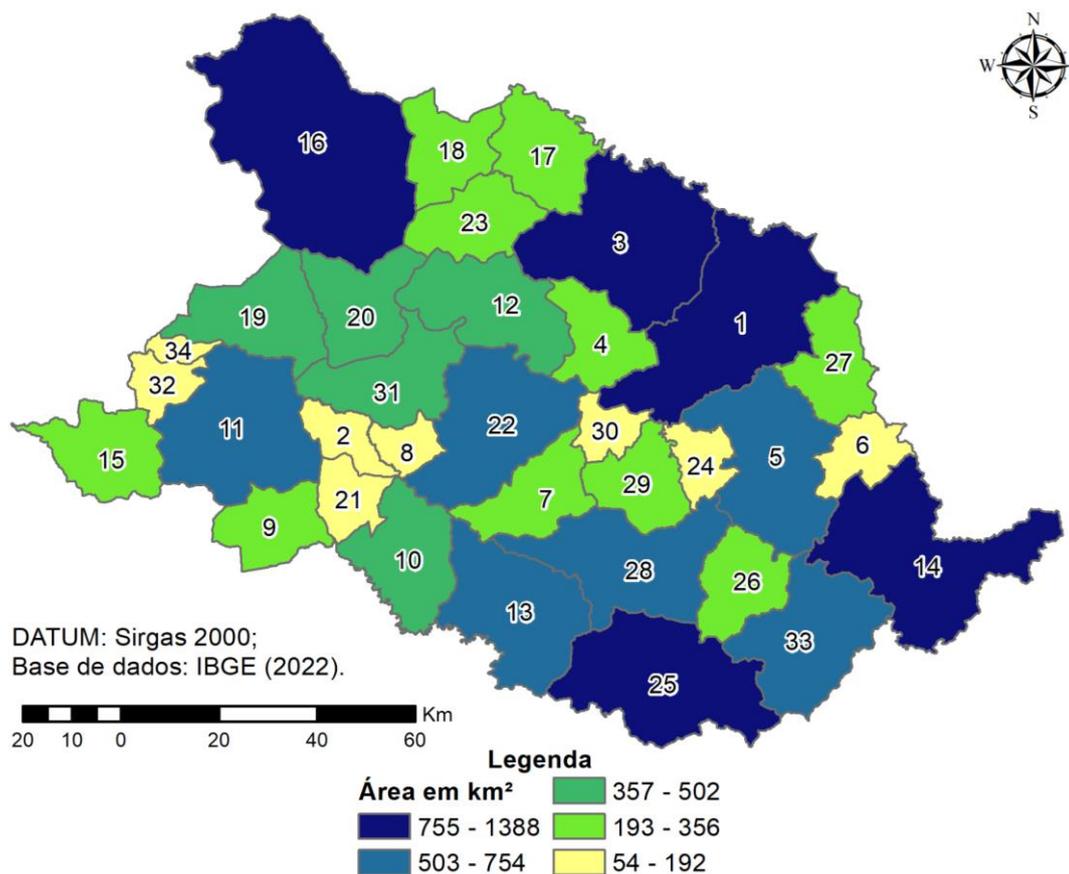
multiescalares. Essas relações abrangem diversos aspectos, como os elementos naturais, ambientais, físico-espaciais, funcionais e infraestruturais.

Um aspecto inicial a ser ressaltado é que as UR's localizadas no interior de São Paulo ainda se encontram, em maior ou menor grau, sob a influência regional dos eixos e direcionamentos da Macrometrópole Paulista, sendo polarizadas pela Região Metropolitana de São Paulo (RMSP). As dinâmicas de reestruturação produtiva, que continuam a modificar padrões de uso e ocupação do solo na RMSP, também afetam o desenvolvimento urbano e econômico dos novos polos regionais no interior do estado. No entanto, esse vínculo se desdobra em transformações intraurbanas bastante distintas nos diferentes contextos.

Figura 11 – Áreas das unidades territoriais em km² 2010/2022.



Fonte: Elaborado pela autora, 2023.

Figura 12 – Áreas das unidades territoriais em km² 2010/2022.

Fonte: Elaborado pela autora, 2023.

Assim, ao longo de doze anos, observaram-se marcantes dinâmicas territoriais caracterizadas tanto pela expansão quanto pela contração ou permanência. Estas dinâmicas podem ser indicativas de transformações subjacentes de natureza socioeconômica, administrativa ou ambiental, sendo que, podem estar associadas a processos diversos como a conurbação, a rearticulação de limites administrativos ou alterações no uso do solo. De maneira inversa, a retração na área poderia indicar o fracionamento dessas unidades regionais, novos entes municipais ou variantes de reconfiguração espacial.

9.3 Uso do Solo

A Constituição Federal de 1988, fortaleceu as atribuições municipais, ampliando, assim, a importância do Plano Diretor como ferramenta central da política de crescimento e expansão urbana, além de ser uma referência na condução da função social da propriedade urbana. Posteriormente surgiu o Estatuto da Cidade, sob Lei nº 10.257/2001, em resposta à crescente demanda por soluções urbanísticas que o ordenamento jurídico vigente não era capaz de atender. Essa legislação incorporou

vários institutos que facilitam, até hoje, a administração estruturada e democrática da cidade, além de colocar o Plano Diretor como o principal instrumento do sistema de planejamento e desenvolvimento urbano e rural.

Além disso, o Estatuto apresenta a gestão orçamentária participativa como um dos mecanismos da política urbana, baseada nos princípios constitucionais de desenvolvimento popular e democracia, permitindo o indivíduo colaborar na criação e implementação dos orçamentos.

Assim, de acordo com o Estatuto da Cidade, o Plano Diretor deve ter suas diretrizes refletidas nos orçamentos públicos como:

- PPA – Plano Plurianual;
- Diretrizes Orçamentárias;
- Orçamento Anual do Município;

Já o Estatuto da Cidade introduz vários instrumentos de regulamentação da terra, incluindo:

1. Parcelamento, edificação ou utilização compulsórios;
2. Imposto predial e territorial progressivo;
3. Desapropriação com pagamento em títulos;
4. Usucapião especial de imóvel urbano;
5. Direito de superfície;
6. Direito de preempção;
7. Outorga Onerosa do Direito de Construir – ODC;
8. Operação Urbana Consorciada – OUC;
9. Transferência do Direito de Construir – TDC;
10. Estudo de Impacto de Vizinhança – EIV;
11. Consórcio imobiliário;
12. Concessão de uso especial para fins de moradia;
13. Zonas Especiais de Interesse Social – ZEIS;
14. Contribuição de melhoria;

O Estatuto salienta a importância da participação popular, um princípio constitucional, estipulando que o Plano Diretor precisa estabelecer mecanismos de administração democrática para sua execução e monitoramento. Diversas abordagens podem ser adotadas, incluindo, mas não se limitando a, conselhos colegiados voltados

para a política urbana, conferências sobre temas de relevância urbana, debates, audiências públicas, consultas e a possibilidade de projetos de lei que porventura poderiam ser iniciados pelo próprio povo.

No Brasil, as regiões metropolitanas são regulamentadas através de legislações específicas que variam de acordo com cada estado. No entanto, existem algumas leis gerais que estabelecem diretrizes e critérios para a criação e organização das regiões metropolitanas em nível nacional.

Os instrumentos urbanos têm a finalidade de promover um desenvolvimento urbano mais equilibrado, com maior aproveitamento dos espaços, incentivo à habitação de interesse social, preservação do meio ambiente e promoção da justiça social. Cada município pode utilizar e regulamentar esses instrumentos de acordo com suas necessidades e características locais.

Desta forma, ao analisar os municípios da Região Metropolitana de Ribeirão Preto, com base nos instrumentos previstos no Estatuto da Cidade e Estatuto da MetrÓpole, observamos que, dos 34 municípios, apenas 18 deles incluem em seus Planos Diretores o Parcelamento, Edificação e Utilização Compulsórios (PEUC), 17 municípios incluem o IPTU Progressivo, 15 o Direito de Preempção, 7 a Outorga Onerosa do Direito de Construir (OODC), 7 municípios mencionam as Operações Urbanas Consorciadas (OUC), 7 mencionam a Transferência do Direito de Construir (TDC), e 9 abordam o Relatório de Impacto de Vizinhança. Além disso, todos os municípios possuem alguma abordagem relacionada ao Plano de Saneamento Básico, seja por meio de legislação específica ou serviços, conforme tabela 3.

Tabela 3 – Instrumentos inseridos nos Planos Diretores dos Municípios da RMRP (2021).

(continua)

UF's	Parcelamento, Edificação e Utilização Compulsórios	IPTU Progressivo	Direito de Preempção	Outorga Onerosa do Direito de Construir (OODC)	Operações Urbanas Consorciadas (OUC)	Transferência do Direito de Construir (TDC)	Relatório de Impacto de Vizinhança	Plano de Saneamento
Altinópolis	Não encontrado	Não encontrado	Não encontrado	Não encontrado	Não encontrado	Não encontrado	Não encontrado	Plano Municipal de Saneamento Básico 2012
Barrinha	A partir do Art. 26	Art. 31	Art. 37 e 38	A partir do Art. 39	A partir do Art. 43	Art. 46	A partir do Art. 49	Plano regional Integrado de Saneamento Básico UGRHI 9 Mogi Guaçu 2015
Batatais	Art. 43	Art. 44	Art. 50 e 51	Art. 52 e 53	A partir do Art. 54	Art. 57	A partir do Art. 60	Plano Municipal específico dos Serviços de Saneamento Básico 2018

Brodowski	Não encontrado	Não encontrado	Não encontrado	A partir do Art. 256	Não encontrado	Não encontrado	A partir do Art. 260	Plano Municipal de Saneamento Básico 2016
Cajuru	Art. 14 e 15	Art. 16	A partir do Art. 18	A partir do Art. 35	Art. 39 e 40	Art. 34	Não encontrado	Plano Municipal de Gerenciamento Integrado de Resíduos Sólidos 2013-2015 - Plano Municipal Específico dos Serviços de Saneamento Básico 2022
Cássia dos Coqueiros	Não encontrado	Não encontrado	Não encontrado	Não encontrado	Não encontrado	Não encontrado	Não encontrado	Lei orgânica de 01 de janeiro de 2011 - Plano Municipal Específico dos Serviços de Saneamento Básico 2022
Cravinhos	Não encontrado	Não encontrado	Não encontrado	Não encontrado	Não encontrado	Não encontrado	Não encontrado	Plano Municipal Específico dos Serviços de Saneamento Básico 2010 - Plano Municipal de Gerenciamento Integrado de Resíduos Sólidos 2015
UF's	Parcelamento, Edificação e Utilização Compulsórios	IPTU Progressivo	Direito de Preempção	Outorga Onerosa do Direito de Construir (OODC)	Operações Urbanas Consorciadas (OUC)	Transferência do Direito de Construir (TDC)	Relatório de Impacto de Vizinhança	Plano de Saneamento
Dumont	Art. 58	Art. 59	A partir do Art. 61	A partir do Art. 66	A partir do Art.73	Art. 69 e 70	Não encontrado	Plano Municipal de Saneamento Básico 2014 - Plano Regional Integrado de Saneamento Básico UGRHI 9 - Mogi Guaçu 2015
Guariba	Art. 71	Art. 72	Não encontrado	Não encontrado	Art. 73 e 74	Não encontrado	Não encontrado	Plano Municipal de Gerenciamento Integrado de Resíduos Sólidos 2014 - Plano regional Integrado de Saneamento Básico UGRHI 9 Mogi Guaçu 2015 - Plano Municipal Específico dos Serviços de Saneamento Básico 2022
Guataporã	Não encontrado	Não encontrado	Não encontrado	Não encontrado	Não encontrado	Não encontrado	Não encontrado	Plano Municipal de Saneamento Básico 2014 - Plano Regional Integrado de Saneamento Básico UGRHI 9 - Mogi Guaçu 2015
Jaboticabal	A partir do Art. 51	Art. 86	A partir do Art. 57	Art. 65 e 66	Art. 62	Art. 51	A partir do Art. 76	Plano Municipal de Saneamento Básico 2014 - Plano Municipal de Gerenciamento Integrado de Resíduos Sólidos 2014 - Plano Regional Integrado de Saneamento Básico

								UGRHI 9 Mogi Guaçu 2015
Jardinópolis	A partir do Art. 63	Art. 86 e 69	A partir do Art. 70	A partir do Art. 78	A partir do Art. 85	Art. 89 e 90	Art. 94 e 95	Plano Municipal Específico dos Serviços de Saneamento Básico 2016 - Plano Municipal de Saneamento Básico 2017
Luis Antônio	A partir do Art. 26	Não encontrado	Não encontrado	Não encontrado	Não encontrado	Não encontrado	Não encontrado	Plano Municipal de Saneamento Básico 2014 - Plano Regional Integrado de Saneamento Básico UGRHI 9 Mogi Guaçu 2015 - Plano Municipal de Gerenciamento Integrado de Resíduos Sólidos 2019
UF's	Parcelamento, Edificação e Utilização Compulsórios	IPTU Progressivo	Direito de Preempção	Outorga Onerosa do Direito de Construir (OODC)	Operações Urbanas Consorciadas (OUC)	Transferência do Direito de Construir (TDC)	Relatório de Impacto de Vizinhança	Plano de Saneamento
Mococa	Não encontrado	Art. 18	Não encontrado	Não encontrado	Não encontrado	Não encontrado	Art. 35	Plano Municipal Integrado de Resíduos Sólidos 2015 - Plano Municipal Específico dos Serviços de Saneamento Básico 2022
Monte Alto	A partir do Art. 52	A partir do Art. 59	A partir do Art. 66	Não encontrado	Não encontrado	Não encontrado	A partir do Art. 42	Plano Municipal de Gerenciamento Integrado de Resíduos Sólidos 2012 - Plano Municipal de Saneamento Básico 2014 - Plano Regional Integrado de Saneamento Básico UGRHI 9 Mogi Guaçu 2015 - Plano Municipal Específico dos Serviços de Saneamento Básico
Morro Agudo	A partir do Art. 56	Não encontrado	A partir do Art. 112	A partir do Art. 123	A partir do Art. 118	A partir do Art. 125	Não encontrado	Plano Municipal de Gerenciamento Integrado de Resíduos Sólidos 2011 - Plano Municipal Específico dos Serviços de Saneamento Básico 2018

Nuporanga	Não encontrado	Não encontrado	Não encontrado	Não encontrado	Não encontrado	Não encontrado	Não encontrado	Plano Municipal de Gerenciamento Integrado de Resíduos Sólidos 2012 - Plano Municipal Específico dos Serviços de Saneamento Básico 2018
Orlândia	Não encontrado	Não encontrado	Não encontrado	Não encontrado	Não encontrado	Não encontrado	Não encontrado	Plano Municipal de Gerenciamento Integrado de Resíduos Sólidos 2012 - Plano Municipal de Saneamento Básico 2014 - Plano Municipal Específico dos Serviços de Saneamento Básico 2018
Pitangueiras	A partir do Art. 82	Art. 86	A partir do Art. 97	Art. 106	A partir do Art. 108	Art. 107	A partir do Art. 100	Plano Municipal de Gerenciamento Integrado de Resíduos Sólidos 2013 - Plano Municipal de Saneamento Básico 2014 - Plano Regional Integrado de Saneamento Básico UGRHI 9 Mogi Guaçu 2015
UF's	Parcelamento, Edificação e Utilização Compulsórios	IPTU Progressivo	Direito de Preempção	Outorga Onerosa do Direito de Construir (OODC)	Operações Urbanas Consorciadas (OUC)	Transferência do Direito de Construir (TDC)	Relatório de Impacto de Vizinhança	Plano de Saneamento
Pontal	A partir do Art. 29	Art. 34	Art. 61	A partir do Art. 42	A partir do Art. 46	Art. 49	A partir do Art. 50	Plano Municipal de Saneamento Básico 2015 - Plano Regional Integrado de Saneamento Básico UGRHI 9 Mogi Guaçu 2015 - Plano Municipal de Gerenciamento Integrado de Resíduos Sólidos 2015
Pradópolis	Art. 58	Art. 59	A partir do Art. 61	A partir do Art. 66	A partir do Art. 73	Art. 69 e 70	Não encontrado	Plano Municipal de Gerenciamento Integrado de Resíduos Sólidos 2013 - Plano Municipal de Saneamento Básico 2015 - Plano Regional Integrado de Saneamento Básico UGRHI 9 Mogi Guaçu 2015 - Plano Municipal de Gerenciamento Integrado de Resíduos Sólidos 2019

Ribeirão Preto	A partir do Art. 9 e 10	Art. 11	Art. 18	A partir do Art. 15	A partir do Art. 19	Art. 14	Art. 22	Plano Municipal de Gerenciamento Integrado de Resíduos Sólidos 2014 - Plano Municipal Específico dos Serviços de Saneamento Básico 2015
Sales Oliveira	Não encontrado	Não encontrado	Não encontrado	Não encontrado	Não encontrado	Não encontrado	Não encontrado	Plano Municipal de Gerenciamento Integrado de Resíduos Sólidos 2012
Santa Cruz da Esperança	Não encontrado	Não encontrado	Não encontrado	Não encontrado	Não encontrado	Não encontrado	Não encontrado	Plano Municipal Específico dos Serviços de Saneamento Básico 2009 - Plano Municipal de Gerenciamento de Resíduos Sólidos 2015 - Plano Municipal de Saneamento Básico 2017 - Plano Municipal Específico dos Serviços de Saneamento Básico 2022
Santa Rita do Passa Quatro	Art. 124	Art. 125	Art. 128	Art. 129	Art. 130	Art. 131	Art. 123	Plano Municipal de Saneamento Básico 2014 - Plano Regional Integrado de Saneamento Básico UGRHI 9 Mogi Guaçu 2015
UF's	Parcelamento, Edificação e Utilização Compulsórios	IPTU Progressivo	Direito de Preempção	Outorga Onerosa do Direito de Construir (OODC)	Operações Urbanas Consorciadas (OUC)	Transferência do Direito de Construir (TDC)	Relatório de Impacto de Vizinhança	Plano de Saneamento
Santa Rosa de Viterbo	Não encontrado	Não encontrado	Não encontrado	Não encontrado	Não encontrado	Não encontrado	Não encontrado	Plano Municipal Específico dos Serviços de Saneamento Básico 2009 - Plano Municipal de Gerenciamento Integrado de Resíduos Sólidos 2012 - Plano Municipal Específico dos Serviços de Saneamento Básico 2022
Santo Antônio da Alegria	Não encontrado	Não encontrado	Não encontrado	Não encontrado	Não encontrado	Não encontrado	Não encontrado	Plano Municipal de Gerenciamento Integrado de Resíduos Sólidos 2014 - Plano Municipal de Saneamento Básico 2017

São Simão	Não encontrado	Não encontrado	Não encontrado	Não encontrado	Não encontrado	Não encontrado	Não encontrado	Plano Municipal de Gerenciamento Integrado de Resíduos Sólidos 2014 - Plano Municipal Específico dos Serviços de Saneamento Básico 2018
Serra Azul	Não encontrado	Não encontrado	Não encontrado	Não encontrado	Não encontrado	Não encontrado	Não encontrado	Plano Municipal de Saneamento Básico 2011 - Plano Municipal de Gerenciamento Integrado de Resíduos Sólidos 2014 - Plano Municipal Específico dos Serviços de Saneamento Básico 2022
Serrana	A partir do Art. 5 e 6	Art. 72	A partir do Art. 10	Não encontrado	Não encontrado	Não encontrado	A partir do Art. 19	Plano Municipal Específico dos Serviços de Saneamento Básico 2018
Sertãozinho	A partir do Art. 5	Art. 10	Não encontrado	A partir do Art. 23	Não encontrado	Não encontrado	A partir do Art. 29	Plano Municipal de Gerenciamento Integrado de Resíduos Sólidos 2012 - Plano Municipal de Saneamento Básico 2014 - Plano Regional Integrado de Saneamento Básico UGRHI 9 Mogi Guaçu 2015 - Plano de Gerenciamento Integrado de Resíduos Sólidos 2018
UF's	Parcelamento, Edificação e Utilização Compulsórios	IPTU Progressivo	Direito de Preempção	Outorga Onerosa do Direito de Construir (OODC)	Operações Urbanas Consorciadas (OUC)	Transferência do Direito de Construir (TDC)	Relatório de Impacto de Vizinhança	Plano de Saneamento
Taiúva	Não encontrado	Não encontrado	Não encontrado	Não encontrado	Não encontrado	Não encontrado	Não encontrado	Plano Municipal Específico dos Serviços de Saneamento Básico 2018 - Plano Municipal de Gerenciamento Integrado de Resíduos Sólidos 2019
Tambaú	Art. 49 e 50	Art. 51	A partir do Art. 53	A partir do Art. 56	A partir do Art. 64	A partir do Art. 67	A partir do Art. 72	Plano Municipal de Gerenciamento Integrado de Resíduos Sólidos 2014 - Plano Municipal de Saneamento Básico 2015

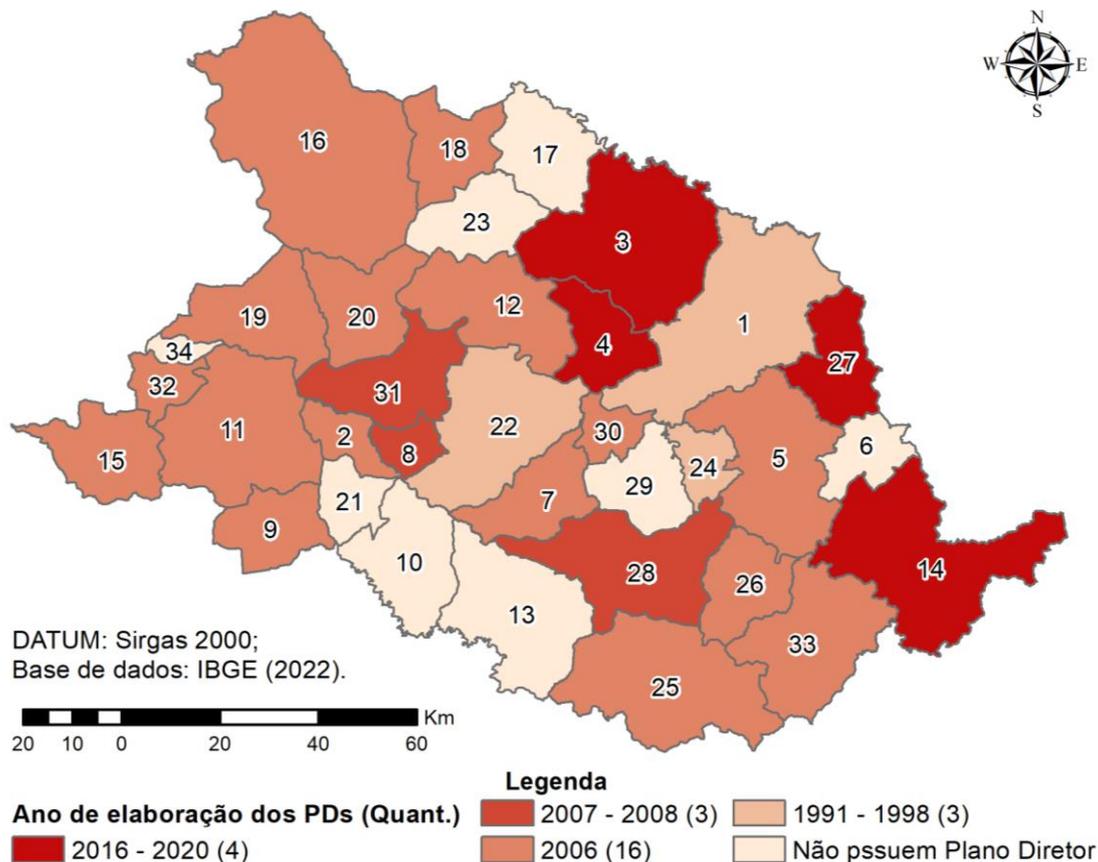
Taquaral	Não encontrado	Lei Orgânica 2003 - Plano Municipal de Saneamento Básico 2014 - Plano Municipal de Gerenciamento Integrado de Resíduos Sólidos 2014 - Plano Regional Integrado de Saneamento Básico UGRHI 9 Mogi Guaçu 2015						
----------	----------------	----------------	----------------	----------------	----------------	----------------	----------------	---

Fonte: Dados retirados dos sites das respectivas prefeituras, seus P.D.s, manipulados e tabela elaborada pela autora, 2023.

No contexto regional, é importante compreender não só a dinâmica integrativa, mas também as especificidades de cada UF, que é crucial para a aplicação eficaz de políticas e instrumentos urbanísticos.

Assim, dos 34 municípios pertencentes à Região Metropolitana de Ribeirão Preto, apenas 8 não possuem o Plano Diretor, conforme observado na figura 13, podendo ser por falta de recursos financeiros, incapacidade técnica ou mesmo, prioridades políticas, mesmo que, a partir do Estatuto da Metrópole e do PDUI, seja obrigatória a implementação do PD para ordenamento do território.

Figura 13 – Municípios que possuem PD e ano de elaboração.



Fonte: Elaborado pela autora, 2023.

9.4 Breve compreensão do contexto econômico

A economia de uma região metropolitana desempenha um papel fundamental no crescimento, desenvolvimento e qualidade de vida da população local, impulsionando a criação de empregos, a inovação, o investimento em infraestrutura e serviços, além de promover o desenvolvimento social e a redução da desigualdade.

De acordo com Elias (2003), o desenvolvimento de novas tecnologias e a expansão do meio técnico-científico-informacional possibilitaram a dispersão espacial da produção, redefinindo os padrões locais das indústrias, que passaram também a ocupar a periferia do território nos países subdesenvolvidos.

No estado de São Paulo, nos últimos vinte anos, o interior sofreu um processo intenso de transformações, incluindo a instalação de inúmeros estabelecimentos industriais, passando por expressivas transformações econômicas e sociais, que remodelaram, com vigor, seu território. A partir da década de 1980, passou a deter a segunda maior concentração industrial do país, só perdendo para a Grande São Paulo (Cano, 1988, p.129), assim como o segundo maior mercado consumidor. Conforme

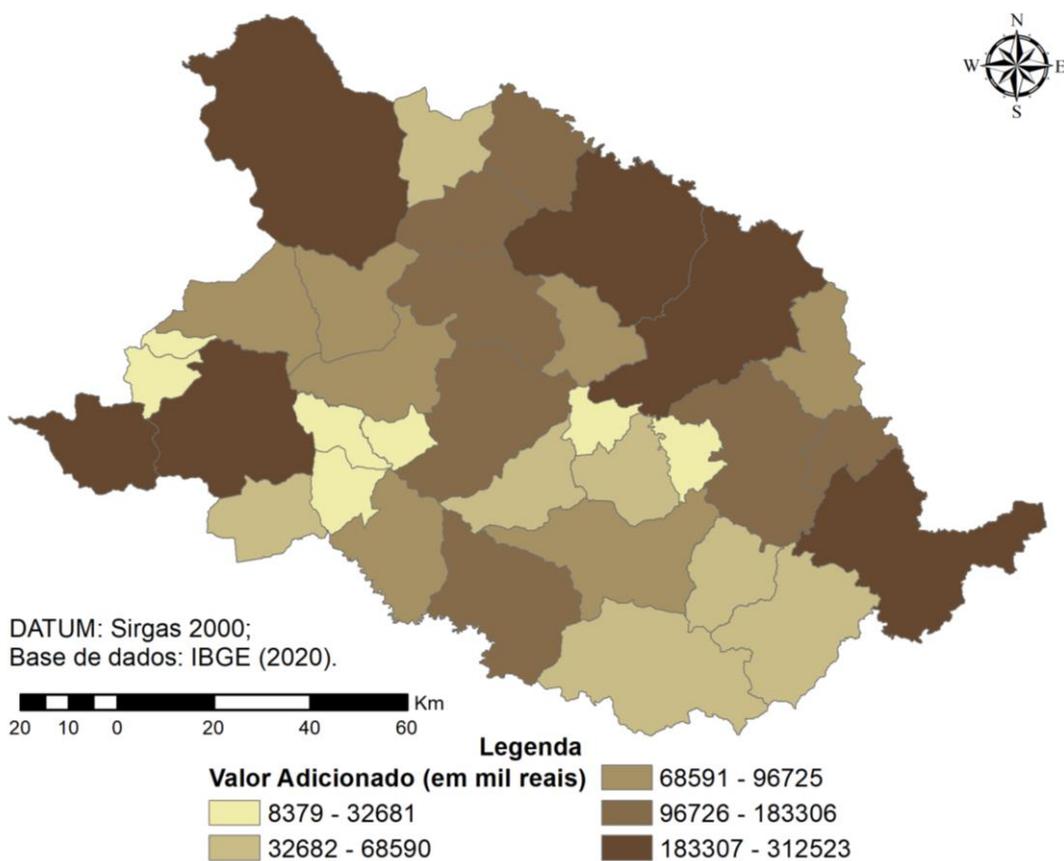
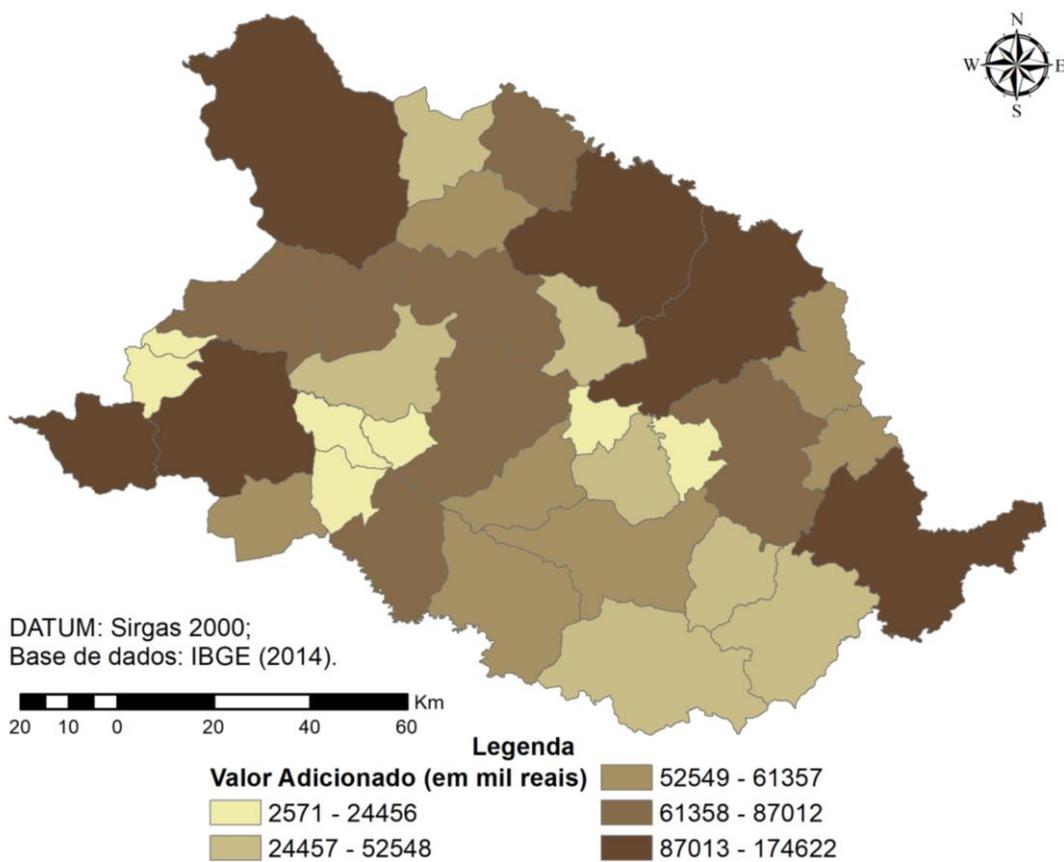
dados da Fundação Seade, o interior respondia por 40% do produto bruto do Estado de São Paulo, em 1980, e 50% em 1988; a região metropolitana, por sua vez, reduziu sua participação de 60% para 49,5%.

Para entender as mudanças ocorridas na contribuição econômica da RMRP, foi necessário a observância de alguns dados relativos aos setores predominantes da economia da RMRP, considerando um espaço de tempo entre 2014 e 2020, conforme figura 15.

Entre os setores industriais que mais se desenvolveram no interior do Estado de São Paulo está o agroindustrial, principalmente na região de Ribeirão Preto, com o ramo de açúcar e álcool e o de suco concentrado de laranja. Estado mais atingido pela modernização agropecuária, é também nele que se encontram mais desenvolvidas indústrias processadoras de matérias-primas agrícolas (alimentos, bebidas, têxtil, papel, madeiras, couros, calçados etc.) da mesma forma que se desenvolveu uma série de indústrias associadas à produção de insumos modernos para a agricultura (química, mecânica, rações, produtos farmacêuticos e veterinários). (Elias, 2013).

Desta maneira exemplifica-se que, sob a égide da revolução tecnológica, o Brasil se insere na lógica da globalização econômica. Desde a década de 1960, diversos setores econômicos, incluindo a agropecuária, têm passado por uma reestruturação produtiva. Essa transformação gera impactos significativos na economia, no espaço geográfico e na dinâmica demográfica, culminando em uma nova distribuição dos instrumentos de trabalho, do emprego e da população pelo território nacional. Esse processo reflete uma nova economia política da urbanização e das cidades brasileiras, “[...] entre os principais vetores da reorganização do território brasileiro, destacam-se a descentralização industrial; a guerra dos lugares pelos investimentos produtivos; as especializações produtivas do território; a difusão dos novos agentes econômicos e a reestruturação produtiva da agropecuária.” (Elias, p. 13, 2013).

Figura 15 – PIB do setor Agropecuário da RMRP, dos anos 2014 e 2020.



Fonte: Dados do IBGE, manipulado e e laborado pela autora, 2023.

Observando os dados de 2014 que antecedem a criação da RMRP, é possível identificar uma distribuição do valor agropecuário nos municípios que varia de uma faixa mínima de 2.571 mil reais a 24.456 mil reais, até uma faixa máxima de 87.013 a 174.622. A faixa de valor mais baixa pode indicar regiões com menor atividade economia agropecuária, e consequente aumento de atividade em outro setor, ou com produção de menor valor agregado. Em contraste, os municípios na faixa de valor mais alta, podem ser analisados como áreas com alta produtividade ou com culturas de alto valor de mercado.

Ao avançarmos para o ano de 2020, houve uma alteração significativa nas faixas de valor. A faixa inferior inicia-se entre 8.379 e vai até 32.681 mil reais, enquanto a superior se estende de 183.307 a 312.523 mil reais. Este aumento nos valores absolutos sugere um crescimento geral no PIB agropecuário dos municípios, podendo ser atribuído a diversos fatores, como a implementação de tecnologias agrícolas avançadas, melhorias na gestão das fazendas, mudanças nos preços de ‘commodities’ agrícolas, ou uma combinação destes e outros fatores.

Elias (2013), destaca que outra característica marcante da difusão do agronegócio globalizado é seu funcionamento totalmente regulado pela economia de mercado, em razão das demandas urbanas e industriais, em grande parte voltado para a exportação. Sua produção destina-se prioritariamente à geração de commodities (soja, café, suco de laranja, entre outros); para a geração de combustíveis renováveis, cujo caso mais emblemático é o da produção de álcool combustível a partir da cana-de-açúcar; para a produção de matérias-primas para vários ramos agroindustriais, ou ainda, ao mercado de produtos agrícolas in natura, como é o caso das frutas tropicais (melão, manga, mamão, banana, entre outras).

A comparação entre os dois anos mostra não apenas um aumento no valor adicionado total, mas também uma possível mudança na distribuição espacial da produção agropecuária. Essas mudanças geográficas no PIB agropecuário podem refletir transformações na estrutura econômica local, como o surgimento de novas áreas de produção agropecuária intensiva ou o declínio em regiões anteriormente mais produtivas.

Para Miranda (2018), no que diz respeito à escala intraurbana, isto é, aos centros urbanos da Região de Ribeirão Preto, pode-se dizer que a produção agrícola favoreceu a urbanização e o crescimento do número de cidades dessa região, que criaram condições gerais de reprodução do capital, por meio do fornecimento de mão de obra, serviços financeiros e uma cadeia complementar de produtos e serviços ligados à produção agropecuária e sua transformação industrial.

Subsequentemente, na RMRP, o domínio secundário de maior importância é o setor industrial, posicionando-se como um dos principais após o segmento de serviços e a esfera agropecuária. O fortalecimento da infraestrutura logística, evidenciado pela ampliação das vias rodoviárias e pelo refinamento do sistema de transporte, emerge como um elemento crucial na promoção de afluxos de capital voltados ao desenvolvimento industrial. A adjacência ao principal centro de consumo nacional, a metrópole de São Paulo, outorga à RMRP um papel vantajoso na logística de distribuição mercantil.

A evolução da estrutura industrial, marcada pela diversificação, constitui um aspecto de importância. Originalmente focalizada no agronegócio e nas indústrias relacionadas à produção de açúcar e álcool, observa-se na RMRP uma expansão para segmentos emergentes como bioenergia, tecnologia da informação, biotecnologia, fabricação de equipamentos médicos e desenvolvimento farmacêutico. “[...] verificou-se, então, a reestruturação produtiva da agropecuária mediante amplo emprego de máquinas (tratores, colheitadeiras, arados etc.), insumos químicos (agrotóxicos, adubos, fertilizantes etc.) e biotecnológicos (sementes geneticamente modificadas, novas variedades etc.) fornecidos pela atividade industrial, com notáveis metamorfoses na divisão social e territorial do trabalho agropecuário.” (Elias, p.14, 2013).

Tal transformação sinaliza uma adaptação às exigências contemporâneas por inovação e práticas sustentáveis, refletindo a transição para uma economia mais dinâmica e alinhada com as tendências de modernização global.

Desta forma, para Elias (2007), não é apenas a cidade que tem força para receber e emitir numerosos e variados fluxos. Hoje, muitas das atividades realizadas no campo são não necessariamente agrícolas, mas industriais, visto que uma parte considerável das agroindústrias têm o poder de criar novas relações, próximas e distantes, cujos circuitos espaciais da produção e círculos de cooperação buscam nexos distantes. Consequentemente, criam uma gama de novas relações sobre o território, transformam radicalmente as tradicionais relações campo-cidade e fazem com que esses dois espaços passem a emitir e a receber larga quantidade de fluxos de matéria e de informação. O resultado é uma total reorganização do território brasileiro, urbano e agrícola, onde se destaca a expansão do meio técnico-científico-informacional não só nas cidades, mas também no campo.

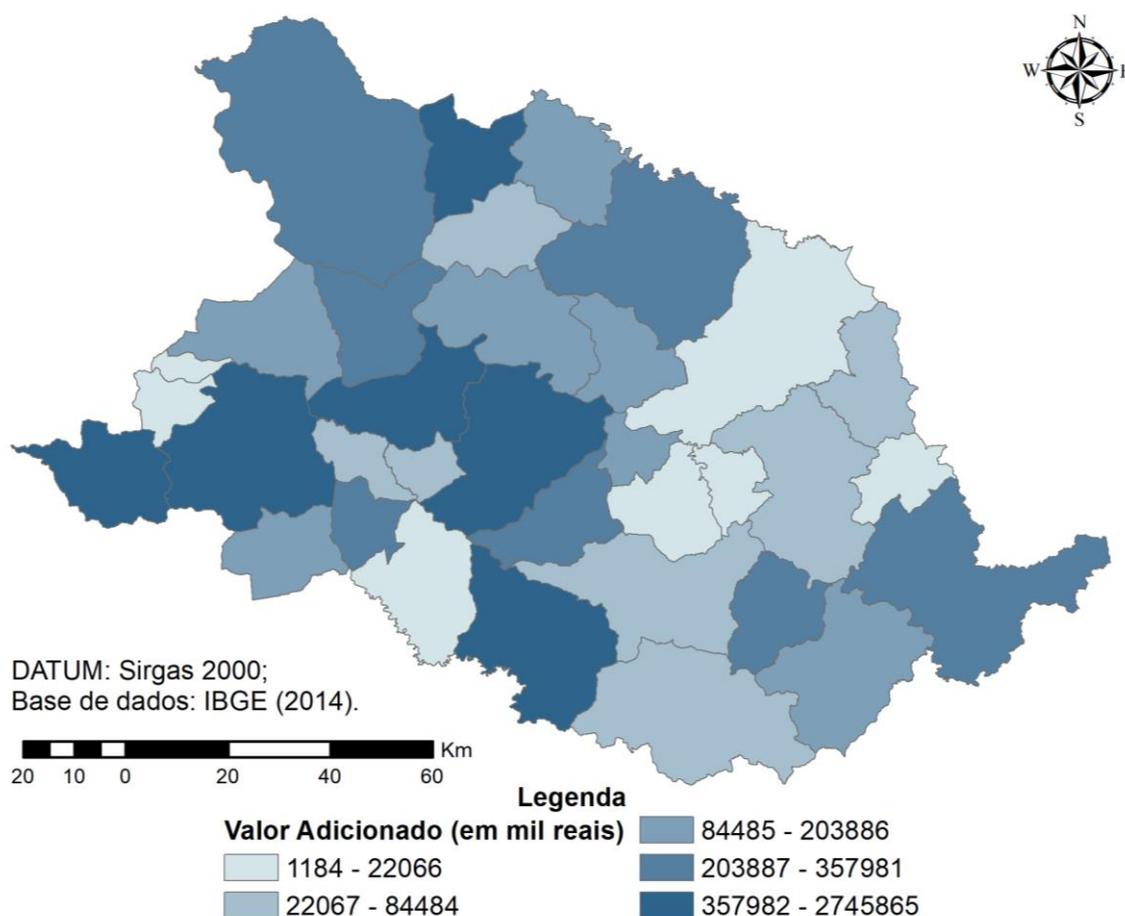
A progressão do setor industrial nesta região está intrinsecamente atrelada à disponibilidade de força de trabalho especializada. Instituições de ensino, tanto de nível superior quanto técnico, com destaque para a Universidade de São Paulo (USP), desempenham papel crucial no desenvolvimento de profissionais qualificados e na

promoção de pesquisa e inovação, estabelecendo uma interação produtiva entre o ambiente acadêmico e o setor industrial.

Ainda, para Elias (2003), a região de Ribeirão Preto foi palco da instalação e modernização de centenas de unidades de produção industrial com a finalidade de fabricar vários produtos para a mudança da base técnica da atividade agrícola e pecuária, que tiveram suas produções aumentadas em ritmo acelerado nas últimas três décadas. A expansão do capitalismo no campo propiciou a criação e expansão de muitos outros setores industriais. Merecem realce as indústrias produtoras de bens de produção e bens intermediários para a agricultura (máquinas e equipamentos, fertilizantes, adubos, produtos veterinários, farmacêuticos, sementes, defensivos agrícolas, rações etc.) com utilização intensiva de capital, tecnologia sofisticada e mão-de-obra especializada.

No entanto, apesar do crescimento industrial, a RMRP enfrenta desafios quanto à concentração de renda e à segregação espacial.

Figura 16 – PIB do setor Industrial da RMRP, do ano de 2014.

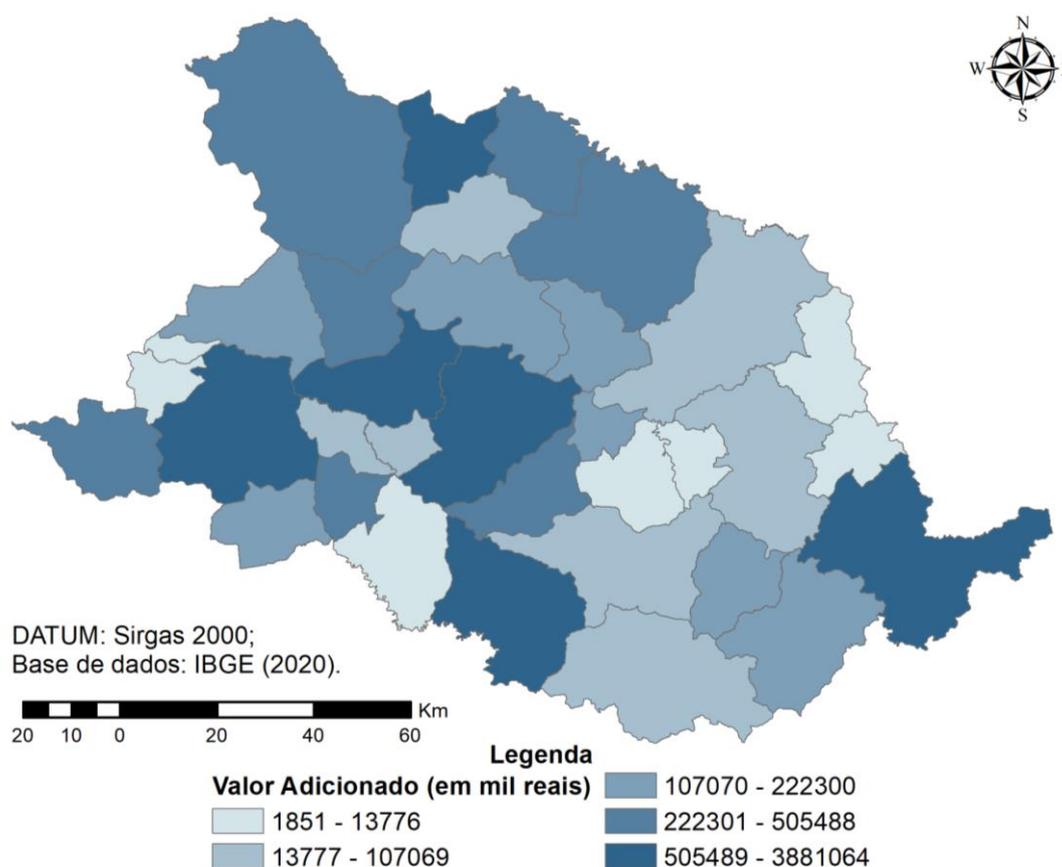


Fonte: Dados do IBGE, manipulado e e laborado pela autora, 2023.

Conforme observado na figura 16, em 2014, o valor adicionado pelo setor industrial pode ser diferenciado em três faixas, sendo de 1.184 mil reais a 22.066 mil reais, de 22.067 a 84.484, e de 84.485 a 203.886, em contraste com 2020, mostra uma mudança nessas faixas de 1.851 a 13.776, de 13.777 a 107.069 e de 107.069 a 222.301 mil reais, para as faixas inferiores a médias, enquanto a faixa mais alta expandiu-se significativamente entre 222.301 e 3.881.064.

A mudança mais notável é a expansão da faixa de valor mais alta em 2020, visualizado na figura 17, sugerindo um aumento considerável na produtividade industrial ou na geração de valor em certos municípios. O ajuste das faixas de valores mais baixas e médias em 2020 poderia implicar na redistribuição das atividades industriais, possivelmente refletindo a diversificação industrial, o surgimento de novos polos industriais ou mudanças no foco econômico dentro da região. Isso pode ser resultante de políticas econômicas, desenvolvimento infraestruturais ou mudanças na demanda de mercado tanto interna quanto internacionalmente.

Figura 17 – PIB do setor Industrial da RMRP, do ano de 2020.

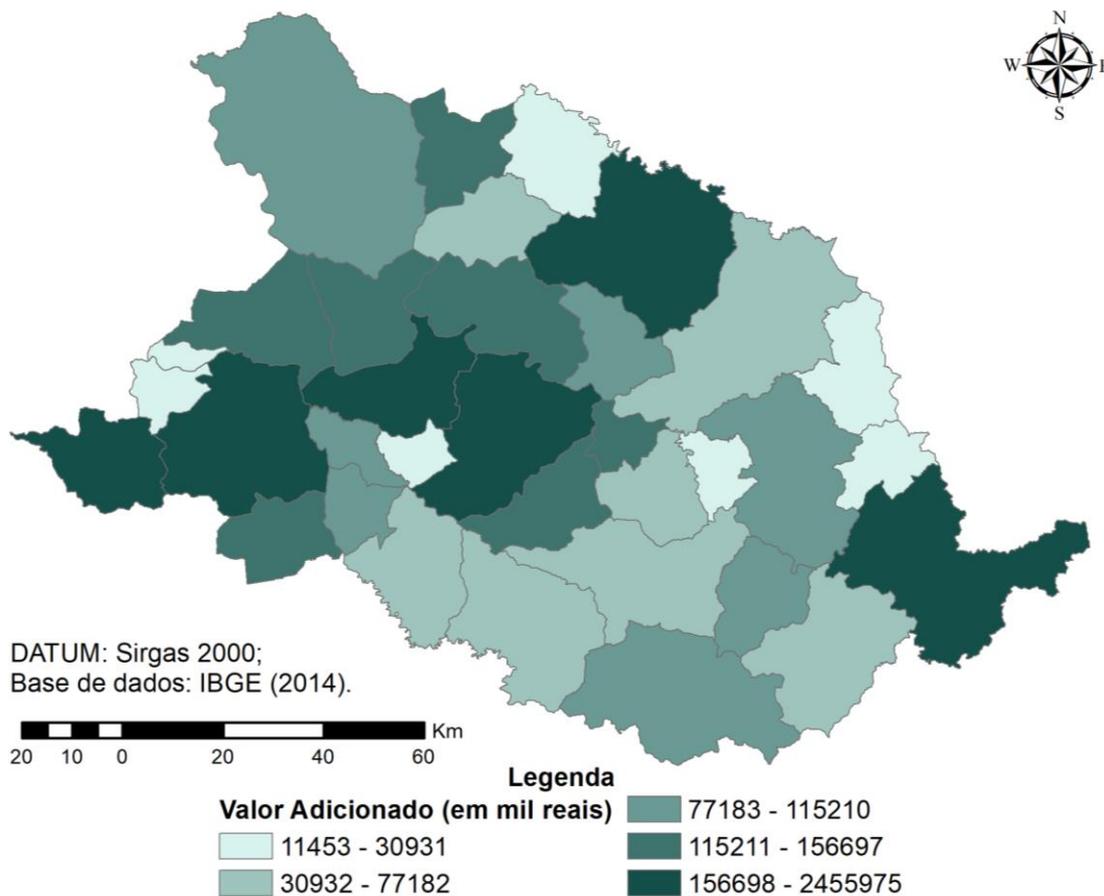


As mudanças econômicas industriais podem informar tendências no desenvolvimento industrial, disparidades econômicas regionais e a paisagem em evolução das contribuições industriais para a economia em geral, sabendo que, existem fatores subjacentes que podem impulsionar essas mudanças, desde avanços tecnológicos, mudança de padrão de comércio global, até investimento em infraestrutura industrial ou força de trabalho.

Assim, (Terci, 2005), explica que, o processo de interiorização da indústria foi outro fenômeno que contribuiu para a transformação dessas cidades no período de 1970-85: servidas pelas mais modernas rodovias do estado de SP, ligando-as à capital. Esses municípios tornaram-se destinos preferenciais das indústrias. Contaram com investimentos federais e incentivos das prefeituras, principalmente concessão de terrenos, isenção de tributos e execução de infraestrutura básica nas áreas destinadas aos distritos industriais: por meio da Lei Municipal nº 2.564, de 8 de dezembro de 1971, Ribeirão Preto criou seu Distrito Industrial às margens da Rodovia Anhanguera e do Anel Viário Norte.

Para além disso, os dados obtidos a partir do IBGE para o ano de 2014 refletem o impacto econômico das atividades de administração pública, incluindo, mas não se limitando a gestão governamental, defesa, educação e saúde pública. As faixas de valor variam desde a mais baixa, que vai de 77.182 a 115.211 mil reais, até a mais alta, que varia de 156.698 mil reais a 2.455.975 mil reais. Estas faixas possibilitam uma análise da distribuição do valor adicionado entre os diferentes municípios da RMRP; o intervalo de valores demonstra uma distribuição de atividades econômicas no setor público, que varia entre os municípios, bem como a distribuição de recursos.

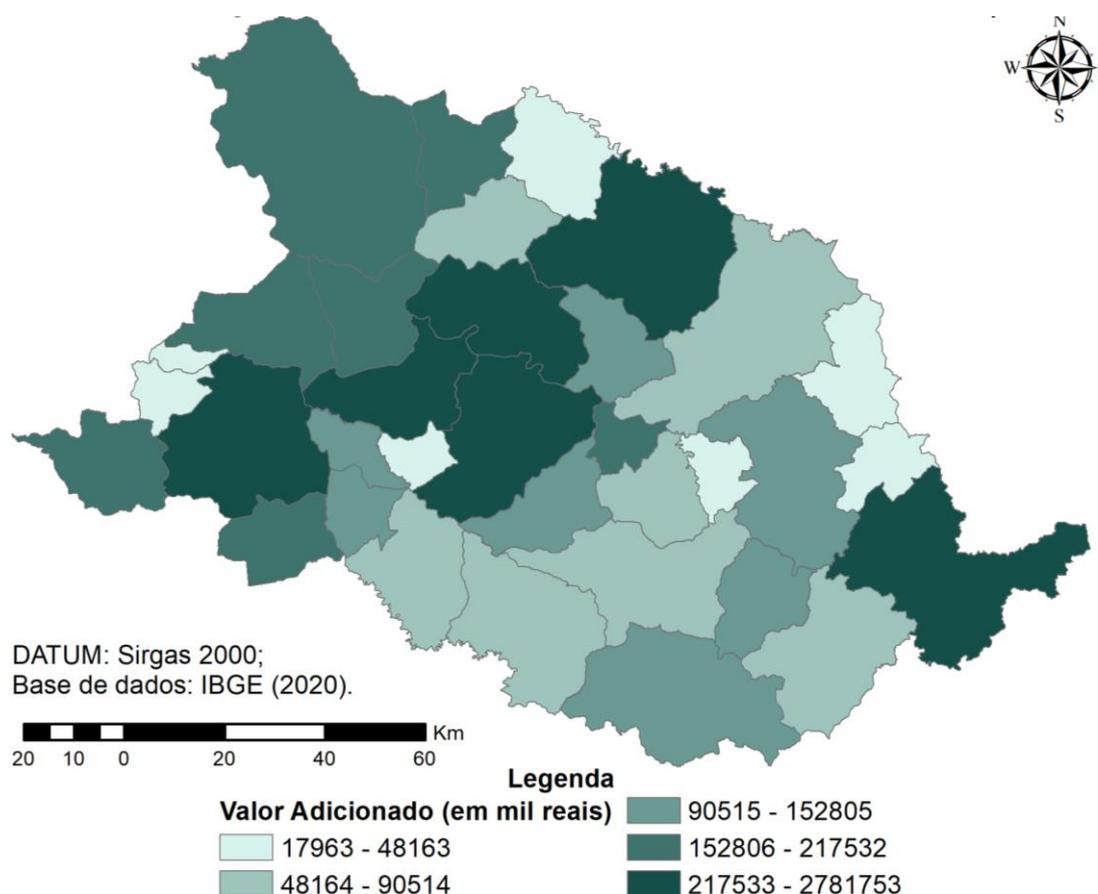
Figura 18 – PIB da Administração Pública da RMRP, do ano de 2014.



Fonte: Dados do IBGE, manipulado e e laborado pela autora, 2023.

Em 2020, figura 18, as faixas de valor adicionado se ajustam para uma distribuição diferente, sendo a mais baixa de 17.963 a 48.163, a intermediária de 48.164 a 90.514, e a mais alta de 90.515 a 152.805, com uma faixa adicional que vai de 152.806 a 217.532 e a mais alta de 517.533 a 278.753. Observando-se assim, uma mudança de valor absoluto, e uma nova faixa de valor, que indica uma diferenciação mais granular na contribuição econômica dos municípios no setor de serviços públicos, com valores associados à administração, defesa, educação e saúde pública.

Figura 19 – PIB da Administração Pública (administração, defesa, educação e saúde pública) da RMRP, do ano de 2020.



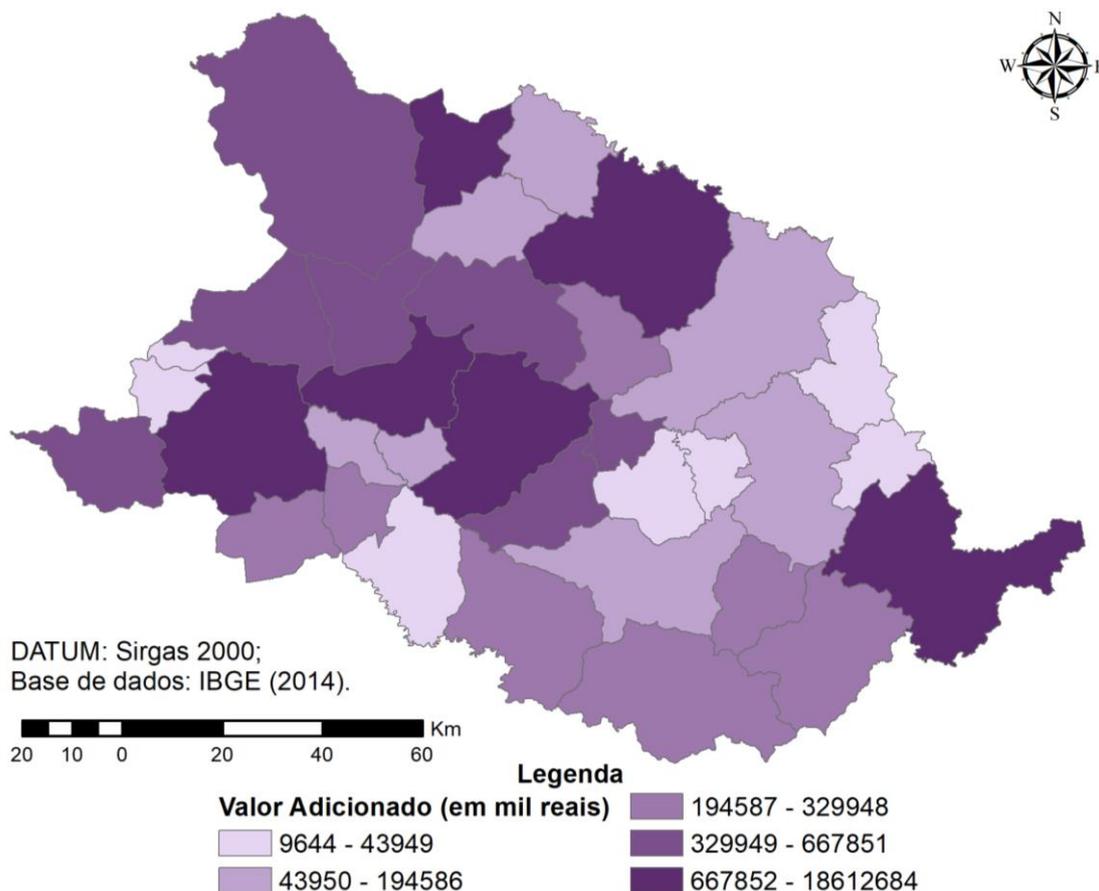
Fonte: Dados do IBGE, manipulado e e laborado pela autora, 2023.

É possível observar uma variação na predominância da aplicação dos recursos em determinados municípios, conforme figura 19. São categorias que sugerem a capacidade e eficiência do governo em distribuir os recursos para as necessidades fundamentais da população; dessa forma, cidades com um valor adicionado mais elevado para esses setores indicam maior concentração de atividades e serviços governamentais, e pode estar atrelado à densidade populacional ou alocação estratégica de recursos, assim, as faixas mais escuras indicam maior concentração de recursos governamentais para serviços essenciais, devido à demanda pela alta densidade populacional ou por serem centros de atividade econômica intensa.

Referente ao setor de serviços, excluindo a administração pública, defesa, educação, saúde, seguridade social, a figura 20 corresponde ao ano de 2014, classificando o valor adicionado pelo setor de serviços em quatro intervalos de valor. A faixa inicial abrange de 9.644 a 43.949 mil reais, seguida por uma faixa de 43.950 a 194.586 mil reais, depois de 194.586 a 329.949 mil reais, e finalmente a faixa de maior

valor, de 329.949 a 667.852 mil reais. Escalonamento este que reflete o desempenho econômico heterogêneo dos municípios no setor de serviços, que é amplamente influenciado pelo tamanho do mercado local, infraestrutura disponibilizada, e políticas de desenvolvimento.

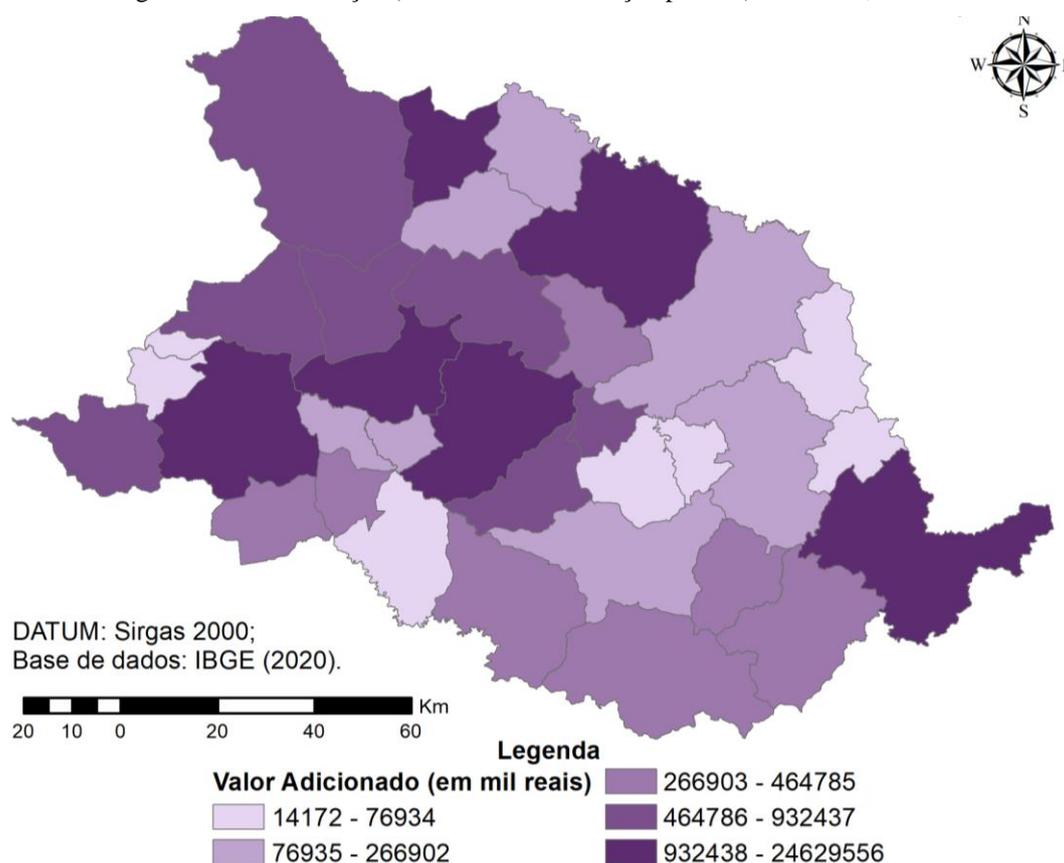
Figura 20 – PIB Serviços (exclusive administração pública) da RMRP, do ano de 2014.



Fonte: Dados do IBGE, manipulado e e laborado pela autora, 2023.

Em 2020, as faixas de valor adicionado são reestruturadas e expandem-se para cinco categorias, com faixa mais baixa indo de 14.172 a 76.934 mil reais, seguida por 76.935 a 266.902 mil reais, depois 266.903 a 464.785 mil reais, em seguida 464.786 a 932.438 mil reais, e a faixa de maior valor vai de 932.438 a 2.462.556 mil reais. A inclusão dessa nova faixa e o alargamento das faixas de valor apontam um crescimento no setor de serviços e possivelmente uma maior diferenciação na contribuição econômica dos municípios neste setor, conforme figura 21.

Figura 21 – PIB Serviços (exclusive administração pública) da RMRP, do ano de 2020.



Fonte: Dados do IBGE, manipulado e e laborado pela autora, 2023.

Há um aumento substancial no teto das faixas de valor adicionado, indicativo de crescimento robusto em certos segmentos do setor de serviços. O desenvolvimento de tecnologias, expansão de serviços digitais, o fortalecimento do setor financeiro, e outros fatores de inovação e eficiência econômica podem contribuir para tal. Além do mais, o ajuste no limite da faixa de menor valor em 2020 também reflete mudanças na base econômica dos municípios, resultante de questões que incluem desde fechamento de empresas, realocação de serviços a mudanças nos padrões de consumo.

Em síntese, houve uma reestruturação das faixas de valor adicionado ao longo do período de seis anos, que indica mudanças na contribuição econômica dos municípios em todos os setores. No setor de serviços públicos, houve um aumento nos valores máximos de cada faixa entre 2014 e 2020, indicando um crescimento ou investimento maior neste setor. Tal crescimento poderia ser interpretado como resultado de políticas públicas voltadas para a expansão ou melhoria dos serviços públicos, ou mesmo um reflexo do aumento na demanda por esses serviços, possivelmente impulsionado pelo crescimento populacional e mudanças na estrutura social.

Além disso, o setor de serviços em geral, também teve um aumento nos valores máximos e mínimos das faixas de valor, sugerindo um fortalecimento geral do setor. As faixas adicionais em 2020 indicam uma diversificação maior na economia dos municípios, com um número crescente de cidades contribuindo com valores mais altos para o PIB.

Observando os dados, a expansão das faixas de valor no setor de serviços em geral, estaria mais pronunciada do que no setor de serviços públicos. Isto pode ser devido à maior flexibilidade e dinamismo do setor privado, que tende a responder mais rapidamente às mudanças de mercado e as novas oportunidades de negócios. Além disso, o setor de serviços em geral é mais amplo e inclui uma variedade de subsetores e suas dinâmicas. Em um contexto econômico mais amplo, são mudanças que refletem um desenvolvimento econômico regional desigual, onde certos municípios ou regiões podem ter se beneficiado mais do que outros devido a políticas de desenvolvimento econômico local, investimentos estratégicos em infraestrutura ou educação, ou por terem uma base industrial ou de serviços já estabelecida, e que pôde ser expandida ou modernizada.

Para Rolnik e Klink (2011), algumas regiões dinâmicas do Brasil, especialmente as localizadas no Sudeste, Sul e, em parte, no Centro-Oeste, estão diretamente conectadas à economia internacional. Em contrapartida, os antigos laços de complementaridade produtiva entre regiões brasileiras, consolidados durante o período do nacional-desenvolvimentismo, estão se desmanchando rapidamente. Estudos recentes sobre o PAC sugerem que as políticas federais têm apenas reforçado essa tendência à fragmentação do território nacional. Isso ocorre por meio da consolidação de arranjos produtivos e polos exportadores especializados em setores como mineração, siderurgia e agronegócio.

10 RESULTADOS E DISCUSSÃO

De acordo com a análise dos dados pela SEADE (2016), diversos fatores influenciaram decisivamente na instituição da Região Metropolitana de Ribeirão Preto (RMRP). Dentre esses fatores, destacam-se a densidade populacional, conforme observado anteriormente, a geração de renda, a interação residencial intermunicipal, bem como a infraestrutura aeroportuária e viária. Durante o processo de sua formalização, ocorreram múltiplas assembleias deliberativas onde foram examinados e debatidos elementos burocráticos, dentre eles a estruturação do Conselho

Metropolitano, e as finanças decorrentes tanto das esferas estaduais quanto dos entes municipais integrantes. Adicionalmente, houve coordenação em questões administrativas nas esferas dos serviços de segurança pública, assistência à saúde, mobilidade urbana, gestão ambiental e comunicação.

Ao analisar o modelo de expansão metropolitana da RMRP, foi possível intencionar que é predominantemente horizontal, caracterizando-se por um intenso uso do solo, embora se verifiquem variações significativas entre as diferentes áreas da RM. Essa expansão tem se dado de forma contínua e abrangente, que avança ao longo das vias de acesso, incorporando pequenas localidades (como Sertãozinho) e consumindo quase todos os espaços vazios, muitas vezes sem levar em conta a preservação de áreas verdes.

Para Elias (2003), as transformações provocadas pela modernização da agropecuária contribuíram significativamente para a intensificação de fixos e fluxos e para a estruturação de redes. Essas mudanças são explicadas pelas políticas de implantação de infraestruturas, pela consorciação da produção agrícola e industrial, pela expansão das atividades comerciais e de prestação de serviços, pela especialização das atividades, pelo crescimento populacional e pela conseqüente urbanização. A problemática envolve a modernização do setor agropecuário, com a instalação de indústrias de processamento e centros de comercialização desses produtos, mediada pela intervenção do Estado na promoção de infraestrutura. Além disso, nas inovações científicas, na aceleração tecnológica e na presença de grandes corporações agroindustriais. Esses fatores demonstram como as áreas urbanas dessa região se originaram e cresceram através do capital proveniente das atividades rurais, caracterizando um “urbanismo corporativista”.

Em sua maior parte, esse crescimento urbano metropolitano ocorreu à revelia dos critérios e diretrizes previstos nos Planos Diretores, permitindo que agentes externos ao poder público ditassem o rumo desse desenvolvimento. Considerando os setores de produção da RMRP, para além, foram também as grandes corporações imobiliárias e construtoras que determinaram a direção e as circunstâncias do crescimento da Região Metropolitana, através da exploração de áreas vazias para fins de implantação de condomínios horizontais.

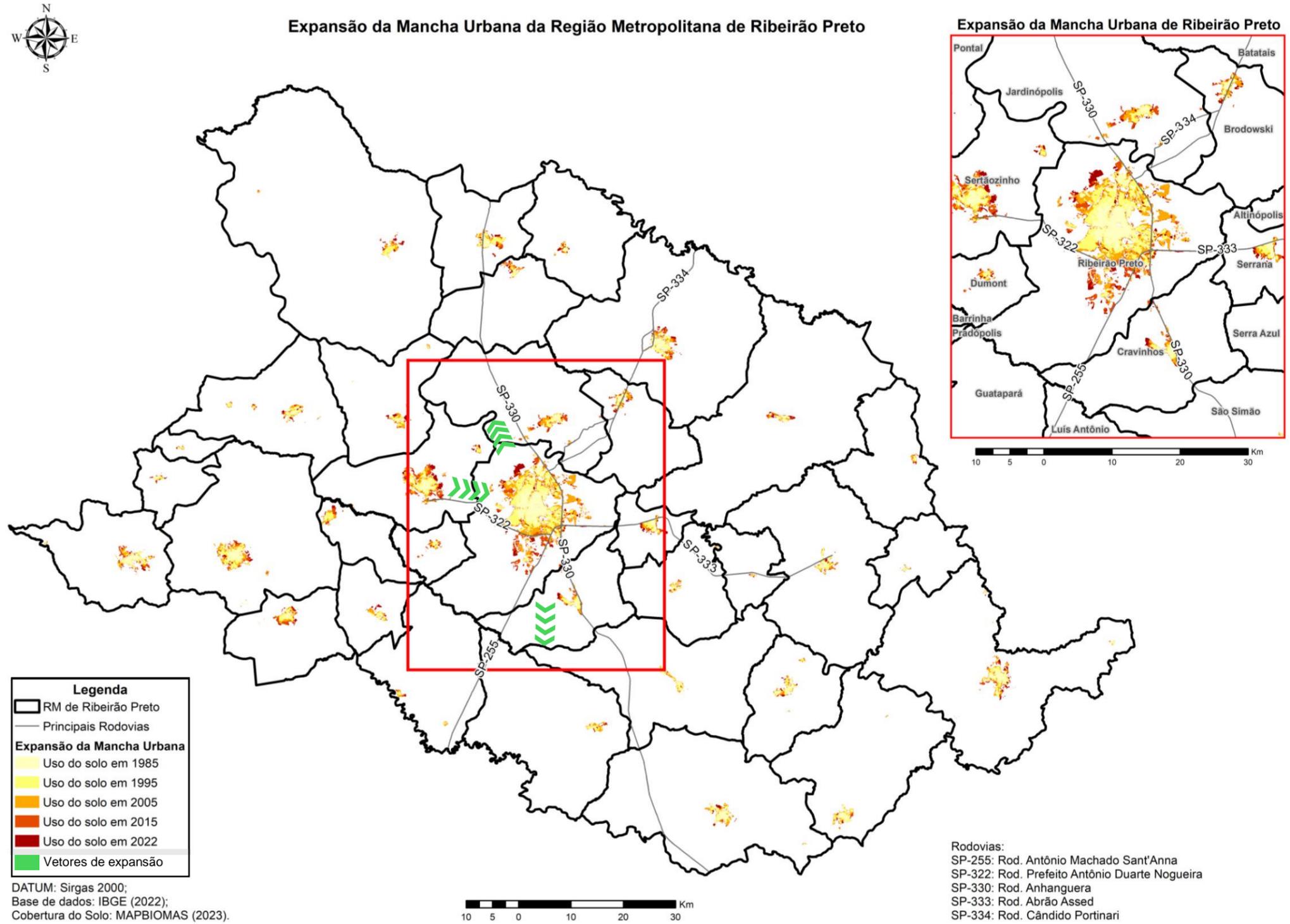
“[...] A modernização do campo e a sua associação a atividade industrial na região de Ribeirão Preto, acabou destruindo as pequenas unidades policultoras e as integrando, através da compra, aos grandes complexos agroindustriais, principalmente no setor canavieiro e citrícola. Esses dois complexos foram capazes de gerar intensa acumulação e concentração de capitais na região e de influenciar nas atividades culturais, a exemplo do Country, com a festa de Peão e Boiadeiros. Promoveram ainda, intensa modernização da estrutura técnico e social, acarretando a aceleração da urbanização e do crescimento demográfico que resultaram no desenvolvimento dos setores secundários e terciário nas cidades e na intensificação da relação entre campo e cidade.” (Elias, 2003).

Através da figura 21, a partir das informações observadas anteriormente, foi possível inferir que a expansão urbana observada pode ter sido impulsionada pelo crescimento econômico desses setores na região. O desenvolvimento da indústria e dos serviços cria empregos, aumento da renda e estimula a migração interna, fatores que, combinados, tendem a acelerar a urbanização. A atração populacional para áreas urbanizadas resulta em uma demanda maior por habitação, infraestrutura e serviços, o que leva ao crescimento espacial das cidades.

Elias (2003), analisa que, por meio da expansão do consumo, das trocas e da circulação, sob a ótica do comércio e dos serviços. Por meio dessas atividades, a segregação dos espaços de produção e de comercialização ampliou a economia e a necessidade de preceitos técnicos, financeiros e políticos que contribuíssem para a penetração da ciência e da tecnologia na produção, distribuição e transporte de novos produtos e na prestação de serviços especializados. Deste modo, a modernização da agropecuária auxiliou na interligação maior com a área urbana circundante, pois a cidade além de receptora de produtos agrícolas é quem apresenta e responde pela demanda do campo por produtos e serviços novos.

O crescimento urbano de Ribeirão Preto, especificamente, pode estar vinculado ao dinamismo econômico do setor de serviços, que inclui administração pública, educação e saúde, bem como a expansão do setor industrial. Isso é consistente com o fortalecimento e diversificação da econômica municipal observada nos mapas anteriores, bem como o processo de centralização das atividades da RMRP.

A presença de vias principais, como as rodovias SP-255, SP-322, SP-330 e SP-334, também contribuiu para a expansão urbana, com sua conectividade à capital. A configuração de sistemas produtivos centrais e a formação de cidades-região, são consistentes com o crescimento econômico visto nos setores de serviços e indústria.



Fonte: Dados do IBGE e MAPBIOMAS, manipulado e elaborado pela autora, 2023.

Portanto, segundo Elias (2003), as cidades modernas que estão ligadas à demanda de produtos agropecuários, como é o caso de Ribeirão Preto, possuem características típicas do circuito superior da economia. Entre essas características, destacam-se a existência de supermercados e shopping centers, a presença de infraestruturas e fluxos que conectam o campo à cidade, o número de veículos particulares, a presença de transporte coletivo urbano, a frota de transporte de cargas, as agências bancárias, a utilização de aeronaves e um sistema de telecomunicações eficiente. Todas essas funções são evidentes na região de Ribeirão Preto, o que a conecta à nova ordem econômica mundial.

Vale ressaltar que, a região de Ribeirão Preto não é conhecida apenas por suas atividades agroindustriais. Ela exerce uma importância nacional em outros setores como: o setor médico-hospitalar, destacando-se pelo Hospital das Clínicas da Faculdade de Medicina da USP, especializado em tratamentos cardíacos e transplantes; e a prestação de serviços educacionais, que abrangem desde a pré-escola até cursos de pós-graduação, com campi universitários, e centros de pesquisa que promovem o crescimento da região.

Essas atividades, combinadas, com o desenvolvimento do setor agroindustrial, o crescimento demográfico e o urbano, [...] têm apresentado uma nova divisão social e territorial que gera novas formas de produção e causa desemprego, contribuindo para a expansão do circuito inferior da economia nas áreas urbanas.” (Elias, 2003).

A expansão desses setores pode resultar na criação de redes interconectadas, de produção e serviços que transcendem os limites urbanos tradicionais, promovendo a formação de cidades-região. Isso pode ser observado através da urbanização progressiva e da concentração de atividades econômicas da Região Metropolitana de Ribeirão Preto.

Desta forma, a redução demográfica em áreas centrais e o crescimento rumo às bordas podem ser ilustrados pela expansão urbana notada em Ribeirão Preto, onde novas áreas foram urbanizadas e integradas à malha da cidade, refletindo a tendência de descentralização populacional e espacial.

A estrutura e o funcionamento das regiões metropolitanas, caracterizados pela distribuição de atividades econômicas em diversos núcleos significativos, refletem um desvio do modelo urbano tradicionalmente centralizado para uma configuração mais distribuída. Este fenômeno pode ser descrito como a dispersão de centros de intensa atividade econômica e de vida urbana ao longo da região metropolitana, promovida pela expansão e diversificação do setor de serviços. Tal evolução sugere uma reorganização espacial que permite a coexistência de múltiplos núcleos de desenvolvimento.

Em paralelo, a transformação de áreas periféricas ou anteriormente caracterizadas por usos rurais ou subutilizadas em zonas com atributos urbanos indica um processo de urbanização que se estende além dos limites convencionais da cidade.

Este processo é evidenciado pelo aumento de serviços e infraestruturas necessários para suportar a vida urbana, como sistemas de transporte, estabelecimentos comerciais e instituições educacionais e de saúde. A urbanização das áreas periurbanas reflete a expansão do tecido urbano, adaptando-se às dinâmicas de crescimento populacional e às exigências de uma economia diversificada, ao mesmo tempo em que promove uma distribuição mais homogênea das funções urbanas.

Ainda, para Miranda (2022), ao que tudo indica, a lógica de regionalização do território paulista favoreceu a configuração de uma organização espacial desigual, em que boa parte dos municípios pequenos se tornou dependente do centro principal, especialmente para desenvolver atividades ligadas ao trabalho, estudo e consumo. Essa valorização das cidades-polo deu-se tanto na desconcentração de serviços administrativos do estado quanto na expansão de determinados capitais.

Para Elias (2003), o crescimento das cidades está atrelado à ação governamental que direciona os vetores da expansão e espraia sua ocupação por áreas cada vez mais distantes do centro. Esse crescimento segue eixos de circulação e induz a formação de espaços vazios que acompanham a tendência do mercado e buscam a valorização imobiliária, tornando algumas áreas mais privilegiadas em relação a outras. Logo, a segregação espacial intensifica-se e distancia os menos favorecidos das áreas mais valorizadas.

A urbanização da RMRP emerge como um processo que, embora tenha catalisado um substancial crescimento econômico, simultaneamente engendrou profundas desigualdades socioespaciais. Isto decorre historicamente de um modelo de desenvolvimento que favoreceu a integração da economia local ao circuito global, privilegiando os interesses de grandes corporações em detrimento das necessidades da população geral. A consequência direta dessa orientação foi a manifestação de benefícios econômicos não distribuídos de maneira equitativa, falhando em promover um avanço significativo na qualidade de vida das pessoas.

Os pilares de sustentação dessa dinâmica de urbanização incluem em princípio, avanços tecnológicos e inovações no setor sucroalcooleiro, que, apesar de representarem um vetor de crescimento econômico, não se converteram em ganhos sociais distributivos. Ao passo que, a segregação urbana cristalizou as desigualdades, mapeando-as no território da região. Esses fatores, interconectados, ampliaram a divisão

social do trabalho, exacerbando as contradições no desenvolvimento espacial e na configuração socioeconômica da região.

Em síntese, o processo de metropolização da RMRP ilustra como os processos econômicos podem induzir transformações espaciais que não necessariamente se traduzem em progresso social ou melhoria na qualidade de vida para a maioria. Tal cenário sublinha a urgência de repensar as estratégias de planejamento e desenvolvimento regional, com um enfoque renovado sobre a equidade social e distribuição justa dos frutos do crescimento econômico.

A pesquisa realizada proporcionou uma breve caracterização da RMRP, resultando em contribuições significativas para a literatura científica. Foi possível não apenas fornecer novos insights, mas também confirmar e aprimorar as compreensões existentes no campo de estudo.

Este trabalho também enfatizou a importância de entender as necessidades e desafios urbanos específicos da Região Metropolitana de Ribeirão Preto. Assim, o estudo contribuiu de forma significativa para a discussão da questão regional na Região Metropolitana de Ribeirão Preto, oferecendo um modelo possível de replicação para análises semelhantes em outras regiões metropolitanas.

Conforme o município de Ribeirão Preto avança em termos de complexidade e alarga sua área de influência mediante a expansão de certos investimentos, observa-se simultaneamente, e como componente intrínseco do mesmo processo histórico de modernização seletiva, uma intensificação das desigualdades socioespaciais. Essa dinâmica, embora evidente nas cidades circunvizinhas, manifesta-se com maior gravidade em Ribeirão Preto, reflexo direto de sua centralidade regional.

Este contexto indica que a desconcentração econômica, caracterizada pelo deslocamento de atividades produtivas para o interior paulista, não se limitou a uma redistribuição espacial dessas atividades. Ela também propiciou a expansão dos desequilíbrios socioespaciais, que antes se restringiam majoritariamente às grandes metrópoles e seus entornos metropolitanos. Assim, o desenvolvimento observado em Ribeirão Preto e em locais semelhantes não apenas modificou a configuração geográfica da atividade econômica, mas também reproduziu e acentuou as iniquidades sociais e espaciais em novas áreas urbanas e regionais, evidenciando a complexidade das interações entre desenvolvimento econômico e estruturação espacial.

11 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este trabalho buscou caracterizar brevemente a Região Metropolitana de Ribeirão Preto, explorando os diversos vetores que concorrem para a configuração atual do espaço urbano e metropolitano. A partir da análise desses elementos, procurou-se promover uma reflexão aprofundada acerca das diretrizes emergentes, tanto no âmbito da política urbana quanto da gestão territorial, com o intuito de compreender os processos gerados pela pressão que o território urbano sofre; e unificar pessoas e organizações para uma construção coletiva e legitimada de políticas públicas, tendo em vista a complexidade e heterogeneidade das dinâmicas urbanas.

Dada a diversidade e complexidade dos desafios do desenvolvimento regional, faz-se necessário uma abordagem interdisciplinar e aprofundada nas especificidades regionais e identificação de soluções que possam atender conflitos socioeconômicos, ambientais etc. Evidenciando a urgência de revisitar e questionar o modelo urbano prevalente.

A problemática em torno da expansão da RMRP convoca uma reflexão crítica sobre a eficácia das estruturas urbanas existentes e a busca por alternativas viáveis que promovam a harmonização entre os aspectos ambientais e sociais. O estudo apresentado propôs uma caracterização para compreender as dinâmicas locais e, eventualmente, identificar lacunas que necessitem de atenção imediata.

Consequentemente, o estudo não apenas elucidou as complexidades subjacentes ao desenvolvimento e expansão da RMRP, mas também evidenciou a necessidade de formular estratégias de planejamento e implementação permeadas por uma perspectiva integrativa, a fim de reconhecer e valorizar a conexão existente entre todos os processos que regem a dinâmica urbana em seu contexto metropolitano.

12 REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABREU, Maurício Almeida. **Escritos sobre o espaço e história: A apropriação do território no Brasil Colonial**. 1. ed. Rio de Janeiro: Garamond, 2014. 464 p. v. 1. ISBN 9788576173595.

AMPARO, Paulo Pitanga. **Os desafios a uma política nacional de desenvolvimento regional no Brasil. Interações**: Revista Internacional de Desenvolvimento Local, Campo Grande UCDB, v. 15, ed. 1, p. 175-192, 2014.

ASCHER, François. **Los Nuevos principios del urbanismo**: El fin de las ciudades no está a la orden del día. 1. ed. Madrid: Alianza Editorial, 2004. 96 p. ISBN 9788420641980.

I COLÓQUIO INTERNACIONAL SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL SUSTENTÁVEL, 1., 2007, Florianópolis. **Uma experiência de institucionalização de regiões no Brasil: os COREDEs do Rio Grande do Sul [...]**. Florianópolis: UFSC, 2007. Disponível em: <http://www.cidts.ufsc.br>. Acesso em: 14 fev. 2022.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988.

BRASIL. Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001. **Estatuto da Cidade**. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências.

BRASIL. Lei nº 11.107, de 06 de abril de 2005. **Dispõe sobre normas gerais de contratação de consórcios públicos e dá outras providências**.

BRASIL. Lei nº 13.089, de 12 de janeiro de 2015. **Estatuto da Metrópole**. Altera a Lei nº 10.257 de 10 de julho de 2001, e dá outras providências.

CARGNIN, A. P. **A dimensão territorial no planejamento governamental brasileiro: avanços e limitações na elaboração dos Planos Plurianuais**. 2007. Disponível em: <https://www.researchgate.net>.

DE FARIA, Rodrigo; MIRANDA, Ana Luisa; RIZZATI, Helena. **Urbanismo e urbanização em Ribeirão Preto: História e Desenvolvimento**. Brasília: UnB, 2022. ISBN 978-65-87781-04-4.

DI MÉO, G. **Introdução ao debate sobre a metropolização**. Confins, n. 4, São Paulo, 2008.

ELIAS, Denise. **Globalização e Agricultura: A Região de Ribeirão Preto – SP**. São Paulo, Editora da Universidade de São Paulo, 2003. Coleção Campi, 21.

EMPLASA. **A Região Metropolitana de Ribeirão Preto – Estudo técnico**. São Paulo, 2016.

EIGENHEER, D.; SOMEKH, H. **Formas avançadas de dispersão urbana no vetor noroeste paulista: Eixo São Paulo-Campinas**. Caderno Metropolitano, São Paulo, v.19, n.40, 2017.

FERRO, R. R.; SALEME, E. R. **A fragmentação do poder e a complexidade de governar nas regiões metropolitanas**. 2020. Disponível em: <https://rbeur.anpur.org.br/rbeur/article/view/6063>.

FELDMAN, S. **Entre o Regional e o Metropolitano: Pensamento Urbanístico e MetrÓpole no Brasil na Década de 1950**. Revista USP. N102/ Junho/Julho/agosto 2014.

FELDMAN, S. FERNANDES, A. **O urbano e o regional no Brasil contemporâneo: mutações, tensões, desafios**. EDUFBA, Salvador, 2007.

FURTADO, B. A.; KRAUSE, C.; FRANÇA, C. B. **Território Metropolitano, políticas municipais: por soluções conjuntas de problemas urbanos no âmbito metropolitano**. Brasília, IPEA, 2013.

FRACALANZA, A. P.; CAMPOS, V. N. de O. **Produção social do espaço urbano e conflitos pela água na região metropolitana de São Paulo**. 2006. Disponível em: http://produtos.seade.gov.br/produtos/spp/v20n02/v20n02_03.pdf.

GARSON, S. **Regiões Metropolitanas: porque não cooperam**. Belo Horizonte, Letra Capital, 2009.

GALVÃO, M.V. et al. **Áreas de pesquisa para determinação de áreas metropolitanas**. Revista Brasileira de Geografia, Rio de Janeiro, IBGE, ano 31, n. 4, p. 53-127, 1969.

GEDDES, P. **Cidades em Evolução**. São Paulo, Papirus, 1ª ed., 1994.

GONÇALVES, Maria Flora *et al.* **Regiões e cidades, cidades nas regiões: O desafio urbano-regional**. 1. ed. São Paulo, SP: UNESP, 2003. 728 p. v. 1. ISBN 8571394601.

HAYASHI, C. **Caracterização geográfica, política e socioeconômica da Região Metropolitana de Ribeirão Preto – SP**. Revista Brasileira de Desenvolvimento Regional. Blumenau, 8 (3), p. 89-110, 2020. ISSN 2317-5443

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Cidades. Estatísticas**. 2022. Disponível em: <http://ibge.gov.br>.

JARDIM, M. C.; SILVA, M. R. **Programa de aceleração do crescimento (PAC)**. 1ª ed. São Paulo, UNESP, 2015.

JUNIOR, J. C. C.; COUTINHO, R. **Planejamento estratégico em contexto democrático: lições da América Latina**. Brasília, ENAP, 2014.

LEFÈVRE, C. **Gobernabilidad democrática de las áreas metropolitanas. Experiencias y lecciones para las ciudades latinoamericanas. Gobernar las metrópolis**. Rojas, Cuadrado-Roura & Fernández-Güell (Eds.), BID. 2005.

- LENCIONI, S. **Região e geografia**. 1ª ed. São Paulo, EDUSP, 2014.
- LIPIETZ, Alain. **O capital e seu espaço**. São Paulo: Nobel, 1988. p. 27. ISBN 8521305060.
- MOURA, R.; FIRKOWSKI, O. L. C. de F. **Espaços Metropolitanos: processos, configurações, metodologias e perspectivas emergentes**. 1. ed. Rio de Janeiro, Letra Capital, 2021.
- MARRARA, Thiago. **Estatuto da metrópole: lei 13.089/2015 comentada**. Ribeirão Preto, 2021, USP. ISBN 978-85-86456-15-0
- NETO, A. M.; CASTRO, C. N.; BRANDÃO, A. **Desenvolvimento regional no Brasil: políticas, estratégias e perspectivas**. IPEA, Rio de Janeiro, 2017.
- ONU – HABITAT. **Estado de Las Ciudades de América Latina y el Caribe 2012: Rumbo a una nueva transición urbana**. 2012.
- PIRES, R. R. C.; GOMIDE, A. de A. **Burocracia, democracia e políticas públicas: arranjos institucionais de políticas de desenvolvimento**. Rio de Janeiro, IPEA, 2014.
- PRODANOV, E. C. de F. **Metodologia do trabalho científico: métodos e técnicas da pesquisa e do trabalho acadêmico**. 2ª ed. Novo Hamburgo, 2013.
- RECH, A. U. **Construção das Regiões Metropolitanas: um enfoque à região metropolitana da serra gaúcha**. Rio Grande do Sul, EDUCs, 2015.
- ROCHA NETO, J. M. da. **Cooperação e competição entre políticas públicas no Brasil: os custos da governabilidade no presidencialismo de coalizão**. 2012. Tese (Doutorado). Departamento de Ciências Administrativas, Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 2012.
- ROLNIK, R.; KLINK, J. **Crescimento econômico e desenvolvimento urbano**. Novos Estudos Cebrap, nº 89, 2011.
- SANTOS, B. **Federalismo e Desenvolvimento Urbano**. Cadernos UniFOA, Volta Redonda, ano 1, nº. 1, 2006.
Disponível em: <http://www.unifoa.edu.br/pesquisa/caderno/edicao/01/55.pdf>. Acesso em: dezembro 2022
- SEADE. **Fundação Sistema Estadual de Análise de Dados**. São Paulo: Fundação Sistema Estadual de Análise de Dados, 2016. Disponível em: <http://seade.gov.br>.
- SEADE. **Perfil Regional da Região Metropolitana de Ribeirão Preto**. São Paulo: Fundação Sistema Estadual de Análise de Dados, 2016. Disponível em: <http://seade.gov.br>.
- SILVA, R. M. et al. **Estudos qualitativos: enfoques teóricos e técnicas de coletas de informações**. Sobral, Edições UVA, 2018.

SILVA, S. P. **Avanços e limites na implementação de políticas públicas sob a abordagem territorial no Brasil.** Rio de Janeiro: IPEA, 2013.

SILVA, S. P. **Análise da trajetória institucional de implementação da Política Nacional de Desenvolvimento Regional no Brasil.** Disponível em: <https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/673>. Acesso em: novembro 2022

TAVARES, J. C. **Planejamento Regional no Estado de São Paulo: Polos, Eixos e a Região dos Vetores Produtivos.** 2017. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rbeur/a/BcqwmJ9R6PmdtQwqRb4LNqb/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 2022

TERCI, E.T. **Industrialização e seus impactos na urbanização do interior paulista: uma análise comparada de Americana, Piracicaba e Santa Bárbara D'Oeste.** História Econômica & História de Empresas, v.12, p. 3-69, 2009.

TERCI, E.T. et al. **Desconcentração industrial: impactos socioeconômicos e urbanos no interior paulista (1970-1990).** Piracicaba, 2005.

THÉRY, H.; MELLO, N. A. **Atlas do Brasil: disparidades e dinâmicas do território.** São Paulo, EdUSP, 2005.

VITTE, C. de C. S. **O planejamento territorial e a dimensão espacial do desenvolvimento: algumas das experiências recentes no Brasil.** 2015. Disponível em: <https://www.revistappr.com.br/artigos/publicados/artigo-o-planejamento-territorial-e-a-dimensao-espacial-do-desenvolvimento-algumas-das-experiencias-recentes-no-brasil.pdf>.

VILLAÇA, F. **Espaço intra-urbano no Brasil.** São Paulo, Studio Nobel; Fundação de Amparo à Pesquisa no Estado de São Paulo, 1998.