



Por uma política de desenvolvimento regional para o estado de São Paulo: unidades, governança e orçamento

Elson Luciano Silva Pires¹  

Destaques

- A institucionalização das regiões fortalece o planejamento federativo.
- A construção democrática da regionalização interage atores e agentes.
- A governança regional ativa a coordenação do desenvolvimento.
- A crise fiscal limita os gastos socioeconômicos do orçamento estadual.

Resumo: O objetivo deste ensaio é contribuir para o entendimento do processo de institucionalização de regiões econômicas e políticas e seus direitos fundamentais no estado de São Paulo, como fio condutor para o planejamento socioeconômico e a execução orçamentária integrados da administração pública. A análise metodológica das unidades regionais baseia-se em dados quantitativos e qualitativos relacionados às técnicas de regionalização do território estadual. Assim, o ensaio oferece elementos para que se estabeleça um debate institucional público entre o Poder Executivo Estadual, as prefeituras municipais, os agentes econômicos e os atores sociais das sociedades civis.

Palavras-chave: Região; Desenvolvimento; Federação; Governança; Orçamento.

¹ Professor Titular aposentado do Programa de Pós-Graduação em Geografia da Universidade Estadual Paulista (UNESP), Campus de Rio Claro. O autor agradece aos avaliadores que revisaram a versão anterior deste ensaio, cujas críticas e sugestões muito contribuíram para o aperfeiçoamento desta versão final. Todavia, os erros e imprecisões remanescentes são da minha inteira responsabilidade.



FOR A REGIONAL DEVELOPMENT POLICY IN THE STATE OF SÃO PAULO: UNITS, GOVERNANCE AND BUDGET

Abstract: The objective of this essay is to contribute to the understanding of the process of institutionalization of economic and political regions and their fundamental rights in the state of São Paulo, as a guideline for socioeconomic planning and integrated budgetary execution of public administration. The methodological analysis of the regional units is based on quantitative and qualitative data related to the regionalization techniques of the state territory. Thus, the essay offers elements to establish a public institutional debate between the State Executive Power, the municipal governments, the economic agents and the social actors of the civil societies.

Keywords: Region; Development; Federation; Governance; Budget.

POUR UNE POLITIQUE DE DÉVELOPPEMENT RÉGIONAL DANS L'ÉTAT DE SÃO PAULO: UNITÉS, GOUVERNANCE ET BUDGET

Résumé: L'objectif de cet essai est de contribuer à la compréhension du processus d'institutionnalisation des régions économiques et politiques et de leurs droits fondamentaux dans l'État de São Paulo, en tant que ligne directrice pour la planification socio-économique et l'exécution budgétaire intégrée de l'administration publique. L'analyse méthodologique des unités régionales s'appuie sur des données quantitatives et qualitatives liées aux techniques de régionalisation du territoire étatique. Ainsi, l'essai propose des éléments pour établir un débat institutionnel public entre le pouvoir exécutif de l'État, les gouvernements municipaux, les agents économiques et les acteurs sociaux des sociétés civiles.

Mot-clé: Région; Développement; Fédération; Gouvernance; Budget.

INTRODUÇÃO

Poucas sociedades detêm o poder e a autonomia de decidir sobre a produção de espaço e uso do seu território. Hoje, a construção de um projeto de desenvolvimento econômico regional e territorial integrado, com sustentabilidade socioambiental e estabilidade política, passa pela implementação de *políticas públicas espaciais* que envolve as políticas de ordenamento territorial, ambiental, regional, urbana e rural. Nesse contexto, são ainda indissociáveis o enfrentamento das mudanças climáticas e das desigualdades marcantes entre as diferentes regiões. Fomentar este projeto exige a participação do Estado em conjunto com os agentes econômicos e atores sociais, na prática da concepção compartilhada dessas políticas. Portanto, colocar a política espacial de construção coletiva das regiões e territórios no centro do planejamento econômico, social e ambiental, bem como no controle do

orçamento nos Planos Plurianuais dos Estados e Municípios, seria uma condição necessária para consolidar o pacto federativo brasileiro e alcançar as metas de longo prazo do desenvolvimento. Na prática, seria reverter anos de fragmentação de políticas públicas truncadas, situação bem distante desses objetivos (Pires, 2017, 2022; Steinberger, 2017; Fuini *et al*, 2022).

Embalada por esta perspectiva de descentralização política e de estruturação de uma nova regionalização e governança interfederativa, em 31 de março de 2022, a Secretaria de Desenvolvimento Regional (SDR) propõe a revogação da Lei Complementar 760, de 1º de agosto de 1994, substituindo-a com a promulgação de nova legislação, na forma de um Projeto de Lei Complementar n. 14, Mensagem A - nº 13, enviado pelo Governador do Estado, João Doria. Desde então, encontra-se em tramitação na Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo (ALESP), a construção de uma nova regionalização que deveria ser pactuada, necessária para orientar a intervenção pública e o uso potencial de recursos humanos e socioambientais desiguais, dispersos em todas as regiões do estado².

Nesse cenário, o debate do financiamento das políticas públicas e da participação da administração pública paulista com a sociedade civil visando a um novo ordenamento regional e territorial sustentável, sugere enfrentar desafios institucionais nas políticas de desenvolvimento que podem ser expressos nas seguintes questões: O lento aprendizado das experiências concretas de Câmaras Setoriais (CS) e Arranjos Produtivos Locais (APLs) nas estratégias do desenvolvimento regional pode superar o imediatismo eleitoral de curto prazo dos governantes? Como combinar compromissos constitucionais e orçamentários de longo prazo do Estado com os anseios da sociedade civil e as estratégias de curto prazo dos empresários? Quais as possibilidades, vantagens e desvantagens de uma governança interfederativa com a Lei Complementar de uma nova regionalização do estado? Quais as possibilidades de a estrutura de

² Processo semelhante de reorganização espacial ocorreu no estado da Bahia, iniciado em 2003 e só concluído em 2016, mas prospectando cenários diferentes da ação pública que interagiu governantes com os segmentos organizados da sociedade civil, abdicando das 26 microrregiões definidas pelo IBGE, substituindo-as por 27 “territórios de identidade”, fio condutor dos Planos Plurianuais Participativos e da Política de Desenvolvimento Territorial do estado (Dias, 2016).

gastos do orçamento atender as demandas descentralizadas das políticas sociais e econômicas do Estado com a sociedade civil, sem reacomodação de gastos ou de receitas oriundas de uma reforma tributária?

Consideramos que qualquer alternativa democrática de uma nova regionalização *político-institucional*, cujos alguns pressupostos de descentralização são aqui apresentados, não deve se constituir em uma proposta “de cima para baixo”, que imponha constrangimentos ao planejamento municipal e à gestão formalmente atribuídos aos órgãos setoriais do Estado. A nova regionalização do território estadual deveria ser vista como uma tentativa compartilhada e transparente de negociação do ordenamento territorial planejado, capaz de definir no *médio prazo* uma escala geográfica pactada de integração das políticas públicas entre os agentes e atores das sociedades civis, em regiões e territórios locais institucionalizados, como dimensões espaciais estratégicas de desenvolvimento. Nesta sequência deve ser percebida uma linha mestra de articulação entre regiões/territórios/orçamentos/planejamento e políticas públicas espaciais.

Neste ensaio, a região é entendida como um espaço econômico e geográfico delimitado, organizado, estruturado, sistêmico, que interfere no processo de desenvolvimento de uma determinada área. Ela também é entendida como unidade de planejamento regional e territorial. O Brasil e, em particular, o estado de São Paulo, apresentam-se como um rico laboratório para o estudo da criação, do desfazer e do refazer de regiões. Nossa discussão assume a perspectiva geográfica da região na Geografia Regional, mas incorpora as noções da economia regional e urbana. Assim, as questões referentes ao como regionalizar, como elaborar a divisão regional, ou como proceder a análise regional, todas elas estão relacionadas ao referencial histórico e conceitual descrito, pois foi em seu âmbito que ocorreram e ainda ocorrem os debates acadêmicos e políticos dos fenômenos aqui analisados.

Portanto, o nosso objetivo é partir do estudo aplicado do conceito de região, como possibilidade explicativa da análise espacial e sua relação intrínseca no processo de planejamento e desenvolvimento regional e territorial, para contribuir com o debate atual da construção de regiões políticas e seus direitos

fundamentais no estado de São Paulo, como fio condutor para o planejamento socioeconômico e a execução orçamentária compartilhada da administração direta e indireta. Sugere-se que se estabeleça um debate institucional entre o Poder Executivo Estadual, os agentes econômicos locais, os atores sociais e os prefeitos municipais, para a viabilidade de uma Política Estadual de Desenvolvimento Regional e Territorial, Integrada e Sustentável.

Para uma política pública com esse perfil democrático e participativo em uma sociedade desigual e fragmentada, não é fácil obter consenso para a aprovação de medidas que exigem postura solidária, confiança no cumprimento de acordos e limitações no presente em troca de benefícios futuros. Será difícil avançar em uma nova regionalização na profundidade exigida pelo estado de São Paulo, sem que se incorporem em seu desenho o encaminhamento de soluções de médio e longo prazo para a baixa coesão social, o alto nível de localismo e desconfiança mútua de vários atores. Na prática, pelo Projeto de Lei Complementar, o Poder Executivo do Governo Estadual deveria buscar uma postura federativa descentralizada de governo, por meio de uma estratégia de comunicação que enfatize a importância de que as mudanças compartilhadas em mecanismos de governança democrática trazem benefícios coletivos e tornam as sociedades regionais mais prósperas. No início de implementação desse processo, as relações de causa e efeito não serão facilmente identificadas pelos eleitores e políticos, mas devem ser vistas como processos participativos de aprendizagem pela sociedade que possibilitem formar coalizões regionais. Nesta direção, o importante seria não perder de vista a dimensão espacial e o potencial do Estado e a intervenção dos órgãos públicos.

Para fomentar esse debate, além desta introdução, este ensaio está organizado em cinco seções. A primeira retoma os conceitos de região e os fundamentos técnicos da transição para uma nova regionalização política e institucional no estado de São Paulo. A segunda avalia a atualidade das regiões político-administrativas e as delimitações das suas fronteiras. A terceira aborda a governança interfederativa e desenvolve o papel de uma Secretaria Estadual de Desenvolvimento Regional e Territorial Sustentável (SEDERT), na coordenação geral do processo de regionalização. A quarta apresenta a estrutura da execução

orçamentária do governo estadual na última década, segundo as despesas por funções e suas consequências para o financiamento de uma nova Política Estadual de Desenvolvimento Regional e Territorial Sustentável. Por último, as conclusões.

OS CONCEITOS DE REGIÃO E OS FUNDAMENTOS DA TRANSIÇÃO PARA UMA NOVA REGIONALIZAÇÃO

O termo região faz parte da linguagem corrente de diferentes populações na superfície terrestre, seja nas expressões como região de nascimento, região administrativa, região econômica, região política, região perigosa, região violenta etc. Essa ideia de região indica recortes do espaço que os indivíduos ou grupos sociais elaboram e passam a ser reconhecidos, ou não, socialmente. Esses recortes se multiplicam à medida que a percepção do espaço de cada um se amplia, fazendo-os perceber o homogêneo e o diferente acerca do mundo. A ideia de região se vê presente, portanto, na construção da realidade e faz parte do senso comum. Por isso, há um sentido dialético simultaneamente real e racional (Lencioni, 1999, p. 16-17). No discurso dos governantes, a ideia de região também serve como forma de manipulação política e social dos eleitores, por meio de apelos ao regionalismo, à disputa por recursos orçamentários em nome da defesa de interesses regionais, criando uma identidade entre o político e seus eleitores. Portanto, pensar em região simplesmente como parte de um todo, ou como categoria de análise, ou como conceito, ou como noção, significa utilizar procedimentos completamente distintos. Enquanto parte de um todo, a região traz em si a questão da escala.

Os estudos pioneiros dos geógrafos brasileiros, Maria Adélia de Souza (1976) e Manuel Correia de Andrade (1987), além dos juristas Washington Peluso A. de Souza (1996) e Gilberto Bercovici (2003), todos mostram que nas décadas de 1950 a 1970, as definições de região que mais influenciaram as instituições do Estado brasileiro foram elaboradas pelos economistas franceses François Perroux (1967) e Jaques Boudeville (1973). Ao analisar as relações entre a economia e o espaço, Perroux chegou à definição de três tipos de espaço econômico: homogêneo, polarizado (ou campo de forças) e como conteúdo de um

plano. O espaço econômico polarizado é constituído por polos, que constituem um centro de atração (ou vantagem) e repulsão (ou desvantagem) de forças econômicas. Já no espaço econômico como conteúdo de um plano, todas as relações econômicas estão vinculadas, de alguma forma, ao plano econômico. Partindo desta abordagem, Boudeville distingue três tipos ideais de região: homogênea, polarizada e a região-plano (ou de planejamento). A região homogênea é o agrupamento, no espaço, de unidades que apresentam as mesmas características, tendo suas fronteiras determinadas pela existência ou não da maior uniformidade possível. A região polarizada é um espaço heterogêneo, em que os diversos componentes são complementares, relacionando-se entre si e, especialmente, com o polo dominante de maneira mais intensa do que com outras regiões. Já a região-plano é o espaço cujas diversas partes estão ligadas a uma mesma decisão política, emanada por uma autoridade (localizada ou não na região) para atingir objetivos econômicos inéditos, ou criar regiões polarizadas por meio de polos de desenvolvimento. Centrada nas indústrias motrizes e na participação quase unilateral do Estado na elaboração dos programas de investimentos e organização dos projetos regionais, essas abordagens não conseguiram suprimir a busca de empregos, que possibilitasse o desenvolvimento socioeconômico das regiões.

Nas décadas de 1980 e 1990, a partir de estudos pioneiros da geografia regional e da economia regional e urbana, foram desenvolvidos pelo menos três outros conceitos de região, que também nos servem de referências teóricas para se discutir o caráter e a dinâmica da noção de região. O primeiro conceito refere-se a região - econômica e política - como a organização espacial dos processos sociais históricos de reprodução do capital e da força de trabalho associados aos diferentes regimes de acumulação, onde se imbricam dialeticamente uma forma espacial da luta de classes e uma forma especial de aparecer no produto social e nos pressupostos da reprodução. O que preside o processo de constituição das “regiões” é o modo de produção capitalista, e dentro dele, as “regiões” são apenas espaços socioeconômicos onde uma das formas do capital se sobrepõe às demais, homogeneizando a “região”. Trata-se da regionalização da divisão espacial/regional do trabalho no processo de acumulação, nos processos políticos

e ideológicos. São exemplos pioneiros desta abordagem os estudos de Francisco de Oliveira (1977), Ann Markusen (1987), Jose Luis Coraggio (1987), Neil Smith (1988) e Roberto Lobato Corrêa (1997). Na mesma sequência, a região é concebida como meio para interações sociais e assim constitui-se no terceiro modo de sua conceituação. Trata-se de uma visão política da região com base na ideia de que dominação e poder constituem fatores fundamentais na diferenciação de áreas. São exemplos desta abordagem os estudos de Hauer (1990), Raffestin (1993). O terceiro e último conceito defini a região como um conjunto específico de relações culturais entre um grupo e lugares particulares, uma apropriação simbólica de uma porção do espaço vivido por um determinado grupo e, assim, um elemento constituinte de identidade e representação social. Os estudos de André Frémont (1980), Yi-Fu Tuan (1983), Anne Gilbert (1988, p. 210) e Pierre Bourdieu (1989), são exemplos desta abordagem.

Estes três conceitos de região têm em comum o fato de estarem apoiados na ideia da persistência da diferenciação de áreas, não compartilhando a tese de que o mundo na globalização esteja se tornando homogêneo, indiferenciado e, conseqüentemente, as regiões estejam desaparecendo. Ao contrário, a realidade mostra a percepção da diferenciação espacial e de um processo contínuo de sua transformação (Benko, Lipietz, 1994; Haesbaert, 2010). A regionalização da globalização que se intensificará a partir dos anos 1990, sob o domínio do capital financeiro (Chesnais, 1996), torna mais complexa ainda a fragmentação articulada da superfície terrestre. No Brasil, a estruturação do Multicomplexo Territorial Industrial (Metropolitano/Urbano) Paulista, constituído por um conjunto indissociável de múltiplos complexos territoriais industriais com as metrópoles e cidades do interior, é um exemplo dessa mudança (Selingard-Sampaio, 2009).

Nesse processo, a fragmentação exprime-se na divisão territorial do trabalho que se caracteriza diretamente por especializações produtivas, mas também por outras características sociais, culturais e políticas espacialmente variáveis. A articulação, por sua vez, exprime-se pelos diversos fluxos materiais e imateriais que percorrem a superfície terrestre, integrando pontos e áreas diversos (Santos, 1993). Os fluxos tornaram-se mais densos, mais variados e

multidirecionados. Há diferentes redes recobrando a superfície terrestre que são planejadas e espontâneas, formais e informais, temporárias e permanentes, regulares e irregulares. Fazer, desfazer e refazer as diferenças espaciais tornou-se, de forma mais eloquente, umas das características da economia globalizada, ainda que permaneça a diferença espaço-temporal (Corrêa, 1997).

Com a globalização, o caráter particular da região, não mais dotada de autonomia, em relação ao seu passado, fica claramente evidenciado. Neste sentido, as múltiplas possibilidades de recortar a superfície terrestre tornam a particularidade e a especificidade espacial ainda mais relevantes. São exemplos das indicações geográficas, indicações de procedência e denominações de origens, resultante da luta regional pela proteção dos nomes geográficos (Gonçalves, 2007; Locatelli, 2008).

Frente a este conjunto de referências, para estudar a realidade paulista e refletir sobre uma política de planejamento de desenvolvimento regional no estado, a região precisa ser, invariavelmente, ainda que sem dogmatismos e inflexibilidades, o princípio organizador do espaço e a propulsora do planejamento das políticas públicas de desenvolvimento (Silva, 2017; Matos, Gonçalves, 2019). Na transição de um planejamento menos centralizado para um planejamento mais descentralizado, a nova regionalização para o estado impõe uma dificuldade adicional complexa, pois traz à tona a conformação das regiões político-administrativas existentes e a possibilidade de transformá-las em regiões político-institucionais. Hoje, os princípios correspondem à flexibilidade das relações inter-regionais no processo de integração do território, que garantam vantagens regionais específicas (geoeconômicas, socioambientais e físico-naturais) e a intencionalidade de consolidação do pacto federativo.

Primeiro, como se tem procurado fazer, é fundamental definir as regiões. Quais são, quantas são, onde começam e onde terminam. Esta decisão deve estar amparada pela Constituição do Estado de São Paulo de 1989 (Artigo 153) e a Lei Complementar estadual (nº 760 de 1994), que estabelecem as diretrizes para a organização regional do Estado de São Paulo, por critérios políticos, geoeconômicos e físicos-naturais. De acordo com esse marco legal, a criação de “unidades regionais” é de competência privativa do Estado e deve ser feita por

meio de Lei Complementar. Portanto, a utilização das regiões e dos territórios como plataforma de integração das políticas e das ações de governo, como se propugna no âmbito deste estudo, não se inscreve no centro do planejamento do desenvolvimento regional de “cima para baixo” e nem mesmo do planejamento setorial. Neste sentido, é de suma importância garantir a incorporação das regiões nos programas e agendas de políticas públicas de desenvolvimento regional e metropolitano.

Segundo, deve-se promover uma reforma tributária solidária, justa e sustentável, cujos pontos nodais poderiam incluir uma ampla descentralização na gestão e aplicação dos recursos públicos e uma desconcentração da captação desses recursos do Estado para as Regiões e os Municípios. Atualmente, as Secretarias Estaduais (e municipais) voltadas para as atividades econômicas (agricultura, comércio, indústria, turismo e meio ambiente) não dispõem de recursos ou investem muito pouco nessas atividades.

Terceiro, deve-se estabelecer a nova regionalização pela presença do Estado com a participação dos representantes da Sociedade Civil, para formação e coordenação do planejamento estadual participativo das “economias regionais”. Neste caso, é essencial projetar as regiões no Plano Plurianual Participativo (PPA-P). O Estado deve ainda apoiar os setores de especialização produtiva, para evitar a competição desleal e atenuar os mecanismos da “guerra fiscal” e de subordinação de umas regiões às outras.

Quarto, estabelecer uma relação de diálogo permanente com os sindicatos e organizações que atuam no mercado de trabalho regional, no que diz respeito à representação dos assalariados e trabalhadores, formais e informais. Nas regiões mais carentes, a enormidade do mercado informal de força de trabalho é o “calcanhar de Aquiles”. Ele é uma mescla daquela “herança” de épocas pretéritas com as novas condições propiciadas pela integração das regiões do estado à dinâmica nacional e internacional. Esta situação se agravou com a reforma trabalhista neoliberal, institucionalizada no Governo Temer.

Por último, estabelecer dispositivos de governança que assegurem às regiões a capacidade de desenvolverem sua identidade. Como uma região político-institucional não é apenas uma “economia” (e o é cada vez menos), ela é

principalmente uma sociedade regional, um modo de ser, uma cultura local, que reivindica os direitos e identidades das regiões e das cidades contra a discriminação, a pobreza e as desigualdades. Diante disso, faz-se necessário elaborar um projeto estadual de desenvolvimento regional e territorial vantajoso, capaz de estimular novas experiências de cooperação e coordenação, que assegure oportunidades de coesão territorial, crédito facilitado aos empreendedores individuais e cooperativados, assistência técnica e acesso à tecnologia.

Assentadas na necessária aproximação entre Estado, empresas e sociedade civil, a coesão territorial, a policentralidade e a sustentabilidade representam um sistema de valores que balizam as práticas da vida pública e privada na direção ao enfrentamento do imenso desafio de vencer as carências históricas do desenvolvimento periférico (Egler, Bessa, Gonçalves, 2013). Não menos importante é o acompanhamento do atingimento das metas em torno de programas e projetos comuns, mediante um monitoramento e uma avaliação que persiga o cumprimento dos objetivos previamente definidos por uma estratégia pactuada, e que não dependa apenas de emendas parlamentares, isenções fiscais e subsídios (Carleial; Cruz, 2009).

A ATUALIDADE DAS REGIÕES POLÍTICO-ADMINISTRATIVAS E AS DELIMITAÇÕES DAS SUAS FRONTEIRAS

A preocupação com a regionalização e o planejamento do Estado de São Paulo é bem antiga, se considerada a história desse processo, em relação ao Brasil. Ao longo dos anos 1910-1980, a regionalização e o planejamento regional praticada no estado estruturou o território de polos industriais e urbanos pelos eixos rodoviários, que contribuíram para a formação de um espaço privilegiado de desenvolvimento regional (Souza, 1976; Tavares, 2018). Esses estudos identificam nos processos de dispersão regional e urbana, dois escalões principais na estrutura territorial do Estado: o regional e o sub-regional.

A primeira divisão regional do Estado de São Paulo, para efeito de descentralização administrativa, que serviu de subsídios aos estudos que fundamentariam uma Política de Descentralização Industrial, foi elaborada por

equipe técnica da Secretaria do Planejamento, em 1967, e revista pela Coordenadoria de Ação Regional, da mesma secretaria, em 1970. A segunda, foi elaborada pelo grupo de Análise Territorial da Assessoria de Política Econômica, da Secretaria da Fazenda do Estado de São Paulo, em 1969 (Souza, 1976, p. 110).

Nesta época, foram institucionalizadas, primeiramente, 10 (dez) Regiões Administrativas, além da Grande São Paulo (Litoral, Vale do Paraíba, Sorocaba, Campinas, Ribeirão Preto, Bauru, São José do Rio Preto, Araçatuba e Presidente Prudente). Excluindo a Grande São Paulo, estas regiões agregavam ao todo 50 sub-regiões. Esta primeira institucionalização das regiões administrativas do Estado foi feita pelo decreto n.º 52.576, de 12 de dezembro de 1970.

Após esta primeira regionalização, a principal mudança constatada da rede paulista urbana vai ocorrer no período de 1990 a 2009, com a ampliação do número de municípios nos estratos superiores (regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e centros regionais e sub-regionais), que passaram de 137 para 162. Passaram a integrar o estrato superior da rede urbana 27 municípios, enquanto dois (Guatapará e Piedade) foram excluídos desse grupo. Nesse período, nenhuma aglomeração urbana não metropolitana perdeu municípios, enquanto apenas duas mantiveram sua composição (AU de Ribeirão Preto e a AU de Mogi Guaçu/Mogi Mirim) (EMPLASA, SEADE, 2011).

De 2009 a 2021, foram criadas mais 6 Regiões Metropolitanas, absorvendo antigas Aglomerações Urbanas e microrregiões, como a RM do Vale do Paraíba e Litoral Norte (2012), a RM de Sorocaba (2014), a RM de Ribeirão Preto (2016), e, em 2021 as RMs de Jundiaí, Piracicaba e São José do Rio Preto. Diante desta reorganização e redistribuição espacial, a estrutura da rede urbana paulista passou a ser integrada por 9 regiões metropolitanas e 9 aglomerações urbanas.

Nas nove Regiões Metropolitanas, a estrutura de governança é diversa. Em cada unidade, funciona um Conselho de Desenvolvimento, de caráter normativo e deliberativo, composto por um representante de cada município que a integra e por representantes do Estado, nos campos funcionais de interesse comum (SÃO PAULO. ALESP, 1994, p. 1). É assegurada a participação paritária do conjunto dos municípios em relação ao Estado. Nas RMs, as agências de desenvolvimento são entidades autárquicas, com papel executivo nas questões metropolitanas e

secretariam os Conselhos de Desenvolvimento Metropolitano. Já os fundos de desenvolvimento destas regiões, formados por recursos do Estado e dos municípios, ou são diretamente vinculados à SDM (caso da RMBS e da RMSP), ou à própria Agência (caso da RMC) (EMPLASA, 2011, p. 16).

Por sua vez, as 14 Microrregiões resultam da subdivisão das mesorregiões em espaços que apresentam especialização produtiva, como os APLs, que estruturam as relações de interação e/ou integração funcional com os centros urbanos de sua área de influência. Elas estão mais relacionadas com a produção propriamente dita, distribuição, troca e consumo, incluindo atividades urbanas e rurais e a condição ambiental. Na maioria delas, a delimitação deve considerar os limites das Unidades de Gerenciamento de Recursos Hídricos (UGRHIs) e das áreas de conservação, bem como a condição de adoção de ações regionais comuns, diante das características de homogeneidade físico-territorial e similaridade socioeconômica da unidade regional. Da mesma forma que nas AUs, não há Conselhos Deliberativos de Desenvolvimento na estrutura de governança das micro e mesorregiões. São regiões sem nenhum poder político de decisão.

Em 2021, como apresentado no Quadro 1, a partir desses estudos realizados pela Fundação SEADE (2021, p. 24-25) em convênio com a Secretaria de Desenvolvimento Regional (SDR), chegou-se a um total de 32 regiões no estado.

Quadro 1 - Características Da Rede Urbana e Produtiva Estado De São Paulo

2000		2010		2021	
Rede Urbana	Nº de Mun.	Rede Urbana	Nº de Mun.	Rede Urbana	Nº de Mun.
RM São Paulo	39	RM de São Paulo	39	RM de São Paulo	39
RM Campinas	19	RM de Campinas	19	RM de Campinas	20
RM Baixada Santista	9	RM Baixada Santista	9	RM Baixada Santista	9
AU SJ dos Campos	6	AU SJ dos Campos (1)	19	RM Vale do Paraíba e Litoral Norte	39
AU Guaratinguetá	5	(suprimida)	-	(suprimida)	-

AU Sorocaba	10	AU de Sorocaba	12	RM de Sorocaba	27
AU Limeira/Rio Claro	6	AU Piracicaba (2)	14	RM Piracicaba	24
AU Jundiaí	6	AU Jundiaí	7	RM Jundiaí	7
AU Ribeirão Preto	8	AU Ribeirão Preto	8	RM Ribeirão Preto	30
AU SJ do Rio Preto	3	AU SJ do Rio Preto	5	RM SJ do Rio Preto	37
AU Araraquara/S Carlos	5	AU Araraquara/São Carlos	7	AU Araraquara/São Carlos	26
AU de Bauru	4	AU Bauru	5	AU Bauru	19
AU de Araçatuba	2	AU Araçatuba	3	AU Araçatuba	23
AU Mogi Guaçu/Mogi Mirim	4	AU Mogi Guaçu/Mirim	4	AU Mogi Guaçu/Mirim	4
Centro Sub-regional	-	Centro Sub- regional	-	AU Bragantina	16
Centro Sub-regional	-	Centro Sub- regional	-	AU Franca	18
Centro de Zona A		Centro de Zona A		AU Grandes Lagos	49
Capital Regional		Capital Regional		AU Marília	16
Capital Regional C		Capital Regional C		AU Pontal Paranapanema	32
Centros Regionais (3)	11	Centros Regionais	11	Regiões de Governo/4	210
Estrato superior da rede	137	Estrato superior	162	Estrato superior	-
Demais municípios	508	Demais municípios	483	Demais municípios	-
Total de Municípios	645	Total	645	Total	645
Total de APLs	13	Total de APLs	24	Total de APLs	69

Fonte: Elaboração própria a partir de dados da Emplasa (2011), Fundação Seade (2021), SDE (2021).

Nota: N° de Mun (Número de Municípios); RM (Região Metropolitana); AU (Aglomeración Urbana).

(1) Absorveu a AU de Guaratinguetá; (2) Absorveu a AU de Limeira/Rio Claro; (3) Barretos, Franca, Marília, Presidente Prudente, Atibaia, Botucatu, Bragança Paulista, Catanduva, Itapetininga, Jaú e Ourinhos; (4) Andradina, Assis, Avaré, Barretos, Botucatu, Catanduva, Itapeva, Jaú, Lins, Nova Alta Paulista, Ourinhos, Penápolis, São João da Boa Vista e Vale do Ribeira.

Das 32 regiões, 7 delas permanecem como estão por serem aglomerações urbanas e regiões metropolitanas já constituídas formalmente, com alterações de alguns de seus municípios. Outras 19 regiões foram constituídas a partir das análises das audiências públicas, sendo 3 novas regiões metropolitanas (Jundiaí

e Piracicaba - que deixam de ser AU - e São José do Rio Preto) e 8 novas aglomerações urbanas (Araçatuba, Bauru, Bragantina, Central, Grandes Lagos, Marília, Mogiana e Pontal do Paranapanema). Nove microrregiões obedeceram a critérios de consórcio de municípios (Nova Alta Paulista), políticas regionais (Vale do Ribeira) e características específicas (como Assis, Botucatu e Itapeva). As seis demais áreas foram constituídas a partir das antigas regiões de governo, agora denominadas de “microrregiões” (Andradina, Avaré, Lins, Ourinhos, São João da Boa Vista e a Jaú que incorporou municípios da antiga RA de Campinas). Os consórcios de municípios e os demais agrupamentos têm como base as unidades territoriais das RAs e RGs, sendo que a definição final de quais municípios fariam parte das novas unidades se deu a partir da análise das interações urbanas existentes entre eles, com os dados da REGIC 2018 e da pendularidade demográfica (SEADE, 2021, p. 11).

Portanto, todas essas regionalizações reconhecidas pelo Estado visam, em suma, à criação de regiões-programa para fins das ações de governo, com apoio, ainda que implícito, de um referencial conceitual e técnico. Elas estão centradas na presunção da existência de certo grau de homogeneidade socioeconômica entre municípios funcionalmente articulados e, também, na ideia de conformação de uma organização territorial integrada por municípios limítrofes. Esta organização, por sua vez, estrutura-se por relações funcionais que se dão entre um núcleo, com funções polarizadoras, e municípios que compõem sua área de influência (EMPLASA, 2011, p. 17).

A delimitação espacial da organização regional e territorial adotou três parâmetros complementares às definições legais de aglomeração urbana (AU), mesorregiões e microrregiões. Na configuração de AUs, mantém-se o parâmetro utilizado da existência de relações de trocas funcionais entre municípios (EMPLASA, SEADE, 2011). Entretanto, as unidades regionais foram definidas pelas dimensões do *processo econômico e social* como determinantes, que deve ajudar na dimensão do quadro *ambiental*, como condicionante, e na *rede de comunicação e de lugares*, como elemento central de articulação espacial sistêmica. Estas três dimensões (socioeconômica, ambiental e integrada) possibilitam que o espaço delimitado politicamente das dez Mesorregiões tenha

uma “identidade regional” (Bauru, Ribeirão Preto, São José do Rio Preto, Araçatuba, Presidente Prudente, Marília, Ourinhos/Assis, Itapetininga e Vale do Ribeira). Esta identidade é uma realidade construída ao longo do tempo pela sociedade que aí se formou, com toponímias dadas às regiões e territórios segundo as influências de rio, relevo, posição geográfica, cidade irradiadora, bioma, cultura agrícola ou industrial.

Apesar das medidas adotadas de descentralização política e do processo de desconcentração das atividades econômicas para o interior do estado, a distribuição da população e do Produto Interno Bruto (PIB) confirma a concentração na RMSP: 47,9% da população em 2009 e 56,5% do PIB em 2021. O conjunto de 232 municípios do estado formado pelas nove Regiões Metropolitanas concentrava aproximadamente 77,8% da População em 2020 e 83,1% do PIB estadual em 2018. Sozinha, a RM de São Paulo, concentrava 47,4% e 53,6%, respectivamente. A Macrometrópole Paulista constituída articula indústria e serviços produtivos, com a primeira se tornando intensiva nas localidades adjacentes à metrópole e os segundos, na própria capital (Abdal, 2009).

O conjunto de 203 municípios que compreende as nove Aglomerações Urbanas não metropolitanas, respondia aproximadamente por 11,3% da população estadual em 2020 e 8,1% do PIB em 2018. Os 11 centros regionais isolados possuíam 1,8 milhão de habitantes em 2009, o equivalente a 4,3% da população do estado e 2,6% PIB. Em 2018, entre as Regiões Metropolitanas no interior do estado com maior participação na população e no PIB estadual, destacam-se a RM de Campinas (7,2% e 9,2%), seguida da RM do Vale do Paraíba (5,6% e 5,6%), da RM de Sorocaba (4,7% e 4,1%) e da RM de Piracicaba (3,4% e 3,4%). Em direção ao interior, observa-se o maior peso relativo da RM de Ribeirão Preto (3,5% e 2,9%), que também é a aglomeração que abarca o maior número de municípios (30), seguida da RM de São José do Rio Preto (2,1% e 1,4%). A Microrregião Nova Alta Paulista, Mesorregiões de Ourinhos, Itapeva e Litoral Sul juntas, concentravam 3,3% da população e 2% do PIB estadual (EMPLASA, SEADE, 2011). Apesar de desigualdades regionais expressivas, os subsistemas urbanos consubstanciam uma estrutura policêntrica hierarquizada,

que permite distribuição mais harmônica do desenvolvimento e uma integração mais efetiva entre as suas diversas regiões.

O Quadro 2 resgata a reorganização espacial das 32 unidades regionais do estado distribuída em 9 regiões metropolitanas, 9 aglomerações urbanas e 14 unidades entre mesorregiões e microrregiões, como consta no Projeto de Lei. Nas microrregiões, uma nova política de desenvolvimento deveria privilegiar as micro, pequenas e médias empresas nas atividades industriais e de serviços. Nas áreas rurais, o fortalecimento do beneficiamento de produtos básicos da pequena propriedade agrícola e da agricultura familiar é imperativo para repensar o padrão de produção e consumo e a matriz produtiva estadual, com vistas a preservar o meio ambiente e oferecer alimentação saudável.

QUADRO 2 - Parâmetros e Características das Unidades Regionais
Estado de São Paulo - 2021

Regiões Metropolitanas, Mesorregiões, Microrregiões e Aglomerações Urbanas	Nº de Municípios	Caracterização (2021)	População 2020 (%)	PIB 2018 (%)
RM de São Paulo	39	Grande Metrópole	47,4	53,6
RM da Baixada Santista e do Litoral Norte	13	Capital Regional C	4,1	2,9
RM do Vale do Paraíba [sem Litoral Norte]	35	Capital Regional	5,6	5,6
RM de Sorocaba	27	Capital Regional C	4,7	4,1
RM de Piracicaba	24	Capital Regional B	3,4	3,4
Mesorregião de Campinas	63		12,1	14,8
RM de Campinas	20	Capital Regional	7,2	9,2
RM de Campinas	16	A	1,3	1,0
Microrregião Bragantina	7	Centro Sub-regional B	1,8	3,3
RM de Jundiá	4		0,7	0,7
AU Mogiana	16	Centro Regional C	1,1	0,6
Microrregião São João da Boa Vistas		Centro de Zona A		
		Centro Sub-regional A		

AU Araraquara/São Carlos	26	Capital Regional C	2,3	1,8
Mesorregião de Bauru	73		4,0	2,7
AU de Bauru	19	Capital Regional C	1,4	1,1
Microrregião de Avaré	17	Centro Sub-regional B	0,7	0,4
Microrregião de Botucatu	15	Centro Sub-regional	0,7	0,4
Microrregião de Jaú	12	Centro Sub-regional	0,8	0,5
Microrregião de Lins	10	Centro Sub-regional	0,4	0,3
Mesorregião de Ribeirão Preto	66		5,7	4,5
RM de Ribeirão Preto	30	Capital Regional B	3,5	2,9
AU Franca	18	Centro Sub-regional	1,4	0,9
Microrregião de Barretos	18	Centro Sub-regional	0,8	0,7
Mesorregião de São José do Rio Preto	99		3,7	2,4
RM de SJ do Rio Preto	37	Capital Regional B	2,1	1,4
AU de Grandes Lagos	49	Centro de Zona A	1,0	0,6
Microrregião de Catanduva	13	Centro Sub-regional	0,6	0,4
Mesorregião de Araçatuba	42		1,7	0,8
AU de Araçatuba	23	Capital Regional C	1,1	0,7
Microrregião de Andradina	12	Centro Sub-regional	0,4	0,0
Microrregião de Penápolis	7	Centro Sub-regional	0,2	0,1
Mesorregião de Presidente Prudente	62		2,2	2,3
AU do Pontal do Paranapanema	32	Capital Regional C	1,4	0,8
Microrregião Nova Alta Paulista	30	Centro de Zona	0,8	0,5
Mesorregião e AU de Marília	16	Capital Regional C	0,8	0,5
Mesorregião de Assis/Ourinhos	26		1,1	0,7
Microrregião de Assis	14	Centro Sub-regional A	0,6	0,4
	12		0,5	0,3

Microrregião de Ourinhos		Centro Sub-regional A		
Mesorregião de Itapeva	12	Centro Sub-regional B	0,7	0,3
Mesorregião do Litoral Sul Vale do Ribeira / UGRHI Ribeira do Iguape	21	Centro Sub-regional B	0,7	0,5
Total dos Municípios	645	-	100,0	100,0

Fonte: Elaboração própria a partir de EMPLASA; SEADE – *Rede Urbana e Regionalização do Estado de São Paulo*, 2011; SEADE – *Nova Regionalização do Estado de São Paulo*, 2021.

No turismo, a política territorial deveria valorizar a cultura, o patrimônio histórico e a biodiversidade das regiões, estimulando o turismo de veraneio, a economia solidária e a economia criativa, que tem elevado potencial de inclusão no mercado de trabalho, na geração de renda e inovação social.

O Quadro 3 mostra a importância da diversidade de Arranjos Produtivos Locais (APLs) do interior do estado, no debate do papel das especializações produtivas na nova regionalização da política territorial. Na indústria regional de grande porte nas RMs, também diversificada, emergem os complexos químico, farmacêutico, têxtil, metalmeccânico, material eletrônico, equipamentos de comunicações e de material de transporte e autopeças. Nos APLs, onde predominam micro, pequenas e médias empresas, além de produtos cerâmicos, têxtil e calçados, sobressaem os setores de pequeno e médio porte da agroindústria de alimentos e bebidas, cafés, cervejas artesanais, frutas de mesa e derivados do leite.

Localizados nas Mesorregiões do interior, os APLs de alimentos da agricultura familiar procuram se sobressair nos interstícios do complexo agroindustrial na produção de cana-de-açúcar e de suco de laranja. Da mesma forma, o empreendedorismo das TICs, que tem elevado potencial de inclusão nos mercados de trabalho regional, deve fortalecer os serviços pessoais e os elos das cadeias produtivas e outras iniciativas de cooperativismo, facilitando sobretudo o acesso e o estímulo dos jovens à inovação. Entretanto, o processo de aprendizado para a consolidação de um APL requer uma ação ativa de médio prazo do Estado, capaz de romper com os desafios impostos pela cooperação e competitividade.

QUADRO 3 - Distribuição dos APLs por Unidades Regionais Estado de São Paulo - 2021

Regiões Metropolitanas, Mesorregiões, Microrregiões e Aglomerações Urbanas	APLs 2005-2021
RM de São Paulo	Agroecológico de Osasco (2020/D), Cosméticos de Diadema (2010/C), Eventos de Mairiporã (2020/C), Ferramentaria de Bragança Paulista (2020/D), Jogos Digitais (2020/D), Móveis de Madeira de São Bernardo do Campo (2010/D), Móveis de Madeira de São Paulo (D)
RM da Baixada Santista e do Litoral Norte RM Baixada Santista Microrregião Litoral Norte	Turismo de veraneio, comércio e serviços, parques estaduais da Serra do Mar e Ilha Bela
RM do Vale do Paraíba Microrregião São José dos Campos Microrregião Alto Paraíba UGHI Mantiqueira	Aeroespacial e Defesa de SJ dos Campos (2005/M), Apicultura de Taubaté (2020/C), Cerâmica Artesanal de Cunha (2010/D), Leite e Derivados de Taubaté (2020/D), TIC de SJ dos Campos (2005/M)
RM de Sorocaba Microrregião de Sorocaba Microrregião de São Roque	Aeronáutico de Sorocaba (2020/D), Cerâmica Vermelha de Itu (2010/SC), Cerâmica Vermelha de Tatuí (2020/D), Cervejas Artesanais de Sorocaba (2020/C), Energias Renováveis de Sorocaba (2020/D), Metalmecânico de Sorocaba (2010/D)
Mesorregião de Campinas RM de Campinas Microrregião Bragantina RM de Jundiaí Microrregião Mogiana Microrregião São João da Boa Vista	Alimentos de Hortolândia (2020/D), Cafeicultura de Caconde (2020/D), Cafeicultura de Divinolândia (2021/D), Café de São Sebastião da Gramma (2020/C), Cerâmica Artística de Porto Ferreira (2005/D), Cerâmica de Tambaú (2010/C), Cervejas Artesanais de Campinas (2021/D), Ferramentaria de Bragança Paulista (2020/D), Fruticultura de Jundiaí (2020/SC), Jabuticaba de Casa Branca (2021/SC), Têxtil e Confecção de Americana (2005/D), TIC de Campinas (2005/C), Vitivinicultura de Jundiaí (2020/D)
RM de Piracicaba	Bioenergia de Piracicaba (2010/M), Cerâmica de Revestimento de Santa Gertrudes (2005/C), Joalheria de Limeira (2005/C), TIC de Limeira (2020/D)
Mesorregião de Araraquara/São Carlos	TIC de São Carlos (2020/D)

Aglomeração Urbana de Araraquara	
Mesorregião de Bauru AU de Bauru Microrregião de Lins Microrregião de Botucatu	Apicultura de Itatinga (2020/D), Agropecuário e Agricultura Familiar de Lins (2020/D), Biotecnologia de Botucatu (2021/D), Calçados Femininos de Jaú (2005/D), Produção Audiovisual de Bauru (2021/D), Setor Pet de Cafelândia (2020/SC)
Mesorregião de Ribeirão Preto RM de Ribeirão Preto AU de Franca Microrregião de Barretos	Agronegócio de Jaboticabal (2020/D), Cafeicultura de Franca (2005/C), Calçados Masculinos de Franca (2005/C), Cervejas Artesanais de Ribeirão Preto (2020/D), Cultural de Ribeirão Preto (D), Mandioca de Bebedouro (D), Metalmeccânico de Sertãozinho (2010/D), Saúde de Barretos (2020/C), Saúde de Ribeirão Preto (2005/D), Software/Serviços de Ribeirão Preto (2020/C)
Mesorregião de São José do Rio Preto RM de SJ do Rio Preto AU de Grandes Lagos	Confecções de Jeans de Urupês (D), Joalheira de São José do Rio Preto (2005/D), Limão Tahiti de Itajobi (SC), Mobiliário de Mirassol (2010/D), Saúde e Fármaco de SJ do Rio Preto (2020/SC), TIC de SJ do Rio Preto (2020/C)
Mesorregião de Araçatuba AU de Araçatuba	Calçados Infantis de Birigui (2005/C), Móveis de Madeira de Birigui (2021/SC)
Mesorregião de Presidente Prudente AU do Pontal do Paranapanema Microrregião Nova Alta Paulista	Alimentos, Cerâmica Vermelha de Panorama(2010/D), Software de Presidente Prudente (2020/D), TIC de Presidente Prudente (2020/D)
Mesorregião e AU de Marília	Alimentos de Marília (2005/D), Avicultura de Bastos (2020/SC), TIC de Marília (2020/M)
Mesorregião de Assis/Ourinhos	Economia diversificada baseada nos serviços e agropecuária
Mesorregião de Itapeva	Brinquedos de Laranjal Paulista (2020/D), Cerâmica Vermelha de Tatuí (2020/D), Produção de Mudanças Nativas de Iporanga (C)
Mesorregião do Litoral Sul Vale do Ribeira, UGRHI Ribeira do Iguape	Banana de Registro (2021/D), áreas de turismo e proteção ambiental, remanescentes de Mata Atlântica e maior concentração de Unidades de Conservação do estado
Total	Diversidade produtiva e aproximadamente 70 APLs

Fonte: Elaboração própria a partir de informações da Fundação SEADE, 2021; SDE, 2021.

Nota: Classificação dos APLs pela SDE: (C) Consolidado; (D) Em desenvolvimento; (M) Maduro; (SC) (Sem classificação).

Em meio à alta urbanização e diversidade produtiva comprovada, é provável que nas primeiras plenárias dos 23 Colegiados das Aglomerações Urbanas, das micro e mesorregiões haja questionamentos da proposta de regionalização do governo, talvez até mesmo entre a sua base de sustentação. As modificações podem sugerir agregar microrregiões ou ampliar as já existentes. Diante desta expectativa, é necessário que o GT do Poder Executivo estabeleça um número consensual máximo, por exemplo de 23 Unidades Territoriais não metropolitanas, para dar início ao debate da nova política de desenvolvimento regional e territorial sustentável.

GOVERNANÇA INTERFEDERATIVA E O PAPEL DE UMA SECRETARIA ESTADUAL DE PLANEJAMENTO DO DESENVOLVIMENTO REGIONAL E TERRITORIAL SUSTENTÁVEL

Para a reorganização regional do Estado, no processo permanente de planejamento em cada Unidade Regional, o Projeto de Lei propõe a criação de um arranjo institucional de *Governança Interfederativa*, com apoio de uma Agência Estadual e a participação no Fundo de Desenvolvimento Regional, que possibilitará o cumprimento dos objetivos definidos pela Carta Constitucional Paulista, bem como pelo Estatuto da Metrópole. A Agência Estadual de Desenvolvimento Regional, prestaria apoio técnico e administrativo a todas as 32 Unidades Regionais do estado, de forma descentralizada, por meio de Diretorias Regionais (SÃO PAULO-SDR, 2022).

O sistema integrado para alocação de recursos e prestação de contas estabelecido pelo Estatuto da Metrópole, como integrante da estrutura de Governança Interfederativa, é proposto na forma de um Fundo de Desenvolvimento Metropolitano e Regional – FDMR, para dar suporte financeiro à execução de estudos, programas e projetos que dinamizem potencialidades e vocações regionais, ou resolvam problemas de natureza regional. A alocação desses recursos, advindos da contribuição dos Municípios e do Estado, será feita na subconta correspondente à Unidade Regional. Assim, o FDMR terá uma subconta para cada Unidade Regional, sendo extintos os atuais cinco Fundos de Desenvolvimento Metropolitano. O FDMR contará com um Conselho Gestor cujas atribuições e diretrizes estão contempladas no texto proposto (SÃO PAULO-SDR, 2022, p. 04).

Na ação política de um governo democrático e popular, a implementação das novas regiões no estado de São Paulo poderia se basear em premissas básicas, tais como:

1) *Combater as desigualdades* sociais e regionais; 2) Pautar-se pela sustentabilidade, construindo a *transição ecológica* e preparando a infraestrutura ante a atual emergência climática; 3) Recuperar a *capacidade de planejamento* do Estado, fomentando o desenvolvimento regional, das regiões metropolitanas e dos pequenos e médios municípios; e 4) *Fomento à inovação* na gestão [governança], nos serviços públicos e no setor produtivo, aumentando a competitividade e gerando emprego e renda em todos os setores da economia (Partido dos Trabalhadores, 2022, p. 9).

Para alcançar essas premissas, dever-se-ia promover a regionalização de serviços e políticas públicas de forma horizontal, reconhecendo a diversidade do território na agenda pública e valorizando as especificidades de cada região.

Para a construção desta regionalização, o Poder Executivo deveria ser capaz de elaborar um diagnóstico e um planejamento consistente para debater com os prefeitos e os atores locais públicos e privados, visando conformar ou identificar as vantagens e desvantagens de cada uma das Regiões e superar os entraves ao desenvolvimento regional e local, através de parcerias entre os órgãos governamentais e não governamentais. Esse diagnóstico e o plano de trabalho proposto deveriam orientar a criação de uma Secretaria de Planejamento do Desenvolvimento Regional e Territorial Sustentável (SEDERT) para organizar as novas regiões políticas e territórios solidários, cuja solução dos problemas locais quase sempre ultrapassa as fronteiras administrativas.

A nova SEDERT, que deveria englobar a atual Secretaria de Desenvolvimento Regional (SDR) e de Desenvolvimento Econômico (SDE), e deveria orientar as políticas públicas segundo as demandas expressadas pelas organizações da sociedade, reconhecendo as especificidades de cada região, ofertando instrumentos de desenvolvimento que atendessem a essas características, e que pudessem configurar como princípios norteadores para a criação da nova Secretaria no âmbito estadual. O objetivo primordial da SEDERT seria, na sua concepção, dar sustentação a um processo em que a preocupação do desenvolvimento se integraria não apenas às questões econômicas, mas também sociais e ambientais, onde a riqueza gerada no território, o emprego e a distribuição da renda pudessem adquirir uma dinâmica comum e sustentável.

O planejamento regional e territorial definido pela SEDERT deveria se embasar em três características essenciais: ser capacitador, dialógico e

participativo. Ele deveria ser assumido pela SEDERT como um processo a ser desenvolvido para alcance de uma situação desejada e inédita de um modo eficiente, eficaz e efetivo com o maior aproveitamento de esforços, ativos e recursos humanos disponíveis. Corresponderia a um conjunto de providências a serem tomadas para promoção de um futuro diferente do presente e do passado, em torno de variáveis possíveis de serem atacadas pela organização planejadora, articulada aos Planos Plurianuais Participativos (PPAs-P).

Em termos práticos, para a SEDERT, iniciar-se-ia, por conseguinte, a organização descentralizada e a gestão democrática das ações, definindo-se prazos e responsabilidades, a partir dos Convênios, Programas e Projetos, para montar uma estratégia transparente de contrapartidas, monitoramento e avaliação das ações e projetos. Nesta nova oportunidade, o governo do estado de São Paulo garantiria a constituição de múltiplos espaços de coesão territorial, em múltiplas escalas, para discutir com a sociedade local e as prefeituras municipais as políticas democráticas possíveis. Para integração das escalas e ações dessas políticas, a SEDERT passaria a organizar o Conselho Estadual de Desenvolvimento Regional e Territorial (CEDERT).

OS LIMITES DA EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA PARA A POLÍTICA DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

O Estado capitalista, tal qual se apresenta na atualidade, é uma condensação de uma relação de forças sociais antagônicas, relativamente autônomo em relação à totalidade social (Poulantzas, 1981). Ele é uma instituição jurídica e política derivada das marchas e contradições das relações mercantis, a partir das próprias formas dessa sociabilidade (Mascaro, 2013). Só a partir do Estado de direito, por meio dos governantes, é possível exercer o poder público, a formulação e implantação de políticas que impactem a distribuição de renda e a redução das desigualdades sociais e regionais.

A forma institucional da intervenção do Estado decorre de compromissos institucionalizados entre as classes sociais e, uma vez estabelecidos no Orçamento, criam regras e regularidades na evolução das despesas e das receitas públicas. Conseqüentemente, os compromissos criam regras e regularidades nas

políticas e no modo de distribuição dos gastos públicos (Boyer, 2009, p. 62). Assim, o *regime fisco-financeiro* emergente dessas regras expressa um padrão de relacionamento entre o Estado e a economia, sempre resultante da interação entre a instância político-jurídica e a lógica da acumulação capitalista (Delorme; André, 1983). Nesse sentido, o volume e a composição das despesas governamentais e a distribuição do peso tributário não são determinados pelas leis de mercado, mas, ao contrário, refletem antes (e são estruturalmente determinadas por) conflitos econômicos entre classes e grupos sociais em disputa na sociedade e no Estado (O'Connor, 1977, p. 21).

Com base nessas referências, para a análise da intervenção do Estado e do papel do orçamento público como instrumento de planejamento, foi utilizada a classificação oficial da despesa pública, estabelecida pela portaria número 42, de 14 de abril de 1999, do então Ministério de Orçamento e Gestão (MOG), que estabelece 28 funções de gastos dos governos. A metodologia adotada para a classificação dos gastos agrega 28 funções de governo, que foram agrupadas em quatro categorias analíticas: gasto político (GP), gasto social (GS), gasto econômico (GE) e gasto financeiro (GF). A análise se limita ao orçamento estadual, pois os gastos por regiões do estado não são divulgados.

A trajetória da execução orçamentária do estado de São Paulo registra um perfil distributivo ao longo dos anos na qual os $GS > GF > GP > GE$.

O *gasto social* (GS) representa a parcela das despesas despendida em políticas públicas, cujo objetivo é a provisão dos custos de reprodução da força de trabalho e de bens e serviços meritórios ou do tipo quase-públicos. No capitalismo brasileiro, devido às características intrínsecas destes bens, tais como os seus graus de exclusão e divisibilidade relativa do consumo, o governo pode ofertá-los, desde que não assuma posição monopolista e dê oportunidade a mecanismos políticos e de mercado para alocação de tais recursos (Assistência Social, Previdência Social, Trabalho, Saúde, Educação, Cultura, Desporto e Lazer, Urbanismo, Habitação, Saneamento). No estado de São Paulo, os gastos sociais representam a maior parcela do orçamento e estão concentrados nas despesas com previdência, saúde e educação.

Durante o período 2010-2018, nos governos de José Serra e Geraldo Alckmin, a proporção dos gastos sociais cresceu de 42,65% para 45,65%. No período 2018-2021, no governo de João Doria, esses gastos foram reduzidos para 44,07%, destacando-se a queda com as despesas na previdência social (de 14,94% para 12,87%). Os gastos com educação e saúde mantêm o patamar garantidos pela constituição de 1988, e representam, respectivamente, 18% e 10%, do orçamento estadual. Apesar de apresentar um leve crescimento, as despesas disponíveis para o grupo dos gastos sociais em cultura, desporto e lazer são irrisórias. E mesmo em urbanismo, habitação e saneamento, a proporção dos gastos não atinge sequer 0,5% do orçamento, muito aquém do desafio imposto pelas demandas das populações em cidades e regiões mais carentes. Nesses casos, o governo do estado poderia assumir a coordenação do Sistema Estadual de Saúde, fortalecer a regionalização solidária e compartilhada do SUS com os municípios, apoiar a atenção básica e reorganizar a atenção especializada.

O *gasto financeiro* (GF) representa as despesas do orçamento com a dívida pública. Ele é o principal instrumento, ao lado dos tributos, para financiar as políticas públicas, isto é, para equacionar as ações do Estado na agenda política, social e econômica. No estado de São Paulo, o gasto financeiro representa a segunda maior parcela das despesas do orçamento, principalmente para o refinanciamento da dívida mobiliária e a amortização da dívida pública com a União. Durante o período 2010-2021, a proporção do gasto financeiro aumentou de 25,6% para 29,7%.

O *gasto político* (GP) representa a parcela dos gastos do orçamento realizados por meio de políticas públicas consideradas de domínio exclusivo do governo. Tais políticas correspondem à provisão de bens e serviços e são considerados pela literatura tradicional sobre finanças públicas como bens públicos puros de legitimação do Estado. Devido a esta característica específica, essas funções do Estado não podem ser provisionadas por mecanismos de mercado, sendo considerados como campos de domínio exclusivo do governo (Legislativa, Judiciária, Justiça, Administração, Defesa Nacional, Segurança Pública, Direitos da Cidadania). O GP representa a terceira maior parcela de gastos no orçamento. Durante o período 2010-2018, nos governos de José Serra

e Geraldo Alckmin, a proporção dos gastos políticos cresceu de 19,89% para 21,27%. No período 2018-2021, no governo de João Doria, esses gastos foram reduzidos para 17,69%, destacando-se a queda na participação das despesas com a segurança pública (de 8,69% para 6,97%), o judiciário (de 5,17% para 4,31%) e a administração pública (de 2,13% para 1,86%). Para se contrapor a esta situação, dever-se-ia ampliar os gastos visando uma segurança pública democrática e cidadã, para aumentar a autoestima e valorizar a carreira dos policiais, garantindo melhores salários, condições de trabalho, formação continuada e suporte psicossocial.

Por último, o *gasto econômico* (GE) representa a parcela do orçamento em apoio as atividades econômicas nas quais, tecnicamente, o governo não teria necessidade de se envolver. Entretanto, na prática, os governos assumem tais atividades por necessidade de regulação dos mercados, com intervenções diretas desempenhando atividades empresariais, incentivando e promovendo o desenvolvimento econômico local/regional (Agricultura, Organização Agrária, Indústria, Comércio e Serviços, Comunicações, Energia, Relações Exteriores, Transporte, Gestão Ambiental, Ciência e Tecnologia). Durante o período 2010-2018, nos governos Serra e Alckmin, a proporção dos GE foram reduzidos pela metade, de 11,81% para 6,73%. No período 2018-2021, no governo de João Doria, esses gastos foram incrementados para 8,54%, puxados pelo aumento das despesas com o comércio e serviços (de 0,22% para 1,45%). Apesar de um leve aumento das despesas com a agricultura, indústria, transporte, gestão ambiental, comunicações e energia, a proporção desses gastos não chegam a 0,5% do orçamento, muito aquém do desafio imposto pelas demandas do desenvolvimento econômico das cidades e regiões mais carentes. Na contramão do progresso, as despesas já insuficientes em ciência e tecnologia orientada ao desenvolvimento regional e à geração de emprego e renda, sobretudo para a juventude, foram reduzidas.

Nesse contexto, a autonomia dos governos no estado de São Paulo é muito pequena, incapaz para deliberar sobre o uso das receitas/despesas orçamentárias voltadas para o desenvolvimento regional e territorial sustentável. Daí a necessidade de prioridades e de uma reforma tributária. Do total das despesas em

2021, 29,70% foram direcionadas com gastos financeiros para o pagamento da dívida pública negociada com o governo federal. Esta despesa é bem superior aos gastos direcionados para a educação (18,76%), a previdência social (12,87%) e a saúde (10,54%). Portanto, considerando apenas esses quatro itens, praticamente 70% do total dos gastos do orçamento tem destino predefinido, que resultam da financeirização da dívida e da partilha das rendas públicas determinada pela Constituição de 1988.

O grau de liberdade para ajustes no orçamento depende, ainda, do volume dos recursos orçamentários destinado à cobertura de obrigações com o pagamento dos gastos políticos (17,69%), sobretudo com as despesas de pessoal com a segurança pública (6,97%) e o Judiciário (4,31%), que se transformam em um percentual a mais, reduzindo ainda mais o grau de liberdade do governo estadual para administrar o orçamento. Nesse caso, apenas 8,54% das despesas são direcionadas aos gastos para o desenvolvimento econômico. Destes, 4,95% estão comprometidos com o setor de transporte e 1,45% para apoiar o comércio e os serviços. As despesas com a gestão ambiental, a agricultura, a ciência e a tecnologia, representam apenas 0,80%, 0,66% e 0,60%, respectivamente. Os dados constataam que o espaço para o exercício da autonomia estadual no campo orçamentário no estado é restrito.

Diante das desigualdades regionais, as demandas por recursos do orçamento devem ser crescentes nos territórios que oferecem melhores oportunidades de emprego urbano, em detrimento de cidades pequenas e carentes de serviços básicos. Neles concentra-se um enorme contingente populacional que demanda por gastos sociais com cultura, esporte e lazer, urbanismo, habitação e saneamento, setores que foram expulsos do orçamento por não contarem com garantias financeiras para suprir suas necessidades. Por isso mesmo, como mencionado na introdução deste ensaio, organizar as demandas econômicas e sociais autônomas por Regiões e Territórios, com Fundos próprios, parece a melhor alternativa política para o planejamento estadual integrado, capaz de reduzir as emendas parlamentares como moeda de troca e reduzir o clientelismo político como cultura retrógrada dominante.

CONCLUSÕES

Mesmo apresentando alto índice de riqueza e desenvolvimento humano, a cultura política no estado de São Paulo ainda valoriza pouco as práticas cooperativistas e de construção de consensos políticos, sendo ainda forte o legado de centralismo decisório e de um estilo político centrado na ação dirigida pelo Executivo, reforçando a tradicional barganha política e clientelista. No plano do debate das novas estratégias de políticas públicas espaciais, de início seria preciso reintegrá-la no debate do pacto federativo, através de estruturas regionais e territoriais integradas, estabelecidas por critérios econômicos, políticos e ambientais. Se implementada, esta “nova política” inter-regional também poderia desfavorecer a “velha política” do patrimonialismo na economia e do clientelismo na política, estabelecido por emendas parlamentares e favores oficiais negociados nos gabinetes dos poderes executivo e legislativo.

Diante da complexidade de organização do território paulista, o Projeto de Lei N° 14, com 14 microrregiões, 9 AUs e 9 RMs, expressa bem as dificuldades de concepção e regulação pública de uma rede policêntrica articulada de cidades, em meio aos interesses dos agentes econômicos e atores políticos locais. Com a tramitação do Projeto de Lei na Alesp, urge debater os parâmetros técnicos da regionalização e os fatores explicativos da coesão e da competitividade territorial com cada um dos colegiados previstos nas regiões, seja para referendá-los ou reestruturá-los, visando sempre a formulação compartilhada de uma Política Estadual de Desenvolvimento Regional, Integrada e Sustentável.

Diante do forte processo de concentração da produção e da população em espaços densamente povoados, a baixa capacidade de aplicar recursos do Orçamento para melhorar as condições de moradia, urbanismo e saneamento se revela no pequeno percentual de recursos aplicados na provisão de serviços urbanos, mas também nas atividades produtivas da agricultura, da indústria, do comércio e serviços, da ciência e tecnologias. Portanto, considerando o padrão de distribuição orçamentária dos gastos, o resultado da combinação dos efeitos decorrentes da financeirização da dívida pública e da sobreposição de vinculações constitucionais, normas nacionais, regulação federal e estadual, é pequena a

margem que os governos de São Paulo dispõem para decidir livremente sobre seu orçamento. Esse fato impede que a alocação do recurso orçamentário estadual seja reajustada, no tempo e no espaço, para levar em conta o efeito da dinâmica demográfica e socioeconômica no perfil e na intensidade das demandas da população, com graves prejuízos para a qualidade da gestão pública e da governança territorial. Regras uniformes e inflexíveis, com as vinculações de percentuais do orçamento, parecem não combinar com realidades regionais desiguais e muito distintas.

Esta instabilidade dos fluxos de transferências de recursos federais vinculados a programas nacionais, cuja gestão é de responsabilidade do estado e seus municípios, concorre para reforçar a centralização das decisões e pulverizar os recursos, acarretando desequilíbrios na capacidade de atendimento das demandas da população. O pagamento de demandas parlamentares é comum e lícito, mas há limites da Lei de Responsabilidade Fiscal para que não haja abuso de poder político ou improbidade administrativa. Em tal situação, a participação do Estado com os atores da Sociedade Civil deve ser colocada de maneira menos normativa com os atores locais, mas como objeto de uma negociação institucionalizada, na qual as organizações civis (associações patronais, profissionais, sindicais, políticas e religiosas) possam influenciar na construção de compromissos regionalizados de governança interfederativa.

Diante das pretensões do Projeto de Decreto Lei Nº 14, nunca houve nenhum colegiado regional para debater os problemas e achar soluções vantajosas para os interesses econômicos e culturais de cada região. Uma proposta alternativa de um governo democrático e popular, com participação mobilizada da sociedade civil, deveria se voltar para a construção de uma nova regionalização político-administrativa e institucional, a partir das técnicas de planejamento e regionalização combinadas com os interesses comuns e de pertencimento das populações, captados em plenárias regionais. Distante disso, parece bem nítido que as sociedades regionais desconhecem e não participaram deste processo, e por isso não detêm o poder e a autonomia de decidirem sobre o uso e o direito de ordenamento dos seus territórios. O tema passou despercebido nas eleições de 2023 e, até o momento de conclusão deste ensaio (fevereiro de

2024), a aprovação do Projeto parece não entusiasmar o governo nem os parlamentares na Alesp.

REFERÊNCIAS

- ABDAL, A. **São Paulo, Desenvolvimento e Espaço**: a formação da macrometrópole paulista. São Paulo, Papagaio, 2009.
- ANDRADE, M. C. de. **Espaço, Polarização & Desenvolvimento**: uma introdução à economia regional. 5ª edição, São Paulo: Atlas, 1987
- BENKO, G.; LIPIETZ, A. (orgs). **As Regiões Ganhadoras**. Distritos e Redes: os novos paradigmas da geografia econômica. Oeiras: Ed. Celta, 1994.
- BERCOVICI, G. **Desigualdades Regionais, Estado e Constituição**. São Paulo: Ed. Max Limonad, 2003.
- BOUDEVILLE, J. R. **Os Espaços Econômicos**. São Paulo: Difusão Europeia, 1973.
- BOURDIEU, P. A identidade e a representação: elementos para uma reflexão crítica sobre a ideia de região. In: _____. **O Poder Simbólico**. Rio de Janeiro: Ed. Bertrand, cap. v, 1989.
- BOYER, R. **Teoria da Regulação**: os fundamentos. São Paulo: Ed. Estação Liberdade, 2009.
- CARLEIAL, L.; CRUZ, B. Estratégia de desenvolvimento regional, política pública negociada e novas institucionalidades. **Boletim Regional, Urbano e Ambiental**. Brasília: IPEA, n. 3, 2009.
- CHESNAIS, F. **A Mundialização do Capital**. São Paulo: Xamã, 1996.
- CORAGGIO, J. L. **Territorios en Transición**. Quito: Ciudad, 1987.
- CORRÊA, R. L. Região: a tradição geográfica. In: _____. **Trajetórias Geográficas**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, cap. 9, 1997.
- DELORME, R.; ANDRÉ, Ch. **L'État et l'Économie**: un essai d'explication de l'évolution des dépenses publiques en France, 1870-1980. Paris: Seuil, 1983.
- DIAS, W. J. V. **Territórios de Identidade e Políticas Públicas na Bahia**: gênese, resultados, reflexões e desafios. Feira de Santana: Z Arte Editora, 2016.
- EGLER, C. A. G.; BESSA, V. de C.; GONÇALVES, A. de F. Dinâmica territorial e seus rebatimentos na organização regional do estado de São Paulo. **Revista Franco-Brasileira de Geografia**, n. 19, pp. 1-24, 2013.

- EMPLASA; SEADE. **Rede Urbana e Regionalização do Estado de São Paulo**. 2011. Disponível em:
http://produtos.seade.gov.br/produtos/publicacoes/pub_RedeUrbanaRegionalizacaoE SP_2011.pdf
- FRÉMONT, A. **Região, Espaço Vivido**. Coimbra: Livraria Almedina, 1980.
- FUINI, L. L.; PIRES, E. L. S.; FIGUEIREDO FILHO, W. B.; MENDES, E. L. Os dilemas da governança territorial no Brasil. **Revista Inclusiones - Revista De Humanidades Y Ciencias Sociales**, v. 9, p. 158-180, 2022.
- GILBERT, A. The New Regional Geography in English and French-speaking Countries. **Progress in Human Geography**, 12 (2), 1988.
- GONÇALVES, M. F. W. **Propriedade Industrial e a Proteção dos Nomes Geográficos**: indicações geográficas, indicações de procedência e denominações de origem. Curitiba: Juruá Editora, 2007.
- HAESBAERT, R. **Regional-Global**: dilemas da região e da regionalização da Geografia contemporânea. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2010
- HAUER, J. What about regional Geography After Structuration Theory. In: JOHNSTON, J.; HAUER, J.; HOEKVELD, G. A. **Regional Geography**: Current Development and Future Prospects. London: Routledge, 1990.
- LENCIONI, S. **Região e Geografia**. São Paulo: Edusp, 1999.
- LOCATELLI, L. **Indicações Geográficas**: a proteção jurídica sob a perspectiva do desenvolvimento econômico. Curitiba: Juruá Editora, 2008.
- MARKUSEN, A. R. Região e Regionalismo: um enfoque marxista. **Espaço & Debates**, ano I, n. 2, São Paulo, maio de 1981, pp.61-99.
- MASCARO, A. L. **Estado e Forma Política**. São Paulo: Boitempo, 2013.
- MATOS, F. de O.; GONÇALVES, T. E. Do Planejamento ao Desenvolvimento Regional: notas sobre o conceito de região. **Boletim Geografia**, Maringá, v. 37, n.2, pp. 13-28, 2019. DOI: <https://doi.org/10.4025/bolgeogr.v37i2.39098>
- O'CONNOR, J. **USA: a crise do Estado capitalista**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1977.
- OLIVEIRA, F. de. **Elegia para uma re(li)gião**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1977.
- ONU - ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Transformando Nosso Mundo**: a agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável. Traduzido pelo Centro de Informação das Nações Unidas para o Brasil (UNIC Rio), última edição em 25 de

setembro de 2015. Disponível em: <https://sustainabledevelopment.un.org>. Acesso em: 11 de julho de 2022.

PARTIDO DOS TRABALHADORES. **Programa de Governo Vamos juntos por São Paulo**. 2022. Disponível em: https://haddadoficial.com.br/wp-content/uploads/2022/10/Plano_de_Governo_Haddad13_Digital.pdf. Acessado em: 10 fev 2023.

PERROUX, F. **A Economia do Século XX**. Lisboa: Herder, 1967.

PIRES, E. L. S. (Org.). **Governança de territórios em desenvolvimentos desiguais: uma análise crítica**. São Paulo: Editora Unesp, Cultura Acadêmica, 2022.

PIRES, E. L. S. As modalidades de governança territorial no estado de São Paulo: especificidades institucionais, políticas públicas e lógicas de desenvolvimento. **Revista Política e Planejamento Regional**, Rio de Janeiro, v. 4, n. 2, julho/ dezembro 2017, p. 229-249.

POULANTZAS, N. **O Estado, O Poder, O Socialismo**. Rio de Janeiro: Graal, 1981.

RAFFESTIN, C. **Por Uma Geografia do Poder**. São Paulo: Ed. Ática, 1993.

SANTOS, M. Os espaços da globalização. *In*: Simpósio Nacional de Geografia Urbana, 3., Rio de Janeiro, 1993. **Anais**. Rio de Janeiro: Associação dos Geógrafos Brasileiros, 1993.

SÃO PAULO. ALESP. **Lei complementar nº 760, de 01 de agosto de 1994**. Estabelece diretrizes para a Organização Regional do Estado de São Paulo.

SÃO PAULO. **Constituição Estadual De 05 De Outubro De 1989**. Última atualização: Decisão do Supremo Tribunal Federal, nos autos da ADI nº 5522.

SÃO PAULO. SDE – SECRETARIA DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO. **Programa Estadual de Fomento aos APLs**. São Paulo, 2019.

SÃO PAULO. SDR – SECRETARIA DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL. **Projeto de Lei para Revogação da Lei Complementar 760, de 1º de agosto de 1994**. São Paulo, março de 2022.

SEADE. **A Nova Regionalização do Estado de São Paulo**. São Paulo, 2021.

SELINGARD-SAMPAIO, S. **Indústria e Território em São Paulo: a estruturação do Multicomplexo Territorial Industrial Paulista**. Campinas: Editora Alínea, 2009.

SILVA, S. A. da. **O Planejamento Regional Brasileiro Pós-Constituição Federal de 1988: instituições, políticas e atores**. São Paulo: Annablume, 2017.

SMITH, N. **Desenvolvimento Desigual: Natureza, Capital e a Produção do Espaço**. Rio de Janeiro: Editora Bertrand Brasil, 1988.

SOUZA, M. A. A. de. Regionalização: tema geográfico e político – o caso paulista. **Boletim Paulista de Geografia**, (50), pp. 103-143, 1976.

SOUZA, W. P. A. de. O Planejamento Regional no Federalismo Brasileiro. **Estudos de Direito Econômico**. Belo Horizonte: UFMG, vol. 2, pp. 87-206, 1996.

STEINBERGER, M. (Org.). **Território, agentes-atores e políticas públicas espaciais**. Brasília: Ler Editora, 2017.

TAVARES, J. C. Planejamento Regional no Estado de São Paulo: polos, eixos e a região dos vetores produtivos. **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais**, v. 20, n. 2, maio-agosto, 2018.

TUAN, Yi-Fu. **Espaço e Lugar**. São Paulo: Difel, 1983.

Recebido em 01 de janeiro de 2023
Aceito em 04 de abril de 2024