Universidade de São Paulo
Faculdade de Arquitetura e Urbanismo

Maíra Fernandes

**Entraves do planejamento urbano no Brasil:
dos planos de desenvolvimento integrado
à fragmentação das políticas urbanas na RMSP**

São Paulo
2013

Maíra Fernandes

**Entraves do planejamento urbano no Brasil: dos
planos de desenvolvimento integrado à fragmentação
das políticas urbanas na RMSP**

Dissertação apresentada a Faculdade
de Arquitetura e Urbanismo da
Universidade de São Paulo para
obtenção do título de mestre em
Arquitetura e Urbanismo.

Área de Concentração: Planejamento
Urbano e Regional

Orientador: Dr. Nuno de Azevedo
Fonseca

São Paulo

2013

Autorizo a reprodução e divulgação total ou parcial deste trabalho, por qualquer meio convencional ou eletrônico, para fins de estudo e pesquisa, desde que citada a fonte.

Email: fernandesmaira@yahoo.com.br

Catalogação da Publicação
Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo

Fernandes, Maíra

F363e Entraves do planejamento urbano no Brasil: dos planos de desenvolvimento integrado à fragmentação das políticas urbanas na RMSP / Maíra Fernandes. -- São Paulo, 2013.

161 p.: il.

Dissertação (Mestrado - Área de Concentração: Planejamento Urbano e Regional) – FAUUSP.

Orientador: Nuno de Azevedo Fonseca

1. Planejamento territorial urbano 2. Planos de desenvolvimento integrado
3. Aglomerações urbanas 4. Política urbana I. Título

CDU 711.4

Créditos da capa

Foto: Capão Redondo – Cidade de São Paulo, 2011.

FERNANDES, Maíra.

Entraves do planejamento urbano no Brasil: dos planos de desenvolvimento integrado à fragmentação das políticas urbanas na RMSP.

Dissertação apresentada a Faculdade de
Arquitetura e Urbanismo da Universidade de
São Paulo para obtenção do título de mestre
em Arquitetura e Urbanismo.

Aprovado em:

Banca Examinadora

Prof. Dr. Nuno Fonseca
Orientador / FAU-USP

Julgamento: _____

Assinatura: _____

Professor(a) Dr(a). : _____

Instituição: _____

Julgamento: _____

Assinatura: _____

Professor(a) Dr(a). : _____

Instituição: _____

Julgamento: _____

Assinatura: _____

Àqueles que não desistem da luta por uma cidade menos desigual.

Agradecimentos

Primeiramente, gostaria de agradecer ao Professor Nuno pela dedicação à orientação, e por me mostrar os caminhos que possibilitaram a realização dessa dissertação de mestrado.

Ao Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq), pelo apoio financeiro, de grande importância ao longo meses de concentração.

À Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo (FAU-USP), em particular, a equipe da secretaria de pós-graduação pelo auxílio burocrático.

À banca de qualificação, composta pelas professoras Denise Antonucci e Klára Mori, pelas críticas e recomendações, que puderam nortear melhor o desenvolvimento desse trabalho.

Aos demais professores que contribuíram para a minha formação e elucidação ao longo do mestrado.

À EMPLASA, pela grande contribuição através das entrevistas realizadas e do fornecimento de dados e informações sobre a metrópole de São Paulo.

À minha família, pais, irmãos e sobrinha, pelo carinho e pela compreensão nos momentos de ausência.

Aos amigos, que acompanharam o processo de reclusão e em particular, a Ana, por se empenhar em manter a amizade de muitos anos.

Agradeço, especialmente, ao Jonatas, pela compreensão, pela paciência e, sobretudo, pelo apoio e valiosas contribuições na construção dessa pesquisa. Nenhuma tentativa, por meio das palavras, permitirá expressar a gratidão.

“A cidade de São Paulo dorme com os olhos abertos; atordoam seus ouvidos as crepitações do desenvolvimento; surgem fábricas e arranha-céus, pontes e estradas, como brotam, de súbito, certas plantas selvagens nas terras dos trópicos”.

Eduardo Galeano, *As veias abertas da América Latina*, 1976.

Resumo

FERNANDES, Maíra. **Entraves do planejamento urbano no Brasil: dos planos de desenvolvimento integrado à fragmentação das políticas urbanas na RMSP**. 2013. Dissertação de Mestrado - Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2013.

Este trabalho procura analisar as particularidades do processo urbano no contexto do desenvolvimento do modo de produção capitalista brasileiro, destacando, sobretudo, os aspectos do planejamento urbano na Região Metropolitana de São Paulo. A relação do Estado junto aos mecanismos de acumulação capitalista é determinante e justifica o presente estágio de precariedade observado nas aglomerações urbanas brasileiras. Trata-se de uma sociedade capitalista onde a acumulação entravada serve de base material para assegurar as formas de reprodução social, que impede o pleno desenvolvimento das forças produtivas, bem como das condições da vida urbana. O período desse estudo tem como enfoque as décadas de 1960 e 1970, quando são intensificadas as atividades de planejamento no país e novos elementos são inseridos para a organização das metrópoles, como a elaboração dos planos centralizados e integrados. Porém, mantidos somente no plano discursivo, logo fracassaram. Com o avanço da ideologia neoliberal, a partir da década de 1990, instituições metropolitanas sofreram um progressivo esvaziamento programático e privilegiou-se um modelo de planejamento urbano fragmentado e “despolitizado”. É possível observar, portanto, que as aglomerações urbanas se organizam em função das necessidades intrínsecas do modo de produção capitalista no Brasil e suas particularidades, e que evidenciam as tensões sociais constitutivas da metrópole de uma sociedade de elite. O processo de transformação dessa perspectiva depende da própria transformação da sociedade, no sentido de criar as condições necessárias para instituição de mecanismos capazes de romper com os entraves que prejudicam seu pleno desenvolvimento.

Palavras – chave: planejamento urbano, região metropolitana, sociedade de elite, neoliberalismo, acumulação entravada.

Abstract

FERNANDES, Máira. **Hindrances of urban planning in Brazil: from integrated development plans to fragmentation of urban politics in the RMSP**. 2013. Dissertação de Mestrado - Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2013.

This work intends to analyze the idiosyncrasies of urban process in the context of the Brazilian development of capitalist mode of production, emphasizing the aspects of urban planning of São Paulo Metropolitan Area. The subservient relation between the State and the mechanisms of capitalist accumulation determines the city development and is strictly related to the current terms of urban precariousness, verified in most of the Brazilian urban agglomerations. These terms could be understood by the hindered accumulation, that underlies the forms of ensuring the reproduction of hegemonic players, represented by the Brazilian elite, and at the other side, amongst the cities, it prevents the development of suitable conditions of urban life, improving levels of social reproduction and hence the levels of infrastructure and urban services. In the decades of 1960's and 1970's, at the high wave of the centralized planning, new elements had been brought into reorganization of urban agglomeration, through the development of the superplans, such as the PUB-1968 and PMDI-1971; and shortly thereafter, the first measures are adopted towards the institutionalization of the metropolitan areas. However, with the 1980's expansion of neoliberal ideology, those proposals, with their centralized and integrated features, are abandoned, favoring a fragmented and depoliticized model of urban planning, ratified by the 1988's Constitution. Thus, throughout the 1990's, metropolitan institutions such as EMPLASA suffer a progressive depletion programming, which is worsened by the economic crisis, as the investment in infrastructure and planning are abandoned. Currently, conurbation process induces local agreements according to the needs inherited in special Brazilian circumstances, which highlights social tensions that constitute a metropolis of an elite society. This perspective could be transformed only if society organizes itself so as to break these barriers that undermine its own development.

Key-words: urban planning, metropolitan area, neoliberalism, elite society, hindered accumulation.

Lista de Figuras

Figura 1.1-1 – Taxa de urbanização por estados da federação em 2010.

Figura 1.2-1 – A marcha do povoamento e a urbanização em 1822.

Figura 1.5-1 – Política Urbana segundo Regiões do Brasil (PNDU).

Figura 2.1-1 – Distribuição das principais cidades brasileira no século XX.

Figura 2.2-1 – Regiões Metropolitanas Brasileiras.

Figura 2.3-1 – Região Metropolitana de São Paulo.

Figura 2.3-2 – Evolução da mancha urbana da Região Metropolitana de São Paulo.

Figura 2.4-1 – Esquema metropolitano adotado pelo PUB.

Figura 2.4-2 – Hipótese de estrutura metropolitana em 1990 – PUB.

Figura 2.4-3 – Sistema de parque urbanos e regionais – PUB.

Figura 2.4-4 – Sistema de Metrô recomendado em 1990 – PUB.

Figura 2.4-5 – Sistema de vias expressas recomendado em 1990 – PUB.

Figura 3.3-1 – Tendências de Desenvolvimento da Grande de São Paulo – PMGSP.

Figura 3.3-3 – Estrutura metropolitana da Grande de São Paulo em 2010 – PMGSP.

Figura 3.5-1 – Atual estrutura administrativa da Região Metropolitana de São Paulo.

Lista de Tabelas

Tabela 1.1-1 – População absoluta e taxa de urbanização brasileira em 2010.

Tabela 1.1-2 – Evolução da taxa média geométrica de crescimento das populações urbanas e rurais do Brasil entre 1950 e 2010.

Tabela 1.1-3 – Evolução das taxas de mortalidade e mortalidade infantil brasileira entre as décadas de 1950 e 2010.

Tabela 1.1-4 – Evolução das taxas de natalidade e fecundidade brasileira entre as décadas de 1910 e 2010.

Tabela 1.1-5 – Evolução da expectativa de vida e índice de envelhecimento da população brasileira ao longo do século XX.

Tabela 1.2-1 – População absoluta do Brasil e das principais cidades brasileiras no fim do século XIX.

Lista de Gráficos

Gráfico 1.1-1 – Evolução da taxa de urbanização brasileira (1940 – 2010).

Gráfico 1.1-2 – Evolução da pirâmide etária brasileira nas últimas décadas.

Gráfico 2.3-1 – Taxa de Geométrica de Crescimento Anual da RMSP.

Gráfico 2.3-2 – Vínculos empregatícios (emprego formal) na RMSP em 2008.

Lista de Quadro

Quadro 2.2-1 – Primeiras regiões metropolitanas estabelecidas no Brasil em 1973/1974.

Lista de Siglas e Abreviações

BNDES – Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social

BNH – Banco Nacional de Desenvolvimento

CEASA – Centro Estadual de Abastecimento S.A.

CEF – Caixa Econômica Federal

CNPU – Comissão Nacional de Regiões Metropolitanas e Política Urbana

CODEGRAN – Conselho de Desenvolvimento da Grande São Paulo

COHAB – Companhia Metropolitana de Habitação

Consulti – Conselho Consultivo Metropolitano de Desenvolvimento

EMPLASA – Empresa Metropolitana de Planejamento S/A

EMTU – Empresa Metropolitana de Transportes Urbanos

FDPI – Fundo de Desenvolvimento de Programas Integrados

FGTS – Fundo de Garantia por Tempo de Serviço

Fumefi – Fundo Metropolitano de Financiamento e Investimento

Fundação SEADE – Fundação Sistema Estadual de Análise de Dados

GEGRAN – Grupo Executivo da Grande São Paulo

GEP – Grupo Executivo de Planejamento

IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

I PND – Plano Nacional de Desenvolvimento I

IAB – Instituto dos Arquitetos do Brasil

II PND – Plano Nacional de Desenvolvimento II

IPPUC – Instituto de Pesquisa e de Planejamento Urbano de Curitiba

METRÔ – Companhia do Metropolitano de São Paulo

PIN – Programa de Integração Nacional

PMDI – Plano Metropolitano de Desenvolvimento Integrado

PNDU – Plano Nacional de Desenvolvimento Urbano

PUB – Plano Urbanístico Básico

RMRJ – Região Metropolitana do Rio de Janeiro

RMSP – Região Metropolitana de São Paulo

SAGMACS – Sociedade para Análises Gráficas e Mecanográficas Aplicadas aos Complexos Sociais

SEP – Secretaria Estadual de Economia e Planejamento

SERFHAU – Serviço Federal de Habitação e Urbanismo

SNM – Secretaria Estadual de Negócios Metropolitanos

TGCA – Taxa Geométrica de Crescimento Anual

USP – Universidade de São Paulo

SUMÁRIO

Introdução	13
1 - O processo de urbanização e o planejamento no Brasil	20
1.1 - Aspectos quantitativos da urbanização brasileira	22
1.2 - As origens do processo de urbano no Brasil: trabalho assalariado, a industrialização e a urbanização	30
1.3 - As peculiaridades da acumulação capitalista no Brasil e o estágio predominantemente extensivo	36
1.4 - Projeto de desenvolvimento do país: o planejamento urbano como uma nova estratégia	38
1.5 - O Plano Nacional de Desenvolvimento Urbano (PNDU)	43
2 - O planejamento metropolitano em São Paulo	56
2.1 - O processo de metropolização no Brasil: o auge da urbanização extensiva	58
2.2 - Instituição das regiões metropolitanas no Brasil	62
2.3 - A Região Metropolitana de São Paulo (RMSP)	72
2.4 - O Plano Urbanístico Básico (PUB)	84
3 - O planejamento metropolitano pós 1980	98
3.1 - O planejamento metropolitano sob avanço do neoliberalismo	100
3.2 - A fragilização institucional metropolitana	102
3.3 - Plano Metropolitano da Grande São Paulo (PMGSP)	105
3.4 - Autonomia municipalista pós - Constituição de 1988	117
3.5 - Os Planos Diretores: fragmentação e setorização do planejamento urbano	118
3.6 - A generalização das regiões metropolitanas	125
3.7 - A Inexistência do arranjo de gestão metropolitana	129
Considerações finais	133
Referências bibliográficas	139
Anexos	147

Introdução

As grandes metrópoles têm sido objeto de análise de diversos pesquisadores, que vinculados as diferentes áreas do conhecimento, fazem um enorme esforço no sentido de entender sua dinâmica espacial, sua estrutura, a totalidade complexa de coisas, pessoas, objetos e ações presentes no uso de seu espaço. Nelas, é possível observar a coexistência de atividades econômicas modernas e complexas, com diversos níveis de capital, tecnologia, organização, trabalho, e por outro lado, o espraiamento da pobreza e concentração de população em áreas desprovidas dos meios adequados para sua própria reprodução, isto é, a precariedade das habitações, o exíguo e ineficiente sistema de transporte público, a baixa distribuição da rede de atendimento de saúde pública, entre outros aspectos.

A realização da presente pesquisa foi motivada pela necessidade de se compreender melhor os aspectos relacionados às particularidades do planejamento das aglomerações urbanas no Brasil, buscando seus reflexos na metrópole de São Paulo. Para tanto, a pesquisa tem como objetivo geral analisar a estruturação do espaço, partindo do entendimento de que cada sociedade o organiza de acordo com as necessidades de sua própria reprodução. Desse modo, no caso do Brasil, nota-se que os arranjos espaciais encontram-se vinculados às especificidades de sua formação social, determinando as condições de planejamento urbano, que se alteram conforme são requeridas novas formas de organização. O estudo do planejamento urbano deixa de ser uma análise de contextos isolados e passa a observar a transformação ou artifícios de manutenção da formação social brasileira.

Em meados das décadas de 1950 e 1960, a urbanização brasileira alcança um novo patamar, tendo como expoentes o fenômeno da multiplicação de cidades intermediárias, seguido do processo de metropolização, verificado a partir do aumento significativo de cidades com mais de um milhão de habitantes. Tal processo se traduziu em uma nova complexidade de organização espacial no território nacional e introduziu uma preocupação maior com o futuro das aglomerações urbanas.

Dessa forma, as atividades relacionadas ao planejamento se intensificaram, sob um período marcado por altas taxas de crescimento econômico e diante de um contexto político centralizador, que reconhecia que o acelerado processo de urbanização se difundia em todo território nacional e acarretava em profundas transformações na sociedade brasileira. Assim, o Brasil conhecia as principais tentativas de se estabelecer políticas genuinamente urbanas (DÉAK, 2010 [1999]a).

Dentre os principais resultados desse período, pode-se destacar a criação da primeira instituição com o objetivo de administrar e financiar o desenvolvimento urbano, isto é, o Serviço Federal de Habitação e Urbanismo (SERFHAU), assim como a elaboração do primeiro plano urbano de âmbito nacional, denominado de Plano Nacional de Desenvolvimento Urbano (PNDU), como parte integrante de um plano mais abrangente, o II Plano Nacional de Desenvolvimento (PND), cujos objetivos se pautavam no desenvolvimento do país através do crescimento econômico e da implantação de um novo conjunto de sistemas técnicos e normativos.

Foram gerados, também, debates em torno da tentativa de se estabelecer ações integradas, cujas diretrizes fossem direcionadas ao interesse comum a todos os municípios conurbados de uma mesma aglomeração urbana. Dentro dessa perspectiva, foi elaborada naquele momento, uma série de superplanos integrados, tais como o Plano Doxiadis para o Estado da Guanabara de 1965 e o Plano Urbanístico Básico (PUB) do Município de São Paulo de 1968, que consideravam todos os aspectos constitutivos das metrópoles - desde o ordenamento do uso do solo até implantação de serviços e equipamentos públicos (VILLAÇA, 2010 [1999]).

Paralelamente, havia a necessidade urgente de se criar um aparato institucional pautado em elementos de coordenação e de planejamento urbano centralizado e em uma esfera mais abrangente, isto é, na escala supramunicipal. Assim, outra importante medida foi a institucionalização das primeiras regiões metropolitanas, em meados da década de 1970. Expressava-se, dessa forma, uma nova maneira de gerir as metrópoles, considerando os elevados índices de densidade demográfica, a conurbação entre os municípios vizinhos e demanda por novas funções integradas, que ultrapassam os limites municipais, tais como as políticas de transportes públicos coletivos, saneamento básico e de meio ambiente.

Assim, por meio da Lei Complementar Federal nº 14, de 8 de junho de 1973, a metrópole de São Paulo foi elevada ao patamar de região metropolitana (Região Metropolitana de São Paulo - RMSP), ainda que a conurbação dos municípios adjacentes tenha se iniciado já nas décadas anteriores.

Entretanto, alguns anos após um período de efervescência do uso do planejamento urbano como política de governo, verifica-se o esvaziamento dessas atividades no Brasil, e os planos integrados então elaborados foram sendo abandonados gradativamente (DEÁK, 2010 [1999]a), tornando-se discursivos ou experiências pontuais, setorialistas, ineficazes e vinculadas, por exemplo, aos interesses do setor imobiliário (VILLAÇA, 2010 [1999]).

A partir dos anos 1980, portanto, observa-se a introdução de um novo entendimento sobre a forma como as metrópoles deveriam ser organizadas. Trata-se, de uma maneira geral, do abandono das experiências centralizadas, da fragilização institucional das regiões metropolitanas e da adoção de planos urbanos fragmentados e setorializados. Com a promulgação da Constituição de 1988, institucionaliza-se uma maior autonomia dos municípios, privilegiando tal escala no que diz respeito à formulação e à implementação das políticas urbanas, que se afastaram da abordagem metropolitana. Nesse sentido, e especialmente para as regiões metropolitanas, as possibilidades dos instrumentos urbanísticos não refletem a complexidade das relações existentes entre os municípios, na medida em que se observa a existência de planos individualizados e específicos para cada um (DINIZ & CAMPOLINA, 2007).

Nessa perspectiva, então, cabe questionar: qual a racionalidade do planejamento urbano no Brasil? Quais as perspectivas e os limites do planejamento urbano integrado na Região Metropolitana de São Paulo (RMSP)?

Diante dessas questões centrais, a presente pesquisa traça um conjunto de objetivos específicos que se inicia com levantamento de uma série de aspectos referentes ao processo de urbanização brasileira ao longo ao século XX, evidenciando o momento marcado pela expansão das principais metrópoles do país e a conseqüente necessidade de organizar seu espaço, por meio dos instrumentos de planejamento.

A partir daí, se destaca um novo objetivo, cujo conteúdo direciona o foco da análise para o período de maior intensidade de tais atividades, durante décadas de 1960 e 1970. Para melhor compreensão desse momento, a pesquisa adota uma nova escala de análise, ao conduzir a discussão para a metrópole de São Paulo, observando o rebatimento desse processo na escala metropolitana.

Por fim, e como último objetivo da pesquisa, pretende-se levantar alguns aspectos de uma nova configuração de planejamento urbano adotada após aquele momento, sob o contexto de um ambiente político democrático e, sobretudo, imbuído das ideias neoliberais.

Para a realização dos objetivos expostos acima, a pesquisa parte do pressuposto de que a organização do espaço nacional, necessária para a realização das atividades produtivas no âmbito da acumulação capitalista, é assumida pelo Estado por meio do planejamento territorial e, especialmente nas cidades, por meio do planejamento urbano (DEÁK, 2010 [1999]).

Muitos autores vêm empenhando esforços em compreender suas características, associado ao acelerado processo de urbanização desencadeado no final do século XIX e que já na década de 1970, resulta em um país predominantemente urbano (VILLAÇA, 2010 [1999]; SANTOS, 2005; MARICATO, 1996; DEÁK, 2010 [1999], IANNI, 1971).

Apesar das visões particulares de cada autor, verifica-se um consenso em torno de que processo urbano está diretamente relacionado ao aprofundamento das relações capitalistas no Brasil. Trata-se, segundo Deák (2010 [1999]b) do *estágio extensivo* do modo de produção capitalista, que se caracteriza pelo rápido crescimento da produção de mercadorias, pelo processo de assalariamento, pela intensa migração campo-cidade.

O estágio extensivo se caracteriza, além do rápido crescimento, pelo baixo nível de reprodução da força de trabalho (longos dias de trabalho, precárias condições de habitação, higiene, saúde e educação) possibilitado pela ampla reserva constituída pelos trabalhadores ainda não assalariados; e pela relativamente restrita intervenção do Estado no funcionamento do mercado em franca expansão regulado por altas taxas de lucro. É o capitalismo 'desenfreado' e 'selvagem'(DEÁK, 2002).

A partir daí, a totalidade das condições de produção da economia nacional e as condições de vida da maioria da população concentra-se nas aglomerações urbanas, cujo grau de complexidade requer a presença dos instrumentos de planejamento, no sentido de organizar suas estruturas para a reprodução do modo de acumulação capitalista (DEÁK, 2010 [1999]a).

No entanto, para realizar uma análise da organização do espaço é necessário compreender a natureza de sua estrutura social e de sua forma de reprodução, isto é, uma leitura sobre as particularidades brasileiras existentes nesse processo, que dão origem à maneira através da qual as atividades urbanas têm sido organizadas espacialmente. Para tanto, a pesquisa assume a interpretação realizada por alguns autores (DEÁK, 2010 [1999]; MORI, 1996; SCHIFFER, 2004), na qual o planejamento urbano no Brasil, marcado pela existência de uma série de planos inócuos e de cunho altamente ideológicos (VILLAÇA, 2010 [1999]), “*convive com a dicotomia entre a retórica baseada no interesse comum e a necessidade da manutenção da precariedade e fragmentação das infraestruturas da produção, inclusive as espaciais*” (DEÁK, 2010 [1999]b).

São estabelecidos, dessa forma, mecanismos que impedem a transição do *estágio extensivo* para o *estágio intensivo*, no qual segundo Déak (DEÁK, 2010 [1999]b), há a necessidade do aumento da produtividade do trabalho e do progresso das técnicas de produção, levando à ampliação da atuação do Estado, bem como um planejamento efetivo de suas ações.

Tais mecanismos são uma forma de manutenção do *status quo*, de uma sociedade assentada nas estruturas arcaicas brasileiras (DEÁK, 2010 [1999]b; MORI, 1996). Trata-se da *sociedade de elite* brasileira, denominada por Déak (2010 [1999]b) que, diferentemente de uma sociedade dita burguesa, tem como base material para sua própria reprodução, a *acumulação capitalista entravada*, cujo excedente do processo produtivo, ao invés de ser reinvestido para a ampliação da acumulação, é expatriado.

A acumulação entravada é um processo endógeno, no qual os entraves ao desenvolvimento anteriormente impostos de fora - pela metrópole - foram incorporados, com a Independência, aos processos internos e inerentes à reprodução da sociedade brasileira, a *sociedade de elite*. O antagonismo fundamental da sociedade de elite deriva da submissão do princípio de acumulação ao princípio da expatriação, dando origem a suas características peculiares. Sua história por sua vez é a história da reimposição da primazia da expatriação nas mutantes condições de seus estágios de desenvolvimento (DEÁK, 2002).

Dessa forma, o permanente entravamento estabelece uma estrutura produtiva fragilizada e de baixo progresso técnico, bem como do “*nível de reprodução da força de trabalho manifesto nas precárias condições de vida do trabalhador e diferenças sociais extremas*” (DEÁK, 2010 [1999]b). No plano ideológico, os mecanismos de entravamento são representados como o resultado do atraso intrínseco da periferia do modo de produção capitalista, “*formando a ideologia do subdesenvolvimento, dependência ou globalização*” (DEÁK, 2010 [1999]b).

Tais peculiaridades brasileiras são claramente observadas na forma de organização das aglomerações urbanas, que, de modo geral, endossam o padrão de precárias infraestruturas e, conseqüentemente, das condições de vida da população, planos urbanos inexecutáveis ou apenas experiências pontuais relacionadas a determinados interesses hegemônicos, e, no limite, um meio urbano fragmentado e composto por regiões diferenciadas. (VILLAÇA, 2010 [1999]; DEÁK, 2010 [1999]b).

A concentração de renda e o rebaixamento das condições da vida urbana atingem níveis que seriam inimagináveis nas sociedades burguesas contemporâneas dos países capitalistas 'centrais', semelhantes às condições prevalecentes nessas sociedades --mas por razões diferentes-- em seu estágio de desenvolvimento extensivo (DEÁK, 2010 [1999]b).

Para atender os questionamentos iniciais com base no enfoque metodológico apresentando, a dissertação será dividida três capítulos.

No capítulo 1 será realizado o levantamento de um conjunto de dados estatísticos sobre as características da população brasileira para possibilitar a análise do processo de urbanização durante o século XX e, na seqüência, relacionar tais informações com a

discussão sobre as origens e peculiaridades do planejamento no Brasil, até atingir o período de maior efervescência, representado pelo detalhamento do Plano Nacional de Desenvolvimento Metropolitano (PNDU).

O capítulo 2 tem por objetivo principal aprofundar a análise do período de intensificação das ações de planejamento, evidenciando os reflexos desse processo na organização do espaço da metrópole de São Paulo. Para tanto, será realizada uma discussão teórica sobre as regiões metropolitanas, o seu processo de institucionalização e o detalhamento do primeiro superplano elaborado para São Paulo, o Plano Urbanístico Básico (PUB), em 1968.

Já no capítulo 3 serão abordados os aspectos mais relevantes que, principalmente sob a perspectiva da ideologia neoliberal, contribuíram para o esvaziamento do planejamento urbano, e que, evidentemente, refletiram na organização da metrópole de São Paulo. Será realizado o detalhamento do Plano Metropolitano da Grande São Paulo, elaborado no auge do discurso neoliberal, bem como uma discussão acerca do embate entre a municipalização da política urbana e, contraditoriamente, a generalização das regiões metropolitanas em todo país, a despeito da inexistência de um arranjo administrativo metropolitano.

1 - O processo de urbanização e o planejamento no Brasil

O presente capítulo tem por objetivo realizar uma reflexão acerca da racionalidade do planejamento urbano no Brasil, levantando as ideias dos principais autores que se debruçaram nessa temática, com o intuito de revelar os impasses da política urbana no país. Através da observação de um conjunto de dados estatísticos sobre o processo de urbanização brasileira, serão analisadas as principais características das aglomerações urbanas durante o século XX para, na sequência, relacionar tais informações com a discussão sobre as origens e peculiaridades do planejamento no Brasil.

Essa relação será aprofundada na medida em que o capítulo avança na discussão sobre as formas de inserção da economia no modo de produção capitalista, a partir das interpretações realizadas por autores como Déak (2010 [1999]a), Schiffer (2004) e Mori (1996), que identificam alguns entraves utilizados como base material da reprodução e permanência do *status quo*, estabelecido pela formação social brasileira.

Tais interpretações permitirão traçar uma breve trajetória do planejamento urbano, iniciado nas primeiras décadas do século passado: desde as primeiras medidas urbanísticas de caráter setorial e de embelezamento urbano ao seu auge, algumas décadas mais tarde, com a elaboração de planos nacionais integrados e superplanos. Sob esse ponto de vista, será realizada uma análise detalhada do principal plano de âmbito nacional, realizado no momento em que as atividades de planejamento se intensificam no Brasil.

Denominado de Plano Nacional de Desenvolvimento Urbano (PNDU), sua elaboração foi pensada com base no patamar alcançado pela urbanização brasileira, através da multiplicação de grandes metrópoles e de cidades de médio porte e, como será visto adiante, estabeleceu como diretrizes principais medidas de desconcentração urbana e desenvolvimento de regiões com menor grau de dinamismo.

1.1 - Aspectos quantitativos da urbanização brasileira

As aglomerações urbanas chegam ao século XXI permeadas por diversas atividades e fluxos, cujos conteúdos abrigam grande parte das condições de produção da economia e também das condições de vida da maioria da população.

As informações levantadas no censo demográfico de 2010, realizado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), revelam um aumento de praticamente 23 milhões de habitantes nas áreas urbanas nos últimos dez anos (2000-2010). Tal dado demonstra que o Brasil ainda tem elevado o seu grau de urbanização, que subiu de 81,2% em 2000 para 84,4% em 2010. Segundo o IBGE, esse incremento da população urbana tem sido ocasionado em função de três principais razões: o próprio crescimento vegetativo populacional nessas áreas, a migração rural-urbana e, segundo os critérios utilizados pelo IBGE, a expansão do perímetro urbano de muitas localidades antigamente consideradas rurais (IBGE, 2010).

Entretanto, esse processo não é homogêneo e ocorre no espaço brasileiro de maneira distinta entre as regiões: *“a Região Sudeste continua sendo a mais urbanizada do Brasil, apresentando um grau de urbanização de 92,9%. As Regiões Centro-Oeste e Sul têm, respectivamente, 88,8% e 84,9% de população urbana, enquanto as Regiões Norte e Nordeste são as menos urbanizadas, com mais de ¼ de suas populações vivendo em áreas rurais”* (IBGE, 2010). Essas diferenças podem ser observadas na tabela 1.1-1 abaixo, cujos dados demonstram a população absoluta e a taxa de urbanização por região geográfica do Brasil em 2010.

Tabela 1.1-1 – População absoluta e taxa de urbanização brasileira em 2010.

Unidade Territorial	População	Taxa de Urbanização (%)*
Brasil	190.755.799	84,4
Região Sudeste	80.364.410	92,9
Região Sul	27.386.891	84,9
Região Centro-Oeste	14.058.094	88,8
Região Norte	15.864.454	73,5
Região Nordeste	53.081.950	73,1

Fonte: IBGE - Censo Demográfico, 2010. *Taxa de urbanização - percentagem da população da área urbana em relação à população total.

Em seguida, figura 1.1-1 ilustra a taxa de urbanização por estado da federação. Notam-se as altas taxas registradas no Estado do Amapá, em decorrência da acentuada macrocefalia urbana¹, observada na Região Metropolitana de Macapá, que concentra mais de 75% da população total desse estado.

¹ Alguns autores, como Santos (1982b), definem *macrocefalia urbana* como a massiva concentração da população, das funções urbanas e das atividades econômicas em determinadas metrópoles, o que propicia uma série de processos descompassados, tais como déficit no número de empregos, ocupação desordenada entre outros.

Figura 1.1-1 – Taxa de urbanização por estados da federação em 2010.

Fonte: Elaborado pela própria autora, com base nos dados extraídos do censo demográfico de 2010 (IBGE).

O processo de urbanização no Brasil ocorreu a partir do século XIX, tornando-se generalizado ao longo do século XX. O gráfico 1.1-1 abaixo demonstra a evolução da taxa de urbanização brasileira a partir de 1940 até os anos 2010, possibilitando verificar que, na última década, a população urbana cresceu cerca de 3%. Porém, o maior incremento foi registrado durante a década de 1970, período em que atingiu o seu maior índice representado por 11,55% e, finalmente, ultrapassando a população rural em números absolutos.

Gráfico 1.1-1 – Evolução da taxa de urbanização brasileira (1940 – 2010).

Fonte: Elaborado pela própria autora, com base nos dados extraídos do censo demográfico de 2010 (IBGE).

Na tabela 1.1-2 a seguir, que demonstra as diferentes taxas médias de crescimento populacional registradas nas áreas urbanas e rurais no Brasil desde 1950, é possível verificar a rápida evolução da população nas cidades, bem como o declínio constante das taxas nas áreas rurais até se tornarem negativas a partir da década de 1980. Devido às diferenças regionais, na Região Sudeste esse fato já vinha ocorrendo desde a década de 1960. As taxas registradas para a população urbana indicam crescimento constante até a década de 1970, quando perdem força e apresentam queda até os dias atuais.

Tabela 1.1-2 – Evolução da taxa média geométrica de crescimento das populações urbanas e rurais do Brasil entre 1950 e 2010.

Ano	Taxa média geométrica de crescimento anual*	
	Rural	Urbana
1940	2,33	3,84
1950	1,6	3,91
1960	1,55	5,15
1970	0,57	5,22
1980	-0,62	4,44
1990	-0,67	2,97
2000	-1,31	2,47
2010	-0,65	1,5

Fonte: Elaborado pela própria autora, com base nos dados extraídos das Séries Estatísticas e Séries Históricas do IBGE, 2012. *Porcentual de incremento médio anual da população residente em determinada área, no ano considerado.

Desde as primeiras décadas do século XX, as taxas brutas de mortalidade e natalidade vêm decaindo, porém mais lentamente nos últimos anos, visto que seus patamares já são relativamente baixos. As estimativas do IBGE para a taxa bruta de mortalidade apontam para um valor em torno de 5,82 óbitos por mil habitantes, em 2010. Já em relação à mortalidade infantil, não foi possível encontrar os dados das décadas anteriores a 1940, mas pode-se observar que a partir dessa década, as taxas bastante elevadas apresentam uma contínua queda até os dias atuais. Em 2010, a taxa registrada foi em torno de 15,6 mortes por mil crianças, conforme a tabela 1.1-3 abaixo:

Tabela 1.1-3 – Evolução das taxas de mortalidade e mortalidade infantil brasileira entre as décadas de 1940 e 2010.

Ano	Taxa bruta de mortalidade	Taxa de mortalidade infantil
1940	20,0	150
1950	19,7	135
1960	15	124
1970	9,4	115
1980	8,87	82,8
1990	7,27	48,3
2000	6,65	29,7
2010	5,82	15,6

Fonte: Elaborado pela própria autora, com base nos dados extraídos das Séries Estatísticas e Séries Históricas do IBGE, 2012.

Os dados do IBGE mostram também as altas taxas de fecundidade e natalidade² no início do processo de urbanização brasileira, porém é a partir da década de 1970, que se observa uma queda contínua (tabela 1.1-4), acompanhando o mesmo ritmo dos países desenvolvidos. Estimativas mais recentes apontam um valor de 21,0 por mil nascidos vivos para o ano 2000, caindo para 18,0 por mil nascidos vivos, em 2010. Dentre os fatores que contribuem para essa forte queda, pode-se destacar a forte inserção da mulher no mercado de trabalho, a difusão dos métodos anticonceptivos (a partir de 1960) e o custo social bastante elevado com educação e saúde dos filhos, principalmente no meio urbano. Nessas áreas, o número médio de filhos por mulher caiu de 6,3, em 1960, para menos de 1,9, em 2010.

Tabela 1.1-4 – Evolução das taxas de natalidade e fecundidade brasileira entre as décadas de 1910 e 2010.

Ano	Taxa de Fecundidade	Taxa de Natalidade
1910	7,50	44,9
1920	6,80	44,8
1930	6,20	44,7
1940	6,16	44,7
1950	6,21	43,5
1960	6,28	44
1970	5,76	37,7
1980	4,35	31,87
1990	2,85	23,72
2000	2,38	21,06
2010	1,86	18,0

Fonte: Elaborado pela própria autora, com base nos dados extraídos das Séries Estatísticas e Séries Históricas do IBGE, 2012.

Um dos resultados verificados em relação ao rápido progresso no campo da medicina incorporado pelos países subdesenvolvidos pode ser observado ao longo do período mais expressivo da urbanização brasileira: o aumento considerável da expectativa de vida e maior participação de idosos na composição da população. Conforme a tabela 1.1-5 a seguir, os registros do IBGE indicam um aumento de 30,3 anos na expectativa de vida média dos brasileiros ao longo do século XX, que passou de 43,1 em 1910 para 73,4 em 2010. O avanço da longevidade está correlacionado diretamente às melhorias das

²Segundo o IBGE (2012), a taxa de fecundidade representa a estimativa do número médio de filhos que uma mulher teria até o fim de seu período reprodutivo, mantidas constantes as taxas observadas na referida data. A taxa de natalidade é o quociente entre os nascidos vivos ocorridos em uma determinada unidade geográfica e período de tempo, e a população estimada na metade do período.

condições de vida, das condições sanitárias, a descoberta das vacinas, a invenção dos antibióticos, dentre outros aspectos.

Tabela 1.1-5 – Evolução da expectativa de vida e índice de envelhecimento da população brasileira ao longo do século XX.

Ano	Expectativa de vida	Índice de Envelhecimento da População*
1910	43,1	-
1920	35,2	-
1930	37,3	-
1940	43,1	-
1950	52,3	5,83
1960	52,3	6,41
1970	63,1	7,48
1980	64,7	10,49
1990	69,1	13,9
2000	72,6	19,77
2010	73,4	30,66

Fonte: Elaborado pela própria autora com base nos dados extraídos das Séries Estatísticas e Séries Históricas do IBGE, 2012. *Não foi possível obter no IBGE o índice de envelhecimento nos anos anteriores à década de 1950

Os dados expostos acima demonstram, de uma maneira geral, as rápidas transformações do padrão demográfico, em função do processo de urbanização enfrentado pelo Brasil ao longo do século XX. Como visto anteriormente, aspectos como a queda da taxa de fecundidade e da mortalidade infantil, aliadas à maior expectativa de vida da população, explicitam a evolução das mudanças atualmente verificadas na composição da população por grupos de idade, pois há uma redução significativa na proporção de crianças e um aumento na proporção de pessoas idosas.

Tal dinâmica pode ser verificada na série de gráficos a seguir, cujos dados demonstram as mudanças estruturais na pirâmide etária entre as décadas de 1970 a 2010. Esses dados mostram claramente um país com estrutura etária mais envelhecida e proporcionalmente com um contingente maior de mulheres. Para cada grupo de 100 mulheres, existem 96 homens. Além disso, todas as faixas etárias até 25 anos têm peso menor na população, ao passo que os demais grupos ampliaram sua participação. Na base da pirâmide, a representatividade do grupo de 0 a 4 anos no total da população caiu em torno de 2% na última década e, simultaneamente, a participação da faixa com mais de 65 anos avançou na mesma proporção.

Gráfico 1.1-2 – Evolução da pirâmide etária brasileira nas últimas décadas.

1970

1980

1990

2000

2010

Fonte: Elaborado pela própria autora, com base nos dados extraídos das Séries Estatísticas e Séries Históricas do IBGE, 2012.

1.2 - As origens do processo de urbano no Brasil: trabalho assalariado, a industrialização e a urbanização

Durante mais de três séculos, o Brasil foi um grande arquipélago composto por subespaços regionais de produção agrícola-extrativista-exportadora, que se desenvolviam por meio de suas próprias lógicas estabelecidas nas suas relações com o mundo exterior, isto é, a metrópole colonial (SANTOS, 2005 [1993], p.29). Embora pareçam isolados à primeira vista, tais subespaços estavam, de certo modo, imbricados com os mecanismos de funcionamento do sistema colonialista, no sentido de atender a demanda para acumulação originária do capital na Europa (PEREIRA, 1988, p. 25).

Tais subespaços mantinham essas relações através de suas centralidades, como por exemplo, as cidades de Recife, Salvador, São Paulo, São Luís, Rio de Janeiro e algumas cidades mineiras, como Ouro Preto. No fim do período colonial, estima-se que essas cidades abrigavam um pouco mais que 3 milhões de habitantes, isto é, apenas 6% da população total do país (PRADO Jr, 1953, apud SANTOS, 2005 [1993], p.30). A figura

1.2-1 a seguir, ilustra a configuração do espaço brasileiro, evidenciando as áreas povoadas e áreas sob influência direta das principais vilas e cidades no início do século XIX.

Figura 1.2-1 – A marcha do povoamento e a urbanização em 1822.

Fonte: Aroldo de Azevedo. *Brasil: A terra e o homem*. São Paulo: EDUSP, 1970 apud SCARLATO, F. C. *População e Urbanização Brasileira*. In: ROSS, J. L. S (org.). *Geografia do Brasil*. São Paulo: EDUSP, 1996.

No recenseamento realizado no ano de 1872, somente três das cidades citadas acima contavam com mais de 100 mil habitantes: Rio de Janeiro (274.972 habitantes), Salvador (129.109 habitantes) e Recife (116.671 habitantes). Contudo, tal configuração do espaço brasileiro começa a ser quebrada em função de uma série de eventos que se iniciaram em meados do século XIX, tais como:

- a) O estabelecimento da propriedade privada da terra no Brasil;
- b) O fim da importação do trabalho escravo;
- c) O assalariamento;
- d) A economia cafeeira e o processo de industrialização;
- e) E o próprio processo de urbanização.

A questão fundiária teve um papel central em todo esse processo (MARICATO, 1996; PEREIRA, 1988; DEÁK, 2010 [1999]a). Em 1850, quando a população urbana representava menos de 10% do total, foi promulgada a Lei nº 601 de 1850, regulamentada em 1854, que instituía a regulação do acesso a terra no Brasil.

Anteriormente, não se exigia o aparato jurídico e o Estado legitimava a ocupação ou posse arbitrária como forma de aquisição da propriedade da terra. Com a lei, a única forma de acesso era por meio da compra e venda e o regime de sesmarias foi, definitivamente, abolido (MARICATO, 1996).

Até então, a terra era destituída de valor e o mercado fundiário era pouco expressivo. A riqueza se colocava na propriedade do escravo e não na propriedade de terras, que só tinha significado econômico a partir da rentabilidade que a produção colonial poderia gerar (PEREIRA, 1988, p.26). O escravo sim era o principal “bem” do seu proprietário e sua apropriação significava possibilidade de renda e viabilizava o enriquecimento, já que sem o trabalho escravo não era possível o trabalho na terra³ (MARICATO, 1996; PEREIRA, 1988).

Conforme a propriedade do escravo se inviabilizava, a propriedade da terra ganhava um novo significado. Segundo MARICATO (1996), não é a toa que a Lei Eusébio de Queiróz, que proibia da comercialização e o fim do tráfico de escravos, foi promulgada também no ano de 1850, isto é, com alguns dias de antecedência a Lei de Terras. Era necessário, portanto, minimizar os efeitos da primeira lei, em uma sociedade, na qual o escravo era tido como um instrumento de trabalho.

Assim, tal lei que proibia a vinda de escravos, e que mais adiante impediria a utilização da sua força de trabalho, associada ao fato das terras somente serem adquiridas mediante compra e venda a partir daquele momento, permitia a generalização do trabalho assalariado.

Os novos trabalhadores “livres” eram impossibilitados de ter acesso a terra, na medida em que não possuíam recursos para se tornarem os proprietários. Dessa forma, eram levados a realizar as funções antes exercidas pelos escravos, por meio da venda da força de trabalho em troca do salário (PEREIRA, 1988; DEÁK, 2010 [1999]a).

As transformações das relações de trabalho paralelas ao desenvolvimento da propriedade privada da terra ocorriam com a entrada maciça de imigrantes, como forma de contrabalançar os efeitos da abolição. O discurso do governo brasileiro em retalhar as terras pertencentes ao Estado em pequenas propriedades, que seriam acessíveis após alguns anos de trabalho nas lavouras, atraía os colonos de origem européia a migrarem

³ De acordo com Pereira (1988), o escravo com preço mais elevado era aquele mais rentável, isto é, aquele que iria trabalhar em uma unidade de produção que estivesse mais bem articulada ao capital mercantil em expansão. O escravo era um investimento em capital-dinheiro e o seu preço era definido pela rentabilidade que ele poderia proporcionar ao proprietário. Era um custo fixo e a rentabilidade deveria vir com a produção ligada à exportação, assim como nos intervalos, através de outras atividades como abertura de novas terras a serem exploradas, obras e etc. (PEREIRA, 1988, p.26).

ao Brasil. Assim, segundo Gadelha (1989), “o produto da venda desses lotes destinar-se-ia a subvencionar maciçamente a vinda de colonos, desprezando-se, aparentemente, o trabalhador nativo livre como força de trabalho assalariada” (GADELHA, 1989, p.161).

Muitos vinham para o Brasil e se instalavam, especialmente, nas regiões sul e sudeste, e se acomodavam tanto nas áreas rurais, cujas atividades se baseavam na agricultura comercial voltada para o mercado interno que se formava, como também nas cidades (SINGER, 1987 [1973], p.121). Aqueles que se direcionavam as áreas urbanas se ocupavam no sistema de serviços e produção da cidade, que crescia em função da economia pujante centrada nas novas atividades agroindustriais, pautadas, em grande medida, no cultivo do café.

No primeiro período, entre 1870 a 1900, que marca a intensa migração no país, estima-se a entrada de quase dois milhões de imigrantes (IBGE, 2011) oriundos de países europeus, sobretudo Itália e Alemanha, responsáveis pelo povoamento de cidades como Bento Gonçalves, Blumenau, Garibaldi, Caxias do Sul e Joinville, locais que guardam ainda hoje fortes traços da presença dessas culturas (SCARLATO, 2003 [1996], p. 398). A partir da próxima década, estabelece-se o segundo ciclo de migrações, com expressiva participação da população do leste europeu, japonesa e oriente médio.

Os recenseamentos do fim do século XIX, período em que se generalizava o assalariamento, revelaram que as transformações na dinâmica populacional foram mais significativas nas cidades onde as mudanças naquelas relações de trabalho eram mais consolidadas, tais como Rio de Janeiro, São Paulo e Salvador (SCARLATO, 2003 [1996], p. 426). Em 1900, essas cidades já abrigavam mais de 200 mil habitantes cada uma, conforme demonstrado na tabela 1.2-1 abaixo.

Tabela 1.2-1 – População absoluta do Brasil e das maiores cidades brasileiras no fim do século XIX.

Localidade	1872	1890	1900
Brasil	9.930.478	14.333.915	17.438.434
Rio de Janeiro	274.927	522.651	811.443
São Paulo	31.385	64.934	239.820
Salvador	129.109	174.412	205.813
Recife	116.671	111.556	113.106
Belém	61.997	50.064	96.560
Porto Alegre	43.998	52.421	48.369

Localidade	1872	1890	1900
Niterói	47.548	34.269	53.433
Fortaleza	42.458	40.902	48.369

Fonte:Elaborado pela própria autora, com base nos dados extraídos das Séries Estatísticas e Séries Históricas do IBGE, 2012.

A cultura cafeeira foi fundamental no processo de ampliação do assalariamento, se tornando, dessa forma, uma atividade que necessitava e absorvia cada vez mais a mão-de-obra. Por outro lado, a solução pela imigração permitia aumento dos lucros dos fazendeiros, em função da maior exploração do trabalho livre.

O café, portanto, trouxe a força criadora de uma nova paisagem, modificando o trabalho e a materialização da riqueza. Configurava-se um novo estilo arquitetônico nas construções das fazendas e das cidades do café, que, na verdade, denunciavam as transformações que estavam ocorrendo na economia brasileira (PEREIRA, 1988, p.30). De acordo com Scarlato (2003 [1996])

As significativas mudanças ocorridas na política e no sistema socioeconômico brasileiro, com a introdução do trabalho livre e assalariado a partir do fim do século XIX permitiu paralelamente uma nova orientação na ocupação do território. Alargando para o Brasil os mercados internacionais, o café não somente permitiu a conquista de muitas regiões interioranas como também fortaleceu as bases das novas relações sociais de trabalho livre. Este foi um dos grandes responsáveis pelo crescimento das cidades. A circulação do dinheiro e dos salários criou condições para o desenvolvimento dos mercados urbanos. As cidades passaram a abrigar um número crescente de trabalhadores livres empregados em atividades terciárias, estimuladas pela forma empresarial como os novos fazendeiros organizaram sua economia. (SCARLATO, 2003 [1996], p. 400).

O grande mercado regional formado pela cafeicultura e o conseqüente capital excedente permitiram a constituição de um parque industrial, predominantemente em São Paulo, concentrando espacialmente a instalação de estabelecimentos e firmas do ramo da indústria de transformação cada vez maior – como, por exemplo, a indústria têxtil e alimentícia – em função das vantagens financeiras, comerciais e produtivas que esse estado era capaz de proporcionar.

Tratava-se, na verdade, de uma região mais abrangente, que incluía os estados mais ao sul de São Paulo, bem como parte dos estados de Minas Gerais e Rio de Janeiro, onde as mudanças nos sistema de infraestrutura ocorriam mais intensamente. Assim, a nova materialidade composta pela implantação de estradas de ferro, criação de meios de

comunicação, melhoria dos portos, dentre outros aspectos, atribuíam uma nova fluidez⁴ nessa região do território brasileiro. Conforme Milton Santos é nessa região brasileira que primeiramente se instalaram “*sob os influxos do comércio internacional, formas capitalistas de produção, trabalho, intercâmbio, consumo, que vão tornar efetiva aquela fluidez*” (SANTOS, 2005 [1993], p.29).

Segundo este autor, é com base nessa configuração que se desenvolve a industrialização brasileira, cuja polarização atribuída a essa região mais dinâmica permanecerá ao longo de todo esse processo.

Criou-se, dessa forma, um sistema de incentivos que atraía uma parcela crescente dos trabalhadores rurais às cidades, culminando na formação de um incipiente proletariado urbano. De acordo com Paul Singer (1987 [1973], p.122), existia reservatório de mão-de-obra, composta da grande massa rural confinada na economia de subsistência, que se dirigia às cidades em busca de trabalho e melhorias das condições de vida.

Assim, as cidades passam a se tornar o centro da produção, elevando a um novo patamar as atividades produtivas, isto é, a produção de novas técnicas e/ou de novas necessidades. Ainda segundo Paul Singer (1987 [1973]),

(...) toda esta transferência de atividades do campo à cidade parece ser motivada por uma exigência técnica da produção industrial: a aglomeração espacial das atividades – que se traduz em sua urbanização – parece ser um requisito de sua crescente especialização e conseqüente complementaridade. Há que acrescentar ainda o imenso crescimento das escalas de produção, que torna a especialização econômica rentável e leva ao surgimento de estabelecimentos de grande porte (SINGER, 1987 [1973], p.33).

Em síntese, a partir desse momento, as aglomerações urbanas passam a abrigar as condições de produção da economia e das condições de vida da maioria da população, gerando transformações profundas na estrutura e na dinâmica da sociedade brasileira (DEÁK, 2010 [1999]a, p. 12).

A conjugação desses fatores constituía, dessa forma, as bases para o desenvolvimento do modo de produção capitalista no Brasil e se consolidaria através de um processo único. De acordo com Deák (2010 [1999]a, p.16), o trabalho assalariado, a industrialização e a urbanização não são apenas inseparáveis ou inter-relacionados. São, na verdade, um só processo, de generalização da economia de mercado, determinando, por conseqüência, a intensa urbanização brasileira ao longo do século XX.

⁴ Segundo Milton Santos, “*uma das características do mundo atual é a exigência de fluidez para a circulação de ideias, mensagens, produtos ou dinheiro, interessando aos atores hegemônicos. A fluidez contemporânea é baseada nas redes técnicas, que são um dos suportes da competitividade. Daí a busca voraz de ainda mais fluidez, levando à procura de novas técnicas ainda mais eficazes.*” (SANTOS, 2002, p. 274)

Para Mori (1996), esse processo único trata-se de *um movimento de produção e reprodução da sociedade e do espaço que lhe dá suporte na economia de mercado*, determinando o rompimento dos limites entre as cidades e o campo para o avanço de um espaço unificado do mercado: as cidades e o campo “*passam a fazer parte de um continuum espacial produzido em simultaneidade com o próprio avanço do capital sobre as relações sociais precedentes, no âmbito dos estados nacionais*” (MORI, 1996, p.266).

1.3 - As peculiaridades da acumulação capitalista no Brasil e o estágio predominantemente extensivo

O processo descrito acima se constitui, de acordo com a leitura que vem sendo realizada por autores como Deák (2010 [1999]b) e Mori (1996), o desenvolvimento da economia capitalista no Brasil em seu estágio de acumulação predominantemente *extensivo*. Trata-se de um período marcado pela generalização da forma-mercadoria mediante ao rápido crescimento da sua produção e, sobretudo, da difusão do trabalho assalariado em detrimento das relações pré-capitalistas de produção (DEÁK, 2010 [1999]b).

No entanto, cabe ressaltar que o processo brasileiro apresenta particularidades, pautadas em uma formação social especificamente brasileira, que Deák (2010 [1999]b) denomina de *sociedade de elite*⁵, cujas origens datam do período colonial e sustenta sob o princípio é a *acumulação entravada* (DEÁK, 2010 [1999]b).

(...) a base material dessa sociedade é a reprodução de uma peculiar modalidade de acumulação, ou desenvolvimento, que tem origem no status colonial do Brasil anterior a Independência (1822) e reproduzido desde então. Nesse processo, o excedente produzido pela sociedade é dividido, em duas partes, uma das quais é reinvestida na expansão da produção (e nesse sentido, é reprodução ampliada, um processo de acumulação), enquanto a outra parte é constantemente drenada e enviada para o exterior – expatriada⁶, sem qualquer tipo de contrapartida, de forma que muito pouco é acumulado. É acumulação, então, mas não de todo o excedente produzido, daí a denominação de acumulação entravada. (DEÁK & SCHIFFER, 2007, p.8).

Segundo o mesmo autor, essas condições sociais e políticas peculiares verificadas no Brasil, impuseram características na estrutura econômica do país que seriam consideradas como fraquezas estruturais em uma sociedade burguesa de países de capitalismo avançado, como por exemplo:

- a) Taxas de juros astronômicas;

⁵ Distinta da classe burguesa, presente em países de capitalismo avançado.

⁶ “Sob a forma de pagamento de juros, remessa de lucros, termos desfavoráveis de comércio e crônico déficit em serviços (pagamento de fretes e seguros no comércio exterior)” (DEÁK, 2010 [1999]b, p. 8).

- b) Desnacionalização da produção, especialmente em áreas-chave da indústria; e
- c) Infraestrutura precária.

Estes itens são alguns dos principais instrumentos que viabilizam a contínua reprodução da *sociedade de elite* brasileira e que acaba por introduzir um entrave permanente ao pleno desenvolvimento das forças produtivas internas, acarretando, por exemplo, consequências nocivas ao processo de industrialização brasileiro.

Dessa forma, o desempenho da indústria brasileira é marcado por um ciclo de períodos ascendentes e sucessivas interrupções, em função das políticas econômicas adotadas que asseguravam as condições da *acumulação entravada* nos moldes capitalistas.

Ademais, em períodos de retomada do processo industrial, a produção interna é controlada pelo capital estrangeiro, sobretudo, a produção de bens de capital⁷. Conforme Mori (1996),

(...) ao invés de constituírem parte de um processo contínuo – mais exatamente, sustentado – de capacitação tecnológica nacional, os movimentos industrializantes sempre se realizam *ad hoc*, provocados pelo esgotamento das condições internas de reprodução social em consequência dos entraves à acumulação periodicamente levantados, para serem logo reimpostas. (MORI, 1996, p. 180).

Não obstante, o Brasil se modernizou e alargou seu contexto econômico, ainda que com base em uma indústria incipiente. Segundo Maricato (1996), com a “*industrialização, urbanização, expansão da classe média, assalariamento, produção de bens de consumo durável, o Brasil pós anos 50 se constitui o simulacro da modernidade*”. No período de maior crescimento da população urbana, isto é, de 1940 a 1980 o PIB brasileiro cresceu a índices superiores a 7% ao ano.

Foi necessário também que o espaço nacional se unificasse de tal forma que fosse possível o estabelecimento da lógica da produção e da circulação de mercadorias, necessário para a viabilização da economia capitalista no Brasil. Para tanto, foi imprescindível a ampliação do mercado interno unificado e da integração do território, por meio da implantação de infraestrutura, como por exemplo, de transportes e de telecomunicações (MARICATO, 1996; DEÁK, 2010 [1999]a).

Além disso, considerando os arranjos espaciais herdados dos ciclos econômicos anteriores que, sobretudo, compuseram o período colonial, intensificaram-se as

⁷ Trata-se, conforme Deák (2010 [1999]b) da atrofia do Departamento I: “*os ramos de produção dos meios de produção – onde se dá a definição das técnicas de produção e assim, o progresso técnico – é excluída a todo custo, o que resulta em acefalia, vulnerabilidade e ausência de progresso técnico da estrutura produtiva como um todo*”.

desigualdades regionais, concentrando ainda mais o dinamismo econômico no centro-sul do Brasil. Conforme Scarlato (2003 [1996]),

o processo de modernização, implantado pelas relações capitalistas de produção, e a conseqüente ampliação dos mercados internos foram responsáveis pela estruturação de importantes e prósperas cidades na região Centro-Sul (SCARLATO, 2003 [1996]) .

Diante desse contexto de crescimento econômico, do papel de predominância das aglomerações urbanas na totalidade da economia brasileira, das demandas tanto de unificação do espaço como de implantação de infraestruturas e também da diminuição das desigualdades regionais, fez-se necessário que o Estado ampliasse sua participação na vida econômica e política do país (MARICATO, 1996).

Basicamente, já a partir dos anos 1930, que a escala alcançada pela urbanização provoca iniciativas por parte do Estado e modificações na esfera pública: *“É o nascimento do planejamento e em particular, do planejamento urbano, cujos primórdios podem ser situados no Estado Novo”* (DEÁK, 2010 [1999]a, p.12). Para este autor, o planejamento urbano é compreendido como

(...) o conjunto das ações de ordenação espacial das atividades urbanas que, não podendo ser realizadas ou sequer orientadas pelo mercado, tinham que ser assumidas pelo Estado, tanto na sua concepção quanto na sua implementação (DEÁK, 2010 [1999]a, p.13).

Porém, a especificidade da estrutura social brasileira, levantada anteriormente e relacionada à reprodução da *sociedade de elite*, fraciona o desenvolvimento econômico e social, na medida em que enfraquece a possibilidade de institucionalização de políticas comprometidas com o pleno desenvolvimento das forças produtivas internas: *“O Estado do Brasil era um Estado nacional, mas embargado por instâncias sub-nacionais e entraves funcionais institucionalizados que o fragilizavam e dele fizeram o 'gigante com pés de barro’”* (DEÁK, 2010 [1999]a, p. 16).

1.4 - Projeto de desenvolvimento do país: o planejamento urbano como uma nova estratégia

Quanto mais se aprofundavam as relações capitalistas de produção, maior era a necessidade de intervenção por parte do Estado. A forma como era organizada o espaço brasileiro até aquele momento determinou uma maior intervenção estatal e, por fim, algumas ações de planejamento no Brasil: é a partir dos anos 1930 que elas são ampliadas, com intuito de conduzir um novo projeto, pautado no desenvolvimento econômico.

Dessa forma, o Estado seria o principal indutor da diversificação industrial, especialmente, no que se refere ao fornecimento de subsídios financeiros para os investimentos privados. Na medida em que estimulava esse processo com o desenvolvimento das forças produtivas, o Estado garantia a possibilidade de expansão da lógica da produção e da circulação de mercadorias e do consumo, fornecendo as condições materiais para sua realização⁸ (idem, 2003).

Trata-se do período denominado de *nacional-desenvolvimentista* da história brasileira, que se inicia nos anos 1930, a partir do contexto de crise econômica mundial e de guerras entre as principais potências. De acordo com Mindlin (2003), esse período teve seu auge durante os anos 1950, difundindo os ideais industrializantes em determinadas camadas das classes detentoras dos recursos financeiros e dos meios de produção (idem, 2003).

Foi durante esse período que os principais documentos de planejamento de Estado, tais como o Plano de Metas (1956) do governo Juscelino Kubistchek foram desenvolvidos, com base na absorção dos seguintes instrumentos de gestão: controle de setores estratégicos, integração do espaço nacional, novos sistemas de engenharia, telecomunicações, estradas, aeroportos, sistemas de transmissão de energia elétrica, entre outros.

No entanto, na passagem das décadas de 1950 e 1960, o nacional-desenvolvimentismo é acometido por sucessivas crises políticas, que culminaram no golpe militar em 1964. Segundo Mori (1996), tal evento se apresentou como um mecanismo instituído para preservar as condições de reprodução da *sociedade de elite*.

(...) nos anos 1960 amadureceu uma nova crise, em que as forças sociais a favor da ampliação da intervenção estatal no processo econômico, e de uma atuação estatal voltada à redução das grandes desigualdades econômico-sociais do país, foram derrotadas por meio de um golpe militar preventivo, de preservação das condições de dominação da elite. O ciclo de desenvolvimento industrial então implementado restringiu a produção industrial interna aos bens de consumo durável sem a ampliação do departamento I, dos meios de produção. (MORI, 1996, p.187).

Após a instituição do governo militar, o país passa por um período marcado por altas taxas de crescimento econômico (superiores a 10%), conhecido como o *milagre brasileiro*. Também nesse momento, as grandes cidades dos principais estados

⁸Nesse momento, as orientações CEPAL, como contexto ideológico, influenciaram o pensamento econômico brasileiro e latino-americano, pois as teorias econômicas existentes até esse período não se mostraram suficientemente abrangentes para estimular um crescimento econômico capaz de desenvolver as forças produtivas, promover a integração territorial, ampliar a divisão do trabalho nas diferentes regiões, entre outros fatores. Nesse sentido, o uso ampliado da teoria cepalina no Brasil, especialmente nos anos 1950 e 1960, contribuiu significativamente para elaboração do planejamento socioeconômico, seja por meio de circuitos de produção do conhecimento (universidades, centros acadêmicos), mas também em instituições oficiais e das políticas públicas (MINDLIN, 2003).

brasileiros começavam a sentir os efeitos da metropolização, isto é, o crescimento acelerado, a expansão da malha urbana, a conurbação dos municípios e, por outro lado, o surgimento de uma série de problemas originários da concentração de atividades produtivas, estabelecidas no seio processo de reprodução capitalista.

É sob esse contexto, que se intensificam as atividades de planejamento urbano nas instituições governamentais brasileiras, e o Estado passa a elaborar os primeiros planos integrados e as principais tentativas de se estabelecer políticas genuinamente urbanas no Brasil (DÉAK, 2010 [1999]a; VILLAÇA, 2010 [1999]).

(...) os planos urbanísticos e a atividade de planejamento no Brasil chegavam a seu auge, na década de sessenta, início de setenta. Recebiam, nessa época, um duplo estímulo: no plano das idéias, a produção efervescente da reconstrução pós-guerra principalmente na Europa; e no plano material, o reconhecimento governamental de que o processo de rápida urbanização em curso, que alcançava todo o Brasil, era definitivamente uma das transformações fundamentais da sociedade brasileira e requeria intervenção estatal, consagrando precisamente o que se denominou de planejamento urbano (DÉAK, 2010 [1999]a, p.13).

Assim, altera-se, de maneira significativa, a forma pela qual são estabelecidos os instrumentos de organização das aglomerações urbanas, na medida em que os planos urbanísticos desenvolvidos no início do século XX, que tinham o caráter setorial e de embelezamento - denominados por Villaça (2010 [1999]) de *urbanismo* - cedem espaço para uma nova concepção de planejamento, na qual “*a cidade não poderia ser encarada apenas em seus aspectos físicos. Os problemas urbanos não poderiam limitar-se ao âmbito da engenharia e da arquitetura*” (VILLAÇA, 2010 [1999], p. 211).

Sob o contexto ideológico centralizador, foi então elaborada uma série de planos integrados, que abarcavam todos os aspectos constitutivos das aglomerações urbanas, desde o ordenamento do uso do solo até implantação de serviços e equipamentos de atendimento público. São criadas também instituições com o objetivo de administrar e financiar o desenvolvimento urbano, tal qual o Serviço Federal de Habitação e Urbanismo (SERFHAU).

A maior expressão desse período pode ser observada no Plano Nacional de Desenvolvimento Urbano (PNDU), como parte integrante de um plano mais geral de desenvolvimento do país: o II PND – Plano Nacional de Desenvolvimento (1975-1979).

O II PND foi elaborado sob coordenação da Secretaria de Planejamento, com o intuito de nortear as políticas econômicas por um período de cinco anos, durante o governo de regime militar do presidente Ernesto Geisel (1974-1979). No entanto, não se pode afirmar que este plano teria sido a continuação exata do I PND, plano elaborado e

executado anos antes, entre 1969-1974, durante o governo anterior do presidente Garrastazu Médice. Segundo Froelich (2007), o primeiro pode ser considerado, essencialmente, um plano de crescimento econômico, cujo reflexo marca um período de grande euforia e taxa de crescimento anual bastante elevada. Diante desse contexto, a conjuntura político-econômica empenhava profundas transformações na estrutura econômica do país e o Estado ampliava sua participação na economia, na medida em que delimitava as áreas produtivas de interesse para os investimentos, regulava o sistema financeiro e criava diferentes mecanismos de captação de poupança como o FGTS, PIS-PASEP, etc.

Em linhas gerais, previam-se investimentos na indústria de bens de consumo duráveis e em infraestruturas com a finalidade de integrar territorialmente o país (com a elaboração, por exemplo, do PIN - Programa de Integração Nacional), através da construção de rodovias, implantação de corredores de exportação, ampliação da rede de telecomunicações e etc⁹. As altas taxas de crescimento anual se pautaram na elevação da produção industrial e nas exportações.

Já o II PND foi elaborado a partir de uma revisão do período econômico anterior e propunha uma reformulação da política econômica nacional, além de profundas alterações técnicas e estruturais no território nacional, com o objetivo de promover o desenvolvimento do país através do aumento significativo da produtividade interna. Se no I PND a indústria de bens de consumo foi objeto principal dos focos de investimentos, no II PND, privilegiou-se o desenvolvimento da indústria de base, e ainda mais, das infraestruturas rodoviárias e energéticas, as telecomunicações e o sistema financeiro¹⁰.

Com o II PND, o governo assumia o objetivo de fazer do Brasil uma potência mundial emergente. Almejava, assim como no I PND, as altas taxas de crescimento econômico, porém centrado não mais na produção de bens de consumo durável e, sim, na ampliação da indústria de bens de capital e dominação das etapas das cadeias produtivas. Nesse sentido, os investimentos estatais eram direcionados às indústrias de base (siderúrgica e petroquímica); autonomia em insumos básicos como minério de ferro (exploração do

⁹Dentre os principais objetivos do I PND: grandes projetos de integração nacional (transportes, corredores de exportação, telecomunicações, Ponte Rio - Niterói, Rodovia Transamazônica, hidrelétrica de Três Marias, barragem de Itaipu); planos especiais de desenvolvimento regional; expansão dos investimentos estatais e uso da capacidade regulatória do Estado: empresas públicas eram integradas às políticas do governo.

¹⁰No entanto, para Lessa (1978) expressava uma continuidade com o período anterior, na medida em que tinha a responsabilidade de solucionar os novos problemas postos pela conjuntura criada anteriormente, tal qual a distribuição de renda, justamente para demonstrar o êxito do caminho percorrido pelos governos militares antecedentes (LESSA, 1978).

minério de ferro da Serra dos Carajás), fertilizantes e defensivos agrícolas, papel e celulose (MINDLIN, 2003).

Havia também a necessidade de garantir autonomia energética após o choque do petróleo de 1973. Para tanto, houve grandes investimentos nesse setor, com destaque para a prospecção de petróleo, o desenvolvimento do Proálcool, construção de hidrelétrica de Itaipu e a realização de acordos feitos com a Alemanha Ocidental para a instalação de reatores nucleares.

Tratava-se de uma nova política estatal de modernização e reorganização da indústria brasileira de padrão tecnológico compatível com a matriz energética, por meio da implantação, em território nacional, de infraestrutura necessária com a finalidade de aumentar a estrutura produtiva interna e construir o capitalismo industrial brasileiro (FROELICH, 2007; MORI, 1996).

As empresas públicas eram, dessa forma, bastante capitalizadas, tais como Siderbrás, Eletrobrás e Petrobrás e através dos investimentos diretos do Estado eram instrumentalizadas para realizar atividades que iriam além do seu papel estratégico de garantia de infraestrutura, pois criavam as condições para as numerosas realizações de capital privado (MORI, 1996, p.187). A rápida expansão do sistema financeiro, por exemplo, é uma característica fundamental para o financiamento das atividades do setor privado, assim como a garantia energética, a possibilidade de escoamento através de rodovias e portos, entre outros fatores.

No entanto, a execução do II PND enfrentou disputas internas no governo, que envolviam grupos com distintas matrizes ideológicas. Tais matrizes carregavam um grupo de ideias que alimentavam o debate sobre as diretrizes pontuais de execução do plano. Para Froelich (2007), seriam três as principais e mais identificáveis matrizes ideológicas por trás do II PND:

- a) A matriz autoritária:** principal traço ideológico da ditadura militar brasileira.
- b) A matriz liberal:** pela essência ideológica do capitalismo como modo de produção.
- c) A matriz varguista:** tanto na sua componente industrial-desenvolvimentista, como também, na componente nacionalista (modificado pelo conceito de potência mundial).

Alguns autores (Lessa, 1978) indicaram que o II PND se propunha estabelecer um processo democrático baseado na melhor distribuição de renda e, conseqüentemente, redução das desigualdades sociais. No entanto, a matriz autoritária da elaboração e

execução do plano se impunha sobre a suposta ideologia de democratização e impedia uma análise mais crítica sobre suas proposições. Segundo Froelich (2007), baseado nas palavras de Barros de Castro (1985), o II PND não deixou de ser um

(...) plano autoritário, imposto à sociedade que, não tendo a oportunidade de participar em nenhuma de suas etapas, deve simplesmente acatá-la; um plano que, ironicamente, pretende preparar a população brasileira para o regime democrático, mas que não lhe dá a chance de exercer a mínima crítica de seus objetivos, à sua estratégia, à suas metas, aos seus resultados. (FROELICH, 2007, p.24).

Por outro lado, o plano continha uma forte matriz de origem varguista. Assim, é importante lembrar que, conforme Mori (1996), a elaboração do II PND foi a maior expressão da reformulação da política econômica nacional na década de 1970 e somente foi possível graças a um governo que reincorporava elementos nacionalistas, desviando-se das bases que originalmente sustentaram o golpe militar.

Para o início da década de 1970 o próprio controle do processo político escapou de sua base de sustentação original da época do golpe: a ascensão ao governo de um segmento nacionalista da elite militar conduziu a uma reformulação da política econômica nacional. Sua expressão foi o Segundo Plano Nacional de Desenvolvimento. (MORI, 1996, p.187).

A perspectiva de investimentos vitais em infraestruturas para o desenvolvimento da base produtiva, como propunha o II PND, invariavelmente, rebatia nas aglomerações urbanas. Eram propostos investimentos em uma escala sem precedentes em setores como o saneamento básico, telecomunicações, e, sobretudo, transporte de massa (MORI, 1996, p.188). Não obstante, é válido dizer que o período assistiu à primeira tentativa de direcionar, em âmbito nacional, o planejamento com medidas exclusivas para gestão das cidades.

Dessa forma, foram empenhados esforços para elaborar o que ficou conhecido como Política Nacional de Desenvolvimento Urbano (PNDU), como parte do II PND, isto é, o Capítulo IX deste documento, e através da Comissão Nacional de Regiões Metropolitanas e Política Urbana (CNPU), introduziu uma preocupação maior com o futuro das aglomerações urbanas e se ocupou de orientar a institucionalização de diversas regiões metropolitanas no país, tais como a RMSP e a RMRJ.

1.5 - O Plano Nacional de Desenvolvimento Urbano (PNDU)

Formulado por técnicos e pesquisadores diretamente relacionados com a questão urbana, vinculado a Secretaria Geral e pela Secretaria de Articulação entre os Estados e os Municípios do Ministério do Planejamento, foi coordenado pelo arquiteto Jorge

Guilherme Francisconi e pela geógrafa Maria Adélia Aparecida de Souza. O plano apresentava propostas para trabalhar sobre as seguintes questões: O que é urbanizar? O que tem significado a urbanização da sociedade brasileira? Que pressões e que demandas ela tem gerado? Como os problemas urbanos vêm sendo enfrentados pelo governo?

O PNDU se inicia a partir da projeção da população urbana que, segundo o estudo, alcançaria cerca de 2/3 da população total brasileira em 1980, evidenciando o acelerado processo de urbanização que ocorria naquele momento. O predomínio da população urbana justificava o planejamento urbano como parte do planejamento mais geral, e que levaria ao pleno desenvolvimento do país: “*O desenvolvimento urbano passa a ter interação cada dia mais profunda com a própria estratégia nacional de desenvolvimento*” (II PND, 1974, p.85).

Para tanto, era necessária a definição de uma política urbana que reconhecia o desequilíbrio que se agravava à medida que o país se urbanizava. Tais desequilíbrios, para o PNDU, eram: o processo de metropolização prematura, a proliferação de grandes aglomerados urbanos, a excessiva pulverização de pequenas cidades, a poluição industrial nos principais eixos urbanos (Rio de Janeiro e São Paulo), o desenvolvimento multiforme e rápido do território nacional e a preservação dos recursos naturais (II PND, 1974).

Era observada a concentração dos aglomerados urbanos, principalmente na costa litorânea, que abrigavam a maior parte das atividades industriais, da mão-de-obra e dos equipamentos sociais urbanos, além de problemas internos como congestionamentos, superpopulação e poluição industrial em detrimento da qualidade de vida e equilíbrio social (II PND, 1974).

Diante disso, o plano propõe uma política urbana a partir de:

a) Definição de uma orientação e estabelecimento de mecanismos operacionais para que a estrutura urbana acompanhe a estratégia de desenvolvimento e a política de ocupação do espaço interior.

Nesse sentido, a cidade deverá “*se situar dentro do planejamento do pólo econômico em que se encontra, definindo-se a sua função econômica e social e, só então, passando a definir-se sua configuração físico-urbanística*” (II PND, 1974). A finalidade do planejamento é promover uma melhor estruturação do sistema urbano, a eficácia das funções exercidas pelas cidades e a elevação dos padrões de urbanização e qualidade de vida. Dentre os objetivos definidos neste item, tem-se: implantar as Regiões Metropolitanas existentes, tais como São Paulo e Rio de Janeiro; identificar as funções de

cada metrópole nacional e designar um papel para as metrópoles regionais; e definir novos pólos secundários a fim de descentralizar a concentração urbana.

b) Desdobramento dessas diretrizes, operativamente, em estratégias regionais específicas, refletindo as particularidades e o estágio de urbanização em que se encontram cada macrorregião brasileira.

Neste item, o plano se propõe a detalhar as estratégias urbanas para as distintas realidades das regiões do país:

- Na região sudeste: era necessário implantar um ritmo de contenção do crescimento acelerado, verificado, sobretudo, no Rio de Janeiro e São Paulo, gerando os grandes desequilíbrios regionais. Para tanto, dentro das principais diretrizes levantadas, havia a necessidade de descentralizar as atividades industriais para os centros periféricos de médio porte; a necessidade da regulação do uso de solo e coordenação dos investimentos em infraestrutura nas regiões metropolitanas; planejamento da expansão e dinamização das funções urbanas desempenhadas pelas cidades médias; disciplinamento da ocupação urbana e rural das áreas contíguas do eixo Rio - São Paulo; e ordenação e disciplinamento do processo de crescimento de metrópoles menores, como Belo Horizonte e Vitória. Esta região era preenchida por áreas de contenção, áreas de controle, áreas de disciplina e dinamização e regiões de turismo, como ilustrado na figura 1.5-1.
- Na região sul: a ordenação e controle da expansão das metrópoles regionais, tais como Porto Alegre e Curitiba; o fortalecimento dos núcleos urbanos de médio porte através da promoção das atividades de planejamento integrado, infraestrutura urbana e equipamentos sociais; disciplinamento das cidades destinadas ao lazer e ao turismo eram as principais características determinadas para essa região, de acordo com o plano. Na figura 1.5-1, é possível observar que a estratégia adotada se baseia, principalmente, em áreas de dinamização e de controle.
- Na região nordeste: dinamização da base econômica, reforço das atividades produtivas e dos equipamentos sociais das metrópoles regionais de Recife, Salvador e Fortaleza e das outras capitais e cidades menores; dinamização econômica dos núcleos urbanos regionais capazes de exercer funções de polarização do desenvolvimento regional, levando em consideração o processo migratório e o apoio às atividades agropecuárias e agroindustriais; a ordenação da

ocupação da orla marítima com vistas ao desenvolvimento do turismo; e implantação de planejamento integrado, infraestrutura econômica e equipamentos sociais em cidade que recebam grandes projetos industriais, tais como o pólo petroquímico de Camaçari e o Porto de Suape. De acordo com a figura 1.5-1, a região nordeste, em linhas gerais, seria preenchida por áreas de disciplina e dinamização, bem como núcleos de apoio ao processo de ocupação e regiões de turismo.

- Nas regiões norte e centro-oeste: a estratégia adotada tratava-se de promover a urbanização das áreas recém ocupadas, bem como o ordenamento das metrópoles regionais já consolidadas. A Região Metropolitana de Belém e outras cidades menores como Manaus e Santarém passariam por um processo de dinamização das suas funções administrativas e de apoio às atividades produtivas de setores mais complexos, como a indústria e os serviços, em conjunto com a implementação de infraestruturas; além disso, a ocupação ordenada ao longo dos principais eixos viários de conexão com a capital Brasília; a dinamização das funções urbanas de cidades médias como Boa Vista, Rio Branco e Campo Grande; a promoção de núcleos urbanos de ocupação ao longo de rodovias de caráter de integração regional (Rodovia Belém-Brasília); e a promoção de centro turístico na região centro-oeste. Observa-se com a figura 1.5-1 que nessas regiões a política de desenvolvimento urbano se pautava na implementação maciça de núcleos de apoio ao processo de ocupação, bem como eixos viários de penetração de áreas sem ocupação.

c) Utilização dos seguintes principais mecanismos para implementar a política definida, e, em particular, implantar as Regiões Metropolitanas já estabelecidas em lei.

Neste item, o plano prevê a Comissão Nacional de Regiões Metropolitanas e Política Urbana (CNPU) como órgão auxiliar de coordenação do planejamento, cujos objetivos eram:

- Cuidar de orientar e acompanhar a implantação dos órgãos de comando das Regiões Metropolitanas;
- Efetuar a definição detalhada da estrutura urbana a ser estabelecida nas diferentes regiões;
- Estabelecer diretrizes para a utilização dos fundos federais destinados ao desenvolvimento urbano, além de outros mecanismos financeiros como, o Fundo

de Desenvolvimento de Programas Integrados (FDPI), os recursos do BNDE (atual BNDES), entre outros.

Além disso, o plano levanta prioridades, tanto gerais (transportes coletivos, uso do solo, zoneamento urbano, saneamento e outros equipamentos sociais) como específicas (combate ao crime), para o planejamento integrado das Regiões Metropolitanas.

Por fim, o plano, a partir do entendimento da situação do Brasil no que se refere à preservação do meio ambiente e dos recursos naturais, cria uma série de diretrizes de combate à poluição industrial e a ação predatória de interesses imediatistas contra a natureza, como parte do desenvolvimento do país.

A seguir, as diretrizes da política urbana proposta pelo PNDU sistematizadas de acordo com o trabalho desenvolvido por SERRA (1991) e a figura 1.5-1 em seguida, ilustra a espacialização nas diversas regiões do Brasil:

a) Objetivos:

Melhoria da qualidade de vida urbana;

Melhor distribuição espacial da população e das atividades produtivas;

Harmonização do sistema de cidades com prioridades e diretrizes regionais e setoriais;

b) Categorias espaciais:

Área de expansão controlada;

Área de descompressão;

Área de dinamização;

Área com funções especiais;

c) Diretrizes urbanas:

Melhorar a utilização do espaço urbano;

Prioridade para a habitação;

Melhorar os transportes urbanos;

Água e saneamento;

Meio ambiente – apoio a estados e municípios;

Patrimônio histórico e ambiental – preservação;

d) Centros urbanos:

Metropolitano – Programa de regiões metropolitanas;

Médio porte – Programa de capitais e cidade de médio porte;

Pequeno porte – Programa de cidades de pequeno porte;

Núcleos de apoio – Colonização, turismo e grandes projetos;

e) Instrumentos:

Institucionais – CNDU;

Legais;

Financeiros;

Técnicos.

Figura 1.5-1 – Política Urbana segundo Regiões do Brasil (PNDU).

Fonte: Brasil, II PND, 1974.

Maria Adélia Aparecida de Souza, no artigo “O II PND e a política urbana brasileira: uma contradição evidente” de 1999 relata que durante a de elaboração do plano, para construir uma interpretação acerca do processo de urbanização brasileira, havia, inicialmente, duas concepções distintas que embasavam a equipe: a visão globalista que lidava “com o espaço brasileiro como uma totalidade manifesta no território” (SOUZA, 2010 [1999], p.114); e a visão setorialista, “segmentada do urbano, entendida como a somatória da habitação, do transporte, do saneamento básico, da gestão administrativa, das finanças” (SOUZA, 2010 [1999], p.114).

Segundo a autora, ao final de muitas discussões entre os profissionais envolvidos nas tarefas técnicas de elaboração do PNDU, a visão setorialista prevaleceu em razão das enormes deficiências teóricas. O conhecimento do processo urbano no Brasil, os conceitos que definiam o que era a cidade, o que era o urbano ainda não eram amplamente desenvolvidos, ocasionando, talvez, o primeiro principal obstáculo de formulação do plano. Dessa forma, ele foi conduzido a uma “visão que propiciava de imediato uma ação sobre a política urbana dos distintos grupos de interesse em cada um desses aspectos” (SOUZA, 2010 [1999], p.114).

Ademais, a perspectiva da formulação teórica visava, também, a distinção entre uma política urbana de fato, que representava as ações e investimentos já em andamento nas cidades e uma política urbana de direito, que procurava implementar, por meio de normas, diretrizes e projetos governamentais, meios para tornar o processo de desenvolvimento urbano direcionado aos aspectos sociais e territoriais (SOUZA, 2010 [1999], p.116).

Com o documento, procurava-se enfatizar a diferença existente entre uma política urbanística tradicional, que privilegia aspectos de natureza física da cidade, e uma verdadeira política urbana, correlacionando elementos físicos com socioeconômicos. Uma política que fosse capaz de instituir elementos de cidadania em seu conjunto de investimentos. Conforme os autores,

(...) uma política de desenvolvimento urbano deve compatibilizar os aspectos físicos, econômicos, políticos e sociais do desenvolvimento urbano, não só através de uma abordagem meramente setorial (transporte, habitação, etc.), mas integrados de forma a responder às exigências e aos objetivos definidos pela política global de desenvolvimento. (FRANCISCONI & SOUZA, 1976, p.6).

Nessa perspectiva, o documento apresentou quatro fatores que operacionalizariam o desenvolvimento urbano, sendo eles (FRANCISCONI & SOUZA, 1976, p.8):

- a) Investimentos na estrutura socioeconômica;

- b) Sistema urbano existente;
- c) Política setorial de investimentos no meio urbano;
- d) Política fiscal e financeira do setor público.

Tais fatores determinariam as transformações no meio urbano, na medida em que fariam variar a taxa de crescimento das populações, o processo migratório, a distribuição de renda, a absorção de mão-de-obra, etc. Além disso, ainda implicam sobre a qualidade de vida, o padrão cultural e a qualidade dos serviços à disposição da população urbana (SOUZA, 2010 [1999], p.121).

A análise que se estabeleceria sobre os itens acima seria determinante para a elaboração das políticas. Sem ela, havia a possibilidade de agravar determinadas situações e comprometer o desenvolvimento das cidades, ampliando as carências e dificuldades para as distintas classes sociais.

No entanto, segundo a autora, embora o documento tenha significado o primeiro avanço para a construção da política urbana brasileira, não houve, de fato, a aplicação da totalidade das diretrizes propostas, revelando uma série de contradições entre a elaboração e a execução do plano.

Na realidade, as estratégias prioritárias vinculadas às cidades que promovessem o desenvolvimento da totalidade do território urbano brasileiro, por exemplo, foram abandonadas em função de manter os interesses dos setores econômicos hegemônicos por meio do direcionamento das propostas nas regiões metropolitanas do Sul e Sudeste (SOUZA, 2010 [1999], p.118).

A própria visão estratégica evidenciada no início do documento acerca da política econômica (*Capítulo II – Estratégia de Desenvolvimento e Modelo Econômico*) é baseada em investimentos e desenvolvimento industrial no centro-sul e entra em conflito com a concepção sobre a organização do território e ordenamento das cidades, com base na descentralização dessas regiões proposta no mesmo documento.

Enquanto a política alertava para as áreas de dinamização e promoção, insistindo na problemática e dinâmica do centro do sistema, o II PND propugnava por grandes investimentos na região sudeste, alvo da contenção e controle da política urbana. Com tais disparidades, fica evidente que a aplicabilidade da política urbana definida em 1974 ficaria totalmente comprometida (SOUZA, 2010 [1999], p.141).

A política urbana não rompia, na prática, com a visão “setorialista” da cidade, o que, segundo a autora, já era um retrocesso em comparação às políticas urbanas já existentes em alguns países, como era o caso da França e da Inglaterra: “*Os interesses setoriais*

representados pelos distintos agentes que apoiavam o regime serão os vencedores na implantação da política, que permaneceria de fato, e não de direito, até hoje” (SOUZA, 2010 [1999], p.141).

Ademais, tal política urbana não assumia a sociedade e o espaço como uma totalidade, em função da incipiente compreensão teórica da urbanização brasileira que acometia os economistas detentores o controle do poder. E aos poucos, a avidez de interesses privados e o livre mercado passaram a conduzir a política urbana (SOUZA, 2010 [1999], p.142).

Apesar das críticas levantadas pela coordenadora no que se refere à formulação do PNDU, na proposta inicial daquele momento havia uma preocupação com a urbanização de maneira minimamente sistematizada e politizada (SOUZA, 2010 [1999], p.142). As inovações no tratamento do sistema urbano, especialmente nas regiões metropolitanas e cidades médias, o programa de transporte urbano, entre outros objetivos, representavam um paradigma no desenvolvimento do planejamento no Brasil, sobretudo do meio urbano.

Muitos autores consideram que, com o PNDU havia a tentativa, pela primeira vez, de instituir um conjunto de políticas urbanas com a finalidade de garantir patamares mais altos de produtividade interna, por meio da implantação intensa de infraestruturas e de integração do espaço nacional necessária para tanto (MORI, 1996, DEÁK, 2010 [1999]a, SOUZA, 2010 [1999]).

Contudo, a implantação do plano não ocorreu de forma linear e passou a ser, então, abandonado pouco depois de elaborado, já que seus objetivos, em grande medida, confrontavam com os interesses econômicos - financeiros dominantes (MORI, 1996, p.188). Carlos Lessa (1977) chegara a sacramentar o fim do PNDU e do próprio II PND, entre 1976 e início de 1977, cujo fracasso traduzia as barreiras impostas a sua realização. Segundo o autor:

- a) Afetava os interesses do setor financeiro privado, “menina-de-ouro”, grande personagem na fase anterior;
- b) Propunha-se a conter a expansão da indústria de bens de consumo duráveis, de peso predominante dentro do sistema industrial brasileiro; e
- c) Implicava na reordenação espacial que, pela primeira vez, coloca as regiões periféricas como vitais ao processo de expansão da economia, ou seja, estratégia

que na verdade ataca e atinge toda uma constelação de interesses sumamente poderosos.

A partir dessas implicações, houve um nítido esfriamento dos investimentos privados e o desamparo da elite empresarial nacional que iniciava, simultaneamente, uma campanha de descrédito até o abandono total do II PND. O apoio estabelecido foi paulatinamente sendo retirado sob a acusação de uma industrialização estatizante. Segundo Mori (1996), por trás desse discurso, os avanços que eram trazidos por meio da adoção dessas novas políticas de cunho desenvolvimentista pelo Estado brasileiro representavam uma ameaça às condições de manutenção da primazia da *sociedade de elite* brasileira (MORI, 1996).

Desse modo, o ciclo de investimentos maciços em infraestruturas, bem como as políticas urbanas propostas nesse contexto foi sendo abandonado, corrompendo suas premissas originais, sem que, dessa forma, tivesse condições para a sua continuidade. Segundo Mori (1996) “*não é necessário dizer que o processo só poderia ter conduzido a um novo ciclo de endividamento externo e interno do país, e à destruição de boa parte da capacidade produtiva nacional*” (MORI, 1996, p.190).

Assim, os instrumentos de gestão e planejamento das cidades propostos pelo PNDU perderam seu vigor. Desde sua concepção sofreu críticas metodológicas (SOUZA E FRANCISCONI, 1976), perdendo a capacidade de dar continuidade ao conjunto de ações que privilegiasse o desenvolvimento do país e o seu rebatimento no meio urbano. A execução do PNDU, portanto, foi esvaziada pela setorização dos investimentos, ou seja, na medida em que grupos se apropriavam dos recursos financeiros disponíveis, o planejamento integrado, pensado na totalidade do espaço brasileiro, foi subjugado e impossibilitado de encadear as propostas elaboradas (SOUZA, 2010 [1999], p.142).

Alguns autores (MORI, 1996, DEÁK, 2010 [1999]a) consideram que a plena execução de tais planos poderia ter representado a exaustão do estágio predominantemente *extensivo* de desenvolvimento do modo de produção capitalista, e possibilitado a entrada do Brasil em um novo estágio - predominantemente *intensivo*, que como dito anteriormente, a principal característica é o aumento da produtividade através do progresso das técnicas de produção e da elevação do nível de subsistência da força de trabalho (DEÁK, 2010 [1999]b).

No entanto, o desenvolvimento desse processo implicava a anulação dos mecanismos que sustentavam a permanência da elite no poder, tais quais, acumulação entravada e a

primazia da expatriação do excedente, que levariam a transformação da sociedade e um novo patamar do modo de produção capitalista¹¹.

Essas peculiaridades da conjuntura econômica e política brasileira são rebatidas também na esfera do ordenamento espacial, sustentada pela

(...) dicotomia entre a retórica baseada no interesse comum e a necessidade da manutenção da precariedade e fragmentação das infraestruturas da produção, inclusive as espaciais, como forma de reprodução dos entraves ao desenvolvimento na acumulação entravada. (Deák, 2010 [1999]b).

Dessa forma, subjaz no engajamento do planejamento urbano brasileiro um ordenamento espacial assumido pelo Estado que se realiza de acordo com os interesses de manutenção das condições da reprodução das forças hegemônicas vistas anteriormente, que por sua vez continuam a alimentar as peculiaridades brasileiras do modo capitalista de produção por meio da *acumulação entravada*. Segundo Déak (2010 [1999]b), de uma maneira geral ao longo da história do planejamento urbano brasileiro, os planos, quando de fato implementados, eram executados de forma fragmentada, sendo abandonados logo em seguida, isto é, se tornando os “planos de gaveta”.

Ou mais além, como revela Villaça (2010 [1999]), a construção do planejamento urbano brasileiro foi mesclada entre o discurso e a prática e o descompasso existente entre o que se propõe ideologicamente, isto é, o planejamento teórico do Estado e a execução ineficaz do que vem sendo elaborado ao longo dos anos no Brasil. Para este autor, os planos não passam de discurso revestido por uma fachada ideológica que não legitima a ação concreta do Estado, mas sim, procura ocultá-la.

(...) não é raro, por exemplo, no Brasil, denominar-se ‘prática de planejamento’ ou ‘aperfeiçoamento do planejamento’ a pura redação de relatórios, a pura redação ou reformulação livresca de planos que mal saem das quatro paredes de uma secretaria de planejamento e nunca chegaram sequer a ser debatidos (e muito menos aprovados) nos legislativos municipais e estaduais (no caso de planos metropolitanos) e nunca foram efetivamente assumidos por qualquer executivo ou qualquer partido político. (VILLAÇA, 2010 [1999], p.191).

Este presente capítulo pretendeu realizar uma leitura sobre as características do processo de urbanização, considerando as particularidades dos eventos que deram origem à forma de organização da sociedade e do espaço urbano brasileiro. À medida que a generalização do assalariamento se realizava, e o trabalho migrava para as cidades, sobretudo após o

¹¹ Trata-se de conceitos utilizados por Deák (2010 [1999]): “o impasse gerado pela exaustão do estágio extensivo sem a possibilidade de se efetuar a transição ao estágio intensivo sem a remoção dos entraves ao desenvolvimento e mantendo o status quo social, domina a história brasileira contemporânea e já levou a três ‘décadas perdidas’”. Ver a respeito em: DEÁK, Csaba. “Acumulação entravada no Brasil e a crise dos anos 80”. In DEÁK, C. & SCHIFFER, S. (orgs.). *O processo de urbanização no Brasil*. São Paulo: Edusp, 2010, 2ª edição.

governo de Juscelino Kubitschek, a economia brasileira aprofunda as relações econômicas do *estágio extensivo* do modo de produção capitalista.

O aprofundamento das relações capitalistas em território brasileiro demandaria um conjunto de ações, coordenado pelo Estado, que viabilizariam as atividades econômicas e a organização da vida social. Essas ações seriam esboçadas nos instrumentos de planejamento e do planejamento urbano, sob o contexto ideológico do nacional-desenvolvimentismo brasileiro, que forneceriam as bases de investimento para a configuração territorial urbana almejada.

No entanto, a leitura realizada permitiu apreender as características particulares que sustentam a impossibilidade de qualquer transformação mais profunda da sociedade no sentido de alcançar estágio mais avançados de desenvolvimento das forças produtivas, enquanto os mecanismos de entravamento permanecerem no comando da estrutura política.

2 - O planejamento metropolitano em São Paulo

Neste capítulo pretende-se, como objetivo principal, aprofundar a análise do período de intensificação das ações de planejamento nas aglomerações urbanas no Brasil, que ocorreu, sobretudo a partir dos anos 1960, com base no panorama traçado no capítulo anterior. A partir dessa proposta, pretende-se também, evidenciar os reflexos desse processo na organização do espaço da metrópole de São Paulo.

O período de análise se caracteriza pelo auge do processo de urbanização brasileira, no qual se generalizaram as grandes metrópoles, concentrando as atividades econômicas mais modernas e complexas do país, com diversos níveis de capital, tecnologia, organização, trabalho.

Com a afirmação desse processo, são realizados novos debates acerca da organização espacial no território nacional e o empenho, por parte do Estado - sob o regime militar, nota-se - em administrar a complexidade e os problemas urbanos presentes nas grandes metrópoles.

Dentre as principais ações, pode-se destacar a institucionalização das regiões metropolitanas na década de 1970, através da lei complementar federal nº 14 de 8 de Junho de 1973. Tal lei criou institucionalmente, dentre outras, a Região Metropolitana de São Paulo. Outra importante ação de planejamento foi a elaboração de superplanos que tinham uma concepção mais abrangente das necessidades requeridas pelas metrópoles, fixando diretrizes integradas para os municípios conurbados de uma mesma região metropolitana.

Será, portanto, objeto de análise do presente capítulo, dentre outros aspectos, a discussão teórica e conceitual sobre as regiões metropolitanas, realizadas por alguns autores que se debruçaram sobre o tema no momento em que elas foram institucionalizadas, bem como relatar como esse processo ocorreu na metrópole paulista. Será detalhado um dos principais planos integrados elaborados para a RMSP, o Plano Urbanístico Básico (PUB), primeiro superplano, elaborado em 1968.

2.1 - O processo de metropolização no Brasil: o auge da urbanização extensiva

É a partir da década de 1950, que a urbanização brasileira alcança novas proporções, conforme observado no capítulo anterior, em um processo que se inicia com o aumento generalizado de núcleos urbanos com mais de 20 mil habitantes e que dá lugar ao fenômeno da metropolização, multiplicando em todo território brasileiro cidades de tamanho intermediário e, principalmente, cidades grandes com mais de um milhão de habitantes.

No início do que alguns autores, como Santos (2005 [1993]), denominam de *revolução demográfica*, os núcleos com mais de 20 mil habitantes elevam sua participação, abrigando mais da metade (57,7%) do conjunto da população urbana brasileira. Nessas localidades, a população cresce mais depressa que a população total e nas décadas seguintes (1950-1960), há um incremento que corresponde cerca de 50 milhões de novos habitantes urbanos (SANTOS, 2005 [1993]).

Por outro lado, já em meados da década de 1970, a urbanização brasileira se expressa por meio do intenso crescimento de cidades com mais de um milhão de habitantes. Nesse período, o país contava com 09 aglomerações urbanas desse porte, abrigando 19% da população brasileira, são elas:

1. São Paulo - 8.493.226 habitantes;
2. Rio de Janeiro - 5.090.700 habitantes;
3. Belo Horizonte - 1.780.855 habitantes;
4. Salvador - 1.493.685 habitantes;
5. Fortaleza - 1.307.611 habitantes;
6. Recife - 1.200.378 habitantes;
7. Brasília - 1.176.935 habitantes;
8. Porto Alegre - 1.125.477 habitantes; e
9. Curitiba - 1.024.975 habitantes.

Nos anos seguintes, outras cidades passam a se inserir nesta lista, como Belém, Manaus, Goiânia, São Luis, e atualmente, vale destacar Campinas e Guarulhos como as únicas a abrigarem mais de um milhão de habitantes e não serem capitais.

De acordo com Santos (2005 [1993]), a concentração da população em aglomerações urbanas cada vez maiores ocorre em função da expansão e a diversificação do consumo, a elevação dos níveis de renda e a difusão dos transportes modernos, junto a uma divisão do trabalho mais acentuada. Esses aspectos “fazem com que as funções do centro

regional passem a exigir maiores níveis de concentração demográfica e de atividades. Somente nas áreas mais atrasadas é que tais funções são exercidas por núcleos menores” (SANTOS, 2005 [1993], p.82).

Outro aspecto importante reside no fato de que o aumento dessas cidades de grande porte está, predominantemente, localizado nas regiões sul e sudeste do país, configurando, assim, um tipo de urbanização concentrada, em detrimento de vazios demográficos, situados, por exemplo, no norte e centro-oeste do país.

Nas regiões sul e, sobretudo sudeste, a significativa mecanização do espaço, necessária a expansão econômica que se configurava já na segunda metade do século XIX, contribuiu para uma divisão do trabalho mais acentuada, gerando uma tendência maior de urbanização (SANTOS, 2005 [1993], p.82). Isso vai ocorrer, em grande medida, nos estados de São Paulo e Rio de Janeiro, além de determinadas regiões dos estados de Minas Gerais e do Paraná, onde sucessivas modernizações técnicas servem como base material para permanente renovação da economia e do contexto social,

ensejando uma divisão do trabalho cada vez mais ampliada e a aceleração correlativa do processo de urbanização, cujos índices atuais são comparáveis, senão superiores, aos da maioria da Europa Ocidental (SANTOS, 2005 [1993], p.70).

Dentre as metrópoles localizadas nessas regiões, as maiores são as responsáveis por absorver as parcelas mais elevadas de novos habitantes. Dessa forma, grande parte do incremento no conjunto da população urbana é registrada em cidades como São Paulo e Rio de Janeiro, que entre as décadas de 1970 e 1980 ampliaram, em média, 11% da população em suas áreas periféricas e 14% da população em suas áreas centrais, representando mais de um quarto do incremento total populacional nesse decênio (SANTOS, 2005 [1993], p.70).

A figura 2.1 -1 a seguir, ilustra evolução da localização das maiores cidades brasileiras ao longo do século XX, e a forte concentração nas regiões destacadas acima.

Figura 2.1-1 - Distribuição das principais cidades brasileira no século XX.

Fonte: SANTOS, Milton. A urbanização brasileira. São Paulo: EDUSP, 2005 [1993].

Mas o que de fato é uma metrópole? Apenas cidades que abrigam milhões de habitantes? Trata-se de um questionamento presente nos incansáveis debates acerca da questão urbana. Já na década de 1970, Langenbuch (1971) assinalava a metrópole como um tipo especial de cidade, que se distingue das menores não apenas por sua dimensão, mas por uma série de fatos, quer de natureza quantitativa, quer de natureza qualitativa (LANGUENBUCH, 1971, p. 1).

As cidades com características metropolitanas são, como definidas por Lencioni (2004), aquelas que apresentam, além de outros aspectos,

infraestrutura de serviços bastante desenvolvida, presença significativa de atividades baseada em trabalho imaterial, praça financeira expressiva, tecido urbano que contém várias centralidades e vida noturna ativa (LENCIONI, 2004, p.164).

Na dinâmica metropolitana se expressam os fluxos intensos e permanentes de pessoas, mercadorias e capitais e elevados índices de densidade populacional e de urbanização. O adensamento urbano e industrial extravasa os limites de um só município, metropolizando o entorno por meio de uma lógica pautada em grandes investimentos de capital, em desenvolvimento das atividades comerciais, de serviços, de gestão e administração com sua correlata divisão do trabalho, além de uma forma peculiar de viver e consumir (LENCIONI, 2004, p. 164).

Configura-se, dessa forma, um *continuum* urbano, caracterizado por um modelo de crescimento extensivo e por uma paisagem cujas feições representam uma grande mancha de óleo com vários municípios conurbados em torno de um núcleo central, que dificulta reconhecer os limites de cada um. Conforme Lacerda (2000), a união de vários núcleos urbanos funciona, na prática, como uma única cidade, com qualidades distintas de tempo, espaço e processos culturais.

Ademais, as contradições do processo urbano brasileiro são mais evidentes nas metrópoles. Ao mesmo tempo em que há a convergência de grandes fluxos de capitais, até mesmo internacionais, que buscam estabelecer aqui suas bases produtivas regionais, bem como a constituição de redes territoriais e sociais, como as redes de transportes, de fibra ótica, de empresas, de infraestruturas e de comunicação, cujos fluxos redesenham e territorializam a trama espacial da metrópole (LENCIONI, 2004, p. 165), criam-se, por outro lado, espaços periféricos nos quais se estabelecem uma intensa degradação da qualidade da reprodução social.

Um território, que a despeito de haver uma única urbanização em termos físicos, contém diversas formas de ocupação urbana, onde as áreas centrais concentram as principais atividades econômicas, públicas ou privadas, as principais infraestruturas urbanas, mais áreas verdes e espaços públicos e as regiões de habitação de mais alto nível de renda (LACERDA, 2000). Paralelamente, nas periferias em construção, vão se aglomerando diversos tipos de ocupação, desde o conjunto habitacional com recursos provenientes do Estado, até favelas e loteamentos precários, que se avolumam e ganham os contornos da metrópole, cercando por todos os lados as áreas centrais.

Nesse sentido, a pesquisadora Schiffer (2004) toma como exemplo mais emblemático desse processo, a cidade de São Paulo, sendo o maior centro econômico do país, no qual as contradições sociais são mais evidentes:

Por sediar o mais avançado parque industrial e as maiores empresas financeiras e de negócios, tem reagido com maior agilidade às mudanças econômicas, por um lado modernizando-se rapidamente e sendo o alvo principal dos investimentos externos, e por outro, sofrendo os efeitos perversos do processo em vigor como aumento do desemprego, da exclusão social e da violência urbana. Amplia-se assim a dualidade na estrutura urbana: regiões fartamente atendidas por infraestruturas de ponta convivem com áreas desprovidas de serviços básicos; aos salários mais altos do país se contrapõe uma imensa massa de desempregados com baixa qualificação; edificações luxuosas (residenciais e comerciais), equipadas com toda sorte de tecnologia eletrônica, convivem com um número crescente de pessoas vivendo em favelas.

De acordo com Déak (2004a), esse momento do processo de urbanização brasileira reflete o auge do estágio extensivo em que se generalizavam as metrópoles, isto é, a *urbanização extensiva* dominada pela expansão das grandes aglomerações urbanas, cuja totalidade está em permanente reconstrução e destruição.

No entanto, especificamente na *urbanização extensiva* brasileira, as áreas mais recentemente incorporadas às aglomerações urbanas, isto é, o preenchimento de vazios, adensamento e consolidação das áreas periféricas são, de uma maneira geral, atendidas com infraestruturas precárias e inadequadas, e desprovidas dos itens básicos de subsistências (tais como equipamentos urbanos, comércio, serviços, empregos e etc.), quando comparadas às áreas mais consolidadas (DÉAK, 2004a, p. 199). O resultado são metrópoles constituídas por “*uma extensa periferia em relação uma área consolidada pequena, e, no conjunto, um espaço urbano extremamente diferenciado*” (idem, p. 199).

Assim, o Estado passava a demonstrar preocupação, partindo do pressuposto de que os problemas deixavam de ser estritamente locais e as demandas de serviços e atividades não podiam mais ser enfrentadas e resolvidas de maneira isolada. Foi, portanto, na década de 1970, e no auge do planejamento urbano brasileiro, que surgiram os estudos e reflexões com a finalidade de fornecer respostas e proposições que abarcassem as questões metropolitanas.

2.2 - Instituição das regiões metropolitanas no Brasil

A afirmação do intenso processo de metropolização se traduzia em uma nova complexidade de organização espacial no território nacional. Nesse sentido, havia a necessidade urgente de se criar um aparato governamental pautado em elementos de

coordenação e planejamento urbano em uma esfera mais abrangente, isto é, supramunicipal. E a institucionalização das regiões metropolitanas expressava a tentativa em gerir as aglomerações urbanas, considerando o elevado índice de densidade demográfica, significativa conurbação entre os municípios vizinhos e demanda por novas funções, como infraestrutura e serviços públicos de interesse não exclusivamente municipal.

Já na década de 1960, as regiões metropolitanas eram parte importante das diretrizes das políticas urbanas proposta no país. Em 1963, o Instituto dos Arquitetos do Brasil (IAB), por meio do *Seminário da Habitação e Reforma Urbana*¹², promoveu o primeiro grande debate, entre técnicos e acadêmicos, que envolvia a questão metropolitana.

O documento resultante desse encontro serviu de base para a criação do Serviço Federal de Habitação e Urbanismo (SERFHAU) no ano seguinte, como uma entidade autárquica criada por lei¹³, vinculada ao Ministério do Interior e, financeiramente, ao Banco Nacional de Habitação (BNH)¹⁴. Tinha como a principal finalidade elaborar e coordenar a política nacional no campo de planejamento local integrado, estabelecida dentro das diretrizes da política de desenvolvimento regional e, também, de promover assistência técnica e financeira aos Estados e municipalidades responsáveis pela elaboração dos planos de construção de habitações.

Em 1967, já sob regime militar, tal questão é incluída, ainda que vagamente, na Constituição Federal (sendo mantida na Emenda Constitucional nº 01 de 1969), admitindo a criação das regiões metropolitanas, quando o objetivo se pautasse na realização de serviços de interesse comum aos municípios que estavam inseridos em uma mesma dinâmica territorial e socioeconômica. De acordo com o Art. 157, § 10 da Constituição Federal de 1967:

A União, mediante lei complementar, poderá estabelecer regiões metropolitanas, constituídas por municípios que, independentemente de sua vinculação administrativa, integrem a mesma comunidade socioeconômica, visando à realização de serviços de interesse comum (CONSTITUIÇÃO FEDERAL, 1967).

Nesse caso, caberia ao SERFHAU, portanto, dentro da estrutura administrativa federal brasileira, apresentar-se como o órgão competente para fixar os requisitos necessários e

12 O “Seminário da Habitação e Reforma Urbana” foi realizado no Hotel Quitandinha, na cidade de Petrópolis em julho de 1963.

13 Lei nº 4.380 de 21 de julho de 1964 e Decreto nº 59.917, de 30 de dezembro de 1966.

14 Órgão criado em 1964 durante o regime militar, cujas atribuições eram relacionadas à política nacional de habitação e, com a sua extinção em 1985, foram incorporadas pela Caixa Econômica Federal (CEF).

verificar, em concreto, a existência das condições exigidas pela Constituição para o estabelecimento de cada região metropolitana no país.

Naquele momento, diversos autores se debruçavam sobre as bases legais e normativas com o intuito de aprofundar o debate que estabelecia constitucionalmente as regiões metropolitanas. De acordo com o documento elaborado no mesmo ano que a Constituição de 1967, por Eurico de Andrade Azevedo¹⁵, denominado de “*Instituição das regiões metropolitanas no Brasil*” e publicado na Revista Brasileira dos Municípios pelo IBGE, as regiões metropolitanas se caracterizavam

por um conjunto de aglomerações urbanas em torno de uma cidade grande, com a qual desenvolvem uma série de relações, que passam a constituir um sistema sócio-econômico próprio que, no conjunto, é mais importante do que a simples soma de suas partes (AZEVEDO, 1967, p. 121).

Para esse autor, dentro daquele contexto, as regiões metropolitanas surgiam em um processo natural proveniente da industrialização e da possibilidade de melhores condições de vida. Esses grandes núcleos de convivência humana abrangiam áreas extensas, “*sem apresentar solução de continuidade no espaço urbanizado, num fenômeno de conurbação onde o maior empolga o menor, ou, quando menos, o faz diretamente dependente, entrelaçando os problemas, fazendo-os carentes de solução comum*” (AZEVEDO, 1967, p. 121). Dessa forma, a necessidade absoluta de um planejamento conjunto na área abrangida, para que os problemas urbanos possam ser estudados, planejados e executados integradamente, permite que os benefícios decorrentes da urbanização possam atingir a todos igualmente, na sua plenitude (idem, p. 121).

Com base nesses princípios, o autor estabelece alguns critérios de competência metropolitana para a identificação dos problemas regionais (idem, p. 125)¹⁶:

- a) Os problemas que não possam ser resolvidos por um município isoladamente, sem a participação dos demais, como por exemplo, o sistema viário principal; de

¹⁵ Foi Secretário de Estado dos Negócios da Economia e Planejamento em São Paulo, Professor da Escola de Engenharia de São Carlos da Universidade de São Paulo e Assessor Técnico da Secretaria do Interior do Estado de São Paulo.

¹⁶ Ao citar Domingos Theodoro Azevedo Neto (1965), Azevedo apontou, de maneira mais sistemática, os principais assuntos que deveriam ser da competência do órgão metropolitano: “*sistema viário regional, compreendendo o traçado das rodovias e ferrovias, e a localização dos terminais; transporte coletivo, compreendendo as linhas de ônibus e os trens de subúrbios; abastecimento de água, abrangendo a captação, adução e tratamento; controle da poluição dos rios pelos emissários de esgotos e resíduos industriais, inclusive estações de tratamento; controle da poluição atmosfera; controle das enchentes, mediante a regularização dos cursos d’água e o adequado escoamento das águas pluviais; uso do solo e particularmente a reserva de áreas verdes, isto é, o zoneamento de massa e o destino das grandes áreas não ocupadas; desenvolvimento e localização industrial, como fatores condicionantes da via metropolitana; e, finalmente, assessoria técnica às municipalidades da região, para o seu planejamento territorial detalhado*” (AZEVEDO, 1967, p. 125).

nada adianta um município construir uma grande avenida para o trânsito rápido se ela não tiver continuação no município vizinho;

- b) Os problemas cuja solução dependa de instrumentos legais ou financeiros, que os municípios da região, isoladamente ou em conjunto, não possuem, subordinando-se ao Estado ou à União;
- c) Os problemas que só podem ser solucionados mediante a organização de um sistema integrado da região, como por exemplo, o trânsito;
- d) Os problemas cuja solução condicione o desenvolvimento global da região metropolitana, como por exemplo, o controle do solo.

Nesse documento, o autor já criticava a falta de integração na resolução dos problemas urbanos, que eram *“atacados isoladamente pelos governos federal, estadual ou municipal, na maioria das vezes de modo precário e em campo restrito, sem atender as necessidades reais de toda região de fato metropolitana”* (AZEVEDO, 1967, p. 121). Dessa forma, acreditava-se que com Constituição de 1967, deveria se abrir *“a oportunidade da instituição da região metropolitana, cuja autoridade há de planejar e controlar todos os serviços de interesse comum, sem ferir, contudo, a autonomia municipal igualmente preservada pela Lei Maior”* (AZEVEDO, 1967, p. 121).

Na mesma direção, porém alguns anos mais tarde, o jurista brasileiro Eros Grau, durante o *Seminário Internacional sobre Planejamento Metropolitano*, realizado em São Paulo, em julho de 1972, já apontava que em qualquer sistema de planejamento, regional ou até mesmo nacional, é condicionante a importância das áreas metropolitanas, considerando que muitas cidades estão além dos limites territoriais de um só município, ocasionando um desajuste entre o ortodoxo padrão político e a realidade urbana existente.

Para esse autor, as regiões metropolitanas consistem

em um conjunto territorial intensamente urbanizado, com marcante densidade demográfica, que constitui um pólo de atividades econômicas, apresentando uma estrutura própria definida por funções privadas e fluxos peculiares, formando, em razão disso, uma mesma comunidade socioeconômica em que as necessidades específicas somente podem ser de modo satisfatório, atendidas através de funções governamentais coordenada e planejadamente exercitante (...) Para o caso brasileiro, admiti-se que será ela o conjunto, com tais características, implantado sobre uma porção territorial dentro da qual se distinguem várias jurisdições político-territoriais, contíguas e superpostas entre si – Estados e Municípios. (GRAU, 1972).

Dessa forma, para que seja preservado o *equilíbrio metropolitano*, é necessário que haja a ordenação das peculiares e específicas funções e necessidades sobre seu espaço total e não mais sobre as unidades (municípios) que o compõem.

As funções sociais e econômicas da metrópole induzem determinadas necessidades, que referimos como **necessidades metropolitanas**, cujo atendimento deve ser prestado através das **funções governamentais metropolitanas**...serão desta espécie aquelas que exigem **ação unificada e planejada** que ultrapasse os limites institucionais dos municípios integrados da área metropolitana; aquelas, portanto, que se apresentem como inerentes ao **interesse comum metropolitano**, não guardando atinências, pois, tão somente aos interesses locais de cada um daqueles mesmos municípios (GRAU, 1972, p.4).

No documento “*Aspectos Institucionais das Áreas Metropolitanas*” apresentado no seminário supracitado, o autor faz a distinção entre os interesses locais e os interesses comuns metropolitanos:

- 1. Interesses locais:** a ideia não implica em que eles sejam considerados como exclusivos ou únicos do município. Os interesses locais se refletem também, em última instância, como de interesse estadual ou federal. O que distingue, porém, é a circunstância de que ele é predominantemente local.
- 2. Interesses metropolitanos:** são aqueles que exigem soluções coordenadas e integradas, dentro da metrópole, cujo alcance implica atividades que extravasam os limites institucionais das várias autoridades e unidades administrativas com ação no seu interior. Como tais atividades devem ser equacionadas na conformidade de uma política global, no sentido de assegurar-se o pleno emprego e o crescimento da produtividade socioeconômica da comunidade metropolitana, devem elas ser dinamizadas de forma orientada, planejadamente.

A existência dos interesses metropolitanos deveria ser averiguada pelas atividades do SERFHAU¹⁷, cujas conclusões serviam de embasamento para o ato legislativo criador. Ademais, também era de competência desse órgão aferir e complementar os estudos dos órgãos regionais e locais, tais como GEGRAU em São Paulo (que será detalhado adiante) e o IPPUC (Curitiba), que tinham a finalidade de possibilitar a criação das regiões metropolitanas.

As regiões metropolitanas somente começaram a ser formalmente instituídas em 1973, por meio de leis complementares federais. Nesse caso, a Lei Complementar Federal nº

¹⁷ Para saber mais sobre as atividades do SERFHAU, verificar dissertação de mestrado de Simone Helena Tanoue Vizioli “*Planejamento Urbano no Brasil: a experiência do SERFHAU enquanto órgão federal de planejamento integrado ao desenvolvimento municipal*”, defendida na Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo (FAU/USP) em 1998.

14, de 8 de junho de 1973 (Anexo I), estabeleceu as 8 primeiras, arroladas no quadro 2.2-1 abaixo. Cabe destacar que a Região Metropolitana do Rio de Janeiro, composta de quatorze municípios, foi criada, posteriormente, por meio da Lei Complementar Federal nº 20, de 1º de julho de 1974, somente após a fusão dos estados do Rio de Janeiro e da Guanabara, e aplicando-se o disposto nos arts. 2º, 3º, 4º, 5º e 6º da lei anterior.

Quadro 2.2-1 – Primeiras regiões metropolitanas estabelecidas no Brasil em 1973/1974.

Região metropolitana	Municípios*
São Paulo (SP)	São Paulo , Arujá, Barueri, Biritiba-Mirim, Caieiras, Cajamar, Carapicuíba, Cotia, Diadema, Embu, Embu-Guaçu, Ferraz de Vasconcelos, Francisco Morato, Franco da Rocha, Guararema, Guarulhos, Itapeceira da Serra, Itapevi, Itaquaquecetuba, Jandira, Jquitiba, Mairiporã, Mauá, Mogi das Cruzes, Osasco, Pirapora do Bom Jesus, Poá, Ribeirão Pires, Rio Grande da Serra, Salesópolis, Santa Isabel, Santana de Parnaíba, Santo André, São Bernardo do Campo, São Caetano do Sul, Suzano e Taboão da Serra
Belo Horizonte (MG)	Belo Horizonte , Betim, Caeté, Contagem, Ibirité, Lagoa Santa, Nova Lima, Pedro Leopoldo, Raposos, Ribeirão das Neves, Rio Acima, Sabará, Santa Luzia e Vespasiano
Porto Alegre (RS)	Porto Alegre , Alvorada, Cachoeirinha, Campo Bom, Canoas, Estância Velha, Esteio, Gravataí, Guaíba, Novo Hamburgo, São Leopoldo, Sapiranga, Sapucaia do Sul e Viamão
Recife (PE)	Recife , Cabo, Igarassu, Itamaracá, Jaboatão, Moreno, Olinda, Paulista e São Lourenço da Mata
Salvador (BA)	Salvador , Camaçari, Candeias, Itaparica, Lauro de Freitas, São Francisco do Conde, Simões Filho e Vera Cruz
Curitiba (PR)	Curitiba , Almirante Tamandaré, Araucária, Bocaiúva do Sul, Campo Largo, Colombo, Contenda, Piraquara, São José dos Pinhais, Rio Branco do Sul, Campina Grande do Sul, Quatro Barras, Mandirituba e Balsa Nova
Belém (PA)	Belém e Ananindeua
Fortaleza (CE)	Fortaleza , Caucaia, Maranguape, Maracanaú, Pacatuba e Aquiraz
Rio de Janeiro (RJ)	Rio de Janeiro , Niterói, Duque de Caxias, Itaboraí, Itaguaí, Magé, Maricá, Nilópolis, Nova Iguaçu, Paracambi, Petrópolis, São Gonçalo, São João do Meriti e Mangaratiba

Fonte: Lei Complementar Federal nº 14, de 8 de junho de 1973 e Lei Complementar Federal nº 20, de 1º de julho de 1974. * Em destaque o município-sede.

De uma maneira geral, tais leis estabeleciam que, em cada região, haveria um conselho deliberativo e um conselho consultivo: o primeiro conselho é composto por, além do presidente, 5 (cinco) membros de reconhecida capacidade técnica ou administrativa: um dos quais será o Secretário-Geral do Conselho, todos nomeados pelo Governador do Estado, sendo um deles dentre os nomes que figurem em lista tríplice organizada pelo Prefeito da Capital e outro mediante indicação dos demais Municípios integrante da Região Metropolitana. Já o conselho consultivo é constituído por um representante de cada Município integrante da região metropolitana sob a direção do Presidente do Conselho Deliberativo.

Nos artigos 3º e 4º dessa lei são definidas as competências de cada conselho, descritas a seguir:

(...) Art. 3º - compete ao Conselho Deliberativo:

I - promover a elaboração do Plano de Desenvolvimento integrado da região metropolitana e a programação dos serviços comuns;

II - coordenar a execução de programas e projetos de interesse da região metropolitana, objetivando-lhes, sempre que possível, a unificação quanto aos serviços comuns;

Parágrafo único - A unificação da execução dos serviços comuns efetuar-se-á quer pela concessão do serviço a entidade estadual, quer pela constituição de empresa de âmbito metropolitano, quer mediante outros processos que, através de convênio, venham a ser estabelecidos.

Art. 4º - Compete ao Conselho Consultivo:

I - opinar, por solicitação do Conselho Deliberativo, sobre questões de interesse da região metropolitana;

II - sugerir ao Conselho Deliberativo a elaboração de planos regionais e a adoção de providências relativas à execução dos serviços comuns (Lei nº 14/1973).

Tal legislação também dispunha que os municípios que participassem do planejamento integrado, deveriam promover o desenvolvimento econômico e social e dos serviços comuns, tais quais, saneamento básico (notadamente abastecimento de água e rede de esgotos e serviço de limpeza pública), uso do solo metropolitano, transportes e sistema viário, produção e distribuição de gás combustível canalizado, aproveitamento dos recursos hídricos e controle da poluição ambiental. Teriam, também, preferência na obtenção de recursos federais e estaduais, inclusive sob a forma de financiamento, bem como de garantias para empréstimos.

Após a criação das primeiras regiões metropolitanas durante o início da década de 1970, houve um longo período sem a instituição de novas unidades, até que na Constituição de 1988, já sob regime democrático, foi transferida aos Estados a prerrogativa de reconhecimento legal de suas metrópoles, por meio das leis complementares estaduais, conforme o Art. 25, parágrafo 3º:

Os Estados poderão, mediante lei complementar, instituir regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, constituídas por agrupamentos de municípios limítrofes, para integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum (CONSTITUIÇÃO FEDERAL, 1988).

A partir desse momento, os estados passaram, portanto, a instituir novas regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões e, também, a inserir outros municípios nas regiões existentes. Durante a década de 1990, foram instituídas 14 novas regiões metropolitanas, concentradas, sobretudo, no nordeste e no sul do país. Dentre elas, destacam-se algumas capitais, como Florianópolis (SC), Natal (RN), Vitória (ES), São Luís (MA), Goiânia (GO), Maceió (AL) e Aracaju (SE), de acordo com o quadro inserido no Anexo II, que demonstra as regiões metropolitanas instituídas nessa década.

Cabe observar que também nesse momento, foi criada a primeira região integrada de desenvolvimento (Ride), por meio da Lei Complementar Federal nº 94, de 19 de fevereiro de 1998, cujas características são as mesmas das regiões metropolitanas, porém se situam em mais de uma unidade federativa. Nesse caso, engloba o Distrito Federal e alguns municípios dos estados de Goiás e Minas Gerais, e alguns anos depois (2001), foram criadas, por decretos federais, a Ride Grande Teresina e a Ride Juazeiro e Petrolina.

Além das Rides, as regiões metropolitanas criadas no Estado de Santa Catarina, isto é, Florianópolis, Vale do Itajaí e Norte/Nordeste Catarinense, são compostas por um Núcleo Metropolitano e uma Área de Expansão Metropolitana, tendo como sede, respectivamente, os municípios de Florianópolis, Blumenau e Joinville (Lei Complementar nº 162, de 06 de janeiro de 1998). De acordo com essa lei, incluem-se no Núcleo Metropolitano os municípios que se inserem em uma urbanização contínua ou manifesta tendência neste sentido; polarização crescente, com tendência à especialização das funções urbanas ou regionais; e forte integração socioeconômica. E incluem-se na Área de Expansão Metropolitana, os municípios que apresentam dependência de utilização de equipamentos públicos e serviços especializados do Núcleo Metropolitano, com implicação no desenvolvimento da região e que apresentam perspectiva de desenvolvimento integrado, através da complementaridade de funções.

Já em 2000, de acordo com o IBGE, o país contava com 23 regiões metropolitanas, onde se estabeleciam 63,7 milhões de habitantes, representando, aproximadamente, 38% da população total brasileira. Ao longo dessa década, outras 14 regiões metropolitanas foram criadas, até que, em 2010, o Brasil atingiu 39 unidades, criadas por lei federal e estadual e 3 Rides.

Nessa década, o Estado de Minas Gerais introduziu um novo arranjo institucional, denominado de *colar metropolitano* e constituído pelos municípios do entorno das regiões metropolitanas de Belo Horizonte e do Vale do Aço, com o intuito de incorporá-los na gestão e no planejamento dessas áreas conurbadas.

Até o final do ano de 2012, constata-se que o Brasil conta com mais de 50 aglomerações urbanas institucionalizadas, que se diferenciam entre região metropolitana, região integrada de desenvolvimento, colar metropolitano, área de expansão metropolitana e núcleo metropolitano (Anexo III). Abrigam cerca de 175 milhões de habitantes (representando 92% da população brasileira) e estão distribuídas, predominantemente, na região costeira do país, isto é, 16 na região Sul, 9 (nove) na região Sudeste, 10 (dez) na região Nordeste, 3 (três) na região Norte e 2 (duas) na região Centro-Oeste, como pode ser observado na figura 2.2-1 a seguir¹⁸.

¹⁸ Cabe aqui salientar que será realizada uma discussão mais aprofundada a respeito da generalização das regiões metropolitanas, sobretudo a partir da década de 2000, no capítulo seguinte.

Figura 2.2-1 – Regiões Metropolitanas Brasileiras.

Fonte: Elaborado pela própria autora, com base nos dados extraídos do censo demográfico de 2010 (IBGE) e leis complementares estaduais.

2.3 - A Região Metropolitana de São Paulo (RMSP)

Em 2013, segundo a projeção elaborada pela Fundação SEADE, a população da Região Metropolitana de São Paulo (RMSP) já estará próxima a marca dos 20 milhões de habitantes, vivendo em uma área de 7.943, 82 km², o que representa um pouco mais de 3% do território paulista. Composta por 39 municípios, a densidade demográfica é extremamente alta, quando comparada com o restante do país, isto é, 2.501 hab/km², assim como o grau de urbanização, que chega a atingir o índice de 98,89% em 2010.

Até a década de 1970, a RMSP assumia a posição maior centro econômico do país, com forte processo de concentração das atividades industriais. Atualmente, no complexo conjunto de atividades que caracteriza o seu sistema produtivo, observa-se um significativo predomínio do setor dos serviços sobre os outros setores, e mesmo assim, a diversidade ainda é bastante ampla. De acordo a EMPLASA¹⁹, a RMSP detém

a centralização do comando do grande capital privado: estão as sedes brasileiras dos mais importantes complexos industriais, comerciais e principalmente financeiros, que controlam as atividades econômicas no País. Esses fenômenos fizeram surgir e condensar nessa localidade uma série de serviços sofisticados, definidos pela íntima dependência da circulação e transporte de informações: planejamento, publicidade, marketing, seguro, finanças e consultorias, entre outros. O Produto Interno Bruto (PIB) atingiu, em 2008, algo em torno de R\$ 572 bilhões, o que corresponde a cerca de 18,9% do total brasileiro (EMPLASA, 2012).

A seguir, a figura 2.3-1 apresenta a Região Metropolitana de São Paulo, com base na densidade demográfica dos seus municípios. Observa-se a concentração populacional em torno da capital, sobretudo nos municípios onde há maior diversidade das atividades econômicas, bem como aqueles que se caracterizam como cidades-dormitório.

¹⁹ Empresa Paulista de Planejamento S.A.

Figura 2.3 -1 – Região Metropolitana de São Paulo.

O crescimento da região que abrange a cidade de São Paulo e suas adjacências remete-se a meados do século XIX, quando a acumulação capitalista brasileira era baseada, em grande medida, na atividade cafeeira presente no estado paulista. De acordo com Mori (1996), nesse período já era possível observar os primeiros passos da industrialização brasileira, que se fortalece devido às crescentes dificuldades de comercialização do próprio café (em decorrência da primeira guerra mundial) até a crise de superprodução, que culminou no fim da hegemonia econômica pautada por esse projeto agroexportador.

Dessa forma, segundo a autora, naquele momento intensificaram-se os investimentos industriais oriundos da realocação do capital cafeeiro, por meio dos quais São Paulo preservou sua posição central no contexto econômico do país, *“transformando-se em pólo industrial nacional por excelência, e concentrando, a partir de então, parte substancial do capital e dos estabelecimentos industriais”* (MORI, 1996, p. 216)²⁰.

Mori (1996) ainda afirma que tal intensidade de transformação ocorrida em São Paulo pode ser bem verificada através do seu crescimento demográfico e econômico. Com efeito, os dados desse período indicam que a população do município evolui de, aproximadamente, 25 mil habitantes em 1875, para 579 mil em 1920 e, já na década de 1960, contava com cerca 4,7 milhões de habitantes, concentrando 39,1% da produção industrial do país (MORI, 1996, p. 218).

O ritmo de urbanização correspondente a esse crescimento demográfico e econômico acelerado transformou a paisagem de São Paulo em um enorme canteiro de obras, cuja mancha urbanizada contínua hoje conta com 186 mil hectares, em que foram englobados diversos assentamentos urbanos antes autônomos (MORI, 1996, p. 218).

²⁰ Para compreender melhor o processo de industrialização brasileiro, ver: LUZ, Nícia Vilela. A luta pela industrialização do Brasil. São Paulo: Alfa-Omega, 1961.

No entanto, a partir da década de 1970, o ritmo de urbanização da RMSP diminui e o crescimento populacional se torna mais lento, contrariando as previsões realizadas pelos estudos demográficos da época, que indicavam para os anos 2000, uma população acima de 40 milhões de habitantes. Assim, de acordo com Deák (2004a), nesse momento a RMSP introduz um novo padrão de urbanização, pautado na queda de crescimento populacional e nas consequentes transformações qualitativas. Trata-se das características de um processo de transição inaugurado pela exaustão da *urbanização extensiva*. Tal processo, inserido no contexto da metrópole paulista, passa a ocupar os vazios demográficos, adensar e consolidar as áreas urbanas já existentes, em contraposição ao “clássico” processo inicial de urbanização, baseado na incorporação de novas áreas periféricas. A figura 2.3-2, elaborada pela EMPLASA ilustra a evolução da mancha urbana da RMSP até os anos 1990.

Não que a expansão periférica não ocorra mais, ela obviamente continua e, naturalmente, as maiores taxas de crescimento continuam sendo na periferia. Mas ela ocorre, no seu grosso, ao interior do contorno já urbanizado e não buscando áreas sempre mais afastadas como antes (DEÁK, 2004, p. 199).

O gráfico 2.3-1 abaixo indica a evolução da taxa geométrica de crescimento anual (TGCA em % a.a.) da RMSP, do Estado de São Paulo e do Brasil. Ao comparar os dados, observa-se uma tendência similar entre os indicadores da RMSP e do âmbito estadual, mas um distanciamento, a partir da última década (2001 – 2010), entre as taxas registradas no âmbito nacional.

Gráfico 2.3-1 - Taxa de Geométrica de Crescimento Anual da RMSP.

Fonte: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, 2012.

Figura 2.3 -2 – Evolução da mancha urbana da Região Metropolitana de São Paulo.

Nessa mesma perspectiva, Schiffer (2004) aponta que esse momento está imbricado com um processo de reestruturação produtiva. Até meados da década de 1970, a RMSP registra uma crescente concentração da produção nacional, iniciada a partir do desenvolvimento da economia cafeeira, ainda no século XIX, e fortalecida com a industrialização pesada nos anos 1950, no qual se destacam os municípios de São Paulo, Santo André, São Bernardo e São Caetano (ABC Paulista), como os locais que abrigavam os maiores parques industriais naquele momento. Tal primazia desse setor no cenário econômico brasileiro é possível de ser verificada através dos altos índices de concentração da transformação industrial, que em 1970 representava 42,2% do total do país e 74,6% do total do Estado de São Paulo.

No entanto, já na década seguinte, a RMSP revela uma sensível queda na concentração dessas atividades registrando 32,8% da participação total do país e 56,6% da participação total do Estado de São Paulo. Segundo Schiffer (2004, p. 169), trata-se de um processo de desconcentração industrial, adotado como uma estratégia para manter o controle dos níveis de lucratividade, ameaçados por alguns fatores relacionados com a crise econômica da década de 1980, dentre os quais a autora destaca:

o fim do “milagre econômico” e a desativação do II Plano Nacional de Desenvolvimento (II PND), que afetaram o desempenho das indústrias; o fortalecimento sindical particularmente no ABC; e a difusão de novos parâmetros concorrenciais dos setores produtivos de âmbito internacional (SCHIFFER, 2004, p. 169)²¹.

Concomitantemente à redução da participação das atividades industriais, sobretudo no município de São Paulo, a RMSP abria espaço para as novas atividades econômicas relacionadas ao setor terciário, isto é, de comércio e de serviços²². Se, por um lado, algumas plantas industriais (ou parte delas) eram transferidas para o interior do Estado de São Paulo e outras localidades mais distantes, por outro, empresas inovadoras intensivas em ciência e tecnologia e as sedes dos conglomerados financeiros se instalavam na RMSP, ampliando sua posição na concentração dos serviços mais modernos e no controle do capital.

21 Para aprofundar o debate acerca da desconcentração industrial da RMSP, ver artigo: SCHIFFER, Sueli. Globalização e estrutura urbana. São Paulo: Hucitec/Fapesp, 2004.

22 O autor Déak descreve bem o processo de *terciarização* das atividades no artigo *Transformações recentes na região metropolitana de São Paulo e perspectivas de mundialização*, publicado em 2004: “trata-se de um dos processos mais normais do desenvolvimento capitalista, e que pode ser resumido assim: com o aumento da produtividade do trabalho decorrente das inovações tecnológicas, menos gente produz a mesma quantidade de mercadorias, isto na indústria manufatureira. Por outro lado, essa maior produtividade tem de ser acompanhada por crescimento de serviços de apoio, e o aumento dos níveis de consumo acarreta a ampliação do comércio. Ou seja, o processo de transferência de postos de trabalho da manufatura (“setor secundário”) para o comércio e serviços (“setor terciário”) e que tem sido chamado de “terciarização” (não confundir com outro catchword da modernidade, “terceirização”), é na verdade um processo natural que acompanha o desenvolvimento tecnológico, ainda que seja particularmente intensivo no capitalismo contemporâneo” (DEÁK, 2004a, p. 205).

Assim, para Lencioni (2004, p. 161), trata-se de um processo de *desindustrialização relativa*, isto porque os serviços vêm funcionando como uma indústria e a metrópole, cada vez mais, tem se afirmado como centro por excelência de atividades relacionadas à informação, gestão, coordenação e controle do capital e que fazem com que a dinâmica dos fluxos imateriais predomine sobre as demais formas de fluxos: “(...) *longe de significar uma fraqueza das funções da cidade, significa uma redefinição de sua posição de liderança como centro dinâmico, que se realiza por meio da concentração de trabalho imaterial e da natureza do seu terciário, reafirmando, assim, sua primazia*” (LENCIONI, 2004, p. 161). Na mesma direção, Diniz & Campolina (2006) afirmam que com a expansão do setor de serviços, “*a reestruturação industrial se fez com altos ganhos de produtividade e com transferência de muitas atividades controladas e produzidas dentro da indústria para o setor de serviços*” (Diniz & Campolina, 2006, p. 23).

A maior participação, a partir da década de 1970²³, de atividades como de intermediação financeira, de propaganda e marketing, de comunicação, de consultoria e de serviços estratégicos prestados às empresas, além de outros inseridos nessa complexidade demonstra os novos paradigmas da produção na RMSP pautados numa reestruturação tecnológica e das relações de trabalho e consolidando-a como principal centro de serviços e negócios de âmbito nacional. E essas transformações podem ser claramente observadas por meio da distribuição dos empregos formais nos principais setores da atividade econômica da RMSP em 2008.

²³ De acordo com as pesquisas de Diniz & Campolina (2006), a partir dessa década, momento de alto crescimento econômico e industrial do país, a RMSP perdeu posição relativa tanto na produção industrial quanto no PIB nacional: Entre 1975 e 1980 a participação da RMSP no PIB nacional caiu de 25% para 23%. Esse desempenho foi fortemente influenciado pelo menor crescimento relativo da indústria de transformação, como indica a queda da participação da RMSP na produção industrial do país, que caiu de 44% para 34% na década de 1970, coerentemente com o processo de reversão da polarização industrial.

Gráfico 2.3- 2 - Vínculos Empregatícios (emprego formal) na RMSP em 2008.

Fonte: Fundação SEADE, 2012.

Não cabe aqui fazer uma discussão muito ampla acerca do processo de “desconcentração” industrial e reestruturação da RMSP. Para isso, muitos autores vêm discutindo essa questão, tais como Diniz & Campolina (2006) e Schiffer (2004). É importante, no entanto, contextualizar que tal processo coincide com o momento de institucionalização das metrópoles e de elaboração dos principais planos urbanos de âmbito metropolitano.

Os problemas urbanos se fizeram sentir principalmente nas capitais mais importantes do Brasil. Especificamente na RMSP, que ao longo do século XX, se constituiu como locus fundamental no processo de desenvolvimento econômico brasileiro, o ritmo de urbanização impresso em seu território se traduz pelas primeiras fusões físicas entre os municípios vizinhos urbanizados (MORI, 1996).

Anteriormente à promulgação da Lei complementar nº14 de 1973, que determinou a criação da RMSP, alguns esforços foram empenhados para que houvesse integração e coordenação entre as várias unidades político-administrativas inseridas em tais limites. Flávio Villaça (2010 [1999]) aponta que as primeiras aproximações datam ainda da década de 1930, quando as articulações entre os municípios adquirem um porte de expressão significativa, tornando o planejamento isolado algo sem efetividade (VILLAÇA, 2010 [1999], p.230) ²⁴.

²⁴ De acordo com Plano Urbanístico Básico, em 1947 foi criada uma comissão com base na necessidade de planejamento do município de São Paulo, que mais tarde se transformou na Comissão Orientadora do Plano Diretor do Município sob orientação do prefeito e composta de representantes de diversos órgãos municipais, escola de arquitetura, entidades de classe, cujas competências se pautavam em articular o plano do município com

Ainda que houvesse um entendimento sobre a necessidade do desenvolvimento de uma metrópole conectada com as cidades adjacentes, foi somente através do estudo da Sociedade para a Análise Gráfica e Mecanográfica Aplicada aos Complexos Sociais (SAGMACS) em 1956, que se elaborou o primeiro estudo a partir da ideia da metrópole integrada. Este grupo de trabalho formado por L.J. Lebret²⁵ desenvolveu o estudo *“voltado ao planejamento e desenvolvimento priorizando programas de melhoria das condições de vida para toda a população, por meio do conhecimento da cidade real, suas carências e potencialidades”* (ANTONUCCI, 2002a, p. 96). No entanto, o estudo, concluído em 1958, foi engavetado e a maior parte dos seus resultados nunca foram publicados na íntegra. Apesar disso, teve grande ressonância nas concepções subsequentes de planejamento urbano (ANTONUCCI, 2002a, p. 96)²⁶.

O percurso institucional da RMSP, passando pelas instâncias político-administrativas de planejamento em escala metropolitana, se insere na agenda da administração pública paulista, de fato, a partir da Constituição de 1967, como visto anteriormente. No período entre 1967 e 1973 – “milagre brasileiro” – foram criadas as primeiras concepções de planos de ordenação espacial dentro da nova moldura institucional (MORI, 1996).

Por meio do Decreto nº 47.863 de 29 de março de 1967, o Governo do Estado de São Paulo cria o Grupo Executivo da Grande São Paulo (GEGRAN) junto a Secretaria Estadual de Economia e de Planejamento. Ademais, foi também instituído seu correspondente órgão consultivo, isto é, o Conselho de Desenvolvimento da Grande São Paulo (CODEGRAN), composto por representantes do governo estadual, pelos municípios integrantes, além da Universidade de São Paulo (USP), do Instituto de Arquitetos do Brasil (IAB), do Instituto de Engenharia e da Sociedade Amigos de São Paulo.

Tais órgãos eram responsáveis em desenvolver estudos e executar planos setoriais de serviços urbanos que abrangiam tanto o município de São Paulo quanto aqueles situados no entorno. O decreto indica a intenção de

implantar e aperfeiçoar o sistema de Planejamento da Grande São Paulo, cujo objetivo seria a integração em um processo permanente de planejamento dos poderes públicos, comunidades e grupos profissionais que

os municípios vizinhos, objetivando compor o plano regional. No entanto, apesar da comissão funcionar durante algum tempo, logo deixou de ser convocada pela prefeitura (São Paulo, PUB, 1968).

²⁵ “Padre dominicano francês Louis-Joseph Lebret (1897-1966), teólogo e um dos fundadores, na França, do movimento Economia e Humanismo, com seu Centro de Estudos de Economia e Humanismo e a revista com o mesmo título” (ANTONUCCI, 2002a, p. 96).

²⁶ Para melhor compreensão do SAGMACS, ver: ANTONUCCI, Denise. SAGMACS: o estudo que fez escola. In: SOMEKH, Nadia & CAMPOS, Candido Malta (org.). A cidade que não pode parar. Planos urbanísticos de São Paulo no século XX. São Paulo: Editora Mackenzie, 2002.

tenham responsabilidade ou participação relevante no desenvolvimento metropolitano (SÃO PAULO, Decreto nº 47.863, 1967).

Naquele mesmo ano, o Decreto Estadual nº 48.162, de 3 de julho de 1967 (alterado pelo Decreto Estadual nº 52.576, de 12 de dezembro de 1970) criou 11 regiões e 48 sub-regiões administrativas, com o intuito de organizar o Estado de São Paulo em grupos de municípios que apresentassem interdependência social e econômica, de descentralizar a administração e de facilitar o diálogo e colaboração entre o âmbito municipal e estadual, bem como o planejamento e o desenvolvimento regional. Assim, foi reconhecida a primeira região político-administrativa polarizada pela cidade de São Paulo, denominada na época de Grande São Paulo.

Ainda em 1967 foi criado, por meio do Decreto Municipal nº 6.942 de 7 de abril, o Grupo Executivo de Planejamento (GEP) do município de São Paulo que marcava definitivamente as atividades de planejamento na administração da cidade. A primeira medida a ser tomada pelo grupo, por encomenda do Prefeito Faria Lima, foi a contratação dos estudos, através de um consórcio internacional de empresas de consultoria técnica²⁷, para a elaboração do Plano Urbanístico Básico da cidade de São Paulo (desenvolvido no ano seguinte - 1968), que apesar de se concentrar nessa localidade, já admitia a institucionalização do processo de planejamento a nível metropolitano.

Paralelamente, o GEGRAN incorpora tal experiência municipal e obedecendo as mesmas diretrizes do PUB, se torna o responsável pela elaboração do estudo correspondente no âmbito metropolitano, denominado de Plano Metropolitano de Desenvolvimento Integrado (PMDI). Esse plano foi elaborado durante todo o ano de 1968 e seguindo os estudos preliminares, subregionais e setoriais, estabeleceu para 1980 o ano-meta da concretização de suas proposições (ESTADO DE SÃO PAULO, PMDI, 1970, p. 10).

De uma maneira geral, entre os principais objetivos traçados por este plano, pode-se destacar a meta em promover a concentração industrial junto ao aumento da renda *per capita* da população metropolitana de São Paulo, o equacionamento dos problemas externos ao controle das municipalidades, isto é, organizar as atividades que percorrem e se estendem ao conjunto de municípios que se avizinham. De forma prioritária, as temáticas trabalhadas eram as questões dos transportes públicos, do saneamento e do uso do solo (ESTADO DE SÃO PAULO, PMDI, 1970, p. 10).

²⁷ Tais como a ASPLAN S.A, Leo A. Daly Company Planners-Architects-Engineers, Montor Montreal Organização Industrial e Economia S.A. e Wilbur Smith & Associates.

A conjugação desses dois planos subsidiou a elaboração do Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado do Município de São Paulo (PDDI), aprovado em 1971, cuja maior contribuição foi a consolidação do zoneamento como forma de ordenar o uso e ocupação do solo da cidade, determinando zonas e perímetro das diferentes funções urbanas: habitação, trabalho, lazer e circulação²⁸.

Logo depois da instituição da RMSP, a Lei complementar estadual nº 94, de 29 de maio de 1974 (Anexo IV), atendendo a Lei Complementar Federal de 1973, definiu no Art. 2º os serviços comuns de interesse metropolitano que deveriam ser adotados pelos municípios integrantes de uma região metropolitana:

- a) Planejamento integrado do desenvolvimento econômico e social;
- b) Saneamento básico, notadamente abastecimento de água e rede de esgotos e serviço de limpeza pública;
- c) Uso do solo metropolitano;
- d) Transportes e sistema viário;
- e) Produção e distribuição de gás combustível canalizado;
- f) Aproveitamento dos recursos hídricos e controle da poluição ambiental, na forma que dispuser a lei federal; e
- g) Outros serviços que assim forem definidos por lei federal.

Em seu Art. 3, define como competência do governo estadual:

I - a realização do planejamento integrado da Região Metropolitana da Grande São Paulo e o estabelecimento de normas para o seu cumprimento e controle; II - a elaboração de programas e projetos dos serviços comuns de interesse metropolitano, harmonizando-os com as diretrizes do planejamento do desenvolvimento nacional e estadual; III - a unificação, sempre que possível, da execução dos serviços comuns de interesse metropolitano; IV - a coordenação da execução dos programas e projetos de interesse metropolitano; V - a concessão, permissão e autorização dos serviços comuns de interesse metropolitano e a fixação das respectivas tarifas; IV – a organização do sistema da Região Metropolitana da Grande São Paulo; IIV - o estabelecimento de normas gerais sobre a execução dos serviços comuns de interesse metropolitano e o seu cumprimento e controle; IIIV - a declaração e reserva de áreas de interesse metropolitano, bem assim o estabelecimento de limitações administrativas sobre essas áreas de conformidade com as normas reguladoras do uso do solo metropolitano (LEI COMPLEMENTAR ESTADUAL nº 94, de 29 de maio de 1974).

²⁸ Até então, o zoneamento do município de São Paulo era determinado genericamente por meio de atos, decretos-leis e leis, dos quais o mais emblemático é o Código de Obras de 1929.

E por fim, é estabelecida a criação de uma nova estrutura de gestão, por meio do Sistema de Planejamento e Administração Metropolitana - SPAM, composto pelas seguintes instituições:

- h) A incorporação do já existente Conselho Deliberativo da Grande São Paulo (Codegran), como unidade deliberativa e normativa;
- i) A criação do Conselho Consultivo Metropolitano de Desenvolvimento (Consulti), como unidade consultiva;
- j) Fundo Metropolitano de Financiamento e Investimento (Fumefi), com a finalidade de financiar e investir em projetos de interesse metropolitano;
- k) EMTU - Empresa Metropolitana de Transportes Urbanos; e
- l) EMPLASA - Empresa Metropolitana de Planejamento da Grande São Paulo S.A.

A EMPLASA, vinculada à atual Secretaria de Desenvolvimento Metropolitano, substituiu o GEGRAN, como órgão técnico e executivo da política da metrópole e incorporou atribuições, dentre os quais se destacam: a continuidade da articulação intermunicipal e intersetorial; o licenciamento de empreendimentos dentro dos parâmetros da lei que disciplina o uso de solo para a proteção dos mananciais (Lei estadual nº 898, de 18 de dezembro de 1975); a lei que indica as diretrizes e disciplina o desenvolvimento industrial metropolitano (Lei estadual nº 1.817, de 27 de outubro de 1978); bem como a elaboração de planos e projetos em escala metropolitana como, por exemplo, a revisão do antigo PMDI resultando no PMDI II em 1982 e a elaboração do Plano Metropolitano da Grande São Paulo, realizado em 1994, cuja perspectiva de planejamento tinha como meta o ano de 2010²⁹.

A seguir será detalhado um dos principais planos elaborados – o Plano Urbanístico Básico -, no sentido de estabelecer o ordenamento da metrópole de São Paulo, no período marcado pelo auge do planejamento urbano Brasil, *“a era dos grandes planos multi-setoriais, dos diagnósticos exaustivos e das empresas de consultoria”* (ANTONUCCI, 2002a).

²⁹ Cabe ressaltar aqui que o debate mais aprofundado acerca da EMPLASA será apresentado no capítulo 3.

2.4 – O Plano Urbanístico Básico (PUB)

O PUB, elaborado pela Prefeitura do Município de São Paulo na gestão Faria Lima (1965-1969) por meio do GEP, foi um plano abrangente e de longo prazo, com análises integradas e proposições para a estrutura urbana, complementado por planos setoriais de infraestrutura em geral (DEÁK & SCHIFFER, 2007). Para desenvolver o PUB, o GEP contratou um consórcio multinacional e o financiamento foi realizado pela Finep, órgão do Ministério do Planejamento, e pela USAID (SOMEKH & CAMPOS, 2002a, p.110).

Destaca-se que, a despeito do PUB ter sido idealizado pela Prefeitura de São Paulo, os estudos procuravam incorporar a problemática do conglomerado metropolitano em sua totalidade, dada a necessidade de uma análise integrada. A partir daí, haveria, então, uma compatibilização do esquema estrutural dos estudos da metrópole para a realidade do município de São Paulo.

O relatório principal é apresentado de forma a oferecer a síntese do estudo, através de uma breve análise das condições presentes no final da década de 1960, no que o Plano considera como *Área Metropolitana* (A Grande São Paulo já oficialmente definida, isto é, a capital mais os municípios do entorno). Além disso, apresenta as perspectivas que se colocam para o desenvolvimento urbano, a definição dos objetivos socioeconômicos e o resumo das principais recomendações, cuja análise é pautada num plano de longo prazo e em um programa de médio prazo.

Os problemas de hoje e o desafio de amanhã

No primeiro item, é apresentado um panorama geral dos problemas enfrentados pela Grande São Paulo no fim da década de 1960, decorrentes da expansão demográfica motivada, sobretudo pela intensa migração. Segundo o Plano, a continuidade daquelas tendências observadas implicaria na concentração da população e do emprego nas áreas centrais melhor servidas e na generalizada deficiência de serviços urbanos que não acompanharia o ritmo de crescimento da demanda. A partir dos dados expostos nesse item, referente à renda média *per capita*, mortalidade geral e infantil, educação e habitação, o Plano afirma que embora o nível de vida seja relativamente mais elevado em São Paulo, a população, sob tais condições, será submetida a esforços constantes e penosos na busca de melhorias, exemplificando com os problemas agudos no sistema de transportes e mobilidade urbana, já verificados na época.

Nesse item, o Plano define seu caráter metropolitano, com orientações integradas relativas aos problemas enfrentados em São Paulo e municípios do entorno.

O município de São Paulo, pela elevada proporção de sua participação na população total da Área Metropolitana e na receita pública da região, deverá assumir papel destacado na sua organização administrativa unindo seus esforços aos dos municípios vizinhos, do Estado e do Governo Federal para encontrar caminhos e soluções comuns. O Plano Urbanístico Básico (PUB) apresenta soluções adequadas aos problemas da cidade, prevendo uma concepção integrada do Município, na Área Metropolitana, e uma distribuição da população, localização das atividades econômicas e um sistema de transportes e de serviços urbanos capazes de comportar, de modo apropriado, flexível e contínuo, o grande desenvolvimento urbano previsto. (SÃO PAULO, 1969, p. 14)

Principais Objetivos

Todos os objetivos do PUB tinham um propósito geral de atender às necessidades e aspirações da população da Área Metropolitana, e tinham como meta ações, cujos desdobramentos só poderiam ser alcançados décadas adiante. Dentre os seis objetivos gerais, quatro se referem ao desenvolvimento social e dois ao desenvolvimento econômico:

- a) Ampliar as oportunidades do desenvolvimento individual e social:** esse objetivo credita ao poder público a responsabilidade em oferecer serviços urbanos e sociais a toda população, isto é, o aumento das oportunidades de educação, formação profissional e aperfeiçoamento técnico e cultural; melhoria das condições sanitárias; ampliação das atividades culturais, sociais e recreativas; maior mobilidade da população e aproximação dos entre grupos e indivíduos de estratos sociais diversificados.
- b) Ampliar as oportunidades de serviços urbanos e de conforto:** tais necessidades se referem à ampliação da provisão de serviços como telefone residencial e obras relacionadas com o uso de carros particulares, em função da demanda prevista pelo Plano com aumento da renda *per capita*;
- c) Ampliar as oportunidades de integração de grupos de imigrantes e de indivíduos marginalizados:** tal objetivo poderá ser atingido por meio de programas relacionados com a educação básica, aumento da habilidade profissional e execução de medidas que visem elevar o nível das condições habitacionais do grupo de baixa renda;
- d) Ampliar a oportunidade de participação na comunidade:** através de programas de desenvolvimento comunitário, este objetivo visa estimular a maior

participação dos cidadãos nas atividades de grupos sociais organizados e na solução de problemas de nível local;

- e) Maximizar oportunidades de emprego:** aumento da oferta de empregos por meio do desenvolvimento das atividades econômicas privadas e criação de oportunidades de educação e especialização da mão de obra;
- f) Maximizar as oportunidades de aumento da renda regional:** aumento da renda e, conseqüentemente, da receita necessária para que o poder público amplie o atendimento aos serviços urbanos e equipamentos públicos essenciais ao desenvolvimento das atividades produtivas; por outro lado, a localização adequada a fim de reduzir os custos de transportes de passageiro e de carga;

Síntese das recomendações

Para atingir os objetivos gerais do PUB, propunha-se uma série de diretrizes cuja realização tinha como meta o ano de 1990. Algumas das diretrizes deveriam contar exclusivamente com recursos da Prefeitura de São Paulo dentro de suas atribuições. Por outro lado, as demais diretrizes, por sua natureza, excedem os limites municipais, e exigem soluções conjuntas com o governo do estado e demais prefeituras da Grande São Paulo, no sentido de melhor resolver os problemas comuns que, segundo o Plano, são aqueles relacionados aos transportes, saneamento básico, habitação e abastecimento de gêneros alimentícios.

Ressalta-se que além da ação pública, o PUB recomenda a participação da iniciativa particular como indispensável para que sejam alcançados os objetivos gerais propostos. As diretrizes são apresentadas de acordo com cinco grandes áreas de atuação pública:

- a) Desenvolvimento urbano:** abrangendo uso do solo e execução de grandes projetos de urbanização;
- b) Desenvolvimento social:** abrangendo educação, saúde pública, bem-estar social, recreação, habitação e cultura;
- c) Circulação e transportes:** abrangendo transportes coletivos, sistema viário, controle de tráfego e todas as medidas relativas aos vários sistemas de transportes;
- d) Serviços urbanos:** abrangendo abastecimento de água, coleta de esgoto, drenagem, controle da poluição do ar, energia elétrica, iluminação pública, comunicações, serviços funerários, distribuição de gás, abastecimento, limpeza urbana, segurança pública e proteção contra o fogo;

- e) Administração pública:** abrangendo todas as medidas legais, administrativas e financeiras para permitir a realização do plano, inclusive as medidas de estímulos e promoção das atividades produtivas.

Análise do desenvolvimento urbano

O Plano inicia sua análise através do arrolamento de fatores geográficos, econômicos, sociais, bem como da ação governamental (União, Estado e Município), que deveria atuar no desenvolvimento da Área Metropolitana. Vale destacar que, para tanto, considera como uma das grandes contribuições do governo federal, a inclusão das regiões metropolitanas na Constituição de 1967, no sentido de criar o primeiro passo capaz de proporcionar soluções ao conjunto de problemas que transbordam os limites municipais.

A partir desse ponto, foi realizada uma análise, de modo mais detalhado e dinâmico, dos elementos sobre os quais se planejava intervir, procurando caracterizar a situação então existente, os fatores condicionantes e as prováveis tendências de comportamento. Essa análise permitiu ao Plano formular conceitos e modelos de estrutura urbana e, finalmente, recomendar diretrizes e proposições. É importante ressaltar que a caracterização foi realizada sempre considerando a dinâmica da Área Metropolitana.

Em seguida, é apresentada uma série de projeções básicas, com o intuito de subsidiar as propostas do Plano, com base nos dados sobre o crescimento demográfico e do emprego, na composição da população por classe de idade e de renda, nas áreas necessárias para abrigar as atividades produtivas e nas estimativas relacionadas à utilização do sistema de transportes.

Tais projeções eram pautadas em um crescimento demográfico vinculado a migração interna e os dados foram incorporados, tanto da pesquisa realizada pela Companhia do Metropolitano de São Paulo (METRÔ)³⁰, como também da contagem geral população, de estudos econômicos e sociais em geral e de modelos matemáticos para calcular o fluxo de tráfego entre as regiões da cidade, além de outros.

Os resultados da análise do desenvolvimento e as tendências da área de estudo, combinados com as projeções do crescimento futuro, permitiram, portanto, que o Plano avaliasse a magnitude da expansão urbana prevista na década de 1990, elaborando 4 conceitos de estrutura urbana, que refletem os futuros usos do solo e as alternativas de sistemas de transportes (conceito 1: continuidade das tendências de desenvolvimento

³⁰ Pesquisa domiciliar realizada em 1967 pelo Consórcio Hochtief – Montreal – Deconsult, como parte do estudo de viabilidade do METRÔ.

existentes, submetidas a certo controle e orientação; conceito 2: dispersão da população e dos empregos por toda Área Metropolitana; conceito 3: acomodação de todo crescimento futuro nos limites da área urbanizada atual; conceito 4: população e empregos é distribuída em uma área urbanizada consideravelmente ampliada). Por sua vez, esses conceitos formularam 3 modelos de estrutura urbana e alternativa de transportes a ser adotada pelo Plano e mediante a metodologia descrita detalhadamente nesse capítulo do Plano, o modelo 3 melhor se aproximou das condições desejáveis, sendo adotado como base para as diretrizes de longo e médio prazo.

Plano a longo prazo

O Plano de longo prazo tem com meta o período entre 1969 a 1990, compreendendo as diretrizes e recomendações de acordo com as cinco grandes áreas de atuação descritas acima

No que se refere ao **desenvolvimento urbano**, o Plano elaborou, com base no modelo 3, um esquema metropolitano (figura 2.4-1), que enfatizou a distribuição equilibrada da população e dos empregos, um sistema de transportes integrado e de alta velocidade e a organização de uma área central de alta densidade de usos (centro metropolitano), circundada de áreas residenciais e de outros centros comerciais e de serviços, situados nos corredores das principais linhas de sistema de trânsito rápido.

No entorno dessa área central, o desenvolvimento urbano se estruturaria em 7 centros sub-regionais, evidenciando seu caráter metropolitano: Osasco, Guarulhos, Santo Amaro, ABC, Itaquera, Mogi das Cruzes e Parelheiros. Estes compreenderiam serviços diversos, comércio e áreas residenciais de alta densidade, de concentração de empregos e de outros equipamentos urbanos (saúde, educação e etc.). Tal estrutura deveria ser altamente acessível por meio de vias expressas e transportes coletivos rápidos.

Figura 2.4-1 - Esquema metropolitano adotado pelo PUB.

Fonte: Prefeitura de São Paulo. Plano Urbanístico Básico, 1969.

A partir desse esquema, o Plano orienta o desenvolvimento urbano do município de São Paulo, através de *“uma estrutura racional, orgânica e eficiente, que coaduna perfeitamente com a estrutura metropolitana recomendada”* (SÃO PAULO, 1968, p. 85). Assim, define, onde deverão estar situadas as áreas residenciais de alta, média e baixa densidade, as áreas de comércio e serviços – compreendendo o centro metropolitano, corredores de atividades múltiplas, centro sub-regionais, centros secundários –, as áreas industriais, as reservas florestais e grandes áreas de recreação, as estruturas de transportes e as estruturas de equipamentos, conforme pode ser ilustrado na figura 2.4-2 a seguir:

Figura 2.4-2 – Hipótese de estrutura metropolitana em 1990 – PUB.

Fonte: Prefeitura de São Paulo. Plano Urbanístico Básico, 1969.

Em relação ao **desenvolvimento social**, são previstas recomendações com o intuito de criar uma estrutura em rede integrada de equipamentos, abrangendo um ou mais setores como educação, saúde pública, bem-estar social, recreação, parques urbanos (Figura 2.4-3), cultura e esportes, além de atuar nas melhorias das condições habitacionais da população. Essa rede, conforme proposta original do Plano, seria implantada através da adequação dos equipamentos sociais existentes e da construção de novas unidades, com base nas projeções elaboradas anteriormente.

Para o setor de **circulação e transportes**, o PUB recomenda um sistema de Metrô de 450 km de trilhos, além de 815 km de vias expressas como os principais elementos do futuro sistema de transportes, que deverão ser complementados por vias arteriais, linhas e terminais de ônibus municipais e intermunicipais, estacionamentos, estrada de ferro, transporte rodoviário de cargas, dutos, hidrovia e transporte aéreo. Ressalta-se a especial atenção dada, por parte do Plano, à política administrativa de transporte público, com a recomendação de se criar um órgão metropolitano a fim de coordenar e controlar todo o sistema, abrangendo o Metrô, ônibus e trens suburbanos (Figura 2.4-4 e Figura 2.4-5).

Para os **serviços urbanos**, tais como abastecimento de água, esgoto, drenagem, poluição do ar, gás, limpeza pública, comunicações, energia elétrica, iluminação pública, segurança pública e abastecimento, já existiam naquele momento planos e projetos desenvolvidos para os anos seguintes. Nesse caso, o Plano indica a maneira como esses planos deveriam ser expandidos, a partir da estrutura urbana proposta anteriormente.

Por fim, de acordo com o Plano, as recomendações relacionadas à **administração pública** referem-se à continuidade de um processo iniciado naquela gestão, que tinham como objetivo fornecer à prefeitura um instrumental administrativo necessário ao pleno desempenho de suas responsabilidades, futuramente ampliadas com a implantação do PUB. Além disso, o Plano propôs a criação de novos órgãos públicos, de assessoria, de administração centralizada, de administração descentralizada com personalidade jurídica (autarquias e sociedade de economia mista) e de administração descentralizada sem personalidade jurídica (administrações regionais), todos destinados a assegurar sua implantação. Parte dos órgãos já havia sido criada e parte era proposta, dos quais se destacam: o Conselho de Desenvolvimento Integrado, o Escritório Municipal de Planejamento e Companhia de Desenvolvimento Urbano.

Figura 2.4-3 – Sistema de parque urbanos e regionais – PUB.

Fonte: Prefeitura de São Paulo. Plano Urbanístico Básico, 1969.

Figura 2.4-4 – Sistema de Metrô recomendado em 1990 – PUB.

Fonte: Prefeitura de São Paulo. Plano Urbanístico Básico, 1969.

Figura 2.4-5 – Sistema de vias expressas recomendado em 1990 – PUB.

Fonte: Prefeitura de São Paulo. Plano Urbanístico Básico, 1969.

Por outro lado, seria de grande importância a instituição de um sistema de planejamento metropolitano para as problemáticas que ultrapassam o município de São Paulo, possibilitando maior eficiência e um desenvolvimento harmônico e integrado da Área Metropolitana. Para tanto, propôs-se como parte integrante desse sistema, a Prefeitura de São Paulo (através de seu órgão central de planejamento), as prefeituras dos demais municípios integrantes da Área Metropolitana, o governo do Estado de São Paulo (através do GEGRAN) e o governo federal (através do SERFHAU):

O dinamismo e a eficiência do sistema dependem da colaboração dos três níveis de governo, que deverá contar ainda com órgãos especificamente incumbidos da realização de planos setoriais de âmbito metropolitano” (SÃO PAULO, 1968, p.115).

Assim, recomendava-se a criação e/ou utilização dos seguintes órgãos metropolitanos para a eficiência do sistema:

- a)** Companhia de Desenvolvimento Metropolitano
- b)** Companhia Metropolitana de Habitação (COHAB – SP)
- c)** Órgão Metropolitano de Transportes Coletivos
- d)** Centro Estadual de Abastecimento S.A. (CEASA)
- e)** Órgão Metropolitano de Vias Expressas
- f)** Conselho Metropolitano de Controle Ambiental

Por fim, o Plano recomenda a execução de um programa de treinamento para formar pessoal especializado nos vários setores de planejamento, assim como a construção de uma série de edifícios funcionais, visando melhor equipar e modernizar as infraestruturas de planejamento e gestão. Através da implementação desses equipamentos, a tendência seria um melhor detalhamento de como seriam aplicados os investimentos e as fontes de recursos de longo prazo, bem como o papel da iniciativa privada no desenvolvimento das atividades econômicas e o arcabouço jurídico que permearia a implantação do PUB.

Programa a médio prazo

Para a implantação do Plano, previa-se uma série de medidas de curto e médio prazo (entre 1969 e 1975), correspondentes ao orçamento e aos programas trienais de investimentos, aprovados anualmente. São elas:

- a)** Implantação de um sistema de planejamento
- b)** Criação e instalação de órgãos executivos

- c)** Provisão de recursos financeiros
- d)** Aperfeiçoamento de recursos humanos
- e)** Criação dos centros sub-regionais
- f)** Adoção de uma política de uso do solo urbano
- g)** Elaboração de um conjunto de projetos iniciais
- h)** Comunicação entre o governo e a população

A elaboração do PUB pode ser considerada o exemplo mais contundente do planejamento integrado em São Paulo, equiparando-se a outros documentos ambiciosos – os superplanos municipais – produzidos em várias cidades brasileiras durante o regime autoritário pós – 1964. (VILLAÇA, 2010 [1999], SOMEKH & CAMPOS, 2002). Naquele momento, o contexto econômico era marcado por um rápido período de crescimento que permitiu uma concepção mais abrangente das infraestruturas requeridas pela cidade. De acordo com MORI (1996, p. 241),

As características do projeto econômico implementado no final da década de 60 são conhecidas. A expansão da produção se fundamenta, simultaneamente, na exportação, e na elevação significativa da renda da parcela média e média-alta da população, e no conseqüente aumento controlado do consumo interno. Para acompanhar as taxas de crescimento da produção, os investimentos de capital (em edificações, instalações e equipamentos) dirigem-se maciçamente à região Centro-Sul, onde está parte significativa do parque produtivo. Tal conjuntura evidentemente não deixaria de marcar o *PUB*: sua problemática central não é constituída, assim pela contenção urbana (...). Ao contrário, incorpora aos usos urbanos grandes porções de território então ainda desocupados. O plano se preocupa, fundamentalmente, em direcionar e dar forma ao crescimento urbano, e suprir a cidade de infraestruturas e de serviços adequados à população prevista para seu ano-meta, 1990 (Mori, 1996, p. 241).

Complementando tal análise, Campos (2002) afirma que a elaboração do PUB foi possível em função da reforma tributária realizada após 1964, que aliviou a situação de estagnação dos municípios brasileiros e permitiu um substancial reforço orçamentário. Assim, durante sua segunda gestão, o prefeito Faria Lima contou com importantes linhas de financiamento e investimentos na cidade de São Paulo e embora sob o contexto de um regime autoritário, o plano explicita que a *mobilização desses recursos exigiria a criação de instituições que permitissem uma participação ativa da população, assegurando a execução dos programas previstos* (CAMPOS, 2002, p. 114).

Ainda segundo Campos (2002, p. 112), de uma maneira geral, o PUB foi concebido como o Plano Diretor que ainda não havia sido realizado em São Paulo. Refletia o objetivo de “humanizar” São Paulo (assim como os pressupostos do estudo de Lebret), superando o

modelo rodoviarista, vigente desde os anos 1930, ao priorizar os transportes públicos, por meio da implantação do Metrô, além de atender as carências dos setores de educação, saúde, cultura e as demais infraestruturas urbanas. E a despeito da ênfase viária continuar subjacente ao documento, previa-se uma mudança radical em relação à tradicional conformação *monopolar e radiocêntrica*, adotando um plano de vias expressas ortogonais com múltiplas centralidades e distribuição das atividades (CAMPOS, 2002, p. 117).

O autor vincula a importância do PUB à formação de quadros voltados ao planejamento urbano e a incorporação de novos instrumentos urbanísticos. Tais instrumentos seriam utilizados na administração de São Paulo, além de terem influenciado as ações de ordenamento territorial em escala federal, como por exemplo, o PNDU (1974), cujos pressupostos principais de basearam, como observados no capítulo 1, também na descentralização regional e na expansão das cidades médias (CAMPOS, 2002, p. 118).

Nesse caso, Mori (1996, p.243) evidencia o caráter mais expansivo do PUB, cujas diretrizes mais gerais incorporavam ao nível urbano, grandes porções do território até então desocupadas, porém com a preocupação de evitar ao máximo o seu crescimento em “mancha de óleo”, e suprir a cidade de infraestrutura e serviços adequados.

A lei que o tornaria Plano Diretor não foi instituída e o seu engavetamento, como visto anteriormente, marcaria um período de “*descrença no papel redentor do planejamento urbano, proporcional à ambição das propostas apresentadas*” (CAMPOS, 2002, p. 119).

Abaixo estão arroladas as principais diretrizes do PUB, após a análise realizada anteriormente:

- Implantação de uma extensa rede de Metrô (450 km de linhas)
- Implantação de avenidas expressas ortogonais, contrapondo o modelo radiocêntrico.
- Instituição de dispositivos de participação direta da população no processo decisório político-administrativo.
- Criação e distribuição difusa no território metropolitano de novas centralidades.
- Proposições e diretrizes em escala metropolitana.
- Proposições e diretrizes do primeiro zoneamento para São Paulo.

3 - O planejamento metropolitano pós 1980

Após o auge do planejamento urbano no Brasil, nas décadas de 1960 e 1970, os planos elaborados naquele momento, que reuniam diretrizes integradas sob os mais diversos aspectos da política urbana para o conjunto de municípios conurbados, foram gradativamente abandonados, assim como se observou um progressivo esvaziamento das ações do Estado na organização territorial das aglomerações urbanas. Na RMSP, esse processo pode ser observado na medida em que o PUB-1968 e PMDI-1971 sequer se tornaram projetos de lei. A não integração das políticas urbanas na RMSP permaneceu durante as décadas seguintes, mesmo com a criação de uma instituição metropolitana, tal como a Empresa Metropolitana de Planejamento S/A (EMPLASA).

Alguns autores, como Déak (2007) e Schiffer (2007) associam esse processo ao esgotamento do *estágio predominantemente extensivo* do modo de produção capitalista no Brasil – e sua inserção em um período de crise, cuja resposta encontrada pela formação social brasileira é representada pela adoção das práticas da ideologia neoliberal difundida em diversos países a partir dos anos 1970.

O avanço do neoliberalismo no Brasil conduz a descentralização das políticas, relativizando o papel do Estado, que, então, seria incapaz – de acordo com essa ideologia, de se encarregar das questões que se referem à organização das aglomerações urbanas. Dessa forma, no plano das cidades brasileiras, a política urbana foi sendo conduzida, cada vez mais, de forma fragmentada e setorializada, num processo que culminou com a Constituição de 1988, e que institucionalizou essa forma de planejamento urbano, ampliando a autonomia dos municípios na gestão de seus territórios.

No presente capítulo serão abordados os principais aspectos que determinaram uma nova abordagem das práticas de planejamento urbano no país. Sob a perspectiva da ideologia neoliberal, pôde-se observar o esvaziamento do planejamento urbano centralizado e integrado no Brasil, e que, evidentemente, refletiu na organização da RMSP, tais como a sua fragilização institucional, a autonomia municipal e o reforço dos planos diretores como principal instrumento da política urbana. Por fim, será realizada uma discussão acerca do embate entre a municipalização e, contraditoriamente, da generalização das regiões metropolitanas em todo país e as questões sobre a inexistência de um arranjo federativo metropolitano.

3.1 - O planejamento metropolitano sob avanço do neoliberalismo

A partir dos anos 1980, com o abandono dos planos integrados, os conceitos de plano e de planejamento urbano no Brasil, segundo Villaça (2010 [1999]), passam a ser esvaziados, e reduzidos, cada vez mais, a mero discurso. Tornam-se:

Uma atividade fechada dentro de si própria, desvinculada das políticas públicas e da ação concreta do Estado, mesmo que, eventualmente, procure justificá-la. Na maioria dos casos, entretanto, pretende, na verdade, ocultá-la (VILLAÇA, 2010 [1999], p. 222).

Para tanto, de acordo com esse autor, os órgãos públicos de planejamento - em particular os metropolitanos – se desvinculam da administração pública e se transformam em instituto de pesquisas, cujos estudos raramente chegaram à cúpula dos executivos e dos legislativos. As ideias contidas nos planos descolam-se da realidade, e com certa autonomia, passam a ser portadoras da ideologia cumprindo a missão de ocultar os problemas urbanos e os interesses dominantes na produção do espaço urbano (VILLAÇA, 2010 [1999], p. 222).

Essa automização dos planos, seu descolamento da realidade, se insere na produção de um enorme arsenal de ideias sobre a cidade e sobre o planejamento urbano que se alimentam de si próprias, pois não tem vinculação com a realidade. É o planejamento urbano enquanto ideologia que dominará – e ainda domina – o planejamento urbano no Brasil...Nesse período, portanto, o planejamento não se insere na esfera da política, já que esta se refere à ação real do Estado, mas, sim, na da ideologia, que se refere ao discurso do Estado (VILLAÇA, 2010 [1999], p. 227).

Considerando o contexto econômico e político brasileiro, cabe aqui salientar que, de acordo com a leitura realizada por Deák (2010 [1999]), dentre outros autores, e discutida no capítulo 1, esse momento coincide com o que o autor denomina de *crise dos anos 1980*, a ‘*década perdida*’, que “*foi inteiramente tomada pela recessão de 1981-83, reconversão do governo militar para um governo civil (1984) e um ajuste institucional que culminou na Constituição de 1988*” (DÉAK & SCHIFFER, 2007, p.17).

Com base nessa interpretação, a crise dos anos 1980 indicou o esgotamento do estágio de *acumulação extensiva* no Brasil, colocando em dúvida a permanência da *sociedade de elite*. Esse movimento pressionava duplamente os velhos segmentos sociais, pois havia um caminho que indicava a ampliação da divisão do trabalho e do desenvolvimento intensivo da produção, e outro redirecionado à expatriação desse excedente. De uma forma ou de outra, a permanência do modelo da reprodução da *sociedade de elite* foi questionada.

A exaustão do estágio extensivo no Brasil implica a exaustão da acumulação entravada, e a crise precisa ser resolvida mediante um embate entre as forças sociais: seja, por um lado, a favor da manutenção da primazia da expatriação de excedente - e da sociedade de elite - que no entanto implica agora a anulação, e não mais mero retardamento, da acumulação, vale dizer, da própria reprodução ampliada; seja, por outro lado, a favor do princípio da acumulação com a passagem ao estágio de acumulação intensiva, que implica por sua vez a anulação da expatriação de excedente - e na transformação da sociedade que nela se sustenta (DÉAK, 1991).

É importante, nesse sentido, identificar a forma através da qual os conflitos desse período de crise teriam influenciado as bases do planejamento das aglomerações urbanas, já que a natureza da política brasileira para as cidades está intrinsecamente condicionada à natureza da *sociedade de elite*.

Nesse período houve uma recusa em reconhecer a exaustão do estágio anterior e efetivar a transição para o *estágio predominantemente intensivo*, que exigiria um novo patamar das condições de produção e reprodução social, bem como das condições subsistência da força de trabalho nas cidades, por meio da ampliação dos níveis de serviços providos pela infraestruturas urbanas.

Assim, esse processo culminou em uma onda ideológica completamente nova, mas que disfarçava o velho *entreguismo*, além de promover a privatização e concentração de capitais e de renda, seguidos de políticas de livre comércio que ofereciam o território nacional para a competição internacional (DÉAK & SCHIFFER, 2007, p.20). Deák & Schiffer (2007, p.17) observam que “o neoliberalismo aterrizou no Brasil, um tanto atrasado com relação aos países centrais, no final da década de 1980”, mas que já na década de 1970 as políticas neoliberais eram irradiadas do centro do sistema capitalista, e consolidadas aos poucos na economia brasileira. Já nos anos subseqüentes ao período do milagre, por exemplo, houve um redirecionamento político-econômico que conduziu a um período de recessão, seguido por uma forte estagnação econômica na década de 1980 no Brasil (idem, p. 20).

Na década de 1990, após o início da fase mais acentuada de políticas recessivas, o país conjugou diversos fatores de manutenção e ampliação da crise, seja de ordem econômica, política e social, como valorização fictícia da moeda em relação ao dólar, altas taxas de juros, aumento da dívida interna, renúncia fiscal e baixas taxas de importação aplicadas a manufaturas estrangeiras. Durante esse processo, cerca de 30% das empresas brasileiras teriam naufragado, e a expatriação do excedente financeiro alcançaria três vezes o valor que entraria como capital especulativo. Além disso, tais resultados inviabilizaram diretamente o desenvolvimento espontâneo de ramos importantes da indústria, ou

mesmo do capital bancário, que ao final dos anos 1990 já se encontravam significativamente nas mãos dos capitais internacionais (idem, p. 21).

O investimento público em infraestrutura cai acentuadamente na década de 1990³¹, como consequência dos acordos firmados junto ao FMI, Banco Mundial, entre outras instituições multilaterais, conhecidas por abrigar e emanar diretrizes neoliberais de ordem política e econômica. Todo e qualquer investimento por parte do Estado, seja em habitação, transporte, saúde, educação e lazer, era considerado como gastos e não investimentos e, portanto, inviabilizado por esses acordos (idem, p. 21).

Mas quais seriam as implicações para as questões urbanas ao longo desse impasse? As duas últimas décadas do século XX indicam um grande avanço do desemprego, da informalidade e da precarização do trabalho, e ocorrem, sobretudo, no interior das aglomerações urbanas. O embate entre o fim do estágio extensivo, a crise e o neoliberalismo, do qual a sociedade brasileira ainda não foi capaz de sair, produziu, ainda que não deliberadamente, uma desorganização generalizada do espaço interno das metrópoles (idem, p. 21).

3.2 - A fragilização institucional metropolitana

Já no que se refere ao planejamento na escala da metrópole paulista, a não implementação das diretrizes dos planos integrados, já revelava o início da adoção de novos instrumentos. Tais planos foram sendo abandonados pouco tempo após sua elaboração, como por exemplo, o PUB que *“das mesas do consórcio foi direto para as prateleiras da prefeitura, com todas as suas 3.400 páginas”* (VILLAÇA, 2010 [1999], p. 218).

Ainda para esse autor, os planos integrados conflitavam com a crescente setorialização e especialização da administração pública, sobretudo ao considerar que as diretrizes e recomendações haviam de ser endereçadas aos mais variados órgãos públicos das três esferas governamentais. Tal abrangência, permeada por uma quantidade enorme de órgãos que se multiplicavam, impossibilitou a criação de um instrumento capaz de realizar, na prática, as ações previstas nos planos, de maneira integrada e coordenada (VILLAÇA, 2010 [1999], p. 218).

³¹ Também Deák & Schiffer (2007, p.22), nessa direção, observam que o exemplo da construção da rede de metrô é emblemático, pois expõe a praticamente paralisação do já lento processo de implantação, pois em 1990, quando a metrópole já abrigava praticamente 16 milhões de pessoas, havia somente 45 km de trilhos metroviários, quantidade ínfima perto do grau de urbanização registrado em toda região metropolitana.

Esse processo se reflete também no quadro institucional do planejamento da RMSP, a partir da supressão do GEGRAN e sua substituição pela EMPLASA, através Lei complementar estadual nº 94, de 29 de maio de 1974 (Anexo IV), como parte do Sistema de Planejamento e Administração Metropolitana – SPAM.

A princípio, de acordo com o então diretor técnico desse órgão, Lúcio Gregori, fundamenta sua atuação

na concepção de que é essencial ao planejamento para a execução, o estabelecimento dos objetivos a alcançar e a obtenção de instrumentos de apoio que permitam um conhecimento dinâmico da realidade que se pretende transformar, bem como a proposição de diretrizes técnico-políticas e a instituição de critérios técnico, normativos e de controle, que procurem harmonizar os interesses dos diversos grupos da sociedade. É prevista a proposição de alternativas de ação direta, quando entendidas como necessárias (GREGORI, 1976, p.37).

No entanto, alguns autores (DÉAK & SCHIFFER, 2007; MORI, 1996; VILLAÇA, 2010 [1999]) afirmam que este novo órgão, caracterizado como aquele responsável pelo planejamento metropolitano de São Paulo, já nasce baseado em uma estrutura frágil e sem poder para uma efetiva tomada decisões.

As contínuas mudanças da estrutura administrativa do estado de São Paulo, e da própria localização, naquela estrutura, do que teoricamente seria órgão de planejamento por excelência da Metrópole aos poucos reduziram o termo 'metropolitano' a uma mera referência burocrática, a indefinição das funções das diversas instituições, conselhos e órgãos, a submissão crescente das metas de planejamento aos sucessivos programas de governo, etc. (MORI, 1996, p. 250)

Trata-se de um momento em que o planejamento centralizado metropolitano, mesmo que até então tenha sido parte de uma falsa ideia de fazê-lo no interesse coletivo, passa a se inserir em um processo de desconstrução, isto é, sem a definição exata das funções das diversas instituições responsáveis pelas ações de ordenamento da metrópole (conselhos, órgãos, secretarias, etc.), em função das contínuas mudanças na estrutura administrativa e política no Brasil e, particularmente, do Estado de São Paulo (DÉAK & SCHIFFER, 2007, p. 30).

Assim, ao longo dos anos 1970 e 1980, a EMPLASA foi sofrendo um esvaziamento sistemático (MORI, 1996, p. 250) e o seu papel, tal como o órgão de planejamento metropolitano teve sempre uma existência frágil, e hoje em dia apenas sobrevive (DÉAK & SCHIFFER, 2007, p. 30). Essa fragilidade pode ser bem observada por meio do levantamento, realizado por Mori (1996, p. 250), das alterações institucionais (entre 1970 e 1980) que enquadraram a EMPLASA:

- a) Em 1974, a EMPLASA, depois de substituir o GEGRAN, se vinculava à Secretaria da Economia e Planejamento (Lei Complementar estadual nº 94 de 29 de maio de 1974);
- b) Em 1975, é criada a Secretaria dos Transportes Metropolitanos, através do mesmo instrumento que dá origem à Secretaria dos Negócios Metropolitanos (Decreto nº 6.111 de 5 de maio de 1975); e no ano seguinte, a EMPLASA passa a integrar essa secretaria (Lei Complementar nº 144 de 22 de setembro de 1976), sendo reorganizada em 1977;
- c) Em 1980, a EMPLASA incorpora a si a Empresa Metropolitana de Transportes Urbanos - EMTU e é alterado seu Estatuto Social (Decreto nº 15.319 de 7 de setembro de 1980);
- d) Em 1988, com a reconstituição da EMTU ela é cindida, e no mesmo ano ainda, com a Secretaria dos Negócios Metropolitanos convertida em Secretaria da Habitação e Desenvolvimento Urbano, a EMPLASA é subordinada à coordenação dessa última (Decreto nº 29.355 de 14 de dezembro de 1988);
- e) Em 1989 seu Estatuto Social é alterado novamente;
- f) Em 1991 torna a se vincular à Secretaria de Economia e Planejamento, agora denominada Secretaria de Planejamento e Gestão (Decreto nº 33130 de 15 de março de 1991);
- g) Em 1991, é criada novamente a Secretaria de Estado dos Transportes Metropolitanos (Lei nº 7.450 de 16 de julho de 1991);
- h) Em 1993, ocorre nova alteração do Estatuto Social da EMPLASA;
- i) Em 1995, sua vinculação novamente se altera, passando a se subordinar à Secretaria de Estado dos Transportes Metropolitanos (Decreto nº 39.895 de 1 de janeiro de 1995); nesse mesmo ano ela é ameaçada de extinção, passo revogado, no entanto, após um período de negociação.

Portanto, como resume Mori (1996), a própria estrutura institucional da RMSP, ineficaz nas formulações iniciais, foi sendo desmantelada no contexto do avanço do neoliberalismo, se revelando um instrumento capaz de criar obstáculos no processo de organização espacial da metrópole.

a atividade de planejamento, tornada desnecessária, foi lentamente particularizada pelas contradições e indefinições de seu próprio suporte institucional e se emaranhou nas malhas das burocracias superpostas em seus quatro níveis de governo envolvidos em sua condução (MORI, 1996, p. 252).

Como gestora das funções metropolitanas, a única atribuição da EMPLASA, de fato, foi o exercício do licenciamento de uso do solo nas áreas de proteção ambiental e nas atividades subjacentes à lei de zoneamento industrial. Ainda assim, em razão da carência de estrutura para fiscalização e debilidade de articulação organizacional com as prefeituras, os resultados foram tímidos e não tiveram o alcance esperado (BRAGA, 1999).

No interior dessa fragilização, a EMPLASA elaborou uma série de planos e estudos no intuito de criar diretrizes capazes de ordenar o espaço metropolitano, porém, sequer foram implementados de fato. Além da revisão do PMDI, destacam-se, dentre eles,

- a) O Plano Metropolitano da Grande São Paulo de 1994, durante a gestão de Luiz Antonio Fleury Filho (1991-1994).
- b) A Agenda Metropolitana de 2002, durante a gestão Mario Covas/Geraldo Alckmin (1999 – 2002)
- c) Plano em atual processo de elaboração denominado de Macrometrópole Paulista.

A seguir, será detalhado o Plano Metropolitano da Grande São Paulo, cuja opção se justifica por se tratar do primeiro plano metropolitano elaborado em um novo contexto pós Constituição Federal de 1988, inserido em um ambiente democrático e sob forte presença dos postulados neoliberais.

3.3 - Plano Metropolitano da Grande São Paulo (PMGSP)

O Plano Metropolitano da Grande São Paulo 1994/2010 foi elaborado pela Empresa Metropolitana de Planejamento da Grande São Paulo S. A. no ano de 1994, a pedido da Secretaria de Planejamento e Gestão durante o Governo Fleury Filho (1991-1994), e segundo essa instituição, a sua elaboração se tornava imperiosa, devido ao abandono da revisão de PMDI - II, ao longo dos anos 1980.

Com a elaboração desse plano, buscavam-se, naquele momento, as respostas para as seguintes perguntas: Como será a metrópole no ano 2010? Quais os riscos e as oportunidades que se apresentam para as 20 milhões de pessoas que habitarão a metrópole no ano de 2010?

Primeiramente, é preciso esclarecer que este Plano utiliza duas nomenclaturas ao se referir à metrópole de São Paulo. Ao longo de todo o estudo, pode-se observar as denominações de Região Metropolitana de São Paulo, considerando a sua

institucionalização décadas atrás do período de elaboração do Plano, bem como apenas Grande São Paulo.

Assim, segundo as afirmativas do então Secretário de Planejamento e Gestão, José Fernando Boucinhas, e do próprio Diretor - Presidente da EMPLASA, Jorge Wilhelm, o plano deveria sublinhar as diretrizes que permitiriam investigar os riscos e aproveitar as oportunidades oriundas do momento de transnacionalização (termo utilizado pelo Secretário) da economia e o retorno da função polarizadora e do desenvolvimento da Grande São Paulo, com base em uma proposta de união regional metropolitana e pautada em critérios técnicos de planejamento e urbanismo.

O Plano considera o desenvolvimento da Grande São Paulo a partir de quatro dimensões: o crescimento econômico, a equidade social, a preservação e melhoria na qualidade de vida e a preservação da disponibilidade de recursos naturais. Para tanto, se baseia em dois cenários - conservador, em que as tendências atuais persistem e inovador, adotado para as diretrizes propostas – e 84 diretrizes reunidas em seis grupos: de desenvolvimento, de política econômica regional, físico-territoriais (ambientais), infraestrutura, serviços e equipamentos e institucionais.

A estrutura do PMGSP é composta de 6 capítulos, sendo eles:

1. Um plano para a Grande São Paulo;
2. A Grande São Paulo em 1993;
3. Dados básicos da Grande São Paulo;
4. Problemáticas e perspectivas da Grande São Paulo;
5. Cenários;
6. Diretrizes.

O **primeiro capítulo** se encarrega de dar um panorama geral dos antecedentes institucionais e políticos que marcaram o Plano, evidenciando os objetivos gerais, dos quais se destacam:

- a. Dotar o governo do Estado de um instrumento adequado para a implementação de sua política de desenvolvimento regional;
- b. Dotar as administrações públicas municipais, os agentes econômicos privados, a sociedade civil organizada e os cidadãos em geral, de orientações e diretrizes seguras, de implantação viável e representativas dos interesses da comunidade regional quanto ao seu desenvolvimento sustentável;

São objetivos específicos visados pelo plano:

- a. Melhoria das condições de vida da população da GSP, através do aumento de seu acesso às oportunidades e serviços presentes;
- b. Aumento da eficiência do setor público atuante da GSP, através da melhoria dos níveis de articulação e complementaridade das ações setoriais, adequação às demandas e padrões regionais, envolvimento do setor privado na prestação e organização dos serviços;
- c. Preparação e aparelhamento da GSP para o desempenho das funções que lhe cabem no contexto das metrópoles mundiais, como fator de impulso ao desenvolvimento regional;

O método adotado incorpora a experiência dos planos anteriores, sobretudo o PMDI e sua revisão PMDI II. É um plano que se diz “voltado para o resultado”, e para construir cenários de desenvolvimento da GSP, com base em projeções e levantamentos efetuados pelos diversos campos da realidade regional. Foram adotados os seguintes critérios:

- a. Toda abordagem temática ou territorial procurou privilegiar a natureza ou o interesse metropolitano no campo abordado;
- b. Todas as abordagens foram orientadas para aspectos estratégicos de desenvolvimento regional;
- c. Todas as abordagens visaram caracterizar a dinâmica das variáveis analisadas, privilegiando a evolução recente, os processos em curso e as tendências verificadas;
- d. As abordagens consideraram as diversas variáveis que interferem no curso e na evolução do objeto abordado, dispensando, por isso, especial cuidado à identificação e explicitação das interfaces entre as variáveis e do objeto com as demais em análise;
- e. A GSP foi considerada dentro do contexto de um Complexo Metropolitano Expandido (CME), ou Macrometrópole de São Paulo, isto é, o território que compreende as regiões de Campinas, Baixada Santista, Sorocaba, Vale do Paraíba, Jundiaí e Bragança Paulista.

No **Capítulo 2**, a publicação apresenta um longo diagnóstico da situação institucional, geográfica, político-administrativa, populacional, econômica, social e financeira da GSP. A função desse diagnóstico é, de acordo com o texto do próprio plano,

traçar uma apresentação geral da GSP e das condições que caracterizam presentemente, sendo útil para situar o debate público e, eventualmente, no caso do Plano junto as agências técnicas e de financiamento, para identificar e localizar a área da Grande São Paulo em todos os seus segmentos gerais (SÃO PAULO, 1994, p. 25).

Tal diagnóstico se inicia com um traçado histórico da definição institucional da Grande São Paulo, desde a primeira ação que definiu a unidade territorial de ação regional, em 1967, até os conflitos constitucionais estabelecidos pela Constituição de 1988. A partir de então, o texto é direcionado para o diagnóstico em si, por meio de uma análise qualitativa, explicativa dos conteúdos institucionais da região, além de informações relativizadas sobre as condições geográficas da Grande São Paulo, até o sistema de finanças públicas do período de abrangência.

O Capítulo 3, por sua vez, aprofunda objetivamente a análise do capítulo anterior, com uma radiografia estatística, cartográfica e sistemática da Grande São Paulo. São apresentadas tabelas, quadros, mapas e gráficos com informações específicas sobre dados geográficos, conteúdo demográfico e econômico, que são a base para a construção dos cenários futuros e das propostas que serão apresentadas nos capítulos seguintes do Plano, além dos desdobramentos programáticos do planejamento da Grande São Paulo.

O objetivo do **Capítulo 4 - Problemática e perspectivas da Grande São Paulo**, subdividido em quatro itens, portanto, é direcionando a analisar as bases da polarização da Grande São Paulo, o processo de transição da época (ano de 1994), e conclusões indicativas para os rumos de uma nova polarização.

Neste item, há uma longa recuperação dos antecedentes históricos que condicionaram a polarização socioeconômica da Grande São Paulo, através da leitura do processo de urbanização brasileira, associando fatos isolados que teriam contribuído para a consolidação da metrópole paulistana como *metrópole nacional hegemônica* (SÃO PAULO, 1994). A partir da observação sobre a estruturação da rede urbana do Estado de São Paulo, é possível identificar no texto original do Plano, as primeiras ideias sobre o que viria a ser chamado de “Macrometrópole Paulista”³² – ainda sob a denominação de “Complexo Metropolitano Expandido” (CME) naquele momento.

Esse estudo indica que a organização regional da rede urbana de São Paulo seria estruturada a partir da delimitação desse espaço, polarizando São Paulo, Campinas e Baixada Santista, com intuito em consolidar um documento capaz de fundamentar a elaboração de projetos de lei para o desenvolvimento desse eixo, utilizando a figura jurídica da região metropolitana. Trata-se de um desenho institucional em processo de consolidação, mas cuja base de sustentação parte, sobretudo do protagonismo da Grande São Paulo como a então grande metrópole nacional.

³² Atualmente, esse complexo é entendido como um espaço de integração de funções metropolitanas que abrangem a região de Campinas, Santos, Sorocaba e São José dos Campos e parte região do vale do Paraíba.

Figura 3.3 – 1 – Tendências de Desenvolvimento da Grande de São Paulo – PMGSP.

SELO DE AUTENTICIDADE

Documento assinado digitalmente com certificado digital emitido sob a Infraestrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP-Brasil, instituída através de medida provisória nº. 2.200-2. Autoridade Certificadora emissora: AC Imprensa Oficial SP.

O capítulo 5, “Cenários”, apresenta duas configurações para o futuro da GSP, com base na adoção das medidas institucionais e constitucionais do capítulo anterior. A pergunta que inicia o item é: “Como será a Região Metropolitana no ano-meta 2010?” A partir dessa pergunta, é realizada uma construção de cenários de antecipação baseados nas informações levantadas pelo diagnóstico, pela radiografia estatística dos primeiros capítulos, bem como as modificações constitucionais necessárias, projetando um futuro desejável e, talvez, possível, para a Região Metropolitana.

A metodologia para construção dos cenários é determinada pela dicotomia *variáveis* e *premissas*. Por variáveis, entende-se que são os elementos centrais de desenho da realidade futura, enquanto as premissas constituem um elenco de fatos e princípios que serviriam de base ao exercício lógico para a formulação de um conjunto de hipóteses sobre a evolução regional, através de valores quantificáveis e não-quantificáveis (SÃO PAULO, 1994, p. 150). Após o levantamento das variáveis e das premissas, o plano apresenta duas tipologias de futuro, consolidadas em dois cenários: Cenário Conservador e Cenário Inovador.

Cenário conservador

A partir de 19 afirmativas, o cenário se constrói sob bases de imobilidade das condições institucionais e ampliação das deseconomias de aglomeração, dificultando as grandes inovações ou perspectivas de aumento de oportunidades. Nesse conjunto de hipóteses, a GSP perderia posições de competitividade e qualidade de vida. Dentre os itens afirmativos da decadência da GSP, destacam-se sete que possuem relação mais direta com os objetivos da presente dissertação, sendo eles (SÃO PAULO, 1994, p. 150):

- a) A GSP continuará perdendo importância relativa no País, no contexto estadual e em relação às metrópoles internacionais, inclusive às do MERCOSUL;
- b) A manutenção das tendências recentes e as alterações em curso na base econômica regional levarão a GSP a perdas de eficiência, aumentando os riscos e reduzindo suas oportunidades de recuperação;
- c) Os níveis de desemprego serão crescentes, ao mesmo tempo em que aumentará a importância do setor informal e a precarização das condições do trabalho;
- d) Do ponto de vista institucional, a GSP prosseguirá como unidade administrativa e não política, sob hegemonia do Estado em sua condução;
- e) Serão mantidos os baixos níveis de organização municipal para o planejamento local;

- f) Os níveis de exclusão social, de pobreza e de violência urbana serão crescentes; o aumento da insegurança elevará o grau de dependência de serviços sociais públicos e o fortalecimento dos sistemas privados ou informais de segurança e autoproteção;
- g) A demanda por novas atividades e serviços de lazer continuará crescendo muito lentamente, ao mesmo tempo em que os investimentos no setor permanecerão em níveis baixos, com evidentes perdas de oportunidades.

Cenário Inovador

Para a elaboração das hipóteses futuras de um cenário otimista, o plano considera a realização de grandes transformações no interior da constituição nacional, abrindo espaço para o desenvolvimento de potencialidades e oportunidades, a superação de riscos indesejáveis e estabelecimento de metas e diretrizes estratégicas. A partir de 18 hipóteses inovadoras, destacam-se oito, como segue:

- a) São Paulo terá acentuada sua condição de Metrópole mundial. A Região continuará a exercer o papel de liderança econômica no Estado e no País, experimentando crescimento de seu prestígio em relação às metrópoles estrangeiras;
- b) As alterações em curso na base econômica serão consolidadas e a Região experimentará decréscimo na economia informal;
- c) O nível de desemprego diminuirá, com melhorias no rendimento médio da população ocupada e na distribuição de renda;
- d) A GSP deverá ser definitivamente institucionalizada e provida de sistemas de planejamento e gestão organicamente integrados aos correspondentes de nível estadual e capazes de orientar as ações dos agentes públicos e privados, segundo a perspectiva metropolitana;
- e) A superfície urbanizada deverá se expandir predominantemente a nordeste e leste. Haverá descentralização do assentamento populacional e das atividades econômicas;
- f) Haverá mudanças na estrutura da oferta e as populações de baixa renda terão acesso à moradia;
- g) A Secretaria de Transportes Metropolitanos, através da CPTM, EMTU, Metrô e outras entidades vinculadas, consolidará o sistema metropolitano de transporte

de passageiros, com seus respectivos programas compatibilizados entre si e com as diretrizes do planejamento global;

- h) A totalidade dos trabalhadores experimentará aumentos na renda e no tempo livre, estimulando a demanda por lazer, cultura, esportes e turismo e os investimentos no setor;

Por fim, as diretrizes desse Plano são apresentadas no **Capítulo 6**, distribuídas em 6 diferentes grupos, por vezes dividido em áreas ou setores de problemática e de atuação governamental. Ressalta-se que cada grupo é introduzido por uma restituição do contexto em que essas foram concebidas e cada diretriz possui as ações necessárias à sua implantação.

1. Diretrizes gerais de desenvolvimento – esse grupo tem o caráter de explicitar o que se pretende para da GSP, como parte essencial do desenvolvimento nacional. As diretrizes aqui propostas, segundo o Plano, são acompanhadas de uma fundamentação e justificativa e devem refletir diretamente os conceitos e os conteúdos mais estruturadores contidos no cenário inovador. Dentre as diretrizes, destaca-se a necessidade de capacitar a GSP para o desempenho eficaz de seu papel de principal metrópole do país e integrante da rede mundial de “pólos econômicos-direcionais”.
2. Diretrizes da política econômica regional – Tais diretrizes estão ligadas à economia da GSP, que, de acordo com o plano, visam à obtenção da sua permanência como principal pólo econômico-direcional do país. Para tanto, o objetivo é adaptar a estrutura produtiva da GSP a um novo perfil, pautado pela modernização das atividades de prestação de serviços qualificados e de articulação com outros setores econômicos. Destaca-se, dessa forma, a criação de mecanismos para evitar a descentralização, além de modernizar o parque industrial na GSP; estabelecer políticas próprias da GSP em relação ao comércio exterior, considerando suas especificidades; incorporar políticas federais e estaduais de combate ao desemprego; entre outras.
3. Diretrizes físico-territoriais (ambientais) – a concepção das diretrizes dessa temática considerou alguns elementos de dimensionamento, de categorização de espaço e de estruturação, dos quais pode-se citar as taxas de crescimento demográfico, alterações do perfil econômico, a expansão do sistema de transporte sobre trilhos, políticas de urbanização e regularização de assentamentos subnormais (favelas e cortiços), expansão e adensamento urbano, criação de pólos

comerciais e de serviços, criação de áreas destinadas a reserva e preservação e recuperação dos recursos hídricos, como a Represa da Guarapiranga e do Rio Tietê. Assim, por meio desses elementos foram elaboradas, principalmente, as diretrizes de ordenamento do uso e ocupação do solo, como podem ser observadas na figura 2.6-1.

4. Diretrizes para infraestrutura regional – trata-se de um conjunto de diretrizes relacionadas à implantação de infraestruturas como saneamento ambiental, telefonia e serviços postais, energia elétrica e transporte público.
5. Diretrizes para os serviços e equipamentos sociais – estão previstos nessas diretrizes, ações nas áreas da educação, saúde, lazer, cultura, esportes, turismo, patrimônio, segurança pública, promoção social, abastecimento alimentar e habitação.
6. Diretrizes institucionais – trata-se de implantar, a partir desse Plano, um novo formato de gestão, a partir da liderança do Estado na criação e operação do sistema, da presença de um Conselho Regional normativo e deliberativo e integrado a entidade territorial de perfil autárquico, da paridade nas votações – Conselho, Estado e municípios integrantes da GSP – e da ação regional voltada para a organização, planejamento e execução das funções públicas de interesse comum.

Figura 3.3 – 3 – Estrutura metropolitana da Grande de São Paulo em 2010 – PMGSP.

PLANO METROPOLITANO DA GRANDE SÃO PAULO
1994/2010

ESTRUTURA METROPOLITANA 2010

FONTE: PMGSP 1994/2010
DATA: DEZ. 1994

MAPA 10

GOVERNO DO ESTADO DE SÃO PAULO
SECRETARIA DE PLANEJAMENTO E GESTÃO

EMPLASA

EMPRESA METROPOLITANA DE PLANEJAMENTO DA GRANDE SÃO PAULO SA

SELO DE AUTENTICIDADE

Documento assinado digitalmente com certificado digital emitido sob a
Infraestrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP-Brasil, instituída através de
medida provisória nº. 2.200-2. Autoridade Certificadora emissora: AC Imprensa
Oficial SP.

A análise detalhada acima permitiu observar que, sob um contexto político já democrático, o Plano tem como principal objetivo, que a metrópole de São Paulo exerça uma função protagonista no cenário nacional, após um longo processo de estagnação econômica que vinha ocorrendo desde os anos 1980. Por outro lado, as transformações políticas direcionadas pela ideologia neoliberal se infiltravam no Brasil no começo da década de 1990, influenciando os conteúdos e diretrizes expostas no Plano.

De uma maneira sistemática, as premissas institucionais seriam adotadas para viabilizar uma conjuntura flexível, capaz de absorver os fluxos de toda ordem no território metropolitano paulista. De acordo com o plano, as metrópoles são as *“cabeceiras regionais, e passam a assumir importância estratégica na teia complexa de fluxos de toda ordem (...) que se estabelecem no interior do sistema.”* (SÃO PAULO, 1994, p. 136). Nesse sentido, São Paulo, pela sua posição estratégica no continente sul-americano, dependeria desse conjunto de transformações, para dinamizar suas perspectivas de desenvolvimento e abrigar a realização de um projeto de desenvolvimento nacional, cujo êxito seja dependente direto do desempenho da própria GSP.

Para tanto, seria necessário um conjunto de reformas territoriais, mas, sobretudo institucionais, no sentido de adequar a estratégia nacional para superar o permanente “imobilismo” administrativo (SÃO PAULO, 1994, p. 135). Analisando minuciosamente as ideias que permeiam o plano, é possível observar aspectos ideológicos claramente neoliberais, conforme os itens arrolados abaixo:

- a) Reforma do Estado: desde a revisão dos estatutos do funcionalismo público e das empresas estatais, remodelação e consolidação do sistema tributário, ajuste de competência e de distribuição de recursos pelos diferentes níveis de governo, ampliação da descentralização e regionalização da gestão metropolitana até a abertura de participação do “terceiro setor” (ONG’s, instituições sem fins lucrativos, etc.);
- b) Estabilização das relações com o centro hegemônico: alinhamento ideológico da legislação brasileira sobre patentes, propriedade intelectual, normas de flexibilização para maior participação do capital externo, remanejamento dos monopólios estatais assegurados em leis, controle inflacionário, cambial e da taxa de juros, estreitamento junto aos organismos financeiros internacionais (FMI, BID, Bird, etc.);
- c) Flexibilização da legislação trabalhista, previdenciária e de direitos civis: novas normas para aposentadoria por tempo de serviço, revisão das garantias e formas

de prestação dos serviços públicos, revisão dos papéis e participações das previdências pública e privada;

- d) Sustentação da produtividade e competitividade do setor privado: continuidade dos programas de pesquisa e de desenvolvimento de tecnologias e processos, atualização dos padrões normativos da produção e serviços (incorporação dos padrões internacionais de qualidade – ISO 9000), ampliação dos meios de captação de recursos financeiros da sociedade para investimentos produtivos, redução de normas e regulamentos que impõem bloqueios desnecessários à atividade econômica.

O plano pontua, ainda, as principais restrições impostas pela conjuntura político-institucional de nível federal, que influenciariam diretamente nas possibilidades do desenvolvimento da Metrópole, como, por exemplo, altas taxas de inflação, altas taxas de desemprego, carência habitacional; carência no padrão de saúde; carência educacional; ausência de formação técnica e morosidade do setor público (SÃO PAULO, 1994, p. 137). Tais problemas seriam indicados como crônicos de um modelo de Estado incapaz de garantir a entrada e operação de infraestruturas mais complexas.

Ademais, as chamadas “deseconomias de aglomeração” agiriam como outro fator de bloqueio à polaridade prevista para a metrópole. Fatores que agravam esse cenário podem ser observados, de acordo com o Plano, a partir da ausência de planejamento sistemático, atraso na formulação de normas de uso e ocupação do solo, falta de integração entre os níveis de governo, baixa capacidade financeira de investimento para a melhoria do suporte de assentamento, etc.

Por fim, as diretrizes expostas pelo Plano permitiriam o estabelecimento de parcerias menos burocratizadas entre poder público e iniciativa privada, tendo em vista grandes investimentos nas cidades. A melhoria administrativa seria um ponto fundamental para explorar as “potencialidades” da GSP, considerando que um plano de ação que viabilizasse oportunidades de ingresso de capital seria, também, uma forma de imprimir políticas estratégicas para melhoria da produtividade, redução de custos, nivelando o padrão produtivo às exigências da economia internacional.

Percebe-se, portanto, que as principais ideias que fundamentavam esse Plano estavam alinhadas com uma lógica de elevar a metrópole a um padrão que fosse capaz de aproveitar as oportunidades que eram apresentadas naquele contexto político e econômico internacional, no qual a GSP deveria se inserir no circuito das “cidades-

globais” e, com isso, os problemas relacionados ao desenvolvimento da metrópole seriam minimizados.

3.4 - Autonomia municipalista pós - Constituição de 1988

Há também uma convergência de momentos entre o período de assentamento das novas regras constitucionais, representadas pela Constituição Federal de 1988 e o avanço do neoliberalismo no país. Conforme Déak e Schiffer (2007, p. 22), as práticas neoliberais se apropriaram de uma descentralização federativa e de um consequente movimento de maior autonomia local diante das demais unidades da Federação.

A Constituição Federal de 1988 não só confere aos municípios maior autonomia no que tange à formulação das políticas urbanas, como os coloca em igualdade jurídica em relação aos estados e a União, *“transferindo-lhes recursos e poder de decisão sobre os serviços públicos sob sua jurisdição administrativa”* (SCHIFFER, 2006, p.4). Tal conjunto de normas que institucionalizaria, portanto, a fragmentação da administração do espaço. Ao tornar a gestão cada vez mais localista, se impõe, constitucionalmente, a impossibilidade da articulação de projetos integrados de desenvolvimento e, para as realidades urbanas, a provisão dos serviços públicos adequados com abrangência mais equilibrada à totalidade de sua extensão territorial.

Sob a mesma perspectiva, Rolnik & Somekh (2000) afirmam que o processo de descentralização federativa pós-1988 *“possibilitou a disseminação de posturas municipalistas que envolveram o colapso do planejamento aliado a uma fragmentação da ação pública circunscrita ao espaço local”* (Rolnik & Somekh, 2000, p. 85).

O fortalecimento da esfera política local, no entanto, entrou em choque com as políticas urbanas, cuja abrangência deveria ultrapassar os limites dos municípios metropolitanos, como por exemplo, a implantação de infraestruturas de transportes e saneamento básico. De acordo com Rolnik & Somekh (2000, p. 85), com a maior autonomia municipalista, as cidades, isoladamente, perdem força política para determinar a estratégia de investimentos e gestão destas infraestruturas, o que prejudica a presença redes de serviços, sua qualidade e disponibilidade no território municipal, gerando enormes impactos na economia das metrópoles.

Corroborando com as observações detalhadas acima, referentes ao papel da EMPLASA, outro importante aspecto levantado no trabalho de Rolnik & Somekh (2000, p. 85), se refere ao esvaziamento das competências dos órgãos metropolitanos, em função da maior participação dos municípios no processo decisório de planejamento da metrópole.

No caso das metrópoles ou aglomerações urbanas contínuas, a questão é ainda mais grave: a descentralização e o aumento da autonomia municipal acabaram evidenciando a não legitimidade e representatividade dos organismos existentes de gestão metropolitana, contribuindo para esvaziá-los ainda mais, quando não para extingui-los. O tema da gestão territorial da infra-estrutura ficou, assim, como uma das questões em aberto (ROLNIK & SOMEKH, 2000, p. 85).

Quando não extintas, as entidades metropolitanas, sob a tutela dos governos estaduais foram relegadas ao segundo plano, ao mesmo tempo em que se criam novos canais diretos de intermediação política, entre os municípios e o governo federal, como por exemplo, os repasses e financiamento de programas de desenvolvimento urbano realizado por meio da Caixa Econômica Federal. A individualização desse diálogo prejudica ainda mais a possibilidade de avanço das propostas de ações integradas.

Tal problemática se reflete na própria Constituição Federal de 1988, na qual a gestão do território metropolitano não foi priorizada, na medida em que se direcionou aos estados, a função de legislar sobre esses territórios³³. No entanto, mesmo as constituições estaduais trataram o tema de maneira genérica.

Por fim, a partir dos anos 1980, outros aspectos aceleraram o descompasso entre o modelo de gestão metropolitano e as políticas propriamente urbanas: organismos federais que atuavam no desenvolvimento urbano foram extintos, assim como houve o enfraquecimento do poder das estatais urbanas, ambos pela falta de investimentos públicos. Se por um lado, com o neoliberalismo, *“o elemento mais forte da reforma do Estado no campo dos chamados setores sociais foi a descentralização, na área da infraestrutura o debate em torno da privatização hegemonizou a agenda”* (ROLNIK & SOMEKH, 2000, p. 85). Nesse caso, pode-se citar a transferência para a iniciativa privada do fornecimento de serviços urbanos, tais como a distribuição da energia elétrica, de gás e de telecomunicações na cidade de São Paulo, sobretudo durante os anos 1990.

3.5 - Os Planos Diretores: fragmentação e setorização do planejamento urbano

A partir da Constituição de 1988, também foi instituída a obrigatoriedade dos planos diretores para todos os municípios com mais de 20 mil habitantes. Tais planos, contudo, possuem um escopo diferente dos grandes planos integrados, sobretudo pensando a organização da metrópole. Considerando que o planejamento centralizado de Estado era um dos instrumentos mais desqualificados pelo neoliberalismo, introduz-se uma nova

³³ Como abordado no capítulo 2, a partir da Constituição Federal de 1988, é transferida aos estados a responsabilidade de se criar as regiões metropolitanas, por meio das leis complementares estaduais.

tipologia que previa ações específicas e particulares no interior das aglomerações urbanas, sem, no entanto, mexer na sua macro-organização (DEÁK & SCHIFFER, 2007, p. 25).

Para o caso do Município de São Paulo, o primeiro plano diretor (denominado Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado – PDDI) foi elaborado em 1971, como citado anteriormente e, no começo dos anos 1980, foi realizada a sua revisão, sob a responsabilidade do arquiteto Jorge Wilhelm e dos técnicos que compunham a Secretaria Municipal de Planejamento.

No entanto, a equipe, em lugar de manter a continuidade do processo de revisão deste plano, elaborou uma nova proposta, substancialmente diferente da anterior, que se tornou o projeto de lei para o Plano Diretor de 1985-2000, apresentado à Câmara no último ano da gestão de Mário Covas (1983-1986) frente à prefeitura de São Paulo (SOMEKH & CAMPOS, 2002b, p. 148).

Conforme pesquisa realizada por Somekh & Campos (2002b, p. 156), observa-se que na gestão seguinte, de Jânio Quadros (1986-1989), o projeto de lei foi retirado da Câmara, sendo substituído por outro, em 1987, que apresentava uma crítica ao modelo anterior de planejamento. Esse novo plano, após um longo período de trâmite, foi aprovado somente no final do ano de 1988, por decurso de prazo (ANTONUCCI, 2002b, p. 162).

Com a obrigatoriedade dos planos diretores a partir da Constituição de 1988, novos debates foram realizados e o então Secretário de Planejamento Paul Singer, da gestão Luiza Erundina (1989-1993), articulou a elaboração de um novo projeto de lei em substituição às propostas anteriores (ANTONUCCI, 2002b, p. 162). Tal projeto transitou pela Câmara e apesar das diversas reuniões com representantes do Executivo, do Legislativo e da sociedade civil, o texto não foi aprovado e foi retirado da pauta na gestão seguinte, do prefeito Paulo Maluf (1993-1997).

Os artigos 182 e 183 da Constituição Federal de 1988, referentes à política de desenvolvimento urbano, foram regulamentados somente 13 anos após a sua institucionalização, com a aprovação da lei federal nº 10.257 de 10 de julho de 2001, conhecida como Estatuto da Cidade, que estabelece as diretrizes gerais e os instrumentos da política urbana, vinculando-os ao plano diretor.

Art. 182. A política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes.

§ 1º - O plano diretor, aprovado pela Câmara Municipal, obrigatório para cidades com mais de vinte mil habitantes, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana.

§ 2º - A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor.

§ 3º - As desapropriações de imóveis urbanos serão feitas com prévia e justa indenização em dinheiro.

§ 4º - É facultado ao Poder Público municipal, mediante lei específica para área incluída no plano diretor, exigir, nos termos da lei federal, do proprietário do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado, que promova seu adequado aproveitamento, sob pena, sucessivamente, de:

I - parcelamento ou edificação compulsórios;

II - imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana progressivo no tempo;

III - desapropriação com pagamento mediante títulos da dívida pública de emissão previamente aprovada pelo Senado Federal, com prazo de resgate de até dez anos, em parcelas anuais, iguais e sucessivas, assegurados o valor real da indenização e os juros legais.

Art. 183. Aquele que possuir como sua área urbana de até duzentos e cinquenta metros quadrados, por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, utilizando-a para sua moradia ou de sua família, adquirir-lhe-á o domínio, desde que não seja proprietário de outro imóvel urbano ou rural.

§ 1º - O título de domínio e a concessão de uso serão conferidos ao homem ou à mulher, ou a ambos, independentemente do estado civil.

§ 2º - Esse direito não será reconhecido ao mesmo possuidor mais de uma vez.

§ 3º - Os imóveis públicos não serão adquiridos por usucapião (Constituição Federal, 1988)

Desse modo, segundo o parágrafo 1º do artigo 182, a fragmentação do planejamento urbano não seria mais uma opção político-ideológica, na medida em que todos os municípios acima de 20 mil habitantes deveriam elaborar o seu próprio plano diretor, em função da prerrogativa constitucional.

No âmbito do município de São Paulo, o debate, então, é retomado nos anos 2000 na gestão Marta Suplicy (2001-2004) e um novo texto, denominado de Plano Diretor Estratégico, é submetido e aprovado na Câmara em 2002, cuja revisão estará prevista para ser realizada 11 anos após sua instituição, em 2013.

Para Villaça (2010 [1999], p. 237), no planejamento urbano sob a perspectiva dos planos diretores subjaz um forte papel ideológico que o apresenta como algo necessário e dotado de autonomia e de grande credibilidade, pois faz com que os leigos saibam o que são os planos e lhes atribuam enormes poderes. No entanto, segundo esse autor, esses planos servem para esconder os problemas urbanos reais. Seus instrumentos fundamentais não ultrapassam a escala municipal e são, basicamente, de natureza urbanística, tributária e jurídica: *“a terra urbana, a terra equipada, eis o grande objeto do plano diretor”* (VILLAÇA, 2010 [1999], p. 237). E, na verdade, seus grandes poderes servem como um mecanismo utilizado pela ideologia dominante para desmoralizar o planejamento urbano, justificando o caos pela ausência de planos eficazes. Os planos diretores são

apresentados como instrumentos poderosos e capazes de atacar os “problemas urbanos” (VILLAÇA, 2010 [1999], p. 237).

Assim, os planos diretores, bem como os órgãos públicos ligados ao planejamento e a própria universidade, através de pesquisas, profissionais, consultorias, livros e publicações, proliferam no bojo de um campo do “saber” e da “técnica”, e sobrevivem inseridos na ideologia dominante que mascara os problemas urbanos e suas reais causas (idem, p. 238).

Villaça aprofunda a discussão ao afirmar que os planos diretores foram apropriados por setores que detém o poder da produção do espaço urbano, e que utilizam suas diretrizes e seus instrumentos de acordo com os interesses hegemônicos. Tornam-se, portanto, planos ineficazes do ponto de vista dos movimentos sociais, como aqueles relacionados à luta pela moradia e reforma urbana³⁴ (idem, p. 238).

Alguns planos diretores elaborados nos primeiros anos da década de 1990 foram obrigados a se curvar às pressões (...), às vezes em processo de negociação, fazendo concessões em troca de tentativas (em geral frustradas) de avanços progressistas (idem, p. 238).

O mesmo autor denuncia também que as forças por trás dos interesses vinculados ao espaço urbano se encarregaram de postergar o debate ou até mesmo impedir a aprovação de determinados aspectos mais progressistas inseridos nos planos, como foi verificado através da tramitação, descrita acima, dos planos elaborados e/ou aprovados durante as décadas de 1980 e 1990.

Ademais, as polêmicas geradas em torno de alguns elementos urbanísticos, em especial, relacionados ao uso e ocupação do solo, revelaram “*o que vinha sendo ocultado pela ideologia do plano diretor: os interesses vinculados ao espaço urbano*” (VILLAÇA, 2010 [1999], p.239)

Da mesma forma, corroborando com as interpretações de Villaça (2010 [1999]), Csaba Deák & Schiffer (2007, p.26) avaliam que

O ‘Planejamento Estratégico’, como se tornou conhecido, estava se tornando a nova forma de planejamento para enfrentar ‘problemas’ específicos e particulares da cidade – promovidos a ‘problemas’ por grupos de pressão, ao invés da prefeitura com base em uma visão geral da cidade ou em nome do interesse coletivo (Deák & Schiffer, 2007, p.26).

³⁴ De acordo com VILLAÇA (2010 [1999], p. 232), no final dos anos 1980, o Movimento Nacional pela Reforma Urbana se consolidou com base nas reivindicações das massas urbanas quanto às questões relacionadas a propriedade imobiliária urbana, habitação, transportes e gestão urbana. “*No bojo da luta social que se opôs ao regime de exceção e conquistou as instituições democráticas, construiu-se uma proposta para as cidades, reunida em uma agenda que ficou conhecida como Reforma Urbana*” (MARICATO, 2011, p.16).

A forma como os instrumentos dos planos diretores são utilizados, evidenciam as afirmativas supracitadas, através, por exemplo, da articulação das *operações interligadas*, e posteriormente das *operações urbanas consorciadas*³⁵.

Por meio desses dispositivos, se permitiu uma série de intervenções distintas das regras de zoneamento e uso do solo em determinadas regiões da cidade, além da venda do direito de construção acima do previsto de acordo com zoneamento original (DEÁK & SCHIFFER, 2007, p. 26). Considerando que o princípio dessas operações é a intensificação do uso do solo em áreas com potencial de crescimento, tais investimentos somente podem ser realizados se houver contrapartidas em infraestrutura adicional. Esse adicional de investimento é realizado através de um consorciamento de ações entre o setor público e privado, o que permite a valorização dos terrenos na área de intervenção. A valorização é apropriada em parte pela prefeitura, por meio dos impostos adicionais e da venda dos títulos de permissão do direito de construir acima do coeficiente original.

Contudo, o que se verifica é o oposto, pois grupos capazes de arcar com grandes investimentos se apropriaram de concessões adicionais na forma de isenções de impostos, enfraquecendo ainda mais a regulação estatal da estrutura urbana (idem, p.26).

Ademais, a Constituição de 1988, ao empoderar as municipalidades, fornece um instrumental normativo descentralizador – bastante significativo considerando a herança autoritária dos anos da ditadura militar – em função da criação dos fóruns de discussão de caráter deliberativo, com o intuito de ampliar a participação da população. No entanto, tal instrumental, quando concretizado efetivamente, permite fragmentar ainda mais o processo decisório das políticas urbanas.

Outro aspecto importante relacionado à descentralização política e institucional observada a partir da década de 1980, se refere à estrutura administrativa da RMSP, que com a instituição do Plano Diretor Estratégico na cidade de São Paulo, foi prevista uma série de planos abarcando as diretrizes locais, isto é, relacionadas a cada uma das 31 subprefeituras recém criadas naquele momento.

São os Planos Regionais Estratégicos (PRE), instituídos dois anos mais tarde, por meio da lei municipal nº 13.885 de 25 de agosto de 2004, que, além disso, estabelece normas

³⁵ De acordo com o Estatuto da Cidade, artigo 32, § 1º “*considera-se operação urbana consorciada o conjunto de intervenções e medidas coordenadas pelo Poder Público municipal, com a participação dos proprietários, moradores, usuários permanentes e investidores privados, com o objetivo de alcançar em uma área transformações urbanísticas estruturais, melhorias sociais e a valorização ambiental*” (BRASIL, 2001).

complementares ao Plano Diretor Estratégico, e dispõe sobre o Parcelamento, disciplina e ordena o Uso e Ocupação do Solo do Município de São Paulo.

Segundo Csaba Deák & Schiffer (2007), os planos regionais estratégicos

enfrentaram, em diversos graus, uma série de dificuldades na consecução dos mesmos, a começar pela falta de pessoal especializado e de dados confiáveis, e em alguns casos, especialmente quando eles abrangiam elementos cruciais da estrutura urbana geral, pela falta de diretrizes gerais com respeito a esses elementos (DÉAK & SCHIFFER, 2007,p.26).

Assim, a estrutura do planejamento da RMSP, a partir dos anos 2000, é pautada pela existência de 39 planos diretores referentes a cada município que compõe o território metropolitano, além dos 31 planos regionais estratégicos vinculados a cada subprefeitura do Município de São Paulo. A figura 3-5-1 a seguir apresenta o território metropolitano evidenciando a estrutura administrativa, implementada a partir dos anos 2000.

Legenda

Limites políticos-administrativos

1 cm = 5 km
Escala Numérica
1: 700.000

0 3,5 7 14 21 28 km

Projeção Universal Transversa de Mercator
Datum SIRGAS 2000.

Fonte: Elaborado pela própria autora, com base nos dados do Centro de Estudos da Metrópole (CEM) - 2010.

3.6 - A generalização das regiões metropolitanas

Com os dados levantados no capítulo 2, referentes à institucionalização das regiões metropolitanas no Brasil, pôde-se observar que após os anos 1990 concomitante ao período mais crítico do neoliberalismo na política urbana do país, houve um movimento generalizado de criação desses arranjos político-administrativos em praticamente todas as Unidades da Federação. A partir da Constituição Federal de 1988, tais arranjos passam a ser criados por meio das leis complementares estaduais, transferindo-se do governo federal ao governo estadual, a responsabilidade de justificar o enquadramento de um conjunto de municípios em status de RM, de acordo com as diretrizes, as normas e os projetos propostos por cada estado.

A segunda fase teve início com a Constituição Federal de 1988, que facultou aos estados federados a competência de institucionalização de suas unidades regionais. Findava um modelo considerado autoritário e centralista – que criou regiões sobre as quais os estados federados não tinham autonomia para intervenção – e abriam-se possibilidades de inserção das regiões metropolitanas em processos estaduais de planejamento regional (MOURA; LOBARDI; BARION, 2006).

Assim, o Brasil, originalmente, havia criado em 1973/1974 por meio de leis complementares federais, 9 regiões metropolitanas, e passa a ter 60 em 2012³⁶. Somente nos anos 2000, cerca de 40 foram institucionalizadas.

Percebe-se que, atualmente, que as regiões metropolitanas formam um conjunto bastante heterogêneo, onde figuram aglomerações urbanas com importância demográfica, econômica, social e política muito diferenciada. Sua grande dispersão é um fenômeno que possui variações e motivações distintas, que se relacionam às políticas urbanas estaduais e municipais.

Muitas delas, não estão compostas por municípios reconhecidos como metropolitanos, isto é, não apresentam relação direta com um núcleo urbano mais consolidado, não partilham de um conjunto expressivo de funções públicas de interesse comum e não refletem políticas ou estratégias de desenvolvimento integrado. São regiões metropolitanas sem metrópoles.

Esses aspectos foram levantados no estudo *“Desafios contemporâneos na gestão das Regiões Metropolitanas”* realizado pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) em 2011, que aprofunda o debate atual em torno dessa questão, em uma pesquisa

³⁶ Tais informações levantadas, até dezembro de 2012, têm como referência a aprovação das regiões metropolitanas e, portanto, deve ser constantemente atualizadas, com base na consulta permanente às leis complementares estaduais.

detalhada e que compara as características de cada uma das regiões metropolitanas do Brasil. De acordo com o estudo, a partir do momento em que os estados passam a legislar sobre tal questão, configura-se o que pode ser qualificado de *fragmentação institucional da gestão metropolitana*, na qual dá origem a “banalização” da criação das RMs, estimulando arranjos institucionais que são destituídos de quaisquer processos de metropolização. Essa fragmentação da gestão metropolitana ocorre ao menos por duas razões: não há legislação federal para regular os princípios mínimos de enquadramento de uma região metropolitana, e a inexistência do reconhecimento federal enfraquece o tema metropolitano na agenda nacional (IPEA, 2011).

Ao realizar uma análise comparativa do marco jurídico-institucional da gestão das RMs, a pesquisa mostra que, em função da grande diversidade encontrada nas leis estaduais, os critérios empregados na delimitação variam bastante em cada caso: alguns estados justificam a criação de regiões metropolitanas através de indicadores demográficos (volume, ritmo e direção do crescimento populacional); outros justificam pela tendência à conurbação, bem como planejamento de funções de interesse comum, integração das atividades econômicas e fatores de polarização. Ademais, apenas alguns estados consensualmente pactuam um entendimento sobre o que seriam algumas das funções de interesse comum, sendo elas o saneamento básico, uso do solo, transportes públicos e sistema viário os mais emblemáticos (IPEA, 2011).

Considerando que instrumentos de organização espacial integrado dependem do compartilhamento de normas e legislações específicas, assim como de um sistema de gestão metropolitano³⁷ capaz de direcionar políticas e projetos de desenvolvimento para seus municípios integrantes, é interessante observar que nem sempre esses aspectos foram considerados no processo de criação das RMs, se limitando apenas a 10 estados. O caso de Santa Catarina é bastante significativo, pois trata-se do Estado com maior número de RMs, mas que sequer possui uma legislação específica que trate da instituição do sistema de gestão metropolitano (IPEA, 2011).

A ausência de um sistema de gestão metropolitano não impediu, entretanto, a criação de conselhos deliberativos e consultivos. Talvez para atender os anseios dos atores políticos locais e regionais na participação de decisões, 16 estados formalizaram os conselhos, criando fóruns onde se podem estabelecer regras para a gestão dos espaços

³⁷ Segundo o estudo considera-se um sistema de gestão metropolitano a definição das regras para se criar e incorporar municípios às RMs; dos objetivos envolvidos na institucionalização e na implementação das RMs; dos instrumentos de planejamento e gestão; e das competências e instâncias decisórias relativas à gestão metropolitana, abrangendo, por seu turno, a definição, composição e delimitação das atribuições de órgãos deliberativos, consultivos e de execução de políticas, planos, programas e projetos relativos ao desenvolvimento metropolitano, assim como de seus modos de financiamento.

metropolitanos. No entanto, tais mecanismos de debate podem representar certa resistência dos municípios em instituir nova esfera de governo, no contexto de um arranjo federativo tridimensional (IPEA, 2011).

Os fundamentos financeiros das RMs também são pouco desenvolvidos. Até 2010 somente 9 estados instituíram os fundos metropolitanos, que estão associados, na maioria dos casos, aqueles que desenvolveram os sistemas de gestão metropolitana ou apenas a existência de alguns fundos e/ou câmaras de compensação setoriais, associados, sobretudo, à gestão do transporte metropolitano. É possível dizer que, de acordo com o IPEA (2010), a ocorrência de um evento de grande magnitude para a articulação financeira dos municípios ajudou a relativizar a necessidade da constituição de um fundo metropolitano.

O Observatório das Metrópoles (2010), que realiza um monitoramento do quadro institucional das RMs, buscando acompanhar as alterações oficiais, identificou, com base no Censo Demográfico de 2010, 15 aglomerações urbanas verdadeiramente metropolitanas, considerando sua importância na concentração das forças produtivas nacionais:

Eles centralizam 62% da capacidade tecnológica do país, medida pelo número de patentes, artigos científicos, população com mais de 12 anos de estudos e valor bruto da transformação industrial (VTI) das empresas que inovam em produtos e processos. Nestas 15 metrópoles estão concentrados também 55% do valor de transformação industrial das empresas que exportam (OBSERVATÓRIO DAS METRÓPOLES, 2010, p. 3).

As aglomerações urbanas identificadas são: São Paulo, Rio de Janeiro, Belo Horizonte, Porto Alegre, Brasília, Curitiba, Salvador, Recife, Fortaleza, Campinas, Manaus, Vitória, Goiânia, Belém e Florianópolis, sendo que as nove regiões metropolitanas federais, que correspondem as primeiras RMs, estão inseridas nesse grupo.

Ampliando essa correlação para uma análise sobre as características das RMs criadas em âmbito estadual, verifica-se uma disparidade tanto em termos populacionais – considerando a média municipal da região metropolitana, quanto pela quantidade de municípios por RM. Por exemplo,

A disparidade em termos de população mostra-se acentuada: enquanto a RM de São Paulo tem aproximadamente 20 milhões de habitantes, a de Tubarão abrigava pouco mais de 120 mil habitantes, em 2009. O tamanho médio das cidades que compõem as RMs (população dividida pelo número de municípios) apresenta ainda mais discrepâncias: o tamanho médio das cidades das RMs de Rio de Janeiro, São Paulo e Belém é, respectivamente, 679.427, 507.106 e 421.124 habitantes, enquanto o mesmo indicador para as RMs de Agreste, Campina Grande e Chapecó é de 30.253, 29.893 e 13.913,

respectivamente. A relação entre a maior delas (Rio de Janeiro) e a menor (Chapecó) é de quase 49 vezes (IPEA, 2011, p. 14).

A pesquisa do IPEA (2011) indica que as RMs federais possuem uma uniformidade maior nesse sentido, validando a hipótese de que o processo de metropolização está mais presente nessas RMs, enquanto que para as estaduais, as variáveis da metropolização possuem um peso menor. No geral, a participação das RMs federais na atividade econômica do país, por exemplo, indica a maior pertinência do enquadramento em um sistema de organização integrada.

Dessa forma, é possível inferir que há um paradoxo na questão metropolitana, sobretudo na metodologia utilizada pela União e pelos Estados da Federação, no que se refere aos critérios institucionais e na ausência de rigor daquilo que pode ser reconhecido como o *processo socioespacial da metrópole*. Não há clareza nas definições do que se considera uma região metropolitana, tampouco as funções públicas de interesse comum, apesar da forte intenção em definir e formalizar RMs.

Que compreensão o legislador tem quanto ao fenômeno metropolitano e à metropolização? Com que critérios se formulam essas leis estaduais? Estaria claro que as metrópoles e as aglomerações por elas polarizadas são resultado de processos e não configurações definidas a partir de legislações? Como e para que se concebem as regiões? (IPEA, 2011)

Com a Constituição Federal de 1988, a multiplicação de formatos, que foi um efeito diretamente relacionado à transferência da gestão das RMs para os Estados, associada ao fortalecimento relativo dos governos municipais e a ausência de critérios definidos por legislação específica, induziu o esvaziamento da agenda metropolitana, conduzindo a principal motivação para a criação de RMs atrelada apenas à: *“possibilidade de se ter acesso privilegiado a recursos da União, em função da compreensão amplamente difundida que associa RMs ao intenso processo de urbanização”* (IPEA, 2011).

Cria-se, portanto, uma quantidade ineficiente de regiões metropolitanas, assentadas sob bases sem conteúdos socioespaciais, desprovidas ainda de qualquer autonomia de controle territorial. Ademais, há também a incorporação de um grande número de novos municípios às RMs já institucionalizadas, *“sem atender a quaisquer critérios urbanísticos e econômicos que justifiquem tal incorporação”* (GOUVÊIA, 2009, p.57). Muitas vezes são municípios: *“que não registram nem uma situação real de conurbação e adensamento urbano nem expressividade política, econômica e populacional, aspectos presentes em quaisquer conceituações de Regiões Metropolitanas”* (GOUVÊIA, 2009, p.58).

A carência político-institucional é, nesse sentido, uma das principais fontes da ineficácia metropolitana do sistema federativo brasileiro: “*difícilmente uma política pública para as RMs poderia ter uma formulação satisfatória se considerarmos a discrepância existente entre essas aglomerações definidas oficialmente a partir de critérios tão díspares*” (MARICATO, 2011, p. 14).

Há um desafio mais amplo, que é trazer a questão metropolitana de volta à agenda político-institucional brasileira, direcionando o questionamento ao papel da União na gestão desses territórios, pois o adiamento dessa discussão pode somente agravar situações que já se encontram em posição de urgência, afetando negativamente a vida da população que vive nas regiões metropolitanas. Ou seja, a grande maioria da população brasileira.

3.7 - A Inexistência do arranjo de gestão metropolitana

Através dos mais diversos aspectos expostos nos itens anteriores, pode-se observar que a institucionalização da RMSP, ao invés de se tornar um instrumento de gestão capaz de integrar as políticas e demandas que ultrapassam o âmbito municipal, acabou se tornando um entrave na organização do espaço metropolitano.

Uma das questões que então se apresenta é a de que as regiões metropolitanas jamais foram institucionalizadas como um arranjo político-administrativo sendo, dessa forma, destituído de autonomia para poder de formular e implementar as políticas urbanas (GOUVÊA, 2009). Não há, portanto, a existência

de algum patamar de organização de governo que possa viabilizar, de maneira planejada, a produção e distribuição de bens e serviços públicos no âmbito de todo o território metropolizado. Não parece possível, por exemplo, conceber um plano de desenvolvimento de base regional sem um nível mínimo de institucionalização de poder que permita introduzir de forma efetiva políticas de corte plurimunicipal, ou seja, aquelas políticas públicas que, em decorrência de suas características estratégicas e abrangentes, não podem ser convenientemente equacionadas dentro dos limites municipais. (GOUVÊA, 2009, p. 48).

Já em meados dos anos 1960, o próprio texto constitucional (1967), caracterizado por evidenciar, pela primeira vez, a expressão “região metropolitana” no Brasil, estabelecia a necessidade de uma estrutura administrativa unificada e autônoma, com o intuito de possibilitar a provisão de determinados serviços públicos de caráter *plurimunicipal*, tais como os transportes coletivos (GOUVÊA, 2009, p. 60).

Assim como o jurista Eros Grau (1972), entre outros teóricos (AZEVEDO, 1976; LEAL, 1975 apud GOUVÊA, 2009), já alertava nos anos seguintes, a necessidade de se criar,

juntamente com as regiões, uma entidade metropolitana. Para esses autores, não seria necessária a criação de um nível intermediário de poder, com jurisdição territorial, mas sim, uma *“a instituição de entidades especiais, com personalidade jurídica própria, dispondo de autonomia administrativa e financeira”* (LEAL, 1975 apud GOUVÊA, 2009). Dessa forma, poderia se *“conciliar a conveniência da centralização de certos serviços públicos com a autonomia dos Municípios, que participariam da composição ou escolha dos quadros dirigentes da organização regional”* (LEAL, 1975 apud GOUVÊA, 2009)³⁸.

De acordo com Gouvêa (2009), é necessário definir quais seriam os elementos de extrema relevância, para que haja modelos eficazes de organização das regiões metropolitanas, dentre os quais destacam-se o estabelecimento das funções públicas e de fundos metropolitanos.

Este primeiro aspecto se refere à diferenciação *“entre o que é efetivamente de competência metropolitana e, portanto, precisa ser regulado de maneira conjugada, do que é de alçada estritamente local”* (GOUVÊA, 2009, p.61). A despeito da diversidade de definições estabelecidas nas mais diversas legislações estaduais que fixam a criação das RMs, observa-se que os principais municípios procuram assumir o controle dos aspectos que reúnem o conjunto dos demais municípios.

Os principais Municípios, conscientes de sua importância no cenário metropolitano e, ao mesmo tempo, das consequências negativas cada vez mais visíveis do vazio institucional metropolitano, têm procurado assumir, direta ou indiretamente, o controle de certos serviços públicos de interesse plurimunicipal (GOUVÊA, 2009, p. 63).

Para esse autor, trata-se do embate entre as principais municipalidades e os governos estaduais, considerando que esses últimos possuem uma participação majoritária no processo de gestão metropolitana, defendida pelos primeiros em função de sua importância política e econômica (idem, 2009, p. 63).

Além de se estabelecer minuciosamente as verdadeiras funções de caráter metropolitano, é necessário regulamentar as fontes de recursos financeiros destinados aos investimentos aplicados nas metrópoles, pois sua inadequação vem prejudicando os organismos que respondem por essas funções (idem, 2009, p. 65).

³⁸ A autarquia proposta por Azevedo em 1976, se aproximava, das autarquias territoriais francesas (*établissements publics territoriaux*), *“que são formas jurídicas de sindicatos de comunas, “distritos”, “comunidades urbanas” ou “regiões”. São novas figuras administrativas que visam precipuamente unir comunas para a realização dos serviços comuns e, ao contrário das autarquias tradicionais, realizam serviços públicos diversos, embora especializados, em vez de dedicarem a um tipo exclusivo de serviço”* (AZEVEDO, 1976, p.35).

O que vem ocorrendo é que os principais municípios têm resistido à regulamentação dos fundos metropolitanos, *“uma vez que certamente teriam de aportar mais recursos que as demais municipalidades sem uma proporcional contrapartida em termos de participação nos processos de tomada de decisão”* (GOUVÊA, 2009, p. 65). Dessa forma, pondera o autor, muitos dos principais municípios metropolitanos não têm interesse em relativizar a autonomia municipal, o que seria condição necessária para alguma forma de planejamento integrado³⁹.

o controle formal que os Estados exerceram sobre políticas plurimunicipais durante a vigência do modelo que os militares implantaram na década de 1970, está sendo agora substituído por uma espécie de tutela, exercida pelos grandes Municípios e devidamente escamoteada através de convênios de cooperação técnica e operacional. Esta prática representa um flagrante desrespeito à autonomia das municipalidades menores, as quais acabam se submetendo, diante de suas limitações de toda ordem, às pressões da unidade principal (GOUVÊA, 2009, p. 63).

Diante da ausência de um arranjo definido de gestão metropolitana no Brasil, o que vem se observando é que nas metrópoles, e especificamente na RMSP, nunca houve o domínio de uma ação institucional exclusiva de algum nível de governo - federal, estadual ou municipal: *nessas áreas sempre atuou um número expressivo de agências da administração direta e indireta de cada uma dessas instâncias governamentais* (GOUVÊA, 2009, p. 63).

Há, contudo, algumas alternativas para relativizar essa carência, como a Lei dos Consórcios Públicos de 2005, que pode contribuir significativamente para “costurar” arranjos cooperativos entre os municípios, mas que não possui vinculação com sistemas metropolitanos. Ou seja, trata-se de uma lei independente, que não possui o objetivo de estruturar regiões metropolitanas, mas, sim, permitir a cooperação entre municípios – e até mesmo estados – para obtenção de recursos de finalidade compartilhada.

No contexto dos consórcios públicos, destaca-se o Consórcio da Região do Grande ABC, no estado de São Paulo, iniciado nos anos 1990 com a participação de sete municípios da região. De acordo com a análise de Rolnik & Somekh (2000), através da articulação desse arranjo, os municípios integrantes contaram com uma estrutura administrativa

³⁹Outro aspecto importante a ser ressaltado em relação aos recursos financeiros se refere a dificuldade de empresas metropolitanas em obter recursos junto à agências de fomento, tais como o BNDES, por não estarem diretamente vinculadas a alguma esfera de governo. Gouvêa, nesse caso, cita o exemplo da empresa metropolitana de transporte público de Goiânia: *“No tocante ao arranjo goiano para gerenciar os transportes metropolitanos, o principal problema verificado na CMTC parece continuar sendo a dificuldade financeira, seja para sua manutenção seja para promover novos investimentos no sistema. Essa dificuldade se deve em parte ao fato de a empresa ser “metropolitana”, ou seja, não estar diretamente vinculada nem à esfera estadual nem à municipal. Por não estar subordinada a uma instância formal de poder, a CMTC tem dificuldade em levantar recursos junto às agências de fomento. O Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), por exemplo, firma contratos com Estados e Municípios, mas não com Regiões Metropolitanas”* (GOUVÊA, 2009, p. 64).

significativa, que transitava com a participação de setores empresariais, lideranças sindicais e sociais, além de representantes dos governos municipais partícipes, bem como do Estado de São Paulo.

Como resposta à crise econômica, instalaram-se o Consórcio Intermunicipal, o Fórum da Cidadania e a Câmara do Grande ABC, cujo principal enfoque é a tarefa de encontrar um novo modelo de gestão compartilhada, visando o desenvolvimento sustentável da região. Esses exemplos de gestão inovadora e compartilhada representam não só uma forma de cooperação entre Estado, mercado e comunidade, mas também a constituição de um sistema de governança empreendedora, superando os tradicionais conflitos municipalistas.

Ao administrar situações com grau de complexidade elevado, além de temáticas específicas, e mesmo com a falta do estabelecimento jurídico, a estrutura chamou atenção e acabou inspirando a aprovação, em 2005, da lei referida acima. Contudo, e como aponta Maricato (2011), muito embora as experiências de consórcios públicos tenham sido mais numerosas, é justamente após a aprovação da lei que deixam de carregar as virtudes do exemplo do ABC paulista, e vem se transformando em instrumento de políticas setoriais de baixa efetividade.

Alguns autores argumentam que o sucesso, em parte, dessa experiência na RMSP é algo pontual e deve ser encarados mais como exceção do que como regra geral, considerando que apesar da adesão informal e voluntária dos diversos atores, é preciso reconhecer que voluntarismo apenas *“não garante o comprometimento ao longo do tempo e a articulação regional pode ficar à mercê das alterações na conjuntura, em especial da mudança dos prefeitos”* (GOUVÊA, 2009). Trata-se de uma *“frágil permanência das instituições e das políticas públicas no Brasil”* (DANIEL, 2001 apud GOUVÊA, 2009).

Considerações finais

O debate sobre a organização das aglomerações urbanas é inesgotável e determina inúmeras formas de se compreender como esse processo vem sendo estabelecido no Brasil. Assim, a realização da presente pesquisa buscou contribuir no sentido de ampliar a discussão, através de uma interpretação que considera as peculiaridades do planejamento urbano sob as condições específicas da formação social brasileira. Trata-se de uma análise das diversas formas que o planejamento urbano vem assumindo como instrumento de organização do espaço, associado aos níveis requeridos pelo estágio de desenvolvimento da sociedade.

A pesquisa adotou a principal premissa, elaborada por autores como Déak (2010 [1999a]), na qual o modo de produção capitalista estabelece uma ordenação espacial que seja capaz de sustentar a reprodução dos processos produtivos, assumidamente organizados pelo Estado. Entretanto, como observado ao longo do estudo, a organização do espaço brasileiro possui um caráter específico, e sua natureza está diretamente vinculada à incorporação de mecanismos políticos e econômicos, que impossibilitam uma acumulação capitalista desimpedida e o pleno desenvolvimento das forças produtivas internas. Tal especificidade tem a finalidade de manter as condições necessárias para a reprodução do *status quo*, isto é, da formação social brasileira, denominada *sociedade de elite* (idem, 2010 [1999a]).

Trata-se da *acumulação entravada* (idem, 2010 [1999a]), que prevê, além de outros aspectos, a expatriação do excedente produzido, evitando que a maior parte retorne as atividades produtivas internas. Além disso, estabelece um planejamento estatal alinhado com mecanismos de entravamento em prejuízo do pleno desenvolvimento do espaço e das forças produtivas. Assim, no seio das próprias necessidades de reprodução social, a fragmentação do espaço, a precariedade das infraestruturas e dos serviços urbanos e o baixo nível de reprodução da força de trabalho, sobretudo nas cidades, são perpetuados sob o discurso do planejamento.

Diante dessa interpretação, foi possível verificar ao longo da pesquisa, que por diversos momentos a organização das aglomerações urbanas brasileiras tem sido estruturada de acordo com as necessidades sociais vigentes. Isto é, as diversas fases do planejamento urbano no Brasil, tem tido o objetivo único de organizar as cidades - local principal da reprodução social - a fim de manter as condições de entravamento, seja por meio de planos ideológicos e de caráter apenas discursivo, seja pela elaboração de planos pontuais e ineficazes na solução, de fato, dos problemas urbanos (DEÁK, 2010 [1999a]; MORI, 1996; VILLAÇA, 2010 [1999]).

Nos anos 1960 e 1970, momento em que há, de acordo com a interpretação que fundamentou esse estudo, o esgotamento de *estágio extensivo* do desenvolvimento do modo de produção capitalista no Brasil, ao mesmo tempo em que muitas cidades alcançam o estágio de metropolização, diversos instrumentos de planejamento, que tinham como objetivo a integração e centralização das políticas urbanas, fracassaram logo após sua elaboração. Como visto anteriormente, os planos integrados, como PUB (1968) – primeiro grande plano elaborado para estruturar a metrópole de São Paulo, assim como o PNDU (1974) – primeira sistematização de grande porte da política urbana em âmbito nacional – são abandonados por justamente apresentarem a possibilidade de transformações profundas na estruturação do espaço (DEÁK, 2010 [1999a]; VILLAÇA, 2010 [1999]).

Tais transformações poderiam representar a inserção do Brasil em outro estágio de desenvolvimento capitalista – o *estágio intensivo* – que requer necessariamente níveis maiores de produtividade com a ampliação das condições de reprodução da força de trabalho e, conseqüentemente, dos níveis de serviço das infraestruturas e dos serviços urbanos (DEÁK, 2010 [1999a]).

Tais afirmativas descritas acima podem ser reveladas através dos resultados obtidos ao longo do desenvolvimento da pesquisa.

Primeiramente, observou-se um consenso entre diversos autores relacionando o processo de urbanização brasileira como parte de um processo mais amplo, de desenvolvimento do modo de produção capitalista no país, durante o *estágio extensivo*. Esse processo se configurou por meio do tripé: fim da escravidão, assalariamento e propriedade privada da terra (MARICATO, 1996; DEÁK, 2010 [1999a]).

Com base nesse tripé, o aprofundamento das relações capitalistas no Brasil, a partir dos anos 1930, conduziu a uma maior participação do Estado na organização do espaço nacional. Trata-se de um momento da história brasileira em que houve a incorporação dos ideais nacional-desenvolvimentistas, no contexto do planejamento estatal. Porém, tal ideologia foi praticamente abandonada com o golpe militar de 1964 que, segundo alguns autores pesquisados, tais como Mori (1996), representou um mecanismo de preservação da elite hegemônica.

O intenso processo de metropolização das principais cidades brasileiras a partir da década de 1960 e a ascensão de um governo de um segmento nacionalista dentro do regime militar - que se afastou das premissas iniciais do golpe - conduziu a uma reformulação da política econômica nacional, por meio do II PND, refletindo na

elaboração do PNDU. Tratava-se do momento de grande efervescência do planejamento urbano no Brasil, que marcou as décadas de 1960 e 1970. Porém, como visto anteriormente, para alguns autores representava um mecanismo de transformação substancial do espaço nacional e, portanto, implantado apenas parcialmente, mantendo as condições de entravamento (DEÁK, 2010 [1999a]; MORI, 1996).

Ao direcionar a escala de análise para São Paulo, verificou-se que já na década de 1960 a cidade sofria os efeitos da metropolização, o que determinou a adoção de novas formas de organização do seu território. Nesse sentido, foram elaborados planos integrados que consideravam todos os municípios conurbados, como verificado através da análise documental do PUB.

A despeito de ser um plano desenvolvido somente pelo município de São Paulo, ou seja, sem a participação de outras instâncias municipais, o estudo já considerava os fluxos e os conteúdos do território metropolitano, estabelecendo diretrizes que abarcavam os mais diversos aspectos urbanísticos de todas as municipalidades conurbadas. Ademais, outro aspecto importante desse momento, reside na institucionalização da RMSP, se configurando como um dos principais efeitos do período de auge do planejamento urbano na metrópole de São Paulo.

Porém, sob as mesmas condições citadas acima, tais planos foram rapidamente abandonados e a institucionalização da RMSP, apesar de ter força de lei, nunca apresentou plenas condições, de fato, de organizar o território, devido, entre outros aspectos, à ausência de um arranjo administrativo supramunicipal.

O esgotamento do *estágio extensivo*, a partir de meados dos anos 1970, implicou na crise da acumulação entravada e a partir do início dos anos 1990, os obstáculos ao desenvolvimento pleno foram gradualmente reimpostos, com a incorporação dos preceitos político-econômicos do neoliberalismo (DEÁK, 2010 [1999a]; MORI, 1996). Esse processo teve reflexos significativos sobre a forma de se elaborar e aplicar o planejamento urbano na RMSP.

De acordo com as observações finais da pesquisa, nesse processo, o planejamento urbano integrado foi sendo gradativamente esvaziado. O órgão metropolitano de São Paulo (a EMPLASA) criado em 1974, por exemplo, sempre teve uma existência frágil, e ainda que tenha elaborado alguns planos, esses não foram efetivamente implantados. Como exemplo, destaca-se o Plano Metropolitano da Grande São Paulo, elaborado no contexto já democrático e sob forte presença dos postulados neoliberais, como detalhado nesse estudo.

A partir daí, foram adotadas formas de planejamento de caráter fragmentado e setorializado, evidenciadas pela autonomia dos municípios – sobretudo após a Constituição Federal de 1988 – na elaboração das políticas urbanas, além de tornar os planos diretores locais como o principal instrumento urbanístico para as aglomerações urbanas (VILLAÇA, 2010 [1999a]).

Houve também uma queda vertiginosa dos investimentos em infraestruturas e as poucas intervenções eram direcionadas em setores pontuais da metrópole. Percebe-se, nessa direção, que apesar da ausência de planejamento integrado, a RMSP vem sendo organizada em função das determinadas necessidades e os investimentos realizados ocorrem apenas em alguns setores de seu território (DEÁK, 2007).

Paradoxalmente, apesar do esvaziamento do planejamento integrado, constatou-se uma forte e generalizada expansão das regiões metropolitanas em todo o Brasil, especialmente a partir dos anos 2000. Segundo os autores pesquisados, tal expansão ocorre, sobretudo em função da única possibilidade de muitos municípios de terem acesso a recursos financeiros, apenas pelo fato de se inserirem em uma determinada região metropolitana (IPEA, 2011).

Com o desenvolvimento da pesquisa pôde-se, portanto observar formas diferentes de planejamento: de acordo com Deák & Schiffer, 2007, durante o período de auge, “o Estado realizava muito planejamento em nome da falsa asserção de fazê-lo no interesse coletivo, sendo parte da mesma pura encenação” (DEÁK & SCHIFFER, 2007, p.30). A partir dos anos 1990, o Estado afirma abertamente a falsa premissa que sua menor participação é mais eficiente, “enquanto o objetivo do planejamento – o interesse coletivo – é substituído pela ‘participação’ – o que pode ser facilmente interpretado como uma legitimação populista da ausência, ou enfraquecimento, do planejamento” (DEÁK & SCHIFFER, 2007, p.30).

Assim, a história do planejamento no Brasil “é a de uma manifestação ideológica que a classe dominante e o Estado difundem” e não, como apresentado em seu próprio discurso, “uma atividade orientadora ou guia da ação do Estado, no nível local, metropolitano ou em qualquer outro” (VILLAÇA, 2010 [1999a], p. 237).

A organização espacial da metrópole paulista se estrutura como o suporte físico proeminente das forças produtivas em âmbito nacional e se caracteriza por promover um conjunto de infraestrutura urbana, tais como sistema de transporte público, de saneamento e habitação, cronicamente precários e irregularmente distribuídos, tornando o espaço metropolitano fragmentado (DEÁK & SCHIFFER, 2007).

Diante de todas as análises realizadas, a questão recai sobre as atuais perspectivas do planejamento metropolitano. Em 2011, o Governo do Estado de São Paulo estabelece um novo sistema de gestão metropolitana e aprova a lei complementar nº 1.139, que reorganiza a Região Metropolitana de São Paulo.

De acordo com tal legislação o novo sistema contempla um Conselho de Desenvolvimento, com a representatividade dos 39 municípios e do poder executivo estadual, a instalação de Conselhos Consultivos e de Câmaras Temáticas, fóruns de discussão de questões específicas, um Fundo de Desenvolvimento próprio da Região e por fim, a criação, mediante lei complementar, de uma entidade autárquica de caráter territorial. Tal entidade, com autonomia administrativa e financeira, deverá ser incumbida de integrar a organização, o planejamento e a execução das funções públicas de interesse comum, por meio de planos, programas e projetos, bem como fiscalizar e avaliar sua execução.

A partir dessa orientação normativa, novas perguntas surgem: Essa proposta se configura, de fato, como uma retomada do planejamento de desenvolvimento integrado para a RMSP? Seria ela uma nova forma de planejamento capaz de superar os entraves referentes às escalas institucionais? A implementação de suas diretrizes poderia organizar o espaço de modo a ampliar a qualidade das infraestruturas urbanas e contribuir para melhores condições de vida da população como um todo?

É importante esclarecer que a maneira com vem sendo organizada a RMSP, tem determinado a ampliação dos espaços da pobreza, por meio da precarização das infraestruturas e equipamentos urbanos, da concentração de investimentos em áreas privilegiadas, da diferenciação e da fragmentação do espaço urbano, além de outros fatores.

Tal processo somente será revertido se houver, por parte da sociedade, esforços suficientes com o intuito em romper tais amarras e se livrar das condições que perpetuam os entraves e impedem transformações mais profundas do seu território, ou seja, depende inteiramente de transformações da própria formação social brasileira (DEÁK, 2010 [1999]a).

Referências bibliográficas

- AB'SABER, Aziz Nacib. *São Paulo: ensaios entreveros*. São Paulo: EDUSP, 2004.
- AGUIRRE, Basília M.B & SADDI, Fabiana. *Uma alternativa de interpretação do II PND*. Revista de Economia Política, Volume 17, Número 04 (68) página 78-98. São Paulo, 1997.
- ALMEIDA, Paulo R. *A experiência brasileira em planejamento econômico: uma síntese histórica*. Brasília, 2004.
- ANTONUCCI, Denise. SAGMACS: o estudo que fez escola. In: SOMEKH, Nadia & CAMPOS, Candido Malta (org.). *A cidade que não pode parar. Planos urbanísticos de São Paulo no século XX*. São Paulo: Editora Mackenzie, 2002a.
- ANTONUCCI, Denise. O Plano Diretor de 1991: A revolução conceitual. In: SOMEKH, Nadia & CAMPOS, Candido Malta (org.). *A cidade que não pode parar. Planos urbanísticos de São Paulo no século XX*. São Paulo: Editora Mackenzie, 2002b.
- ARROYO, Mónica. *Circuitos espaciais de produção industrial e fluxo internacionais de mercadorias na dinâmica territorial do estado de São Paulo*. Boletim Campineiro de Geografia. Volume 2 - número 1, Campinas, 2012.
- ASQUINO, M. S. *Governança metropolitana e infra-estrutura em São Paulo: o desafio de conciliar interesses regionais e impacto local*. Revista Pós da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, volume 17, número 28. Universidade de São Paulo. São Paulo, 2010.
- AZEVEDO, Eurico de Andrade. *Instituição das regiões metropolitanas no Brasil*. Revista Brasileira dos Municípios, volume 20, número 79/80. Rio de Janeiro, 1967
- _____. *A região metropolitana no Brasil e seu regime jurídico*. In: ESTADO DE SÃO PAULO. *O desafio metropolitano*. Série: Documentos – 1. São Paulo, 1976.
- BARROS, José Roberto Mendonça de. A experiência regional de planejamento. In: MINDLIN, Betty (org.). *Planejamento no Brasil*. São Paulo: Editora Perspectiva, 2003, 5ª edição.
- BIELSCHOWSKY, Ricardo. *Pensamento econômico brasileiro. O ciclo ideológico do desenvolvimentismo*. Rio de Janeiro: Contraponto, 2008.
- BRASIL. Constituição (1967). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília, DF: Senado, 1967.
- BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília, DF: Senado, 1988.

_____. *Lei Complementar Federal nº 14 de 8 de Junho de 1973*. Estabelece as primeiras regiões metropolitanas. Brasília, DF: Senado, 1973.

_____. Secretaria de Planejamento. *II Plano Nacional de Desenvolvimento (1975-1979)*. Brasília, DF 1974.

_____. Estatuto das Cidades. *Lei federal nº 10.257 de 10 de julho de 2001*. Regulamenta os artigos 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Brasília, DF: Senado, 2001

BRAGA, Roberto. *Região e gestão metropolitana no final do século XX: uma análise do caso paulista (limitações e avanços)*. Anais do 6º Simpósio Nacional de Geografia Urbana. Presidente Prudente: AGB, 1999.

DEÁK, Csaba. Verbetes de economia política e urbanismo, 2002. Disponível em: http://www.usp.br/fau/docentes/deprojeto/c_deak/CD/4verb/index.html Acesso em janeiro de 2013.

_____. Globalização ou Crise global? In: SCHIFFER, S. T. R. (org.). *Globalização e Estrutura Urbana*. São Paulo: HUCITEC, FAPESP, 2004a, 1ª edição.

_____. Transformações recentes na região metropolitana de São Paulo e perspectivas de mundialização. In: SCHIFFER, S. T. R. (org.). *Globalização e Estrutura Urbana*. São Paulo: HUCITEC, FAPESP, 2004b, 1ª edição.

_____. O processo de urbanização brasileiro: Falas e façanhas. In: DEÁK, Csaba & SCHIFFER (orgs.). *O processo de urbanização no Brasil*. São Paulo: Edusp, 2010 [1999]a, 2ª edição.

_____. Acumulação entravada no Brasil e a crise dos anos 80. In DEÁK, C. & SCHIFFER, S. (orgs.). *O processo de urbanização no Brasil*. São Paulo: Edusp, 2010 [1999]b, 2ª edição.

_____. Elementos de uma política de transporte para São Paulo. In DEÁK, C. & SCHIFFER, S. (orgs.). *O processo de urbanização no Brasil*. São Paulo: Edusp, 2010 [1999]c, 2ª edição.

DEÁK, Csaba & SCHIFFER, Sueli. São Paulo: The Metropolis of an Elite Society. In SEGBERS, Klaus et alii. *The Making of Global City Regions. A Comparison of Johannesburg, Mumbai, São Paulo and Shanghai*. Londres: Johns Hopkins, 2007.

DINIZ, C.C & CAMPOLINA, B. *A Região Metropolitana de São Paulo: reestruturação, re-espacialização e novas funções*. Revista Eure, Volume XXXIII, Número 98, página 27-43. Santiago, 2007.

ENGELS, Friedrich. *A origem da família, da propriedade privada e do Estado*. São Paulo: Centauro, 2002.

FRANCISCONI, Jorge Guilherme & SOUZA, Maria Adélia Aparecida. *Política Nacional de Desenvolvimento Urbano: estudos e proposições alternativas*. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Brasília, 1976.

FROELICH, Gilval M. *As matrizes ideológicas do II PND*. Revista Pesquisa e Debate, Volume 18, Número 01 (31), página 1-26. São Paulo, 2007.

GADELHA, Regina Maria d'Aquino Fonseca. *A lei de terras (1850) e a abolição da escravidão: capitalismo e força de trabalho no Brasil do século XIX*. Revista de História, São Paulo, número 120, 1989.

GREGORI, Lucio. Planejamento integrado. In: ESTADO DE SÃO PAULO. O desafio metropolitano. Série: Documentos – 1. São Paulo, 1976.

GOUVÊA, Ronaldo Guimarães. *Diretrizes para gestão metropolitana no Brasil*. Revista Eure, Volume XXXV, Número 104, página 47-76. Santiago, 2009.

IBGE. *Censo demográfico 2010. Sinopse do censo e resultados preliminares do universo*. Rio de Janeiro, 2011.

IPEA. *Desafios contemporâneos na gestão das Regiões Metropolitanas*. Comunicados do IPEA. Brasília, 2011.

LACERDA, N.; ZANCHETI, S. M.; DINIZ, F. *Planejamento Metropolitano: uma proposta de conservação urbana e territorial*. Revista Eure, Volume XXVI, Número 79, Santiago, 2000.

LANGUENBUCH, Richard Juergen. *A estruturação da Grande São Paulo*. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE): Rio de Janeiro, 1971.

LENCIONI, Sandra. O Processo de Metropolização do Espaço. Uma nova maneira de falar da relação entre metropolização e regionalização. In: SCHIFFER, S. T. R. (org.). *Globalização e Estrutura Urbana*. São Paulo: HUCITEC, FAPESP, 2004, 1ª edição.

LESSA, Carlos. *Visão crítica sobre o II Plano Nacional de Desenvolvimento*. Revista Tibiriçá, Ano II, Número 06. São Paulo, 1977.

_____. *A estratégia de desenvolvimento 1974-1976: sonho e fracasso*. Tese para concurso de professor titular – Universidade Federal do Rio de Janeiro/RJ, 1978.

LOEB, Roberto. “Aspectos do planejamento territorial urbano no Brasil”. In: MINDLIN, Betty (org.). *Planejamento no Brasil*. São Paulo: Editora Perspectiva, 2003, 5ª edição.

MARICATO, Ermínia. *Metrópole na Periferia do capitalismo: Ilegalidade, Desigualdade e Violência*. São Paulo: Hucitec, 1996.

_____. *Urbanismo na Periferia do Mundo Globalizado: Metrôpoles Brasileiras*. Revista São Paulo em Perspectiva. Volume 14 - Número 04. São Paulo, 2000.

_____. *Metrôpoles desgovernadas*. Revista Estudos Avançados, Volume 25, Número 71, página 7-22. Universidade de São Paulo. São Paulo, 2011.

MARTINS, M. L.R. *São Paulo: Além do Plano Diretor*. Revista de Estudos Avançados, volume 17, número 47. Universidade de São Paulo. São Paulo, 2003.

MINDLIN, Betty. O conceito de planejamento. In: MINDLIN, Betty (org.). *Planejamento no Brasil*. São Paulo: Editora Perspectiva, 2003, 5ª edição.

MORI, Klara Kaiser. *Urbanização e fronteiras*. (Tese de doutoramento). Faculdade de Arquitetura e Urbanismo – Universidade de São Paulo. São Paulo, 1996.

MOURA; LOMBARDI; BARION. Institucionalização de regiões metropolitanas: qual o sentido? Revista Paranaense de Desenvolvimento. Curitiba, n.111, p.129-143, jul./dez. 2006.

NOBRE, Eduardo A. C. *Novos Instrumentos Urbanísticos em São Paulo: Limites e Possibilidades*. 6º Seminário Internacional da LARES. São Paulo: LARES, 2004.

OBSERVATÓRIO DAS METRÓPOLES. *As metrópoles no Censo 2010: novas tendências?* Rio de Janeiro: Letra Capital/Observatório das Metrôpoles, 2010. Disponível em www.observatoriodasmetropoles.net

PEREIRA, Paulo Cesar Xavier. *Espaço, Técnica e Construção*. São Paulo: Nobel, 1988.

PRADO Jr., Caio. *História Econômica do Brasil*. São Paulo: Ed. Brasiliense, 2004.

ROLNIK, R & SOMEKH, N. *Governar as metrópoles. Dilemas de recentralização*. Revisão São Paulo em Perspectiva número 14, volume 4. São Paulo, 2000.

SANTOS, Milton. *Ensaio sobre a urbanização latino-americana*. São Paulo: Hucitec, 1982a.

_____. *A urbanização desigual: a especificidade do fenômeno urbano em países*. Petrópolis: Editora Vozes, 1982b, 2ª edição.

_____. *A urbanização brasileira*. São Paulo: Edusp, 2005 [1993], 5ª edição.

SÃO PAULO. *Lei Complementar Estadual nº 94 de 29 de maio de 1974*. Dispõe sobre a Região Metropolitana da Grande São Paulo. São Paulo, 1974.

_____. *Lei estadual nº 898 de 18 de dezembro de 1975*. Disciplina o uso de solo para a proteção dos mananciais, cursos e reservatórios de água e demais recursos hídricos de interesse da Região Metropolitana da Grande São Paulo. São Paulo, 1975.

_____. *Lei estadual nº 1.817 de 27 de outubro de 1978*. Fixa as diretrizes e disciplina o desenvolvimento industrial metropolitano. São Paulo, 1978.

_____. *Lei municipal nº 13.885 de 25 de agosto de 2004*. Estabelece normas complementares ao Plano Diretor Estratégico, institui os Planos Regionais Estratégicos das Subprefeituras, dispõe sobre o Parcelamento, disciplina e ordena o Uso e Ocupação do Solo do Município de São Paulo. São Paulo, 2004.

_____. Grupo Executivo de Planejamento. *Plano Urbanístico Básico*. São Paulo, 1968.

_____. *Decreto municipal nº 47.863 de 29 de março de 1967*. Dispõe sobre a criação do Conselho de Desenvolvimento da Grande São Paulo, do Grupo Executivo da Grande São Paulo, São Paulo.

_____. Grupo Executivo da Grande São Paulo. *Plano Metropolitano de Desenvolvimento Integrado*. São Paulo, 1970.

_____. EMPLASA. *Plano Metropolitano da Grande São Paulo*. São Paulo, 1994.

SCARLATO, F. C. População e urbanização brasileira. In: ROSS, J. L. S (org.). *Geografia do Brasil*. São Paulo: EDUSP, 2003 [1996], 4ª edição.

SERRA, Gerado. *Urbanização e centralismo autoritário*. São Paulo: EDUSP/Nobel, 1991

SERRANO, Pedro E. *Região metropolitana e seu regime constitucional*. São Paulo: Verbatim, 2009.

SILVEIRA, Tácito Pio. *Chicago; São Paulo. Contribuição ao estudo do transporte coletivo no processo de urbanização*. Dissertação de mestrado defendida na Faculdade de Arquitetura e Urbanismo – Universidade de São Paulo. São Paulo, 2008.

SINGER, Paul. *Economia política da urbanização*. São Paulo: Brasiliense, 1987 [1973].

SCHIFFER, S. T. R. A dinâmica urbana e socioeconômica da Região Metropolitana de São Paulo: 1975-1995. In: SCHIFFER, S. T. R. (org.). *Globalização e Estrutura Urbana*. São Paulo: HUCITEC, FAPESP, 2004, 1ª edição.

_____. *Novos Instrumentos de Gestão Urbana: entre as Transformações Socioeconômicas e a Participação de Organizações Sociais*. 52º Congresso Internacional de Americanistas. Sevilha, 2006.

_____. São Paulo como polo dominante do mercado unificado nacional. In: DEÁK, C. & SCHIFFER, S. (orgs.). *O processo de urbanização no Brasil*. São Paulo: Edusp, 2010 [1999]c, 2ª edição.

SOMEKH, Nadia & CAMPOS, Candido Malta. O super-plano: PUB – Plano Urbanístico Básico. In: SOMEKH, Nadia & CAMPOS, Candido Malta (org.). *A cidade que não pode parar. Planos urbanísticos de São Paulo no século XX*. São Paulo: Editora Mackenzie, 2002a.

_____. Do PD – 85 ao PD – 88: inovação, democracia e crise. In: SOMEKH, Nadia & CAMPOS, Candido Malta (org.). *A cidade que não pode parar. Planos urbanísticos de São Paulo no século XX*. São Paulo: Editora Mackenzie, 2002b.

SOUZA, Maria Adélia de. *Governo urbano*. São Paulo: Nobel, 1988.

_____. O II PND e a política urbana brasileira: uma contribuição evidente. In: DEÁK, Csaba & SCHIFFER (orgs.). *O processo de urbanização no Brasil*. São Paulo: Edusp, 2010, 2ª edição.

TONUCCI, João Bosco Moura. *Dois momentos do planejamento metropolitano em Belo Horizonte: um estudo das experiências do PLAMBEL e do PDDI-RMBH*. (Dissertação de mestrado). Faculdade de Arquitetura e Urbanismo – Universidade de São Paulo. São Paulo, 2012.

VILLAÇA, F. Uma contribuição para a história do planejamento urbano no Brasil. In: DEÁK, Csaba & SCHIFFER (orgs.). *O processo de urbanização no Brasil*. São Paulo: Edusp, 2010, 2ª edição.

_____. *Perspectiva do planejamento urbano no Brasil de hoje*. II Seminário Cidades Brasileiras – Desejos e Possibilidade. Campo Grande, 2000.

Sites

Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

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

Empresa Paulista de Planejamento Metropolitano

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

Fundação Sistema Estadual de Análise de Dados

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

Observatório das Metrôpoles

<http://web.observatoriodasmetropoles.net>

Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

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

Anexos

Presidência da República

Casa Civil

Subchefia para Assuntos Jurídicos

LEI COMPLEMENTAR Nº 14, DE 8 DE JUNHO DE 1973

Estabelece as regiões metropolitanas de São Paulo, Belo Horizonte, Porto Alegre, Recife, Salvador, Curitiba, Belém e Fortaleza.

O PRESIDENTE DA REPÚBLICA: Faço saber que o Congresso Nacional decreta e eu sanciono a seguinte Lei Complementar:

Art. 1º - Ficam estabelecidas, na forma do art. 164 da Constituição, as regiões metropolitanas de São Paulo, Belo Horizonte, Porto Alegre, Recife, Salvador, Curitiba, Belém e Fortaleza.

§ 1º - A região metropolitana de São Paulo constitui-se dos Municípios de:

São Paulo, Arujá, Barueri, Biritiba-Mirim, Caieiras, Cajamar, Carapicuíba, Cotia, Diadema, Embu, Embu-Guaçu, Ferraz de Vasconcelos, Francisco Morato, Franco da Rocha, Guararema, Guarulhos, Itapecerica da Serra, Itapevi, Itaquaquecetuba, Jandira, Jquitiba, Mairiporã, Mauá, Mogi das Cruzes, Osasco, Pirapora do Bom Jesus, Poá, Ribeirão Pires, Rio Grande da Serra, Salesópolis, Santa Isabel, Santana de Parnaíba, Santo André, São Bernardo do Campo, São Caetano do Sul, Suzano e Taboão da Serra.

§ 2º - A região metropolitana de Belo Horizonte constitui-se dos Municípios de:

Belo Horizonte, Betim, Caeté, Contagem, Ibirité, Lagoa Santa, Nova Lima, Pedro Leopoldo, Raposos, Ribeirão das Neves, Rio Acima, Sabará, Santa Luzia e Vespasiano.

§ 3º - A região metropolitana de Porto Alegre constitui-se dos Municípios de:

Porto Alegre, Alvorada, Cachoeirinha, Campo Bom, Canoas, Estância Velha, Esteio, Gravataí, Guaíba, Novo Hamburgo, São Leopoldo, Sapiranga, Sapucaia do Sul e Viamão.

§ 4º - A região metropolitana de Recife constitui-se dos Municípios de:

Recife, Cabo, Igarassu, Itamaracá, Jaboatão, Moreno, Olinda, Paulista e São Lourenço da Mata.

§ 5º - A região metropolitana de Salvador constitui-se dos Municípios de Salvador, Camaçari, Candeias, Itaparica, Lauro de Freitas, São Francisco do Conde, Simões Filho e Vera Cruz.

§ 6º A região metropolitana de Curitiba constitui-se dos Municípios de:

Curitiba, Almirante Tamandaré, Araucária, Bocaiúva do Sul, Campo Largo, Colombo, Contenda, Piraquara, São José dos Pinhais, Rio Branco do Sul, Campina Grande do Sul, Quatro Barras, Mandirituba e Balsa Nova.

§ 7º A região metropolitana de Belém constitui-se dos Municípios de:

Belém e Ananindeua.

~~§ 8º A região metropolitana de Fortaleza constitui-se dos Municípios de:~~

~~Fortaleza, Caucaia, Maranguape, Pacatuba e Aquiraz.~~

§ 8º A região metropolitana de Fortaleza constitui-se dos municípios de: Fortaleza, Caucaia, Maranguape, Maracanaú, Pacatuba e Aquiraz. (Redação dada pela Lei Complementar nº 52, de 1986).

§ 9º - O valor do salário mínimo nos Municípios integrantes de uma região metropolitana será igual ao vigente na Capital do respectivo Estado.

~~Art. 2º - Haverá em cada região metropolitana um Conselho Deliberativo e um Conselho Consultivo, criados por lei estadual.~~

~~§ 1º - O Conselho Deliberativo constituir-se-á de 5 (cinco) membros de reconhecida capacidade técnica ou administrativa, nomeados pelo Governador do Estado, sendo um deles dentre os nomes que figurem em lista tríplice feita pelo Prefeito da Capital e outro mediante indicação dos demais Municípios integrantes da região metropolitana.~~

Art. 2º - Haverá em cada Região Metropolitana um Conselho Deliberativo, presidido pelo Governador do Estado, e um Conselho Consultivo, criados por lei estadual. (Redação dada pela Lei Complementar nº 27, de 1973).

§ 1º - O Conselho Deliberativo contará em sua composição, além do Presidente, com 5 (cinco) membros de reconhecida capacidade técnica ou administrativa, um

dos quais será o Secretário-Geral do Conselho, todos nomeados pelo Governador do Estado, sendo um deles dentre os nomes que figurem em lista tríplice organizada pelo Prefeito da Capital e outro mediante indicação dos demais Municípios integrante da Região Metropolitana. (Redação dada pela Lei Complementar nº 27, de 1973).

§ 2º - O Conselho Consultivo compor-se-á de um representante de cada Município integrante da região metropolitana sob a direção do Presidente do Conselho Deliberativo.

§ 3º - Incumbe ao Estado prover, a expensas próprias, as despesas de manutenção do Conselho Deliberativo e do Conselho Consultivo.

Art. 3º - compete ao Conselho Deliberativo:

I - promover a elaboração do Plano de Desenvolvimento integrado da região metropolitana e a programação dos serviços comuns;

II - coordenar a execução de programas e projetos de interesse da região metropolitana, objetivando-lhes, sempre que possível, a unificação quanto aos serviços comuns;

Parágrafo único - A unificação da execução dos serviços comuns efetuar-se-á quer pela concessão do serviço a entidade estadual, que pela constituição de empresa de âmbito metropolitano, quer mediante outros processos que, através de convênio, venham a ser estabelecidos.

Art. 4º - Compete ao Conselho Consultivo:

I - opinar, por solicitação do Conselho Deliberativo, sobre questões de interesse da região metropolitana;

II - sugerir ao Conselho Deliberativo a elaboração de planos regionais e a adoção de providências relativas à execução dos serviços comuns.

Art. 5º - Reputam-se de interesse metropolitano os seguintes serviços comuns aos Municípios que integram a região:

I - planejamento integrado do desenvolvimento econômico e social;

II - saneamento básico, notadamente abastecimento de água e rede de esgotos e serviço de limpeza pública;

III - uso do solo metropolitano;

IV - transportes e sistema viário,

V - produção e distribuição de gás combustível canalizado;

VI - aproveitamento dos recursos hídricos e controle da poluição ambiental, na forma que dispuser a lei federal;

VII - outros serviços incluídos na área de competência do Conselho Deliberativo por lei federal.

Art. 6º - Os Municípios da região metropolitana, que participarem da execução do planejamento integrado e dos serviços comuns, terão preferência na obtenção de recursos federais e estaduais, inclusive sob a forma de financiamentos, bem como de garantias para empréstimos.

Parágrafo único - É facultado ao Poder Executivo federal, incluir, entre as diretrizes e prioridades a que alude o art. 25, § 1º, alínea a da Constituição, a participação dos Municípios na execução do planejamento integrado e dos serviços comuns da região metropolitana.

Art. 7º - Esta Lei Complementar entra em vigor na data de sua publicação.

Brasília, 8 de junho de 1973; 152º da Independência e 85º da República.

EMÍLIO G. MÉDICI

Alfredo Buzaid

Antônio Delfim Netto

João Paulo dos Reis Velloso

José Costa Cavalcanti

Este texto não substitui o publicado no DOU de 11.6.1973

Quadro 1 – Instituição das regiões metropolitanas na década de 1990.

Região metropolitana	Municípios*	Ano da instituição
Vitória (ES)	Vitória , Cariacica, Fundão, Guarapari, Serra, Viana e Vila Velha.	1995
Aracaju (SE)	Aracaju , São Cristóvão, Nossa Senhora do Socorro e Barra dos Coqueiros.	1995
Baixada Santista (SP)	Santos , Bertiooga, Cubatão, Guarujá, Itanhaém, Mongaguá, Peruíbe, Praia Grande e São Vicente.	1996
Natal (RN)	Natal , Parnamirim, Macaíba, São Gonçalo do Amarante, Extremoz e Ceará-Mirim.	1997
Maceió (AL)	Maceió , Rio Largo, Marechal Deodoro, Pilar, Barra de São Miguel, Barra de Santo Antônio, Messias, Satuba, Coqueiro Seco, Santa Luzia do Norte e Paripueira.	1998
Florianópolis (SC)	Florianópolis , Águas Mornas, Antônio Carlos, Biguaçu, Governador Celso Ramos, Palhoça, Santo Amaro da Imperatriz, São José e São Pedro de Alcântara, Alfredo Wagner, Angelina, Anitápolis, Canelinha, Garopaba, Leoberto Leal, Major Gercino, Nova Trento, Paulo Lopes, Rancho Queimado, São Bonifácio, São João Batista e Tijucas.	1998
Goiânia (GO)	Goiânia , Abadia de Goiás, Aparecida de Goiânia, Aragoiânia, Bela Vista de Goiás, Bonfinópolis, Brazabrantes, Caldazinha, Caturai, Goianápolis, Goianira, Guapó, Hidrolândia, Inhumas, Nerópolis, Nova Veneza, Santo Antônio de Goiás, Senador Canedo, Terezópolis de Goiás e Trindade.	1999
São Luis (MA)	São Luis , Alcântara, São José de Ribamar, Raposa, Paço de Lumiar e Bacabeira.	1998
Vale do Itajaí (SC)	Blumenau , Pomerode, Gaspar, Indaial, Timbó, Apiúna, Acurra, Benedito Novo, Botuverá, Brusque, Doutor Pedrinho, Guabiruba, Ilhota, Luiz Alves, Rio dos Cedros e Rodeio.	1998
Norte/Nordeste Catarinense (SC)	Joinville , Araquari, Balneário de Barra do Sul, Barra Velho, Campo Alegre, Corupá, Garuva, Guaramirim, Itaiópolis, Itapoá, Jaraguá do Sul, Mafra, Massaranduba, Monte Castelo, Papanduva, Rio Negrinho, São Bento do Sul, São Francisco do Sul, São João do Itaperiú e Schroeder.	1998
Vale do Aço (MG)	Coronel Fabriciano , Ipatinga, Timóteo e Santana do Paraíso.	1998
Maringá (PR)	Maringá , Sarandi, Mandaguari, Paiçandu, Ângulo, Iguaçu, Mandaguaçu e Floresta	1998
Distrito Federal (GO e MG)	Distrito Federal , Abadiânia, Água Fria de Goiás, Águas Lindas, Alexânia, Cabeceiras, Cidade Ocidental, Cocalzinho de Goiás, Corumbá de Goiás, Cristalina, Formosa, Luziânia, Mimoso de Goiás, Novo Gama, Padre Bernardo, Pirenópolis, Planaltina, Santo Antônio do Descoberto, Valparaíso e Vila Boa, Unai e Buritis.	1998
Londrina (PR)	Londrina , Cambé, Jataizinho, Ibiporã, Rolândia e Tamarana	1998

Fonte: Leis complementares estaduais

Quadro 2 – Instituição das regiões metropolitanas a partir da década de 2000.

Região metropolitana	Municípios*	Ano da instituição
Campinas (SP)	Campinas , Americana, Arthur Nogueira, Cosmópolis, Engenheiro Coelho, Holambra, Hortolândia, Indaiatuba, Itatiba, Jaguariúna, Monte Mor, Nova Odessa, Paulínia, Pedreira, Santa Bárbara d'Oeste, Santo Antônio de Posse, Sumaré, Valinhos e Vinhedo.	2000
Grande Teresina (PI e MA)	Teresina , Altos, Beneditinos, Coivaras, Curralinho, Demerval Lobão, José de Freitas, Lagoa Alegre, Lagoa do Piauí, Miguel Leão, Monsenhor Gil, Timon e União.	2001
Juazeiro e Petrolina (PE e BA)	Petrolina, Juazeiro , Lagoa Grande, Orocó, Santa Maria da Boa Vista, Casa Nova, Curaçá, e Sobradinho.	2001
Foz do Rio Itajaí (SC)	Itajaí , Balneário Camboriú, Camboriú, Navegantes, Penha, Bombinhas, Itapema, Piçarras e Porto Belo.	2002
Carbonífera (SC)	Criciúma , Içara, Cocal do Sul, Forquilha, Siderópolis, Morro da Fumaça e Nova Veneza Lauro Müller, Treviso, Urussanga, Araranguá, Balneário Arroio do Silva, Balneário Gaivota, Balneário Rincão, Ermo, Jacinto Machado, Maracajá, Meleiro, Morro Grande, Passo de Torres, Praia Grande, Santa Rosa do Sul, São João do Sul, Sombrio, Timbó do Sul e Turvo.	2002
Macapá (AP)	Macapá e Santana.	2003
João Pessoa (PB)	João Pessoa , Bayeux, Cabedelo, Conde, Cruz do Espírito Santo, Lucena, Mamanguape, Rio Tinto, Santa Rita, Alhandra, Caaporã e Pitimbu.	2003
Sudeste Maranhense (MA)	Imperatriz , João Lisboa, Senador La Rocque, Buritirana, Davinópolis, Governador Edison Lobão, Montes Altos e Ribamar Fiquene.	2005
Manaus (AM)	Manaus , Iranduba, Novo Airão, Careiro da Várzea, Rio Preto da Eva, Itacoatiara e Presidente Figueiredo	2007
Chapecó (SC)	Chapecó , Águas de Chapecó, Águas Frias, Arvoredo, Cordilheira Alta, Coronel Freitas, Guatambu, Nova Erechim, Nova Itaberaba, Paial, Pinhalzinho, Planalto Alegre, São Carlos, Saudades, Seara, Xanxerê e Xaxim.	2007
Boa Vista (RR)	Boa Vista e Cantá.	2007
Central (RR)	Caracaraí e Iracema.	2007
Sul de Roraima (RR)	Caroebe , São Luiz e São João de Baliza.	2007
Cariri (CE)	Juazeiro do Norte , Crato, Barbalha, Caririáçu, Farias Brito, Jardim, Missão Velha, Nova Olinda e Santana do Cariri.	2009

Região metropolitana	Municípios*	Ano da instituição
Campina Grande (PB)	Campina Grande , Lagoa Seca, Massaranduba, Alagoa Nova, Boqueirão, Queimadas, Esperança, Barra de Santana, Caturité, Boa Vista, Areial, Montadas, Puxinanã, São Sebastião de Lagoa de Roça, Fagundes, Gado Bravo, Aroeiras, Itatuba, Ingá, Riachão do Bacamarte, Serra Redonda, Matinhas e Pocinhos.	2009
Agreste (AL)	Arapiraca , Campo Grande, Coité do Nóia, Craíbas, Freira Grande, Girau do Ponciano, Igaci, Junqueiro, Lagoa da Canoa, Limoeiro de Anadia, Olho D'Água Grande, São Sebastião, Taquarana, Traipu, Palmeira dos Índios, Estrela de Alagoas, Belém, Tanque D'Arca, São Braz e Jaramataia.	2009
Vale do Rio Cuiabá (MT)	Cuiabá , Várzea Grande, Nossa Senhora do Livramento e Santo Antônio do Leverger, Acorizal, Barão de Melgaço, Chapada dos Guimarães, Jangada, Nobres, Nova Brasilândia, Planalto da Serra, Poconé e Rosário Oeste.	2009
Lages (SC)	Lages , Correia Pinto, Anita Garibaldi, Bocaina do Sul, Campo Belo do Sul, Capão Alto, Cerro Negro, Otacílio Costa, Painel, Palmeira, Ponte Alta, São José do Cerrito, Curitibanos, Frei Rogério, Ponte Alta do Norte, Santa Cecília, São Cristóvão do Sul, São Joaquim, Bom Jardim da Serra, Bom Retiro, Rio Rufino, Urubici e Urupema.	2010
Tubarão (SC)	Tubarão , Capivari de Baixo, Gravatal Armazém, Braço do Norte, Grão-Pará, Imaruí, Imbituba, Jaguaruna, Laguna, Orleans, Pedras Grandes, Pescaria Brava, Rio Fortuna, Sangão, Santa Rosa de Lima, São Ludgero, São Martinho e Treze de Maio.	2010
Guarabira (PB)	Guarabira , Alagoinha, Araçagi, Belém, Borborema, Caiçara, Cuitegi, Dona Inês, Duas Estradas, Lagoa de Dentro, Logradouro, Mulungu, Pilões, Pilõezinhos, Pirpirituba, Serra da Raiz, Sertãozinho e Serraria.	2011
Patos (PB)	Patos , Quixaba, Passagem, Areia de Baraúnas, Salgadinho, Junco do Seridó, Santa Luzia, São José do Sabugi, Várzea, São Mamede, Cacimba de Areia, Cacimbas, Desterro, Teixeira, São José do Bonfim, Matureia, Mãe D'água, Santa Terezinha, Catingueira, Emas, Malta, Condado, São José de Espinharas e Vista Serrana	2011
Feira de Santana (BA)	Feira de Santana , Amélia Rodrigues, Conceição da Feira, Conceição do Jacuípe, São Gonçalo dos Campos e Tanquinho, Anguera, Antônio Cardoso, Candeal, Coração de Maria, Ipecaetá, Irará, Riachão do Jacuípe, Santa Bárbara, Santanópolis e Serra Preta.	2011
Zona da Mata (AL)	Branquinha, Campestre, Colônia Leopoldina, Flexeiras, Jacuípe, Joaquim Gomes, Jundiá, Matriz do Camaragibe, Murici, Novo Lino, Porto Calvo, São Luiz do Quitunde, União dos Palmares, São José da Laje, Santana do Mundaú e Ibatiguara.	

Região metropolitana	Municípios*	Ano da instituição
Vale do Paraíba e Litoral Norte (SP)	São José dos Campos , Arapeí, Areias, Bananal, Cruzeiro, Lavrinhas, Queluz, São José do Barreiro, Silveiras, Aparecida, Cachoeira Paulista, Canas, Cunha, Guaratinguetá, Lorena, Piquete, Potim, Roseira, Caçapava, Igaratá, Jacareí, Jambeiro, Monteiro Lobato, Paraibuna, Santa Branca, Campos do Jordão, Lagoinha, Natividade da Serra, Pindamonhangaba, Santo Antonio do Pinhal, São Bento do Sapucaí, São Luiz do Paraitinga, Taubaté, Tremembé, Redenção da Serra, Caraguatatuba, Ilhabela, São Sebastião, Ubatuba.	2012
Palmira dos Índios (AL)	Palmeira dos Índios , Cacimbinhas, Estrela de Alagoas, Igaci, Major Isidoro, Mar Vermelho, Minador do Negrão, Belém e Paulo Jacinto.	2012
Cajazeiras (PB)	Cajazeiras , Bernardino Batista, Bom Jesus, Bonito de Santa Fé, Cachoeira dos Índios, Carrapateira, Joca Claudino (Santarém), Monte Horebe, Poço Dantas, Poço José de Moura, Santa Helena, São João do Rio do Peixe, São José de Piranhas, Triunfo e Uiraúna.	2012
Esperança (PB)	Esperança , São Sebastião de Lagoa da Roça, Alagoas Nova, Areial, Montadas, Pocinhos, Algodão de Jandaíra, Remígio e Areia.	2012
Barra de Santa Rosa (PB)	Barra de Santa Rosa , Baraúna, Cuité, Frei Martinho, Nova Floresta, Nova Palmeira, Picuí e Sossêgo.	2012
Vale do Paraíba (AL)	Atalaia, Capela, Cajueiro, Viçosa, Mar Vermelho, Chã Preta, Paulo Jacinto, Quebrângulo, Maribondo, Anadia, Boca da Mata, Tanque D'arca e Pindoba.	2011
Caetés (AL)	São Miguel dos Campos, Teotônio Vilela, Campo Alegre, Coruripe e Roteiro	2012
Sertão (AL)	Delmiro Gouveia, Pariconha, Água Branca, Olho D'Água do Casado, Piranhas, Mata Grande e Inhapi.	2012
Vale do Piancó (PB)	Aguiar, Boa Ventura, Conceição, Coremas, Curral Velho, Diamante, Ibiara, Igaracy, Itaporanga, Nova Olinda, Olho d'Água, Pedra Branca, Piancó, Santa Inês, Santana de Mangueira, Santana dos Garrotes, Serra Grande e São José de Caiana.	2012
Santarém (PA)	Santarém , Belterra e Mojuí dos Campos	2012
Umuarama	Umuarama , Alto Paraíso, Alto Piquiri, Altônia, Brasilândia do Sul, Cafezal do Sul, Cidade Gaúcha, Cruzeiro do Oeste, Douradina, Esperança Nova, Francisco Alves, Icaraima, Iporã, Ivaté, Maria Helena, Mariluz, Nova Olímpia, Perobal, Pérola, São Jorge do Patrocínio, Tapejara, Tapira, e Xambrê.	2012

Região metropolitana	Municípios*	Ano da instituição
Contestado	Abdon Batista, Água Doce, Alto Bela Vista, Arabutã, Arroio Trinta, Brunópolis, Caçador, Calmon, Campos Novos, Capinzal, Catanduvas, Celso Ramos, Concórdia, Erval Velho, Fraiburgo, Herval d'Oeste, Ibiam, Ibicaré, Iomerê, Ipira, Ipumirim, Irani, Jaborá, Joaçaba, Lacerdópolis, Lebon Régis, Lindóia do Sul, Luzerna, Macieira, Matos Costa, Monte Carlo, Ouro, Peritiba, Pinheiro Preto, Piratuba, Presidente Castelo Branco, Rio das Antas, Salto Veloso, Tangará, Timbó Grande, Treze Tílias, Vargem, Vargem Bonita, Videira e Zortéa.	2012
Extremo Oeste	Abelardo Luz, Anchieta, Bom Jesus, Bom Jesus do Oeste, Caibi, Campo Erê, Coronel Martins, Entre Rios, Formosa do Sul, Galvão, Ipuacu, Irati, Jardinópolis, Modelo, Mondaí, Novo Horizonte, Ouro Verde, Palma Sola, Riqueza, Saltinho, Santa Terezinha do Progresso, Santiago do Sul, São Bernardino, São Domingos, São Lourenço do Oeste, São Miguel da Boa Vista, Tigrinhos, Bandeirante, Barra Bonita, Belmonte, Cunha Porã, Descanso, Dionísio Cerqueira, Flor do Sertão, Guaraciaba, Guarujá do Sul, Iporã do Oeste, Iraceminha, Itapiranga, Maravilha, Paraíso, Princesa, Romelândia, Santa Catarina, São João do Oeste, São José do Cedro, São Miguel d'Oeste e Tunápolis.	2012

Fonte: Leis complementares estaduais

ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE SÃO PAULO
Secretaria Geral Parlamentar
Departamento de Documentação e Informação

LEI COMPLEMENTAR N. 94, DE 29 DE MAIO DE 1974

Dispõe sobre a Região Metropolitana da Grande São Paulo

O GOVERNADOR DO ESTADO DE SÃO PAULO:
Faço saber que a Assembléia Legislativa decreta e eu promulgo a seguinte lei complementar:

Artigo 1.º - A Região Metropolitana da Grande São Paulo, nos termos do artigo 164 da Constituição da República e da Lei Complementar federal n.º 14, de 8 de junho de 1973, constitui comunidade sócio-econômica que abarange a área territorial dos seguintes Municípios: São Paulo, Arujá, Barueri, Biritiba-Mirim, Caieiras, Cajamar, Carapicuíba, Cotia, Diadema, Embu, Embu Guaçu, Ferraz de Vasconcelos, Francisco Morato, Franco da Rocha, Guararema, Guarulhos, Itapeirica da Serra, Itapevi, Itaquaquecetuba, Jandira, Jquitiba, Mairiporã, Mauá, Mogi das Cruzes, Osasco, Pirapora do Bom Jesus, Poá, Ribeirão Pires, Rio Grande da Serra, Santa Izabel, Salesópolis, Santana do Parnaíba, Santo André, São Bernardo do Campo, São Caetano do Sul, Suzano e Taboão da Serra.

Artigo 2.º - Reputam-se de interesse metropolitano os seguintes serviços comuns aos municípios que integram ou que venham a integrar a Região Metropolitana da Grande São Paulo:

- I - planejamento integrado do desenvolvimento econômico e social;
- II - saneamento básico, notadamente abastecimento de água e rede de esgotos e serviço de limpeza pública;
- III - uso do solo metropolitano;
- IV - transportes e sistema viário;
- V - produção e distribuição de gás combustível canalizado;
- VI - aproveitamento dos recursos hídricos e controle da poluição ambiental, na forma que dispuser a lei federal; e
- VII - outros serviços que assim forem definidos por lei federal.

Artigo 3.º - Compete ao Estado:

- I - a realização do planejamento integrado da Região Metropolitana da Grande São Paulo e o estabelecimento de normas para o seu cumprimento e controle;
- II - a elaboração de programas e projetos dos serviços comuns de interesse metropolitano, harmonizando-os com as diretrizes do planejamento do desenvolvimento nacional e estadual;
- III - a unificação, sempre que possível, da execução dos serviços comuns de interesse metropolitano;
- IV - a coordenação da execução dos programas e projetos de interesse metropolitano;
- V - a concessão, permissão e autorização dos serviços comuns de interesse metropolitano e a fixação das respectivas tarifas;
- VI - a organização do sistema da Região Metropolitana da Grande São Paulo;
- VII - o estabelecimento de normas gerais sobre a execução dos serviços comuns de interesse metropolitano e o seu cumprimento e controle; e
- VIII - a declaração e reserva de áreas de interesse metropolitano, bem assim o estabelecimento de limitações administrativas sobre essas áreas de conformidade com as normas reguladoras do uso do solo metropolitano.

Artigo 4.º - Considerar-se-ão participantes da execução do planejamento integrado e dos serviços comuns de interesse metropolitano os Municípios da Região Metropolitana da Grande São Paulo que se vincularem às disposições constantes desta lei complementar, especialmente as dos §§ 2.º e 3.º deste artigo e cujos representantes assinem o protocolo

de participação, em reunião do Conselho Consultivo Metropolitano de Desenvolvimento Integrado a que se refere o artigo 6.º.

§ 1.º - Os Municípios da Região Metropolitana da Grande São Paulo, que participarem da execução do planejamento integrado e dos serviços comuns de interesse metropolitano, terão preferência para a obtenção de recursos estaduais, inclusive sob forma de financiamento, e de garantias para operações de crédito.

§ 2.º - Os serviços ou suas etapas e parcelas, já implantados ou em fase de implantação, concedidos ou não, que venham sendo executados pelos municípios integrantes da Região Metropolitana da Grande São Paulo e que passaram a ser considerados serviços comuns de interesse metropolitano, continuarão sob sua responsabilidade, cabendo ao Conselho Deliberativo da Grande São Paulo - CODEGRAN, no prazo de 2 (dois) anos, a partir da publicação desta lei complementar, promover-lhes a reorganização e se necessário, a unificação, observado o disposto no artigo 9.º.

§ 3.º - As etapas ou parcelas dos serviços comuns de interesse metropolitano que possam ser executadas pelo município, sem prejuízo do planejamento e da execução global dos serviços deverão, preferencialmente, ficar sob a responsabilidade executiva dos municípios que integram a Região Metropolitana da Grande São Paulo.

Artigo 5.º - Os serviços comuns de interesse metropolitano serão executados por entidades ou órgãos federais, estaduais e municipais e por empresas de âmbito metropolitano podendo também ser objeto de concessão, permissão, autorização ou convênio.

Parágrafo único - As entidades executoras dos serviços comuns de interesse metropolitano deverão associar-se, sempre que possível, mediante convênio, objetivando a unificação desses serviços.

Artigo 6.º - Ficam criados, na Região Metropolitana da Grande São Paulo:
I - O Conselho Deliberativo da Grande São Paulo - CODEGRAN; e
II - O Conselho Consultivo Metropolitano de Desenvolvimento Integrado da Grande São Paulo - CONSULTI.

Artigo 7.º - Compete ao Conselho Deliberativo da Grande São Paulo - CODEGRAN:

I - promover a elaboração e a permanente atualização do plano Metropolitano de desenvolvimento Integrado da Grande São Paulo;

II - coordenar, acompanhar e controlar a execução do plano a que se refere o artigo anterior, promovendo as medidas necessárias ao seu cumprimento;

III - programar os serviços comuns de interesse metropolitano e disciplinar a aplicação dos recursos que lhe sejam destinados;

IV - promover a elaboração de normas gerais referentes a execução de serviços comuns de interesse metropolitano;

V - coordenar o planejamento relativo aos investimentos setoriais, de órgãos e entidades, que se destinarem à Região Metropolitana da Grande São Paulo ou que a ela interessem direta ou indiretamente, mediante;

a) a análise de programas e projetos setoriais;

b) a análise de propostas orçamentárias e planos de aplicação setorial;

c) a definição de prioridades para o fim da obtenção de financiamento perante entidades públicas ou privadas, nacionais, estrangeiras ou internacionais, com a expedição do competente certificado para os fins do disposto no artigo 8.º;

d) o acompanhamento, a atualização e o controle da execução de programas e projetos.

VI - promover as medidas necessárias à unificação da execução dos serviços comuns de interesse metropolitano;

VII - opinar e decidir sobre as questões que lhe sejam submetidas pelo CONSULTI;

VIII - fiscalizar as concessões, autorizações, permissões de serviços comuns de interesse metropolitano e propor a fixação das tarifas a eles relativas;

IX - prestar assistência técnica, para efeito da aplicação desta lei complementar, aos municípios integrantes da Região Metropolitana da Grande São Paulo;

X - propor as desapropriações e a constituição de servidões necessárias aos serviços comuns de interesse metropolitano;

XI - gerir os recursos financeiros que lhe sejam destinados;

XII - elaborar o seu Regimento Interno; e
XIII - promover, por intermédio das entidades competentes, a execução de serviços, obras e atividades locais, decorrentes do planejamento integrado da região metropolitana, quando for o caso.

§ 1.º - Quaisquer projetos de alteração das normas gerais referentes a execução de serviços comuns de interesse metropolitano deverão ser submetidos à apreciação do CODEGRAN, que os encaminhará à consideração do Governador.

§ 2.º - Os projetos em fase de estudo, programação ou execução, para que sejam declarados de interesse metropolitano, deverão subordinar-se às diretrizes e normas estabelecidas pelo CODEGRAN.

Artigo 8.º - Os órgãos ou entidades da Administração estadual não iniciarão, nem darão seguimento a qualquer solicitação ou negociação de auxílio financeiro, empréstimo, financiamento ou ainda de prestação de serviços por entidades públicas ou privadas, nacionais, estrangeiras ou internacionais, relacionados com investimentos na Região Metropolitana da Grande São Paulo, ou que a ela interessem direta ou indiretamente, sem que o CODEGRAN certifique estarem os projetos em conformidade com as diretrizes de interesse metropolitano.

Parágrafo único - Compete ao CODEGRAN estabelecer as normas a serem observadas para aplicação do disposto neste artigo, e expedir instruções provisórias enquanto não for aprovado o Plano Metropolitano de Desenvolvimento Integrado da Grande São Paulo.

Artigo 9.º - As etapas e parcelas dos serviços comuns de interesse metropolitano que, sendo essenciais ao desenvolvimento sócio-econômico da região metropolitana, exijam tratamento integrado e execução coordenada a nível regional, serão determinadas pelo Conselho Deliberativo da Grande São Paulo - CODEGRAN.

Parágrafo único - A execução, por empresas concessionárias, autorizadas, permissivas ou contradas, de serviços comuns de interesse metropolitano, mesmo que não unificados fica sujeita às condições e normas gerais expedidas pelo Conselho Deliberativo da Grande São Paulo - CODEGRAN.

Artigo 10 - O Conselho Deliberativo da Grande São Paulo - CODEGRAN, integrado na estrutura da Secretaria de Economia e Planejamento, compor-se-á de (cinco) membros, a saber:

- I** - Secretário de Economia e Planejamento, na qualidade de Presidente nato;
- II** - Secretário dos Serviços e Obras Públicas;
- III** - Secretário dos Transportes;
- IV** - representante do Município da Capital;
- V** - representante dos demais municípios integrantes da Região Metropolitana da Grande São Paulo.

§ 1.º - O representante do Município da Capital será nomeado pelo Governador, mediante indicação, em lista tríplice, feita pelo Prefeito.

§ 2.º - Os demais municípios escolherão seu representante, para nomeação do Governador, pela forma que for estabelecida no regimento interno do CONSULTI.

Artigo 11 - Dentro de 30 (trinta) dias contados da vigência desta lei complementar, será expedido, por decreto, o regulamento do Conselho Deliberativo da Grande São Paulo - CODEGRAN.

Artigo 12 - Compete ao Conselho Consultivo da Região Metropolitana da Grande São Paulo - CONSULTI:

- I** - opinar, por solicitação do CODEGRAN, sobre questões de interesse da Região Metropolitana da Grande São Paulo; e
- II** - sugerir ao CODEGRAN a elaboração de planos regionais e a adoção de providências relativas à execução dos serviços da Região Metropolitana da Grande São Paulo.

Parágrafo único - O CONSULTI elaborará o seu regimento interno dentro de 30 (trinta) dias a partir da publicação desta lei complementar.

Artigo 13 - O Conselho Consultivo da Região Metropolitana da Grande São Paulo - CONSULTI, integrado na estrutura da Secretaria da Economia e Planejamento, será constituído de 1 (um) representante de cada município da Região Metropolitana da Grande

São Paulo e presidido pelo Presidente do Conselho Deliberativo da Grande São Paulo - CODEGRAN.

Artigo 14 - Fica o Poder Executivo autorizado a constituir sociedade por ações, sob a denominação de Empresa Metropolitana de Planejamento da Grande São Paulo S.A. - EEMPLASA, vinculada à Secretaria de Economia e Planejamento.

Parágrafo único - A sociedade, cujo prazo de duração será indeterminado, terá sede e foro na Capital de São Paulo.

Artigo 15 - A sociedade terá por objetivo a realização de serviços necessários ao planejamento, programação, coordenação e controle da execução dos serviços comuns de interesse metropolitano.

Artigo 16 - A sociedade poderá celebrar convênios ou contratos com pessoas físicas ou jurídicas de direito público ou privado, bem assim promover as desapropriações de imóveis, previamente declarados de utilidade pública, necessárias aos serviços comuns de interesse metropolitano.

Artigo 17 - O capital da sociedade será dividido em ações ordinárias nominativas, de valor unitário de Cr\$ 1,00 (um cruzeiro).

§ 1.º - O Governo do Estado manterá, sempre, a maioria absoluta das ações.

§ 2.º - Poderão participar do capital social da sociedade pessoas físicas ou jurídicas de direito público ou privado, observado sempre o disposto no parágrafo anterior.

Artigo 18 - As ações que o Governo do Estado subscrever na constituição da sociedade ou na elevação de seu capital serão integralizadas:

I - mediante a incorporação de parte do patrimônio sob a administração da Secretaria de Economia e Planejamento, que esteja sendo utilizada pelo Grupo Executivo da Grande São Paulo-GEGRAN, de conformidade com os registros da Contadoria Geral do Estado; e

II - em dinheiro.

Artigo 19 - O regime jurídico dos empregados da sociedade será obrigatoriamente o da legislação trabalhista.

§ 1.º - Aos empregados contratados sob o regime de legislação trabalhista fica expressamente vedada a aplicação dos preceitos das leis estaduais que concedem a complementação, pelo Estado, de aposentadorias, pensões ou quaisquer outras vantagens.

§ 2.º - Os empregados da sociedade serão obrigatoriamente contratados mediante processo de seleção apropriado, na forma prevista em regulamento interno.

Artigo 20 - Por solicitação da sociedade, poderão ser colocados à sua disposição servidores da Administração Pública, direta ou indireta, sempre com o pré-juízo dos vencimentos de seus cargos ou funções.

Artigo 21 - Respeitados os preceitos da legislação aplicável, a sociedade exercerá poder disciplinar sobre o pessoal posto à sua disposição, cabendo-lhe, inclusive, a prática dos atos pertinentes à sua situação funcional.

Artigo 22 - Fica instituído o Fundo Metropolitano de Financiamento e Investimento, com a finalidade de financiar e investir em projetos de interesse metropolitano.

§ 1.º - O Fundo de que trata este artigo será administrado, quanto ao aspecto financeiro, por instituição do sistema de crédito do Estado, designada pela Junta de Coordenação Financeira.

§ 2.º - A aplicação dos recursos do Fundo será supervisionada por um Conselho de Orientação, assim constituído:

1. Secretário de Economia e Planejamento, que será seu Presidente nato;
2. Secretário dos Serviços e Obras Públicas;
3. Secretário dos Transportes;
4. representante da Junta de Coordenação Financeira;
5. Diretor-Presidente da instituição de crédito designada;
6. representante da Empresa Metropolitana de Planejamento da Grande São Paulo S.A. - EEMPLASA.

§ 3.º - Constituirão recursos do Fundo:

1. as dotações orçamentárias que lhe forem atribuídas;
2. as transferências da União e dos Municípios integrantes da Região Metropolitana da

Grande São Paulo, destinadas à execução dos serviços comuns;
3. o produto de operações de crédito;
4. as rendas provenientes da aplicação de seus recursos;
5. os financiamentos para operações de repasse;
6. recursos eventuais.

§ 4.º - Poderão ser oferecidos, em garantia de operações de crédito, até o limite de 50% (cinquenta por cento) do seu total, os bens e direitos integrantes do patrimônio do Fundo e destinados às suas finalidades.

§ 5.º - O Conselho de Orientação será regulamentado por decreto.

Artigo 23 - Fica o Poder Executivo autorizado a abrir, na Secretaria da Fazenda, crédito especial no valor de Cr\$ 2.000.000,00 (dois milhões de cruzeiros) para atender as despesas decorrentes da instalação do Conselho Deliberativo da Grande São Paulo - CODEGRAN, do Conselho Consultivo Metropolitano de Desenvolvimento Integrado da Grande São Paulo - CONSULTI e da Empresa Metropolitana de Planejamento da Grande São Paulo S.A. - EMPLASA.

Parágrafo único - O valor do crédito especial de que trata este artigo será coberto com o produto de operações de crédito que a Secretaria da Fazenda está autorizada a realizar, nos termos da legislação em vigor.

Artigo 24 - Para atender às despesas de integralização, em dinheiro, de ações do capital da Empresa Metropolitana da Grande São Paulo S.A. - EMPLASA, fica o Poder Executivo autorizado a abrir, na Secretaria da Fazenda, crédito especial no valor de Cr\$ 1.500.000,00 (um milhão e quinhentos mil cruzeiros).

Parágrafo único - O valor do crédito especial de que trata este artigo será coberto com o produto de operações de crédito que a Secretaria da Fazenda está autorizada a realizar, nos termos da legislação em vigor.

Artigo 25 - Esta lei complementar entrará em vigor na data de sua publicação. Palácio dos Bandeirantes, 29 de maio de 1974.

LAUDO NATEL

Waldemar Mariz de Oliveira Junior, Secretário da Justiça

Carlos Antonio Rocca, Secretário da Fazenda

José Meiches, Secretário dos Serviços e Obras Públicas

Paulo Salim Maluf, Secretário dos Transportes

Sérgio Baptista Zaccarelli, Secretário de Economia e Planejamento

Publicada na Assessoria Técnico-Legislativa, aos 9 de maio de 1974.

Nelson Petersen da Costa, Diretor Administrativo - Substo.

LEI COMPLEMENTAR N. 94, DE 29 DE MAIO DE 1974

Dispõe sobre a Região Metropolitana da Grande São Paulo

Retificação

Artigo 1.º - Onde se lê:

.....que abarange a área "

Leia se:

..... que abrange a área

Artigo 10 -

Onde se lê:

"IV da Capital;

V - "

Leia-se:

"IV - da Capital; e V- "