UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO
FACULDADE DE ARQUITETURA E URBANISMO

CINTIA PERES BUGANZA

Estudo da situação pré-metropolitana de Sorocaba:
características e perspectivas

SÃO PAULO

2010

CINTIA PERES BUGANZA

**Estudo da situação pré-metropolitana de Sorocaba:
características e perspectivas**

Dissertação apresentada à 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: Prof. Dr. Eduardo Alberto Cusce
Nobre

São Paulo
2010

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.

E-MAIL: cintiabuganza@usp.br

Buganza, Cintia Peres
B931e Estudo da situação pré-metropolitana de Sorocaba:
características e perspectivas / Cintia Peres Buganza. --São
Paulo, 2010.
138 p. : il.

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

Orientador: Eduardo Alberto Cusce Nobre

1. Áreas metropolitanas – Sorocaba (SP) 2. Macrometrópole
I. Título

CDU 711.432(816.12)S714

FOLHA DE APROVAÇÃO

Nome: Cintia Peres Buganza

Título: Estudo da situação pré-metropolitana de Sorocaba: características e perspectivas

Dissertação apresentada à 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: Prof. Dr. Eduardo Alberto Cusce
Nobre

Aprovado em:

Banca Examinadora

Prof. Dr.: _____ Instituição: _____

Julgamento: _____ Assinatura: _____

Prof. Dr.: _____ Instituição: _____

Julgamento: _____ Assinatura: _____

Prof. Dr.: _____ Instituição: _____

Julgamento: _____ Assinatura: _____

Prof. Dr.: _____ Instituição: _____

Julgamento: _____ Assinatura: _____

DEDICATÓRIA

Aos meus pais, pelo apoio incondicional à realização dos meus sonhos

AGRADECIMENTOS

Ao Professor Doutor Eduardo A. C. Nobre, por me acolher como orientanda e acreditar no meu potencial.

A Professora Doutora Regina Maria Prosperi Meyer, que ainda nos tempos de graduação indicou o caminho a ser percorrida pela pesquisa.

Aos amigos, que me acompanharam e torceram pela concretização desta dissertação, em especial ao amigo João Luis Bengla Mestre pelas palavras de encorajamento e pela contribuição e ao Enrico Fontanelli por não me deixar desistir de perseguir o meu sonho.

A minha família, que sem o suporte, carinho, compreensão e aconselhamento nada seria possível.

Muito obrigada a todos!

RESUMO

BUGANZA, Cintia Peres. **Estudo da situação pré-metropolitana de Sorocaba: características e perspectivas**. 2010. 138f. Dissertação (Mestrado) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2010.

As transformações econômicas e sociais em curso nas últimas décadas, entendidas por conceitos como reestruturação contemporânea, modificaram sobretudo a forma de produção e apropriação das metrópoles e aglomerações urbanas. Na análise dessas transformações, o Estado de São Paulo, detentor da maior e mais complexa rede urbana do país, assistiu a partir da década de 80 a dispersão industrial para além dos limites da região metropolitana de São Paulo e a formação de um novo ente territorial a Macrometrópole. Essa região é formada pelo quadrilátero RM de Campinas, RM da Baixada Santista (Santos), Aglomerado Urbano de Sorocaba e Aglomerado Urbano do Vale do Paraíba (São José dos Campos). E é a partir das dinâmicas socioeconômicas e urbanas originadas no espaço macrometropolitano que a pesquisa aborda a situação pré-metropolitana de Sorocaba. A dissertação apresenta a região de Sorocaba, partindo de sua Região Administrativa, passando por sua Região de Governo, chegando assim a sua Aglomeração Urbana e por fim a sua situação urbana contemporânea. A pesquisa também introduz a discussão contemporânea a respeito do processo de metropolização no Brasil, a fim de discutir a formação e institucionalização da Região Metropolitana de Sorocaba, sua composição e a posição do poder público e demais agentes urbanos com relação ao seu futuro próximo como uma nova metrópole brasileira.

Palavras-chave: Macrometrópole, Metrópole, Sorocaba.

ABSTRACT

BUGANZA, Cintia Peres. **Study of Sorocaba pre-metropolitan situation: characteristics and perspectives**. 2010. 138f. Dissertação (Mestrado) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2010.

The economic and social transformations taking place in recent decades, understood by concepts as contemporary restructuring, modified especially the form of production and appropriation of metropolis and urban agglomerations. In the analysis of these transformations, the State of Sao Paulo, holder of the largest and most complex urban network of the country, watched from the 80's industrial dispersal beyond the limits of the metropolitan region of Sao Paulo and the formation of a new territorial entity 'Macrometropole'. This region is formed by the square of Campinas, Santos, Sorocaba and Sao Jose dos Campos. And it is from the dynamic socio-economic and urban space macrometropolitano originated in the research addresses the situation pre-metropolitan Sorocaba. The dissertation presents the region of Sorocaba, from his Administrative Region, through its Region Government, thus reaching the Urban Agglomeration and finally the contemporary urban situation. The research also introduces the contemporary discussion about the process of becoming metropolis in Brazil, to discuss the formation and institutionalization of the metropolitan region of Sorocaba, its composition and position of the government and other urban actors with respect to its future as a new Brazilian metropolis.

Keywords: Macrometropole, City, Sorocaba.

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Estado de São Paulo: Regiões Metropolitanas e Aglomerações Urbanas.....	39
Tabela 2 - Estado de São Paulo: População Total e Taxas Médias Anuais de Crescimento Demográfico. RMs, AUs e Principais Centros Urbanos 1970, 1980, 1991 e 2000.....	40
Tabela 3 - Participação de regiões administrativas selecionadas no valor adicionado industrial estadual (1975/96).....	40
Tabela 4 - Distribuição do número de unidades, pessoal ocupado e valor adicionado, segundo região administrativa do Estado de São Paulo em porcentagem (1996).....	41
Tabela 5 - Mesorregiões do Estado de São Paulo – Participação Regional da Indústria de Transformação (1980- 96).....	41
Tabela 6 - Estado de São Paulo – Índice de crescimento do emprego por setor de atividade (1986/90/95).....	41
Tabela 7 - Participações da PEA por setor da atividade no Estado de São Paulo e Regiões Administrativas Selecionadas (1970/80).....	42
Tabela 8 - Taxa geométrica de crescimento anual da PEA para classes de atividade selecionadas (1980 – 1991).....	42
Tabela 9 - Evolução Recente nos empregos no Estado de São Paulo.....	42
Tabela 10 - Investimentos anunciados no Estado de São Paulo (1996-2003).....	63
Tabela 11 - RA de Sorocaba – Investimentos anunciados, segundo setores de atividade – (1996-2003).....	63
Tabela 12 - RA de Sorocaba – Distribuição das unidades locais da indústria e do pessoal ocupado por tipo de unidades, segundo categorias de uso e atividades – (2001).....	64
Tabela 13 - RG de Sorocaba – População total (1991, 2000, 2005).....	65
Tabela 14 - RG de Sorocaba – Grau de Urbanização (2000-2005).....	65
Tabela 15 - RG de Sorocaba – IDHM Ranking Estado de São Paulo (1980, 1991, 2000).....	66
Tabela 16 - AU de Sorocaba – Classificação e indicadores da rede urbana. Principais categorias: Renda familiar, anos de estudo e infra-estrutura (1991).....	66
Tabela 17 - AU de Sorocaba – Indicadores urbanos: dados quanto à participação do PIB da agropecuária, indústria, comércio e serviços no PIB total. (1996).....	67
Tabela 18 - AU de Sorocaba – Indicadores urbanos: Área do município e densidade demográfica.....	67

LISTA DE MAPAS

Mapa 01 - Macrometrópole do Estado de São Paulo.....	43
Mapa 02 - Estruturação da Macrometrópole.....	44
Mapa 03 - População residente na Macrometrópole.....	45
Mapa 04 - Evolução do crescimento populacional na Macrometrópole.....	46
Mapa 05 - Evolução densidade demográfica na Macrometrópole.....	47
Mapa 06 - Distribuição funcional dos municípios na Macrometrópole.....	48
Mapa 07 - Renda média e TGCA na Macrometrópole.....	49
Mapa 08 - Predomínio da função industrial na Macrometrópole.....	50
Mapa 09 - Proporção de emprego na industrial na Macrometrópole.....	51
Mapa 10 - Equipamentos culturais na Macrometrópole.....	52
Mapa 11 - Serviços especiais na Macrometrópole.....	53
Mapa 12 - Aglomeração Urbana de Sorocaba – Composição Proposta.....	72
Mapa 13 - Aglomeração Urbana de Sorocaba – População Total.....	73
Mapa 14 - Aglomeração Urbana de Sorocaba – Renda Média.....	74
Mapa 15 - Cidade de Sorocaba – Evolução Mancha Urbana 1800-1950.....	75
Mapa 16 - Cidade de Sorocaba – Evolução Mancha Urbana 1960-1990.....	76
Mapa 17 - Cidade de Sorocaba – Evolução Mancha Urbana 2006.....	77

LISTA DE FIGURAS

Fig.1 - Perímetro urbano do povoado rarefeito da Vila Bandeirante de Nossa Senhora da Ponte de Sorocaba. Cerca de 1770.....	68
Fig2. - Limites da Próspera Vila Tropeira de Nossa Senhora da Ponte de Sorocaba. 1839.....	68
Fig3. - Perímetro urbano da cidade de Sorocaba. 1887. Publicado em PRESTES 2001.....	69
Fig4. -Regiões Administrativas do Estado de São Paulo.....	69
Fig5. - Região de Governo de Sorocaba. Fonte IGC 2007.....	70
Fig6. - Plano regional de Sorocaba 1978.....	71
Fig7. - Situação do nó-urbano na região central de Sorocaba.....	99
Fig8. - Região Metropolitana de Sorocaba proposta pelo projeto de lei.....	100

LISTA DE FOTOS

Foto 01 - Área industrial Villares.....	101
Foto 02 - Área industrial Villares.....	101
Foto 03 - Área industrial Villares.....	101
Foto 04 – Pátio antiga FEPASA.....	101
Foto 05 – Pátio antiga FEPASA.....	101
Foto 06 - Área industrial Cianê.....	102
Foto 07 - Área industrial Cianê.....	102
Foto 08 – Rotatório Marginal – Av. Afonso Vergueiro.....	102
Foto 09 – Bairro residencial alto padrão na zona sul.....	102
Foto 10 – Verticalização recente na zona sul.....	102
Foto 11 – Verticalização recente na zona sul.....	102

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	11
Capítulo 1. CIDADES E SOCIEDADE CONTEMPORÂNEAS. CONSIDERAÇÕES INICIAIS.....	13
1.1 Transformações em curso e o curso das transformações.....	15
Capítulo 2. ESTRUTURAÇÃO DA REDE URBANA PAULISTA: O CASO DA MACROMETRÓPOLE.....	24
2.1 Formação da rede urbana paulista.....	26
2.2 Processos recentes na produção do território paulista.....	30
2.3 Uma nova configuração territorial.....	36
Capítulo 3. INTRODUÇÃO À REGIÃO E À CIDADE DE SOROCABA.....	54
3.1 Breve histórico da Região de Sorocaba.....	56
3.2 Caracterização da cidade de Sorocaba e região.....	58
Capítulo 4. REGIÃO METROPOLITANA DE SOROCABA.....	78
4.1 Considerações quanto à metropolização e regionalização no Brasil.....	80
4.2 Questionamentos quanto ao processo de metropolização de Sorocaba.....	90
Conclusão. UM OLHAR PARA O FUTURO: DINÂMICAS METROPOLITANAS.....	93
REFERÊNCIAS.....	103
ANEXOS	
Projeto de Lei “Região Metropolitana de Sorocaba”.....	108
Projeto de Lei “Estatuto da Metrôpole”.....	119

INTRODUÇÃO

O presente trabalho constitui-se numa pesquisa teórica, expositiva e analítica a respeito da situação pré-metropolitana de Sorocaba. A idéia de pré-metrópole surge da circunstância atual da cidade, cujo Projeto de Lei de criação da Região Metropolitana de Sorocaba de 2005 encontra-se, até a conclusão desta pesquisa, em tramitação na Assembléia Legislativa do Estado de São Paulo. Ou seja, ela é “pré” por ainda não ser, do ponto de vista legal, uma metrópole institucionalizada, porém encontra-se em vias de ser tornar uma.

A abordagem do objeto de pesquisa foi através da Região Macrometropolitana de São Paulo, abordagem essa originada na iniciação científica desenvolvida ao longo da graduação, intitulada “Transformações em curso na macrometrópole paulista: o papel da cidade de Sorocaba dentro das dinâmicas macrometropolitanas”, realizada sob a orientação da professora Doutora Regina Maria Prosperi Meyer, com o apoio da FAPESP e do Laboratório de Urbanismo da Metrópole (LUME) da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da USP. A iniciação científica forneceu os insumos para o desenvolvimento da presente pesquisa.

Para o desenvolvimento de tal abordagem, a dissertação parte da apresentação e análise da rede urbana paulista e da formação da macrometrópole. De maneira expositiva e introdutória, a pesquisa discorre sobre os fatores históricos de formação e estruturação da rede urbana paulista, tendo como foco os processos de industrialização da mesma até a década de 70, quando passa a ocorrer o processo de dispersão industrial, que ao lado de outros fatores de ordem socioeconômica acabam por originar a região macrometropolitana.

Apresentam-se assim, de maneira expositiva e analítica as transformações socioeconômicas em curso nos últimos 40 anos no território paulista. Para tanto, foi necessário, do ponto de vista teórico, estabelecer primeiramente uma base conceitual dessas transformações no cenário internacional.

A dissertação foi estruturada em 4 capítulos mais conclusão, cada um no seu próprio eixo temático, numa sequência lógica que parte do geral ao particular, das transformações socioeconômicas dos século XX à situação pré-metropolitana atual da cidade de Sorocaba.

No primeiro capítulo “Cidades e sociedade contemporâneas. Considerações iniciais” é apresentado o que a literatura contemporânea tem interpretado como sendo as transformações socioeconômicas em curso desde a década de 70, sua conceitualização e suas características produtivas e urbanas. Baseia-se nas obras de Edward Soja, David Harvey, Manuel Castells,

Saskia Sassen, Sueli Schiffer e Otilia Arantes, Ermínia Maricato e Carlos Vainer, para a interpretação dos conceitos de reestruturação produtiva e territorial, globalização e cidades contemporâneas, bem como a inserção das metrópoles brasileiras nessas transformações, e a forma como esses conceitos se inserem no planejamento urbano e regional.

No segundo capítulo “Estruturação da rede urbana paulista: o caso da Macrometrópole”, partindo da formação da rede urbana paulista, de seus aspectos históricos, passando pelo ciclo econômico do café, sua estrutura ferroviária, sua industrialização e urbanização, a pesquisa apresenta os processos recentes na produção do território paulista, sobretudo o processo de dispersão industrial, e o surgimento de um novo ente territorial: a Macrometrópole. O capítulo trás a caracterização da macrometrópole e de seus pólos macrometropolitanos. A análise da macrometrópole é baseada na cartografia presente na obra de Regina Meyer, Marta Dora Grostein e Ciro Biderman “São Paulo Metrópole”.

No terceiro capítulo “Introdução à região e à cidade de Sorocaba”, a dissertação expõe e analisa a região de Sorocaba, introduzindo os aspectos históricos, e partindo – preservando a lógica do geral ao particular – da Região Administrativa de Sorocaba, passando pela Região de Governo de Sorocaba e pela Aglomeração Urbana de Sorocaba, até chegar à escala urbana da cidade de Sorocaba, que é apresentada no capítulo seguinte

Assim como no capítulo anterior, a pesquisa apresenta de forma analítica dados, tabelas, figuras e mapas, além da cartografia específica da Aglomeração Urbana de Sorocaba, produzida ao longo da iniciação científica anteriormente mencionada, para apresentar a região e a cidade de Sorocaba. No caso, a análise empírica da situação urbana da cidade de Sorocaba esta presente no quarto capítulo para ser avaliada junto das dinâmicas metropolitanas.

No quarto e último capítulo “Região Metropolitana de Sorocaba: apresentação e conclusões”, a pesquisa oferece de forma expositiva uma introdução a metropolização e regionalização no Brasil e no Estado de São Paulo, a partir da apresentação das questões segundo a evolução das Constituições Federais, segundo o Estatuto da Cidade e o Projeto de Lei “Estatuto da Metrópole”, atualmente em tramitação e segundo a Constituição Estadual. São apresentadas nesse capítulo as definições de região metropolitana segundo o arcabouço judicial. É apresentado também o Projeto de Lei que cria a Região Metropolitana de Sorocaba, já citado anteriormente.

Na conclusão, a dissertação apresenta a escala urbana de Sorocaba, sua morfologia e as dinâmicas metropolitanas identificadas. Essa identificação também se baseia na obra já mencionada “São Paulo Metrópole”, ao caracterizar as dinâmicas metropolitanas contemporâneas identificadas pelos autores na grande metrópole paulista.

Capítulo 1
CIDADES E SOCIEDADE CONTEMPORÂNEAS. CONSIDERAÇÕES
INICIAIS

A reflexão e o debate a respeito da situação pré-metropolitana da cidade de Sorocaba exigem o estabelecimento de um apoio conceitual sob o qual a dissertação deve se basear ao analisar o seu objeto de estudo. Dessa forma, primeiramente se faz necessário repassar algumas questões básicas que permitam fixar uma posição a respeito da conjuntura econômica e social mundial na qual se insere o debate da metropolização da cidade de Sorocaba e os caminhos a serem percorridos em seu planejamento urbano e regional.

Sendo assim, o objetivo deste capítulo é, com caráter introdutório, apresentar os processos de reorganização do território a partir das transformações socioeconômicas em curso desde a década de 70. Não é objetivo deste trabalho discutir conceitos tão complexos como globalização, internacionalização, reestruturação contemporânea¹, entre outros, mas sim compreender a ligação entre os processos que têm sido entendidos por esses conceitos e as modificações das estruturas territoriais das grandes cidades e regiões metropolitanas.

A literatura internacional² sustenta uma nova economia globalizada, sob a égide do neoliberalismo, com o fim do modo de produção fordista, e o início de um novo período de acumulação marcado sobretudo pela flexibilidade da produção, do trabalho e do papel do Estado, favorecendo o rápido movimento do capital financeiro entre empresas e países. Ao definir a cidade como a nova escala do desenvolvimento econômico, defini-se também um novo papel de centralização, e uma série de atributos urbanos a serem atendidos pela metrópole para que esta se insira na economia global.

No entanto essa interpretação não é consensual. No debate do papel da cidade na econômica globalizada, uma série de autores³ indicam a perversidade como os processos entendidos por globalização incidem na realidade no terceiro mundo, com o aumento significativo da desigualdade socioeconômica na produção do espaço metropolitano, e como muitas vezes os conceitos destinados às metrópoles brasileiras e o planejamento urbana sustentado não condizem com as dinâmicas existentes.

¹ Destaque para Edward Soja e David Harvey

² Destaque para Manuel Castells e Saskia Sassen

³ Destaque para Sueli Schiffer, Ermínia Maricato, Otilia Arantes e Carlos Vainer.

1.1 Transformações em curso e o curso das transformações

“O período contemporâneo deve ser encarado como outra tentativa do capitalismo, gerada pela crise, de restaurar as condições fundamentais de sua sobrevivência: a oportunidade de obter superlucros a partir da justaposição de desenvolvimento e subdesenvolvimento na hierarquia de locais regionalizados e entre os vários setores, ramos e empresas produtivas. É crucial para a ressurreição de superlucros crescente, como de costume, a instituição de meios revigorados de disciplina trabalhista e controle social, pois a lógica mantedora da acumulação capitalista gera uma luta política e econômica competitiva e nunca se processa sem atrito e resistência”. (SOJA, 1993, p.223)

Segundo Soja, o conceito de reestruturação transmite a noção de “freada”, com uma mudança em direção a uma ordem e uma configuração significativamente diferentes da vida social, econômica e política. Existe uma reestruturação social intensa em curso uma série de autores concorda em interpretar que essa reestruturação contemporânea foi deflagrada por uma série de crises inter-relacionadas – como exemplos a crise na divisão internacional do trabalho estabelecida e na distribuição local do poder político e econômico e a modificação nos modos como as relações de produção capitalistas se imprimem na vida cotidiana.

“A reestruturação não é um processo mecânico ou automático, nem tampouco seus resultados e possibilidades potenciais são predeterminadas. Em sua hierarquia de manifestações, a reestruturação deve ser considerada originária de e reativa a graves choques nas situações e práticas sociais preexistentes, e desencadeadora de uma intensificação de lutas competitivas pelo controle das forças que configuram a vida material. Assim ela implica fluxo e transição, posturas ofensivas e defensivas e uma mescla complexa e irresoluta de continuidade e mudança” (SOJA, 1993, p.194)

Grande parte dos economistas políticos compartilha da opinião de que a reestruturação contemporânea trata-se da reorganização do capital e das forças de trabalho, em busca do restabelecimento do aumento dos lucros. Isso ocorre com o reforço da disciplina do trabalho e com alterações diretas à qualidade de vida da classe trabalhadora. No entanto o autor alerta para o fato de que a crescente bibliografia acadêmica a respeito dessa reestruturação contemporânea e das diversas crises acaba gerando novos argumentos para serem debatidos e uma série de rótulos que acabam encobrindo a real complexidade e eventualidade dos acontecimentos.

Com relação à reestruturação contemporânea, sobretudo espacial urbana e regional, Soja aponta as seguintes tendências desse processo que vem se caracterizando desde a década de 70:

- Aumento da centralização e concentração da posse do capital;
- Integração tecnológica de diversas atividades industriais, de pesquisa e de serviços, a qual realoca o capital e o trabalho;
- Internacionalização mais acentuada e envolvimento global do capital produtivo financeiro;
- Reestruturação global da produção industrial, com o enfraquecimento dos controles locais e da regulação estatal sob o capital volátil;
- Concorrência territorial entre órgãos governamentais por novos investimentos deflagrada pela acelerada mobilidade geográfica do capital industrial;
- Mudança drástica da divisão regional do trabalho dentro dos países;
- Mudanças na estrutura dos mercados urbanos de trabalho, de forma a segmentar, fragmentar e polarizar as ocupações de trabalho e remunerações;
- Crescimento de emprego nos setores desorganizados e fáceis de manipular.

David Harvey sustenta que a partir da década de 70, o capitalismo começa a operar como uma força invariante do desenvolvimento histórico geográfico, num conturbado período de reestruturação econômica e de reajustamento social e político, no qual novas experiências podem representar uma transição para um regime de acumulação inteiramente novo, associado a um modo de regulamentação⁴ política e social bem distinto.

O autor propõe a transição contemporânea do modo de produção e de regulamentação fordista-keynesiano⁵ por um novo modelo flexível e informacional, chamado de Acumulação Flexível.

“A Acumulação Flexível [...] marcada pelo confronto direto com a rigidez do fordismo. Ela se apóia na flexibilidade dos processos de trabalho, dos mercados de trabalho, dos produtos e padrões de consumo. Caracteriza-se

⁴ Regime de Acumulação – “Descreve a estabilização, por um longo período, da alocação do produto líquido entre consumo e acumulação; ele implica alguma correspondência entre a transformação tanto das condições de produção como das condições de reprodução dos assalariados”; Modo de Regulamentação – “Tem de haver, portanto, uma materialização do regime de acumulação, que torna a forma de normas, hábitos, leis, redes de regulamentação etc. que garantam a unidade do processo, isto é, a consistência apropriada entre comportamentos individuais e o esquema de reprodução” (LIPIETZ, 1986 apud HARVEY, 1993, p.117)

⁵ Regime de acumulação fordista – Representado pela figura e práticas de Henry Ford e a produção em massa, com o aprimoramento das técnicas de decomposição do trabalho de F. W. Taylor. Modo de regulamentação keynesiano – Estado do Bem Estar Social, representado pela figura de Keynes, consistia nas estratégias do Estado em controlar a economia, comprometido socialmente. (HARVEY, 1993)

pelo surgimento de setores de produção inteiramente novos, novas maneiras de fornecimento de serviços financeiros, novos mercados e, sobretudo, taxas altamente intensificadas de inovação comercial, tecnológica e organizacional” (HARVEY, 1993, p.140)

Para Harvey, o fordismo-keynesiano, que perdurou do período entre guerras até a década de 70, consistia num conjunto de práticas de controle do trabalho, tecnologias, hábitos de consumo e configurações de poder político e econômico.

“Ao longo desse período, o capitalismo nos países capitalistas avançados atingiu taxas fortes, mas relativamente estáveis de crescimento econômico. Os padrões de vida se elevaram, as tendências de crises foram contidas, a democracia de massa preservada e a ameaça de guerra intercapitalistas, tornada remota. O fordismo se aliou firmemente ao keynesianismo, e o capitalismo se dedicou a um surto de expansões internacionalistas de alcance mundial que atraiu para a sua rede inúmeras nações descolonizadas” (HARVEY, 1993, p. 125)

Com a decadência do fordismo-keynesiano, houve mudanças fundamentais na organização do mercado de trabalho. Com maiores poderes de flexibilidade e mobilidade, os empregadores possuem maior controle do trabalho, com o enfraquecimento do trabalhador pela alta do desemprego, havendo um retrocesso do poder sindical, um dos alicerces do fordismo. Ocorre assim uma radical reestruturação do mercado de trabalho: queda do sindicato, aumento da mão-de-obra excedente, contratos de trabalho mais flexíveis, queda do emprego regular, aumento do trabalho em tempo parcial, temporário ou subcontrato.

“As economias de escala buscadas na produção fordista de massa foram substituídas por uma crescente capacidade de manufatura de uma variedade de bens e preços baixos em pequenos lotes [...] A produção em pequenos lotes e a subcontratação tiveram por certo a virtude de superar a rigidez do sistema fordista e de atender a uma gama bem mais ampla de necessidades do mercado, incluindo as rapidamente cambiáveis [...] A acumulação flexível foi acompanhada na ponta do consumo por uma atenção muito maior pelas modas fugazes e pela mobilização de todos os artifícios de indução de necessidades e de transformação cultural que isso implica [...] A estética relativamente estável do modernismo fordista cedeu lugar a todo o fermento, a instabilidade e qualidades fugidias de uma estética pós-moderna que celebra a diferença, a efemeridade, o espetáculo, a moda e a mercadificação de formas culturais” (HARVEY, 1993, p.148)

As mudanças no consumo, na produção, nos financiamentos e, sobretudo, na circulação de informações: aumento do setor de serviços a partir da década de 70. Para Harvey, a ampliação do setor terciário pode ser advento tanto da terceirização de serviços, como da

aceleração do tempo de giro do capital, com a mudança na ênfase na produção de bens para a produção de espetáculos.

A acumulação flexível também é acompanhada pelo fortalecimento das corporações, e as tensões entre monopólio e competição e entre centralização e descentralização de poder econômico se dão através de novos fundamentos, uma vez que o capitalismo passou a se organizar cada vez mais através da mobilidade geográfica, da dispersão, da flexibilidade nos mercados de trabalho e de consumo e na crescente inovação tecnológica (HARVEY, 1993). O sistema financeiro global passa por uma reorganização, com a emergência de poderes imensamente ampliados de coordenação financeira, com relação ao período fordista.

A informação passa a ser vista como mercadoria valorizada por conferir as corporações suporte à produtividade e lucratividade, além de garantir a posição das mesmas no mercado financeiro global informacional. Manuel Castells resume e define o período contemporâneo:

“Uma nova economia surgiu em escala global no ultimo quartel do século XX. Chamo-a de informacional, global e em rede para identificar suas características fundamentais e diferenciadas e enfatizar a sua interligação. É informacional porque a produtividade e competitividade de unidades ou agentes nessa economia (sejam empresas, regiões ou nações) dependem basicamente de sua capacidade de gerar, processar e aplicar de forma eficiente a informação baseada em conhecimentos. É global porque as principais atividades produtivas, o consumo e a circulação, assim como os seus componentes (capital, trabalho, matéria-prima, administração, informação, tecnologia e mercados) estão organizados em escala global, diretamente ou mediante uma rede de conexões entre agentes econômicos. É rede porque, nas novas condições históricas, a produtividade é gerada, e a concorrência é feita em uma rede global de interação entre redes empresariais” (CASTELLS, 1999, p. 147)

Para Castells, dentro dessa economia informacional, global e em rede, a nova lógica da espacialização com a mudança nos padrões de localização das principais atividades econômicas sob o novo sistema tecnológico consiste no paradigma do espaço de fluxos⁶ x espaço de lugares. O novo espaço industrial se caracteriza pela capacidade de se organizar e gerenciar, através do avanço tecnológico, em diferentes localizações. A geração de conhecimento e o fluxo de informações determinam movimentos simultâneos de concentração e dispersão de serviços avançados.

⁶ “Espaço de fluxos é a organização material das práticas sociais de tempo compartilhado que funcionam por meio de fluxos” (1999, p.436).

“A cidade global não é um lugar, mas um processo. Um processo por meio do qual os centros produtivos e de consumo de serviços avançados e sua sociedade auxiliares locais estão conectadas em uma rede global embora, ao mesmo tempo, diminuam a importância das conexões com suas hinterlândias, com base em fluxos da informação” (CASTELLS, 1999, p.412)

“A cidade informacional não é uma forma, mas um processo caracterizado pelo predomínio estrutural do espaço de fluxos” (CASTELLS, 1999, p.423)

Para a autora Saskia Sassen, o entendimento da espacialidade da cidade capitalista industrial em transição nos últimos 30 anos passa necessariamente pela análise da globalização, pois segundo a autora as grandes cidades passaram a ser seu principal palco de atuação.

“A combinação de dispersão espacial e integração global criou novo papel estratégico para as principais cidades. Além de sua longa história como centros de comércio e atividades bancárias internacionais, essas cidades agora funcionam em quatro novas formas: primeira como pontos de comando altamente concentrados na organização da economia mundial; segunda como localização-chave para empresas financeiras e de serviços especializados [...]; terceira, como locais de produção, inclusive a produção de inovação nesses importantes setores; e quarta, como mercados para os produtos e as inovações produzidas. Essas mudanças no funcionamento das cidades tiveram um impacto massivo sobre tanto a atividade econômica internacional quanto a forma urbana: cidades concentram controle sobre vastos recursos enquanto indústrias de serviços especializados e de finanças reestruturam a ordem econômica e social. Assim, um novo tipo de cidade surgiu. É a cidade global” (SASSEN, 1991, p.3-4)

E é nesse ponto em que é necessária uma outra abordagem teórica. O conceito de *cidade global* adotado por Sassen está diretamente relacionado aos impactos causados pelo processo de globalização da economia, desencadeado a partir do final dos anos 70, sobre as metrópoles do Primeiro Mundo. As transformações na economia mundial teriam conduzido a uma dispersão das atividades industriais, que pelo desenvolvimento das novas tecnologias de comunicação e informação somadas à crise econômica que se insinuava, passaram a dispor de maior flexibilidade para sua localização, se afastando do centro dessas metrópoles.

Ao mesmo tempo, em substituição às atividades industriais, essas metrópoles passavam a sediar empresas de prestação de serviços altamente especializados, ligados em sua maioria ao setor financeiro e da informação e de origem quase sempre transnacional. Dessa forma as metrópoles readquiriam importância estratégica como locais destinados ao setor terciário, mudando seu papel no sistema produtivo internacional, acompanhando a mudança de direção

da economia mundial. Essas metrópoles assim redefinidas passaram a chamar *de cidade global* (SASSEN, 1991; CASTELLS, 1999).

A partir do diagnóstico realizado, o conceito de *cidade global* é a expressão de um processo histórico identificado em determinadas metrópoles do Primeiro Mundo e procura discutir a totalidade do processo. E como tal, o conceito contribui para o entendimento desses espaços metropolitanos. O problema tem sido pertinentemente observado por outros autores se refere ao momento em que o conceito passa a ser empregado a espaços metropolitanos nos quais os processos existentes não se correlacionam.

Acabou sendo criado para o conceito da *cidade global* uma normatização que partiu das características comuns observadas nas metrópoles que sofreram o impacto da globalização da economia. Dessa forma o conceito, que era a expressão de um processo histórico e contribuía para a compreensão do espaço daquelas metrópoles, passou a ser caracterização a ser atribuída e/ou identificada a toda e qualquer grande metrópole.

Ou seja, a metrópole será uma *cidade global* quando se configurar como "nó" ou "ponto nodal" entre a economia nacional e o mercado mundial, possuindo em seu território grandes empresas transnacionais; quando apresentar crescimento substancial no seu setor de serviços especializados e de alta tecnologia em detrimento das atividades industriais; quando, por consequência, o mercado de trabalho for polarizado gerando novas desigualdades sociais e uma forma de segregação urbana dualizada.

E é isso o que Saskia Sassen acaba determinando ao entender que a compreensão da cidade capitalista contemporânea deve ser abordada obrigatoriamente pelos processos entendidos por globalização.

"Os sociólogos têm demonstrado uma tendência a estudar as cidades abordando a ecologia das formas urbanas, a distribuição da população e os centros institucionais ou focalizando as pessoas e os grupos sociais, os estilos de vida e os problemas urbanos. Essas abordagens já não satisfazem mais. A globalização da economia, acompanhada pelo surgimento de uma cultura global, alterou profundamente a realidade social, econômica e política dos Estados-Nação, das regiões transnacionais e (...) das cidades. Utilizando-me do estudo da cidade como um local determinado onde estão ocorrendo processos globais, procuro definir novos conceitos, úteis para o entendimento da interseção do global e do local no mundo de hoje e no de amanhã". (SASSEN, 1998, p.11)

Nesse sentido, João Whitaker Ferreira critica como exemplo a compreensão da metrópole de São Paulo a partir do conceito cidade global, tal qual proposto por Sassen. Segundo o autor, as interpretações que caracterizam a metrópole de São Paulo através do

conceito global acabam por encobrir os verdadeiros fatores que conotam as dinâmicas metropolitanas existentes e muitas vezes ignoram as desigualdades sociais presentes nas metrópoles dos países subdesenvolvidos.

“[...] regularmente publicam matérias destacando a modernidade dos novos edifícios do nosso *Business District* da região do Rio Pinheiros, a imponência dos novos lançamentos imobiliários de negócios e hoteleiros, o ‘desaparecimento’ da atividade e das instalações industriais em prol de uma nova e dinâmica atividade terciária ‘de ponta’, e muitos estudos acadêmicos também se debruçaram sobre a questão, partindo do princípio –questionável – de que o simples aparecimento de uma ‘centralidade terciária’ como a da marginal Pinheiros seria prova da nossa globalidade e razão para estudos a respeito da possível posição hierárquica da cidade na ‘rede das cidades globais’. Entretanto, um estudo empírico mais cuidadoso mostra que, surpreendentemente, a cidade de São Paulo pouco corresponde, em que pese sua imagem ‘global’, a essa expectativa. Por vários ângulos que se procure verificar, a maior metrópole do continente parece mais marcada pelo arcaísmo de sua pobreza e da não-superação dos conflitos herdados da sua formação historicamente desigual e excludente” (FERREIRA, 2003, p.3)

Sueli Schiffer, em sua análise “A globalização da economia e o território nacional” (SANTOS, 1994) procura entender o processo recente da economia e suas principais características. Para a autora, a acumulação capitalista, até recentemente controlada pelos estados nacionais, passa por um recente processo de internacionalização, a partir da década de 70, com maior transnacionalização do capital e alterações na divisão internacional do trabalho. A incorporação de países em diferentes estágios de desenvolvimento nesse processo acaba por estabelecer relações de subordinação econômica ou política com a liderança da economia internacional dos países de capitalismo avançado (SHIFFER, 1994 In: SANTOS, 1994).

“[Os países do terceiro mundo] são forçados a rever sua inserção na economia internacional, [a qual acelera] o processo de globalização [...] Uma avaliação acerca das relações entre a acumulação nacional e o padrão atual de inserção do País na economia global sugerem uma tendência de distanciamento de metas de desenvolvimento interno com maior equidade social, sinalizando, ao contrário, um agravamento das condições sócio-econômica da maioria da população” (SHIFFER, 1994 In: SANTOS, 1994))

Com relação à inserção do Brasil no atual processo de globalização a autora argumenta que “a manutenção de uma sociedade de elite, centrada em modelo econômico que despreza as possibilidades de expansão do mercado interno e simultaneamente, concentra-se em viabilizar poucos setores industriais a integrarem o processo de globalização da economia

nacional, em detrimento da grande maioria da população, com reflexos diretos na estruturação do território” (SHIFFER, 1994 In: SANTOS, 1994)

Uma outra problematização, apresentada pelos autores Arantes, Maricato e Vainer é a efetiva expressão da intervenção urbana mediada pelo conceito de *cidade global*, o que se tem chamado atualmente de *planejamento estratégico*, e que se apresenta como um novo paradigma na forma de abordar as cidades, negando, pelo menos na intenção, o planejamento urbano de tradição moderna bem como a crítica contextualista que lhe deu seqüência (ARANTES, 2000).

Pelo lado da "ofensiva liberal-conservadora", o planejamento urbano foi acusado, durante toda a década de 70, como sendo responsável "pelo desvirtuamento e inibição das localizações empresariais ótimas e, assim, pela decorrente degradação das áreas centrais" (ARANTES, 2000, p.21). As críticas ao planejamento urbano, principalmente as que vieram de posturas localizadas mais à esquerda, geraram um movimento, de intenção claramente oposicionista, que sobrepunha a cidade valor de uso à cidade compreendida como valor de troca.

O *planejamento estratégico*, sucessor do modelo tecnocrático e autoritário, apesar de ter origem progressista e promover conteúdos e modalidades de planejamento participativo, acabou por tornar-se, a maneira reacionária, elitista e excludente, senão ineficaz. Lamentavelmente há mais casos de associação do planejamento estratégico ao marketing urbano e à gentrificação do que com uma genuína democratização do uso do solo urbano e ao desenvolvimento urbano integral e integrador.

“Inspirado em conceitos e técnicas oriundos do planejamento empresarial, originalmente sistematizados na Harvard Business School, o planejamento estratégico, segundo seus defensores, deve ser adotado pelos governos locais em razão de serem as cidades submetidas às mesmas condições e desafios que as empresas. [...] Se durante largo período o debate acerca da questão urbana remetia, entre outros, a temas como crescimento desordenado, reprodução da força de trabalho, equipamentos de consumo coletivo, movimentos sociais urbanos, racionalização do uso do solo, a nova questão urbana teria, agora, como nexos central, a problemática da competitividade urbana” (VAINER, 2000, p.76)

O *planejamento estratégico* atenta assim contra suas próprias potencialidades, sobretudo no terceiro mundo cuja estrutura socioeconômica é historicamente desigual, fragmentando e conflitando ainda mais os cenários de reconstrução urbana, promovendo uma modernização sem desenvolvimento, aumentando ainda mais a segregação sócio espacial. Na

verdade, pode-se entender que a própria concepção do espaço urbano no Brasil gera segregação.

A configuração desse espaço urbano, em especial nas médias e grandes cidades, é marcada pela distinção entre um centro com uma infra-estrutura definida, com amplo acesso aos bens gerados pelo Estado, e uma periferia desprovida desses bens, com precárias condições de vida e com os serviços básicos quase sempre inacessíveis. Nesse sentido, um planejamento urbano que toma por estratégia abastecer uma parte da cidade de toda infra-estrutura necessária aos interesses do capital financeiro-especulativo, acaba por promover uma maior concentração de investimentos públicos e privados, que por sua vez geram uma maior concentração de renda e, portanto, maior segregação sócio espacial.

“Lideranças governamentais têm sido convencidas a entender suas cidades como a escala geográfica de maior relevância no capitalismo globalizado e a produção de ambientes favoráveis a competitividade das empresas como sendo sua contribuição intrínseca na nova ordem global” (FERNANDES, 2001, p.26)

“Apesar de onerosas para o orçamento público, de duvidoso benefício coletivo e de grande efeito no sentido de desviar recursos públicos do atendimento de demandas sociais para investimentos em áreas bem providas de infra-estrutura, o ‘empreendedorismo urbano’ já faz parte da agenda local em cidades brasileiras. [...] Reverter recursos escassos para promover a valorização imobiliária em benefício das elites urbanas, com o argumento de que emprego e outros ganhos coletivos retornarão com tais investimentos, não tem sustentação nos termos de uma agenda democrática” (FERNANDES, 2001, p.41)

Esta dissertação entende, levando-se em consideração toda conceitualização apresentada neste capítulo, que é pertinente abordar as modificações das estruturas territoriais das grandes cidades e regiões metropolitanas a partir das transformações socioeconômicas em curso nos últimos 40 anos. E essas transformações estão relacionadas, entre outros fatores, ao processo de dispersão industrial. Sendo assim, é a partir dessa interpretação que o capítulo seguinte vai abordar as transformações em curso no território paulista, sobre tudo a dispersão industrial.

Capítulo 2
ESTRUTURAÇÃO DA REDE URBANA PAULISTA:
O CASO DA MACROMETRÓPOLE

No estudo da rede urbana nacional, merece destaque a análise do Estado de São Paulo, que detém certamente a maior infraestrutura na extensão de seu território em comparação aos demais Estados brasileiros. Sua rede urbana atual pode ser caracterizada pelo desenvolvimento simultâneo da metrópole nacional e das grandes e médias cidades que encabeçam as aglomerações urbanas do interior, configurando assim um novo patamar de integração entre as regiões do interior e entre estas e a metrópole.

As principais cidades do interior próximas a metrópole formaram-se e organizaram-se em resposta, sobretudo aos fluxos de pessoas e mercadorias⁷. No final do século XX, uma nova expressão espacial paulista começou a surgir dos processos socioeconômicos em curso a partir da década de 70, sendo o principal deles o processo de dispersão industrial para além dos limites da RMSP (Região Metropolitana de São Paulo). Essa nova percepção do território originou a idéia de uma “macrometrópole”⁸ (CAR-Sempla, 1978).

Este capítulo desenvolve-se buscando identificar e compreender as transformações socioeconômicas em curso, apresentadas no capítulo anterior, no Estado de São Paulo, e a implicação dessas transformações na organização territorial. Objetiva-se assim apresentar e discutir o processo de estruturação da rede urbana paulista, tendo como foco a dispersão industrial e a formação da Macrometrópole.

Essa abordagem justifica-se uma vez que o processo de dispersão da indústria no Estado de São Paulo, como será apresentado, ocorreu de forma a ampliar o poder de concentração da metrópole paulista e originou o novo espaço de concentração industrial e populacional, de poderio tecnológico e informacional, a Macrometrópole, no qual se encontra a cidade de Sorocaba, objeto desta pesquisa.

⁷ CLAVAL, 1968. O autor contribui para a teoria sobre a organização espacial dos núcleos urbanos, apontando a Teoria Central dos Lugares Centrais, de Walter Christaller (1933), como um dos trabalhos que orienta as diferentes abordagens e enfoques dos estudos a respeito das redes urbanas. Christaller buscou uma teoria que esclarecesse a lógica da organização dos centros urbanos. Ainda que controversa, sua concepção de que as cidades se interconectam formando redes é extremamente atual.

⁸ A idéia da macrometrópole é posteriormente estudada neste capítulo segundo definição atual do EMPLASA e caracterização apresentada por MEYER, GROSTEIN e BIDERMAN, 2004.

2.1. Formação da Rede Urbana Paulista

Desde o século XIX, teóricos e estudiosos⁹ vêm abordando a localização e a interação entre os centros urbanos, por meio de variados enfoques que representam as grandes etapas da evolução “de uma teoria cuja necessidade se impunha com evidência a qualquer um que estudasse sistematicamente as condições de estabelecimento das redes urbanas” (CLAVAL, 1968, p.20). Para o geógrafo Paul Claval, as cidades de uma determinada região estariam organizadas em resposta a uma realidade econômica em transformação, especialmente pela intensificação das atividades de troca, que ocorriam através dos fluxos que circulavam entre os núcleos urbanos.

Segundo Gabriel Dupuy, as redes territoriais são uma categoria de análise recente e ainda em evolução. No começo tratava-se de um arranjo espacial topológico dos lugares. Depois, passaram a ser pensadas em termos de fluxos e correlações espaço-temporais. Atualmente, a introdução da visão sistêmica no estudo das redes permite enfocá-las como “um sistema informado cujo comportamento, influenciado por um ambiente exterior, conduz a processos de adaptações” (Dupuy, 1988, p.13). Ou seja, as redes urbanas seriam a expressão espacial das relações entre os núcleos urbanos originadas nos processos socioeconômicos

Ao se tratar de rede urbana no Brasil, o Estado de São Paulo apresenta-se como a mais intensa e complexa do território nacional¹⁰. No processo histórico da formação do centro urbano de São Paulo, os fluxos e a intensa circulação de mercadorias ainda no período colonial tiveram grande importância na consolidação de outros centros urbanos no Estado. São Paulo era o ponto de conexão entre diferentes rotas comerciais e essa posição nodal garantiu a cidade uma função de entreposto comercial que foi intensamente se ampliando ao longo do tempo.

O capital comercial foi essencial para manter a situação nodal de São Paulo, garantindo a sua posição de intercâmbio entre a economia nacional e o exterior. Já no século XIX visualizava-se o formato de uma rede urbana gradualmente consolidada pelos fluxos das mercadorias e pelos circuitos decorrentes da divisão territorial do trabalho.

⁹ Destaque para Richard Cantillon, Walter Christaller, Claval e Dupuy.

¹⁰ As idéias aqui apresentadas estão presentes no estudo sobre a evolução urbana de São Paulo de Paul Singer (1968).

O planalto ocidental paulista foi ocupado, sobretudo, pela necessidade de expansão do cultivo de café. O crescimento comercial das lavouras significava a formação de uma classe de ricos fazendeiros interessados em ampliar a infraestrutura do território paulista a fim de aumentar a produção e facilitar o escoamento das mercadorias. Nas lavouras relativamente próximas do litoral, as tropas de muares era fundamental para o transporte da produção até o porto de Santos.

Conforme as lavouras se afastavam do litoral, o problema da distância para deslocamento da produção foi se tornando intransponível, uma vez que o custo do transporte tornava impossível o plantio do café. Essa limitação fez com que os fazendeiros investissem no processo de implantação de ferrovias no Estado de São Paulo, convertendo parte do capital acumulado em ações das companhias inglesas responsáveis pela construção das linhas férreas.

Com a malha férrea, não só o cultivo de café no oeste paulista tornou-se tecnicamente e economicamente viável, como também houve a integração de outros centros urbanos nesse processo econômico. No fim do século XIX, o grande consumo de café na Europa e na América impulsionou definitivamente o cultivo paulista. Dessa forma observa-se que o processo de formação dos centros urbanos está relacionado aos condicionantes econômicos e sociais tanto locais, como distantes.

A expansão cafeeira criou uma constelação de cidades, estabelecendo as conexões exigidas pelo processo produtivo, que por sua vez provocaram a intensificação das interações espaciais e a maior necessidade de comunicação entre os centros urbanos integrados. Esse cenário prossegue até a crise de 1929, quando o padrão de acumulação se modifica e a industrialização substitui o ciclo econômico do café.

Segundo Cano (1983, p.15), São Paulo já tinha sua base econômica preparada para a industrialização à frente das demais regiões do país como “as avançadas relações capitalistas de produção, amplo mercado interno e, desde muito cedo, uma avançada agricultura mercantil, mesmo se excluindo o café”. Esse cenário permitiu que São Paulo se tornasse, antes de 1930, a principal área industrial do país.

A acumulação de capital e o dinamismo econômico forneceram as bases dessa industrialização¹¹ que ocorreu paralelamente ao processo de urbanização, conferindo uma nítida especificidade ao espaço urbano de São Paulo e resultando na consolidação de uma

¹¹ A industrialização do estado de São Paulo, principalmente do ponto de vista da dispersão industrial é apresentada mais adiante.

rede urbana complexa, tanto em termos funcionais, como com relação aos tamanhos de seus centros urbanos.

Até 1970, essa rede urbana era caracterizada pela consolidação da metrópole paulistana e sua industrialização, e pelo restante do estado não integrante da Região Metropolitana de São Paulo, inclusive o litoral. Esse interior era representado por um conjunto de cidades de médio e pequeno porte, com taxas de crescimento demográfico abaixo da média estadual¹². Na década de 70, as ações e os investimentos em infra-estrutura realizados pelos governos federal, estadual e municipais¹³, a articulação da moderna agricultura com o setor industrial e o fato de São Paulo concentrar grande parte do mercado brasileiro, foram os principais responsáveis pelo início de um processo de interiorização do desenvolvimento (CANO, 1988).

Esse processo de interiorização do desenvolvimento, principalmente com a dispersão industrial para o interior, reforçou a articulação da rede urbana paulista e originou a estrutura espacial contemporânea, com a interiorização de um padrão de urbanização articulado, sobretudo pelo capital imobiliário. Esse processo identificado como a interiorização da indústria não se deu de forma homogênea, privilegiando algumas microrregiões. As regiões de Campinas, São José dos Campos, Jundiaí e Sorocaba, por apresentarem infra-estrutura adequada à implantação industrial, concentraram as novas plantas industriais.

“Com a interiorização do desenvolvimento, o padrão de urbanização e, conseqüentemente, as realidades territoriais do interior tornaram-se mais complexas engendrando formações espaciais que refletem o caráter contraditório do dinamismo econômico. A estruturação e a ampliação de um mercado imobiliário articulado e organizado em suas diversas etapas de reprodução do capital mercantil (parcelamento, construção, incorporação, financiamento e vendas) favorecem o aumento do processo e a verticalização das cidades, com a construção de residências multifamiliares e de edifícios de escritórios. Beneficiaram, também, o surgimento de condomínios fechados horizontais para a classe média e de bairros periféricos sem infra-estrutura urbana e favelas em quase todas as cidades do interior, independentemente de seu porte de tamanho. Essas são expressões visíveis desse padrão contraditório de urbanização” (IPEA, 2001, p.114).

¹² Sobre a trajetória demográfica e econômica do estado de São Paulo, até a década de 80, ver GOVERNO DO ESTADO DE SÃO PAULO/FUNDAÇÃO SEADE/USP, 1991, disponível no site www.seade.sp.gov.br

¹³ Ainda neste capítulo é apresentada a importância do papel do Estado na interiorização do desenvolvimento no Estado de São Paulo.

Estudos recentes sobre a caracterização da rede urbana brasileira¹⁴ analisaram as diversas espacialidades existentes no território brasileiro e constataram que, no caso do Estado de São Paulo, a rede urbana, além da grande diversidade e da alta densidade de centros urbanos, apresenta interações espaciais intensas e complexas, proporcionando padrões espaciais que variam segundo as especificidades das diferentes regiões do Estado.

Os estudos em questão, no que diz respeito à morfologia e hierarquia da rede urbana do Estado de São Paulo destacam, além das três regiões metropolitanas (RMs) legalmente constituídas, a existência de onze aglomerações urbanas (AUs) de diferentes complexidades espaciais e nove centros urbanos regionais principais, conforme as tabelas 1 e 2.

A rede urbana paulista conta com 645 núcleos urbanos municipais, dentre os quais 135 representam regiões metropolitanas, aglomerações urbanas ou principais centros isolados, e abrigam 79% da população. Os demais 510 núcleos urbanos tem tido taxas médias de crescimento inferiores às médias estaduais e têm reduzido sua participação no conjunto da população estadual, de 28,49%, em 1970, para 20,37%, em 2000.

¹⁴ Destaque para IPEA 2001, CAIADO e SANTOS 2001, CAIADO 1996, BRAGA 1999, dentre outros

2.2. Processos recentes na produção do território paulista

“Constata-se, no entanto, que apesar de ter havido um crescente alargamento do mercado interno em ambos os estágios da acumulação, com a conseqüente implantação de infra-estruturas regionais, como estradas pavimentadas e aumento da capacidade energética, tais avanços não se distribuíram uniformemente pelo território. O capital paulista, ao comandar esses processos, o fez de modo a privilegiar as regiões mais desenvolvidas e setores dinâmicos da economia como parte do controle do desenvolvimento das forças produtivas da manutenção de sua dominação econômica interna”. (SHIFFER, 2004, p.108)

Conforme apresentado, a formação da rede urbana paulista está estritamente ligada ao ciclo econômico do café, à estrutura ferroviária, à expansão rodoviária e a industrialização. No entanto, no tocante ao tema pesquisado, a industrialização mostra-se o fator mais importante para a interpretação das transformações socioeconômicas recentes no território paulista, sobretudo ao avaliar o processo de dispersão industrial.

A dispersão industrial no Estado de São Paulo pode ser avaliada em duas etapas distintas¹⁵. A segunda etapa, iniciada na década de 70, representa a saída da indústria da RMSP em direção ao interior do estado e restante do país. Contudo, observando o comportamento industrial das décadas anteriores, é possível identificar uma primeira etapa de dispersão, de 1945 aos anos 70, marcada pela saída das unidades fabris dos bairros industriais da cidade de São Paulo em direção aos municípios ao redor, que no final dessa fase integrariam a formação da Região Metropolitana de São Paulo.

Na década de 20 o Estado de São Paulo já apresentava elementos fundamentais que diferenciavam suas bases econômicas em relação às demais regiões do país. Além de sua avançada agricultura mercantil, sobretudo cafeeira, conforme já apresentada, o estado já contava com um sistema bancário estadual, que lidava com a exportação agrícola, com a malha ferroviária, e com a eletricidade fornecida desde 1901, com a instalação da companhia canadense São Paulo Tramway Light & Power Company (NOBRE, 2000).

No final da Segunda Guerra Mundial, as unidades fabris do Estado encontravam-se na sua maioria no município de São Paulo, e em alguns municípios do interior servidos pelas ferrovias, dependentes destas para o transporte da produção e do carvão, principal fonte de energia até a Primeira Guerra Mundial, quando o suprimento de carvão foi abalado e foi

¹⁵ Os aspectos históricos da dispersão industrial aqui apresentados, bem como a separação do processo em duas etapas estão presentes em REIS, 2006.

necessário a substituir a da fonte de energia. Assim, as fábricas foram obrigadas a desativar suas caldeiras e passaram a ser consumidoras da São Paulo Tranway Light &Power, que passou a construir novas usinas para atender o acréscimo da demanda. A substituição da fonte de energia não provocou a princípio o deslocamento da indústria, que continuava dependente do transporte ferroviário até a construção das novas rodovias.

Com o transporte rodoviário a indústria poderia se deslocar das áreas centrais das cidades. As primeiras obras rodoviárias tiveram início em 1938, sendo concluídas apenas após o fim da Segunda Guerra. A inauguração da primeira pista da Anchieta data de 1947, mesmo ano em que foi instalada a primeira planta industrial ao longo de sua margem na região de São Bernardo, iniciando o processo de dispersão das novas plantas de unidades fabris e desativação das unidades antigas situadas nos bairros centrais (REIS, 2006).

Com os programas de crescimento do Governo Kubitschek, a industrialização extensiva ampliou a instalação de indústrias de grande e médio porte nas áreas periféricas. Na década seguinte, os pavilhões foram se localizando em áreas cada vez mais afastadas. As grandes rodovias construídas entre 1945 e 1960 (Anchieta, Anhanguera, Dutra e Regis Bittencourt), expoentes da primeira etapa de dispersão industrial, passaram a ser englobadas pelo tecido urbano da região metropolitana e em 20 anos estavam saturadas. Novos eixos rodoviários (Castelo Branco, Imigrantes, Bandeirantes, Trabalhadores e Ayrton Senna) passaram a ser construídos a partir de 1965, com melhores condições técnicas, e passaram a ser os eixos, não só da segunda etapa da dispersão industrial rumo ao interior, com das outras atividades urbanas e a da própria urbanização¹⁶.

Se a dispersão industrial, bem com a dispersão urbana, foi viabilizada pelo transporte rodoviário e pelo fortalecimento do interior paulista, é importante ressaltar as políticas de descentralização do Governo Federal a partir da década de 70, principalmente através do Segundo Plano Nacional de Desenvolvimento 1975-1979. Com a intenção de transformar o país numa potência mundial, o II PND foi o mais importante instrumento de política governamental para o desenvolvimento do capitalismo industrial brasileiro, através de propostas de crescimento da indústria de bens de capitais e na implantação de infra-estrutura básica como transportes, energia e comunicação. O II PND seguia os princípios do “nacional-

¹⁶ É premissa deste trabalho interpretar o processo de urbanização e fortalecimento do interior paulista segundo o processo de dispersão industrial no Estado de São Paulo.

desenvolvimentismo”¹⁷, buscando a desconcentração das atividades produtivas do país, concentradas no Estado de São Paulo, sobretudo na RMSP.

A política de descentralização beneficiou em primeiro plano o interior paulista, com a construção de várias auto-estradas modernas ligando a metrópole às regiões mais desenvolvidas do interior (Bandeirantes, Castelo Branco e Ayrton Senna). A rede rodoviária estadual ampliou 56% de 1978 a 1995. O Estado de São Paulo também assistiu ao crescimento quantitativo e qualitativo da rede telefônica. A média estadual de aparelhos telefônicos dobrou de 1976 a 1995, e a implantação dos serviços de DDD e DDI (respectivamente Discagem Direta à Distância e Discagem Direta Internacional), facilitou a dispersão das atividades produtivas pelo território (NOBRE, 2000)

O interior paulista também se beneficiou com a instalação, na região de Campinas, da refinaria petroquímica em Paulínia, da UNICAMP (Universidade Estadual de Campinas), e do Centro de Desenvolvimento da Telebrás, e com a instalação do complexo industrial militar brasileiro no Vale do Paraíba (EMBRAER, CTA, ENGEAS), que tiveram papel fundamental na ida de novos ramos industriais nessas regiões.

De uma forma geral, houve o estímulo à descentralização industrial rumo ao interior paulista com o oferecimento de apoio ao desenvolvimento de cidades de médio porte por parte do Estado, com seus distritos industriais e melhorias de serviços indispensáveis a essa expansão, resultando assim na multiplicação dos pólos urbanos industrializados (CANO, 1988).

Estudos recentes¹⁸, a maioria de caráter econômico, atribuem à segunda etapa do processo de dispersão ou descentralização industrial no Estado de São Paulo aos seguintes fatores:

1. O II PND – Plano Nacional de Desenvolvimento – que em 1975 instituiu uma política econômica explícita de descentralização industrial no Estado de São Paulo;
2. Reestruturação¹⁹, produtiva “deseconomias de aglomeração” e “reversão da polarização”
3. Expansão da infra-estrutura do Estado ao longo das principais Rodovias.

¹⁷ Segundo Nobre, o nacional desenvolvimentismo foi o ciclo econômico de 1955-1975, que seguia um “modelo de industrialização baseado no planejamento estatal e no favorecimento ao capital monopolista através de empréstimos internacionais e dos IEDs - Investimentos Externos Diretos” In NOBRE, 2000, p.64.

¹⁸ LENCIONE, 1994; NEGRINE e PACHECO, 1994; MATEO e TAIPA, 2002; NOBRE, 2000.

¹⁹ A questão do que se entende por reestruturação é apresentada no Capítulo 1.

4. Aumento da participação econômica do setor terciário em detrimento ao setor secundário.

A influência do II PND, anteriormente comentada, está intimamente relacionada à expansão da infra-estrutura ao longo dos principais eixos rodoviários e da idéia de “reversão de polarização” com o fortalecimento do interior através de medidas que tornaram as grandes e médias cidades mais atraentes para os investimentos industriais, ao mesmo tempo em que as características da grande metrópole a tornava repulsiva.

A “reversão da polarização”²⁰ reflete a extensão da urbanização e da infra-estrutura que resultam em novas “economias de aglomeração”, viabilizando a desconcentração econômica. Já as “deseconomias de aglomeração” podem ser entendidas como uma série de causas e condicionantes desvantajosas presentes nas grandes aglomerações, como o alto custo do transporte, terreno e salários, além do congestionamento no trânsito e baixa qualidade de vida.

A idéia da reestruturação produtiva, como já apresentada no capítulo anterior, sustenta que as transformações econômicas do atual estágio do capitalismo nos países centrais apontam para mudanças nas formas de organização das indústrias, em escala mundial, permitindo a dispersão da produção em todo território nacional, remetendo a um movimento global. Dessa forma a dispersão industrial no estado de São Paulo seria uma aplicação dessa teoria da reestruturação produtiva.

A indústria na região metropolitana de São Paulo perdeu participação no cenário estadual e nacional, aumentando a participação industrial ao longo dos três principais eixos rodoviários – Anhanguera, Dutra e Castelo Branco – e conseqüentemente das cidades de Campinas, São José dos Campos e Sorocaba. No entanto é importante ressaltar que apesar de perder participação, a indústria da RMSP continua como principal pólo industrial do Estado e do país. Esse processo da indústria paulista configurou uma “desconcentração concentrada” (AZZONI, 1989 apud NOBRE, 2000, p.73) porque a dispersão ocorreu no sentido Metrópole – interior, porém ficou concentrada num raio de 150 km da capital.

Na verdade, o processo de descentralização da indústria fez com que a metrópole de São Paulo ampliasse seu poder de concentração, pois sem deixar de ser o principal pólo

²⁰ NEGRI, PACHECO, 1994. Os autores relacionam o processo de desconcentração econômica a fenômenos e reflexões presentes na literatura nacional e internacional acerca da reestruturação produtiva e localização das atividades econômicas, e ao analisar a metrópole paulista e suas relações com o interior, buscam uma perspectiva para a desconcentração econômica no território paulista na virada do século. Eles iniciam a análise relacionando esse processo aos fenômenos de “reversão da polarização” e “deseconomias de aglomeração”, presentes na obra de RICHARDSON, 1980.

industrial do país, a RMSP deixou de ser uma metrópole industrial para ser uma metrópole dos serviços, do poder financeiro, das decisões empresariais e governamentais, centro tecnológico e cultural.

“Se a concentração das atividades econômicas, sobretudo a concentração industrial, é que estruturou o aglomerado metropolitano, hoje é a dispersão industrial o elemento fundamental na reestruturação da metrópole de São Paulo [...] Redefini-se a primazia da capital, não como a capital do capital, no sentido da produção, mas, sobretudo, como a capital da gestão” (LENCIONE, 1994, p.54).

“A RMSP deixou de ser predominantemente industrial e passou a se caracterizar como uma metrópole de serviços produtivos, exatamente porque se mantém como a principal região industrial do país” (ARAÚJO, 2001, p.10).

Quanto à dispersão da indústria no Estado de São Paulo, a tabela 3 demonstra que, relativamente, a indústria na região metropolitana de São Paulo começa a perder participação no cenário estadual na década de 80. As regiões dos principais pólos de industrialização do interior, ao longo dos eixos rodoviários Anhanguera, Dutra e Castelo, apresentaram os maiores índices de valor adicionado.

Entre 1975 e 1996, enquanto a RMSP diminuía a sua participação no valor adicionado industrial de 70% para 60%, os pólos industriais de Campinas, São José dos Campos e Sorocaba aumentaram sua participação de 20% para 28%. Na década seguinte, a participação da RMSP chega a 50% enquanto que a participação desses pólos industriais chega a 38%. A “desconcentração concentrada” fica evidente ao constatar que a RMSP junto das regiões de Campinas, SJ dos Campos, Sorocaba e Santos representaram, na década de 90, 82% do total de unidades industriais, 85% do pessoal ocupado e 90% do valor adicionado da indústria no Estado de São Paulo, como mostra a tabela 4.

É possível interpretar que as aglomerações urbanas dessas quatro principais regiões do interior paulista crescem a luz da experiência da metrópole. Assim, conforme os indícios da tabela 5, a indústria de base que primeiramente se afastou da RMSP, começa também a se afastar dos centros desses pólos metropolitanos.

Quanto ao crescimento do setor terciário, conforme observado na tabela 6, na década de 70, o Estado de São Paulo apresentou uma importante redução da PEA no setor primário, tanto na Grande São Paulo quanto em todo interior. Por outro lado, todas as regiões administrativas no Estado tiveram um importante aumento da PEA no setor secundário e terciário, como observado na tabela 7. Esse processo da distribuição da PEA nos setores da atividade econômica permaneceu nas décadas de 80 e 90. A análise desse processo é mais

evidente na tabela 8. As regiões metropolitanas apresentaram o menor crescimento na indústria de transformação, enquanto que as demais regiões apresentaram crescimento acima da média nacional, com especial atenção às médias e microrregiões.

O crescimento da PEA no setor terciário foi acima da média nacional para todas as regiões, com exceção das RMs, que já apresentaram esse processo mais acentuado na década de 70. Avaliando a evolução mais recente dos empregos por setor econômico, na tabela 9, observamos que o terciário absorveu a mão-de-obra advinda da indústria.

Dessa forma, é possível acreditar que a dispersão industrial ocorreu por fatores de ordem técnica, com a substituição do transporte ferroviário pelo rodoviário e com o fortalecimento do interior com o investimento em infra-estrutura básica e tecnologia, como pela reorganização produtiva do capitalismo. Esse processo acabou por introduzir uma nova dinâmica regional no Estado de São Paulo, caracterizada pela concentração das atividades econômicas e produtivas no âmbito estadual e nacional.

2.3. Uma nova configuração territorial – Macrometrópole em dados

“Recentemente tem sido argumentado que essas transformações socioeconômicas de fim de século têm caracterizado um novo ente territorial, que não é mais formado única e exclusivamente pela existência de cidades conurbadas, formando uma metrópole, mas sim, por uma constelação de cidades no entorno expandido dessa metrópole, que se caracterizam por manterem processos produtivos complementares e intensas relações econômicas e de intercâmbio”. (NOBRE, 2002, p.06).

Surge então um novo ente territorial paulista, onde ocorre o reforço da concentração industrial, a Macrometrópole²¹, que passa a ser o cenário principal das dinâmicas populacionais, urbanas, econômicas e sociais, de âmbito estadual e nacional. Essa região, formada pelo quadrilátero RM de Campinas, RM da Baixada Santista (Santos), Aglomerado Urbano de Sorocaba e Aglomerado Urbano do Vale do Paraíba (São José dos Campos), corresponde no total a 42 mil Km² - 17% do território estadual -, possui cerca de 26 milhões de habitantes, ou seja, 70% da população estadual e 15% do total do Brasil. A Macrometrópole concentra 80% do PIB estadual - sendo só a RMSP responsável por 50% - e mais de 27% do PIB nacional²².

A análise de Meyer, Grostein e Biderman da Macrometrópole²³ baseada na divisão funcional de seus municípios em clusters apontou para a seguinte distribuição funcional:

- Os municípios industriais estão deslocados do centro da macrometrópole. Os pólos de Campinas e Sorocaba estão cercados por municípios industriais. De 1970 a 2000, a proporção de empregos industriais caiu de maneira generalizada, e se concentrou numa faixa de municípios mais afastados de São Paulo.
- A dinâmica entre os municípios é melhor observada se comparados os clusters de 1980 com os de 2000. Essa comparação deixa mais claro que os municípios industriais estão se afastando de São Paulo. Nota-se também a diminuição do número de municípios industriais, além da redução da industrialização no vetor Dutra.

²¹ Ver mapa 01.

²² A UNICAMP, em parceria com a Fundação Prefeito Faria Lima, a pedido da Assembléia Legislativa estadual, realizou o estudo “Reflexões e Perspectivas para o Desenvolvimento Paulista”, com um diagnóstico do desenvolvimento das atividades econômicas paulistas, ressaltando a extrema concentração de rendas e investimentos no Complexo Metropolitano Expandido. SÃO PAULO (Estado), 2004.

²³ MEYER, GROSTEIN e BIDERMAN, 2004. A cartografia presente no 3º capítulo do livro está reproduzida no fim deste capítulo para análise comparativa entre a AU de Sorocaba e demais pólos macrometropolitanos no próximo capítulo.

- Os dois municípios pólo do Vale do Paraíba, Taubaté e São José dos Campos, passam por um processo de diversificação, bem como todo o aglomerado de forma generalizada.
- Já Campinas e Sorocaba passam pelo mesmo processo, no entanto a concentração de municípios industriais no entorno se mantém.
- Sorocaba e Campinas ainda mantêm um padrão espacial dos anos 50: centro diversificado, cinturão industrial e cinturão agrícola.
- Já no Vale do Paraíba o entorno se compõe mais complexo devido à bipolaridade São José dos Campos e Taubaté.
- São Paulo e seu entorno parecem caminhar para a diversificação generalizada, mesclada com cidade-dormitório.
- Como a Macrometrópole se encontra em período de formação, a classificação de alguns municípios não foi possível, porém já apresentam alguns indícios. Um grande problema são os municípios que podem estar deixando de ser industriais para se tornarem cidades-dormitórios.

Seguindo a análise proposta pelos autores, os novos pólos macrometropolitanos originados dentro da Macrometrópole – as “centralidades” de Campinas, São José dos Campos, Santos e Sorocaba – assumem um papel de dissipação e gerência macrometropolitana. Suas aglomerações urbanas absorveram o decréscimo industrial apresentado na RMSP, enquanto que as sedes passaram a apresentar uma maior participação do setor terciário. Essas regiões também passaram a assumir o decréscimo populacional da RMSP, especialmente as cidades de médio porte.

Conforme Nobre, “essa região não é uniforme e apresenta diferenciações e desigualdades intra-regionais em função do desenvolvimento econômico ter se concentrado nos centros urbanos que se localizam ao longo dos eixos viários” (2002, p.13). A RM de Campinas, como sendo o maior pólo industrial do interior do Estado de São Paulo, manteve a maior ocupação dos empregos no setor secundário em relação às demais regiões, e mesmo assim foi o pólo que apresentou o maior acréscimo de empregos no terciário. A AU de São José dos Campos, no eixo Rio – São Paulo, já apresentava uma tendência de crescimento do setor terciário, e por ter uma dupla polaridade entre São José dos Campos e Taubaté, possui uma morfologia diferenciada no contexto macrometropolitano.

Já a AU de Sorocaba, ao mesmo tempo em que apresentava um parque industrial considerável na primeira metade do século XX, teve seu crescimento limitado em relação aos demais pólos macrometropolitanos. Essa limitação pode encontrar justificativa em suposições

como a influência exercida pela proximidade com a RMSP, ou por não estar inserida no eixo de desenvolvimento e prosperidade entre a RMSP e a cidade de Ribeirão Preto formado no período cafeeiro, ou ainda por posicionamentos políticos diversos²⁴.

A dinâmica regional em desenvolvimento nessa região do Estado acompanha uma mudança na morfologia espacial das cidades nesse perímetro, numa nova configuração e distribuição dos setores que traduzem as atividades da sociedade urbana²⁵, além de implicar em diferentes vocações econômicas e funcionais assumidas por cada um de seus municípios. É importante ressaltar que do ponto de vista institucional, ainda não existe nenhuma definição legal quanto a Macrometrópole. No entanto, tendo em vista a dinâmica socioeconômica existente, um planejamento urbano e regional integrado se faz necessário a fim de controlar as transformações econômicas ainda em curso e as diferenças regionais.

²⁴ A análise da AU de Sorocaba, de sua Região de Governo e de sua Região Administrativa está presente no capítulo seguinte.

²⁵ Tais atividades da sociedade funcionaram nas últimas décadas como geradores ou apoios de polarização dentro do tecido urbano como indústria, comércio, transportes, educação, finanças e comunicação.

Tabela 1 - Estado de São Paulo: Regiões Metropolitanas e Aglomerações Urbanas

Regiões Metropolitanas	
RM 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, Itapeçerica da Serra, Itapevi, Itaquaquecetuba, Jandira, Juquitiba, Mairiporã, Mauá, Mogi das Cruzes, Osasco, Pirapora do Bom Jesus, Poá, Ribeirão Pires, Rio Grande da Serra, Salesópolis, Santa Isabel, Santana de Paranaíba, Santo André, São Bernardo do Campo, São Caetano do Sul, São Lourenço da Serra, São Paulo, Suzano, Taboão da Serra, Vargem Grande Paulista.
RM de Campinas	Americana, Artur Nogueira, Campinas, Cosmópolis, Engenheiro Coelho, Holambra, Hortolândia, Indaiatuba, Itatiba, Jaguariúna, Monte Mor, Nova Odessa, Paulínia, Pedreira, Santa Bárbara d'Oeste, Santo Antonio de Posse, Sumaré, Valinhos, Vinhedo.
RM de Santos	Bertioga, Cubatão, Guarujá, Itanhaém, Mongaguá, Peruíbe, Praia Grande, Santos, São Vicente
Aglomerações Urbanas	
AU de Araçatuba	Araçatuba, Birigui
AU de Araraquara/ São Carlos	Araraquara, Américo Brasiliense, Ibaté, Galvão Peixoto, São Carlos
AU de Bauru	Agudos, Bauru, Lençóis Paulista, Pederneiras
AU de Guaratinguetá	Aparecida, Guaratinguetá, Lorena, Cachoeira Paulista e Canas
AU de Jundiaí	Cabreúva, Campo Limpo Paulista, Itupeva, Jundiaí, Louveira, Várzea Paulista
AU de Limeira/ Rio Claro	Araras, Cordeirópolis, Iracemápolis, Leme, Limeira, Rio Claro
AU de Mogi-Guaçu e Mogi Mirim	Estiva Gerbi, Itapira, Mogi Guaçu, Moji Mirim
AU de Ribeirão Preto	Barrinha, Cravinhos, Dumont, Guataporã, Pradópolis, Ribeirão Preto, Serrana, Sertãozinho
AU de São José dos Campos	Caçapava, Jacareí, Pindamonhangaba, Taubaté, Tremembé, São José dos Campos
AU de São José do Rio Preto	Bady Bassit, Mirassol, São José do Rio Preto
AU de Sorocaba	Alumínio, Iperó, Itu, Mairinque, Piedade, Salto, Salto de Pirapora, São Roque, Sorocaba, Votorantim

Fonte: CAIADO e SANTOS (2001)

Tabela 2 - Estado de São Paulo: População Total e Taxas Médias Anuais de Crescimento Demográfico. RMs, AUs e Principais Centros Urbanos 1970, 1980, 1991 e 2000

Regiões Metropolitanas, Aglomerações e Centros	População							
	1970		1980		1991		2000	
	n	%	n	%	n	%	n	%
Total do Estado	17.771.498	100	25.040.712	100	31.588.925	100	37.032.403	100
Subtotal R. M.	9.464.440	53,2	14.826.729	59,2	18.531.215	58,6	21.693.671	58,6
RMSP	8.130.173	45,7	12.588.725	50,3	15.444.941	48,9	17.878.703	48,3
RMC	680.826	3,83	1.276.755	5,10	1.866.025	5,91	2.338.148	6,31
RMBS	653.441	3,68	961.249	3,84	1.220.249	3,86	1.476.820	3,99
Subtotal A. U.	2.499.803	14,1	3.757.539	15,0	5.113.867	16,2	6.215.511	16,8
Araçatuba	143.488	0,81	180.193	0,72	227.678	0,72	263.554	0,71
Araquara/São Carlos	198.706	1,12	270.975	1,08	360.547	1,14	434.344	1,17
Bauru	191.301	1,08	272.248	1,09	368.158	1,17	440.204	1,19
Guaratinguetá	157.337	0,89	192.142	0,77	195.795	0,62	217.11	0,59
Jundiaí	209.330	1,18	346.756	1,38	456.792	1,45	563.090	1,52
Limeira/ Rio Claro	268.531	1,51	389.708	1,56	526.777	1,67	635.363	1,72
Mogi-Guaçu/Mogi Mirim	118.047	0,66	172.112	0,69	228.793	0,72	277.928	0,75
Ribeirão Preto	284.451	1,60	425.024	1,70	594.941	1,88	710.398	1,92
São José dos Campos	410.756	2,31	711.513	2,84	1.008.897	3,19	1.211.748	3,27
São José do Rio Preto	145.397	0,82	219.751	0,88	326.427	1,03	418.400	1,13
Sorocaba	372.459	2,10	577.117	2,30	819.062	2,59	1.043.369	2,82
Subtotal C. U.	743.814	4,19	1.001.760	4,00	1.315.811	4,17	1.580.270	4,27
Botucatu	51.954	0,29	64.539	0,26	90.761	0,29	108.306	0,29
Bragança Paulista	63.676	0,36	84.048	0,34	99.879	0,32	125.031	0,34
Catanduva	58.251	0,33	72.866	0,29	90.779	0,29	105.847	0,29
Franca	93.638	0,53	148.997	0,60	233.098	0,74	287.737	0,78
Itapetininga	63.606	0,36	84.384	0,34	101.831	0,32	125.559	0,34
Jau	56.301	0,32	74.011	0,30	94.116	0,30	112.104	0,30
Marília	98.176	0,55	121.774	0,49	161.149	0,51	197.342	0,53
Piracicaba	152.505	0,86	214.295	0,86	278.714	0,88	329.158	0,89
Presidente Prudente	105.707	0,59	136.846	0,55	165.484	0,52	189.186	0,51
Subtotal restante Estado	5.063.891	28,5	5.454.684	21,8	6.628.032	21	7.542.951	20,4

Fonte: IBGE. Censos de 1970, 1980, 1991 e 2000.

Tabela 3 - Participação de regiões administrativas selecionadas no valor adicionado industrial estadual (1975/96)

	RA Sorocaba	RA S. José dos Campos	Resto do Estado	RA Campinas	RMSP
1975	2,25	4,75	9,5	12	71,5
1985	4,75	4,75	14,25	16,75	59,5
1990	4,75	7,25	9,5	19	59,5
1995	4,75	9,5	12	21,5	52,25

Fonte: NOBRE (2002).

Tabela 4 - Distribuição do número de unidades, pessoal ocupado e valor adicionado, segundo região administrativa do Estado de São Paulo em porcentagem (1996).

Região Administrativa	Número de Unidades	Pessoal Ocupado	Valor adicionado
Metropolitana de São Paulo	56,9	56,8	60,4
Município de São Paulo	40,3	33,0	33,1
Municípios do ABC	6,6	11,3	13,8
Demais Municípios da RMSP	9,9	12,5	13,5
Campinas	14,8	16,9	16,1
São José dos Campos	3,2	4,4	6,5
Sorocaba	5,8	6,0	5,2
Ribeirão Preto	2,1	2,3	2,2
Santos	1,3	1,0	2,1
Bauru	2,1	2,6	1,4
São José do Rio Preto	3,2	2,0	1,0
Barretos	0,6	0,5	0,8
Franca	2,1	1,5	0,6
Araçatuba	1,6	1,4	0,6
Marília	2,0	1,2	0,6
Presidente Prudente	1,4	0,8	0,4
Registro	0,4	0,2	0,2
TOTAL	100,0	100,0	100,0

Fonte: MATEO & TAIPA (2002).

Tabela 5 - Mesorregiões do Estado de São Paulo – Participação Regional da Indústria de Transformação (1980- 96).

Mesorregião	1985	1988	1989	1990	1992	1993	1994	1995	1996
Campinas	11,7	12,7	12,6	12,9	15,1	15,5	13,2	13,8	11,7
Macrometropolitana Paulista (Sorocaba-Jundiaí)	6,8	7,9	7,3	7,3	7,0	6,9	7,1	7,9	7,9
Vale do Paraíba Paulista	6,7	6,5	7,1	6,4	8,2	7,2	8,8	8,7	9,2
Litoral Sul Paulista	0,2	0,3	0,2	0,1	0,2	0,2	0,1	0,1	0,2
Metropolitana de São Paulo	61,4	57,5	60,8	60,6	57,2	57,2	56,9	55,0	55,9
Outras	13,2	15,1	12,0	12,7	13,0	13,0	13,9	14,5	15,1
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fonte: IPEA (2001).

Tabela 6 - Estado de São Paulo – Índice de crescimento do emprego por setor de atividade (1986/90/95).

Setor	1986	1990	1995
Indústria	100,0	88,79	75,32
Construção Civil	100,0	109,73	125,00
Comércio	100,0	108,23	120,57
Serviços	100,0	100,87	116,66
Agropecuária	100,0	125,42	312,0
Total	100,0	102,93	103,94

Fonte: IPEA (2001)

Tabela 7 - Participações da PEA por setor da atividade no Estado de São Paulo e Regiões Administrativas Seleccionadas (1970/80)

Regiões Administrativas	Primário		Secundário		Terciário	
	1970	1980	1970	1980	1970	1980
Estado de São Paulo	20,4	11,5	31,4	39,1	48,1	49,5
Grande São Paulo	2,0	0,8	42,0	45,7	55,3	55,6
Litoral	13,5	7,0	23,0	30,0	63,5	63,0
Vale do Paraíba	22,8	10,1	30,5	41,7	46,7	48,2
Sorocaba	43,3	28,3	21,6	32,3	35,1	42,8
Campinas	27,6	15,2	32,1	42,0	40,5	42,8
Ribeirão Preto	39,5	25,8	19,6	30,0	40,9	44,2
São José do Rio Preto	55,3	38,1	9,7	19,3	35,0	42,6
Presidente Prudente	56,6	39,8	9,9	17,4	33,6	42,8

Fonte: CANO (1992)

Tabela 8 - Taxa geométrica de crescimento anual da PEA para classes de atividade seleccionadas (1980 – 1991)

Região	Indústria de transformação	Serviços produtivos	Serviços pessoais	Serviços distributivos, sociais e governo	Extrativa mineral, construção e utilidades públicas	Total da PEA
Regiões metropolitanas	0,4%	2,5%	3,0%	3,4%	1,5%	2,3%
Mais de 500 mil habitantes	2,9%	4,9%	4,9%	5,3%	3,1%	3,6%
200 a 500 mil habitantes	2,6%	4,0%	4,9%	5,0%	3,1%	2,3%
100 a 200 mil habitantes	3,5%	3,6%	4,9%	5,0%	3,4%	2,2%
50 a 100 mil habitantes	2,2%	3,3%	5,0%	5,5%	4,0%	1,9%
Menos de 50 mil habitantes	2,6%	4,7%	5,1%	6,6%	4,2%	1,5%
Média Brasil	1,6%	3,2%	4,0%	4,4%	2,5%	2,4%

Fonte: MEYER, GROSTEIN & BIDERMAN (2004).

Tabela 9 - Evolução Recente nos empregos no Estado de São Paulo

	Empregos na indústria	Empregos no serviço	Empregos no comércio	Demais empregos
1991	2700	3100	900	750
1995	2500	3600	1000	400
1999	2100	3900	1100	300

Fonte: NOBRE (2002)

Mapa 01- Macrometrópole do Estado de São Paulo

Fonte: LUME – Laboratório de Urbanismo da Metrôpole
IN: MEYER, GROSTEIN & BIDERMAN, 2004

MACROMETRÓPOLE NO ESTADO DE SÃO PAULO

in MEYER, Regina M. Proserpi; GROSTEIN, Maria Dora; BIDERMAN, Ciro. "São Paulo Metrôpole".
São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo; Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 2004.

Mapa 03- População residente na Macrometrópole

Fonte: LUME – Laboratório de Urbanismo da Metrópole

IN: MEYER, GROSTEIN & BIDERMAN, 2004

Mapa 04- Evolução do crescimento populacional na Macrometrópole

Fonte: LUME – Laboratório de Urbanismo da Metrôpole
IN: MEYER, GROSTEIN & BIDERMAN, 2004

Mapa 05- Evolução densidade demográfica na Macrometrópole

Fonte: LUME – Laboratório de Urbanismo da Metrópole
IN: MEYER, GROSTEIN & BIDERMAN, 2004

Mapa 06- Distribuição funcional dos municípios na Macrometrópole

Fonte: LUME – Laboratório de Urbanismo da Metrpole
IN: MEYER, GROSTEIN & BIDERMAN, 2004

DISTRIBUIÇÃO FUNCIONAL
DOS MUNICÍPIOS NA
MACROMETRÓPOLE

Mapa 07- Renda média e TGCA na Macrometrópole

Fonte: LUME – Laboratório de Urbanismo da Metrópole
IN: MEYER, GROSTEIN & BIDERMAN, 2004

RENDA MÉDIA E TGCA NA
MACROMETRÓPOLE
1991 A 2000

- Limite da Região Metropolitana de São Paulo
- Limites dos municípios da macrometrópole
- Municípios do Estado de São Paulo
- Outros Estados
- Oceano Atlântico

FONTE:
Laboratório de Urbanismo da Metrópole - LUME
FONTES BÁSICAS:
Limites administrativos: LOG T, e o de SÃO PAULO
(ESTRUCO), INEP-JACA, 1994
dados de renda: IBGE, 1991 e 2000.

RENDA MÉDIA 1991
(R\$ dez 00)

- de 489 a 680
- de 680 a 791
- de 791 a 888
- de 888 a 1.061
- de 1.061 a 2.217
- sem dado

RENDA MÉDIA 2000
(R\$ dez 00)

- de 508 a 689
- de 689 a 772
- de 772 a 876
- de 876 a 1.081
- de 1.081 a 2.584

TGCA DA RENDA

- de -6,54 a -1,17%
- de -1,17 a -0,31%
- de -0,31 a 0,31%
- de 0,31 a 1,05%
- de 1,05 a 4,37%
- sem dado

in MEYER, Regina M. Proserpi; GROSTEIN, Maria Dora; BIDERMAN, Ciro. "São Paulo Metrópole".
São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo; Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 2004.

Mapa 08- Predomínio da função industrial na Macrometrópole

Fonte: LUME – Laboratório de Urbanismo da Metrópole
IN: MEYER, GROSTEIN & BIDERMAN, 2004

Mapa 09- Proporção de emprego na industrial na Macrometrópole

Fonte: LUME – Laboratório de Urbanismo da Metrópole
IN: MEYER, GROSTEIN & BIDERMAN, 2004

PROPORÇÃO DE EMPREGO NA INDÚSTRIA NA MACROMETRÓPOLE

□ Limite da Região Metropolitana de São Paulo
 □ Limites dos municípios da macrometrópole
 □ Municípios do Estado de São Paulo
 □ Outros Estados
 □ Oceano Atlântico

FONTE:
 Laboratório de Urbanismo da Metrópole - LUME
 FONTES BÁSICAS:
 Limites administrativos, LOGIT, ed. SÃO PAULO
 (ESTADÃO), BNP-ASA, 1994.
 dados de emprego: IBGE, 1970, 1980, 1991 e 2000.

1980
 de 15,9 a 57,1%
 de 57,1 a 68,8%
 de 68,8 a 76,9%
 de 76,9 a 82,7%
 de 82,7 a 90,5%

1970
 de 13,7 a 58,2%
 de 58,2 a 69,7%
 de 69,7 a 77,1%
 de 77,1 a 84,2%
 de 84,2 a 94,6%

2000
 de 3,3 a 20,3%
 de 20,3 a 35,1%
 de 35,1 a 46,4%
 de 46,4 a 55,6%
 de 55,6 a 84,3%

1991
 de 9,7 a 35,2%
 de 35,2 a 51,9%
 de 51,9 a 61%
 de 61 a 67,6%
 de 67,6 a 95,9%

in MEYER, Regina M., Prosper, GROSTEIN, Marta Dora, BIDERMAN, Ciro. "São Paulo Metrópole".
 São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 2004.

Mapa 10- Equipamentos culturais na Macrometrópole

Fonte: LUME – Laboratório de Urbanismo da Metrópole
IN: MEYER, GROSTEIN & BIDERMAN, 2004

Mapa 11- Serviços especiais na Macrometrópole

Fonte: LUME – Laboratório de Urbanismo da Metrópole
IN: MEYER, GROSTEIN & BIDERMAN, 2004

Capítulo3

INTRODUÇÃO À REGIÃO E À CIDADE DE SOROCABA

A abordagem da cidade de Sorocaba a partir da Macrometrópole oferece uma reflexão do próprio sentido que vem sendo pensada a política pública. Entender a sua situação pré-metropolitana permite guiar o seu planejamento de cunho regional e urbano, de forma a fomentar o seu desenvolvimento segundo os interesses iminentes de sua aglomeração urbana.

No caso ainda desta pesquisa, o entendimento da aglomeração urbana de Sorocaba dentro da dinâmica regional que se insinua nos últimos anos, a sua composição, a mudança de vocação econômica e funcional de seus municípios e o perfil de sua população são fundamentais para a compreensão não só das transformações ocorridas nas últimas décadas do século e para a definição da macrometrópole paulista, mas principalmente para oferecer os insumos para discutir a viabilidade de sua região metropolitana.

A cidade, a 90 km de São Paulo e a menos de 150 km dos três principais aeroportos do estado, além de sede administrativa e centro econômico regional, é a terceira mais populosa do interior paulista com cerca de 590 mil habitantes²⁶, atrás de Campinas e São José dos Campos. Com área territorial igual a 449 km², Sorocaba também é uma das cidades mais povoadas, com densidade superior a 1000 hab./km².

A cidade ainda apresenta uma crescente especialização da mão de obra, que somada ao perfil econômico atrativo de sua população e aos incentivos municipais às empresas, condicionam seu desenvolvimento promissor. Situada entre as 25 cidades brasileiras com maior índice de Potencial de Consumo (IPC), sua população economicamente ativa possui renda “per capita” acima da média de Estado e é responsável por uma fatia de 0,5% do total do consumo nacional²⁷.

²⁶ IBGE, estimativa populacional para 2009.

²⁷ Os dados aqui apresentados foram obtidos no site oficial da prefeitura municipal de Sorocaba. Acesso em 2009

3.1. Breve histórico da Região de Sorocaba

O povoado em Sorocaba iniciou-se ainda no século XVI, próximo à atual cidade de Araçoiaba da Serra, antigo Campo Largo, devido à existência de minério de ferro na região. Mas foi em 1654, com a chegada de Baltazar Fernandes e sua comitiva, que se fundou a Vila de Nossa Senhora da Ponte de Sorocaba. Como incentivo para o povoamento da região, o fundador doou grande gleba de terras aos beneditinos de Parnaíba, para que estes construíssem um convento e uma escola, o que fez da Vila de Sorocaba a única a se desenvolver ao redor de um Mosteiro da Ordem de São Bento no interior paulista.

A Vila de Sorocaba possuía um solo de qualidade ruim, sendo a agricultura apenas para o sustento da família e pequeno comércio, o que induziu o interesse da população pela lucrativa atividade no comércio de tropas e arrecadação de impostos, que nasceu como eminente atividade urbana junto às feiras de Animais. Sua posição geográfica tornou-a importante entreposto de comércio de muares, interligando as regiões criadoras desse animal às regiões consumidoras de São Paulo e dos Estados do Norte. A partir de meados do século XVIII, as feiras anuais de muares foram progressivamente se transformando na atividade organizadora da economia local.

O tropeirismo provocou profundas alterações nas relações sociais e sobretudo na produção do espaço urbano. Forma-se então no século XVIII, com o início da passagem das tropas em 1733, a pequena comunidade mercantilista e a Vila Tropeira de Sorocaba, adquirindo com a intensificação do processo de urbanização traços típicos de centro urbano, fato pouco registrado nas demais vilas coloniais (PRESTES 2001).

Analisando a evolução da malha urbana até o fim do século XIX é possível identificar três configurações: a rarefeita Vila Bandeirista (fig1) de sua fundação em 1654 até o início do tropeirismo em 1733, surgindo a Vila Tropeira (fig2) que acompanhou o desenvolvimento, apogeu e fim das Feiras de Animais em 1880, chegando à Cidade Pré-industrial (fig3), com a Estrada de Ferro Sorocabana, cultivo do algodão e o pioneirismo da indústria têxtil.

A Feira de Animais e o comércio de tropas afetaram a paisagem urbana, conferindo à Vila de Sorocaba características peculiares, como os logradouros destinados à parada de

tropas, que deram lugar aos largos de tropas até se transformarem em pequenas praças espalhadas pela cidade.

Com o fim do ciclo tropeiro, a região já possuía modesta posição no cenário estadual. Após a crise cafeeira, as manchas de café das sub-regiões de Sorocaba, Tatuí e Itapetininga cederam lugar à cana-de-açúcar e ao algodão. Nas sub-regiões de Botucatu e Avaré, a substituição do café pela pecuária se deu anos mais tarde, uma vez que a melhor qualidade dos solos dessas sub-regiões permitiu, por um período maior, a manutenção dos rendimentos frente às condições da demanda externa.

A economia sorocabana, integrada à economia da capital paulista desde 1875 pela estrada de Ferro Sorocabana e favorecida pela construção de hidrelétricas nas quedas d'água da região, encontrou na transformação têxtil de sua produção algodoeira um novo caminho para o seu desenvolvimento, dando origem a “Manchester Paulista”.

Na primeira metade do século XX, sob a influência da dinâmica econômica nacional, a indústria da região começa a se diversificar, sobretudo a partir do Plano de Metas e pela inauguração da Rodovia Raposo Tavares, na década de 50. No período do II PND na década de 70, a indústria regional é marcada pela produção de bens intermediários, de capital e de consumo duráveis, em parte fruto da diversificação de grandes grupos locais na exploração mineral da região.

Na década de 80, após a inauguração da Rodovia Castelo Branco, a indústria voltou a apresentar expansão superior à média estadual e semelhante à das regiões de Campinas e do Vale do Paraíba. Com a abertura econômica iniciada na década de 90, a indústria têxtil sorocabana, que já vinha decaindo nas últimas décadas, acaba por sucumbir, e a região de Sorocaba, caracterizada por uma industrialização diversificada passa a assistir ao encolhimento de sua zona industrial, e à ascensão do setor terciário²⁸.

²⁸ A ascensão do setor terciário em detrimento do setor secundário a partir das décadas de 70 e 80 na cidade de Sorocaba e região já foi apresentada através da análise das tabelas presentes no capítulo anterior.

3.2. Caracterização da cidade de Sorocaba e região

A Região Administrativa de Sorocaba²⁹ é a maior RA do Estado de São Paulo em extensão territorial, ocupando 16,5% da superfície estadual. Sua localização geográfica ao sudoeste lhe confere uma posição estratégica, pois, ao mesmo tempo em que está próxima das duas regiões economicamente mais importantes do Estado (RM de São Paulo e RM de Campinas), é a ligação entre a capital e o interior oeste paulista, Estados do sul e países do MERCOSUL.

A RA de Sorocaba está dividida em 5 Regiões de Governo (RG), totalizando 79 municípios. São elas: RG de Avaré; RG de Botucatu; RG de Itapeva; RG de Itapetininga; e a RG de Sorocaba. A RG de Sorocaba (RGS) é formada por 18 municípios: Alumínio, Araçariguama, Araçoiaba da Serra, Ibiúna, Iperó, Itu, Jumirim, Mairinque, Piedade, Pilar do Sul, Porto Feliz, Salto de Pirapora, Salto, São Roque, Sorocaba, Tapiraí, Tietê e Votorantim (fig. 4 e 5).

Segundo a tabela 10, a RA de Sorocaba foi responsável, em 2003, por 0,99% dos investimentos anunciados no Estado de São Paulo, enquanto que a RA de São José dos Campos com a de Campinas, foram responsáveis cada uma por mais de 12%. Se for levado em consideração a RG de cada uma dessas cidades, a RG de Sorocaba representa 68% do total de sua RA, e a de Campinas e de São José dos Campos representam respectivamente 89% e 70%. Reunidas, as regiões administrativas de Sorocaba, São José dos Campos, Campinas, somadas as RM de São Paulo e de Santos, representam aproximadamente 75% do todo investimento anunciado para o Estado de São Paulo em 2003.

Pode-se interpretar dessa maneira que a existe uma grande concentração econômica nas RAs dos pólos macrometropolitanos. E também existe uma grande concentração econômica no interior de cada uma delas, nas RGs às quais pertencem a AU de Sorocaba, a AU de São José dos Campos e a RM de Campinas. Mas além disso, e de extrema importância para a análise da região de Sorocaba e sua inserção na econômica macrometropolitana, é

²⁹ O Estado de São Paulo está dividido em 14 Regiões Administrativas (RA), além da Região Metropolitana de São Paulo. Na caracterização da cidade de Sorocaba e sua região são levadas em conta a dimensão de sua região administrativa, sua região de governo e por fim sua aglomeração urbana, chegando à escala da pré-metrópole. A respeito da divisão administrativa do Estado de São Paulo ver SÃO PAULO, 1981.

notável a grande disparidade existente entre a RG de Sorocaba e as RG dos demais pólos macrometropolitanos no que se refere aos investimentos anunciados no Estado.

A RA de Sorocaba é fortemente caracterizada por sua industrialização, uma vez que de 1996 a 2003, 87,46% dos investimentos anunciados se referiam ao setor industrial, e apenas 2,33% ao setor comercial e 8,45% no setor de serviços. No entanto, conforme argumentado anteriormente, o crescimento do setor terciário em detrimento ao secundário na região de Sorocaba a partir da década de 90 pode ser constatado no substancial aumento de 4,28% em 1996, para 20,61% em 2003 nos investimentos anunciados para o setor de serviços, em contrapartida ao decréscimo de 94,01% para 70,38% no mesmo período para o setor industrial, conforme mostra a tabela 11.

A favor dessa característica industrial da região pesam a proximidade com as Regiões Metropolitanas de Campinas e de São Paulo, onde existem, além da grande concentração industrial, os principais aeroportos do Estado, a sua tradição industrial histórica e a sua localização na mais bem estruturada malha viária do país.

Evidencia-se que, se por um lado a indústria é a principal atividade econômica da região, pelo outro ela tem apresentado pouca expressividade estadual, principalmente se considerado, além dos índices apresentados por Campinas e São José dos Campos, mas também o fato de que Sorocaba é considerada um dos pólos da região macrometropolitana, onde ocorre a nova concentração socioeconômica do Estado.

Uma explicação plausível para essa defasagem apresentada pela região é o fato de que Sorocaba não faz parte dos chamados pólos tecnológicos justamente porque, até menos de uma década atrás, era a única cidade sede de uma RA do Estado a não possuir uma universidade pública (IPEA 2001). Essa carência acabou por acarretar na baixa oferta de mão-de-obra especializada e, portanto, na ausência de indústrias de alta tecnologia. A ausência de grandes centros de pesquisa e excelência em ciência, tecnologia e inovação acaba por desestimular novas instalações e o adensamento desses segmentos industriais mais tecnológicos na região.

O setor de serviços, embora em crescimento, encontra-se ainda bastante atrofiado. A atratividade de Sorocaba para prestações de serviços tem uma forte e desleal concorrência direta com a RMSP, sobretudo pela proximidade e facilidade de acesso à metrópole. Estima-se que essa proximidade e influência com a Capital também foi responsável pela protelação

da tão necessária universidade pública em Sorocaba, e acaba por limitar o crescimento e fortalecimento da região de Sorocaba.

Do ponto de vista populacional, a grande concentração socioeconômica se torna mais evidente, conforme aponta a tabela 13. Em 2005, a população total da RA de Sorocaba era aproximadamente de 2.730.000,00. Desse total, 51% é representado apenas pela RG de Sorocaba. Se forem levados em conta os municípios que compõem a AU de Sorocaba, a aglomeração representa 76% do total da RG, sendo que só a cidade de Sorocaba representa 39,90%. Ou seja, com cerca de 560.250 habitantes em 2005, a cidade de Sorocaba representava 1/5 de toda a população residente em sua RA.

Diante de outros indicadores, a RA de Sorocaba apresenta grande heterogeneidade socioeconômica, além da macrocefalia populacional da cidade de Sorocaba. Nas tabelas 14, quanto ao grau de urbanização, é possível observar que apesar de ser uma região bastante urbanizada (tanto a RA e a RG apresentam índice superior a 85%), enquanto que a cidade de Sorocaba chega a 98,80% de urbanização, os municípios de Piedade, Iperó, Ibiúna e Jumirim apresentam menos de 70% de urbanização. Na tabela 15, quanto ao ranking IDHM do Estado de São Paulo, enquanto Sorocaba, São Roque, Itu e Votorantim estão entre as 100 cidades melhor colocadas, as cidades de Ibiúna, Piedade e Tapiraí estão abaixo da 480ª colocação.

A Aglomeração Urbana de Sorocaba é formada pelos municípios de Alumínio, Araçariguama, Iperó, Itu, Mairinque, Salto, Salto de Pirapora, São Roque, Sorocaba e Votorantim³⁰. Como parâmetro para o diagnóstico da Aglomeração Urbana de Sorocaba este capítulo adota uma análise comparativa entre os pólos macrometropolitanos presentes na cartografia apresentada no capítulo anterior.

A primeira questão identificada é a demografia da AU de Sorocaba em relação aos demais pólos metropolitanos. Avaliando os mapas referentes à evolução da taxa anual de crescimento populacional de 1950 a 200, observa-se que o crescimento populacional em Sorocaba foi semelhante ao ocorrido na cidade de Campinas em São Paulo até década de 80, na qual ocorre a queda do crescimento em São Paulo, o que se repete na década seguinte em

³⁰ O diagnóstico da AU de Sorocaba que segue no capítulo foi baseado na pesquisa de iniciação científica desenvolvida com o apoio da FAPESP, no período de novembro de 2004 a abril de 2006, sob a orientação da Profa. Dra. Regina Maria Prosperi Meyer, intitulada “Transformações em curso na Macrometrópole Paulista: o papel da cidade de Sorocaba dentro das dinâmicas Macrometropolitanas”. A iniciação promoveu uma cartografia da AU, com a inclusão do município de Araçoiaba da Serra e a exclusão dos municípios de Salto e São Roque, uma vez que a pesquisa na época indicou que esses municípios excluídos pouco se relacionavam com as dinâmicas urbanas e sociais da cidade de Sorocaba, enquanto que Araçoiaba da Serra se encontra praticamente conurbada com a cidade de Sorocaba. Essa cartografia segue no final deste capítulo.

Campinas. Já São José dos Campos apresenta crescimento superior aos demais pólos metropolitanos desde a década de 60, provavelmente impulsionado pelo desenvolvimento tecnológico da região.

Em 2000, a cidade de Sorocaba apresenta população inferior a Campinas e São José dos Campos, resultado provavelmente da política de localização das universidades no Estado de São Paulo. Essa comparação reforça a defasagem de crescimento e desenvolvimento existente entre os pólos, já argumentado anteriormente com relação às regiões administrativas e de governos.

Quanto à distribuição funcional dentro da Macrometrópole verifica-se que a AU de Sorocaba é composta por municípios predominantemente industriais, com exceção do município de Sorocaba, que se configura entre os pólos diversificados, como Campinas e São José dos Campos.

Porém, com a análise funcional detalhada, nota-se que o município de Salto de Pirapora é classificado como industrial de baixa atividade. Essa classificação pode ser fruto do contexto regional e não exatamente de sua realidade, uma vez que está inserido numa AU predominantemente industrial, além de suas atividades econômicas ligadas ao terciário e ao primário serem de baixa expressividade.

Estima-se que o município de Salto de Pirapora esteja desempenhando o papel de cidade dormitório na AU de Sorocaba, com um grande número de condomínios residenciais ao longo da rodovia Sorocaba - Salto de Pirapora na qual foi instalado um novo Campus da UFSCar em Sorocaba. Essa instalação pode representar um novo eixo de crescimento urbano sentido Salto de Pirapora. Já está prevista a ampliação e duplicação da Rodovia Sorocaba – Salto de Pirapora.

Ainda segundo a análise funcional detalhada, observam-se três municípios industriais de baixa renda: Iperó, Votorantim e Mairinque. Comparando a renda média dos municípios de 1991 a 2000, observamos uma taxa negativa da renda em Iperó e Mairinque, sendo o deste último, resultado da emancipação do município de Alumínio em 1991. Especula-se que, apesar de seus índices urbanísticos não corresponderem a uma aglomeração urbana, a inclusão do município de Iperó na AU se justifica pela localização do Centro Experimental ARAMAR, responsável pelo desenvolvimento de pesquisas nuclear da Marinha do Brasil, e pela proximidade com a mancha urbana de Sorocaba. Como observado anteriormente, Iperó

apresenta uns dos piores índices de desenvolvimento municipal da região e urbanização abaixo da média da AU de Sorocaba.

Quanto aos equipamentos culturais, os dados apresentados apenas confirmam o papel centralizador dos pólos metropolitanos. Porém ao comparar o município de Sorocaba aos demais pólos, observa-se que existe uma falta de incentivo cultural no município, com menos equipamentos culturais em relação a São José dos Campos e Campinas.

Concluí-se que a Aglomeração Urbana de Sorocaba, pertencente ao território de maior complexidade urbana do país, com grande concentração de renda e de atividades produtivas, configura-se como um dos pólos macrometropolitanos. No entanto, apesar de sua grande dimensão e estratégica localização, precisa de um planejamento urbano regional que busque fortalecer a região com um todo, sanando as diferenças socioeconômicas, incentivando o crescimento e desenvolvimento de todos os municípios buscando incrementar o poder de atratividade e centralidade da Aglomeração de Sorocaba.

Tabela 10 - Investimentos anunciados no Estado de São Paulo (1996-2003)

Regiões Administrativas e de Governo	1996-2003		2002		2003	
	Valor	%	Valor	%	Valor	%
	(US\$milhões)		(US\$milhões)		(US\$milhões)	
Total	163.219,23	100,0	14.398,28	100,0	12.969,87	100,0
RMSP	52.942,15	32,44	4.704,93	32,68	4.226,88	32,59
RA Campinas	26.833,15	16,44	2.814,04	19,54	2.015,95	15,54
RG Bragança Paulista	896,95	0,55	451,19	3,13	10,46	0,08
RG Campinas	19.946,44	12,22	1.366,97	9,49	1.402,64	10,81
RG Jundiaí	2.974,17	1,82	123,17	0,86	132,30	1,02
RG Limeira	1.562,59	0,96	567,71	3,94	287,69	2,22
RG Piracicaba	751,96	0,46	78,10	0,54	143,06	1,10
RG Rio Claro	634,35	0,39	220,74	1,53	28,37	0,22
RG São João da Boa Vista	66,69	0,04	6,16	0,04	11,43	0,09
RMBS	7.455,62	4,57	748,52	5,20	982,11	7,57
RG Santos	7.455,62	4,57	748,52	5,20	982,11	7,57
RA São José dos Campos	19.876,12	12,18	2.637,13	18,32	1.575,47	12,15
RG Caraguatatuba	76,27	0,05	5,18	0,04	8,46	0,07
RG Cruzeiro	327,02	0,20	-	0,00	1,82	0,01
RG Guaratinguetá	818,69	0,50	42,25	0,29	23,51	0,18
RG São José dos Campos	12.925,28	7,92	1.834,68	12,74	1.405,68	10,84
RG Taubaté	5.728,87	3,51	755,02	5,24	136,00	1,05
RA Sorocaba	5.532,48	3,39	560,15	3,89	128,38	0,99
RG Avaré	182,73	0,11	3,14	0,02	7,28	0,06
RG Botucatu	224,63	0,14	22,68	0,16	6,17	0,05
RG Itapetininga	648,17	0,40	53,68	0,37	24,96	0,19
RG Itapeva	398,59	0,24	2,03	0,01	3,02	0,02
RG Sorocaba	4.078,36	2,50	478,62	3,32	86,95	0,67

Fonte: Fundação SEADE

Tabela 11 - RA de Sorocaba – Investimentos anunciados, segundo setores de atividade – (1996-2003)

Setores de Atividade	1996-2003		2002		2003	
	Valor	%	Valor	%	Valor	%
	(US\$mi)		(US\$mi)		(US\$mi)	
Total	5.532,48	100,00	560,15	100,00	128,38	100,00
Indústria	4.838,91	87,46	526,60	94,01	90,36	70,38
Comércio	128,93	2,33	8,53	1,52	11,48	8,94
Serviços	467,56	8,45	23,98	4,28	26,46	20,61
Agropecuária e Pesca	1,23	0,02	1,04	0,19	0,08	0,06
Outras Atividades	95,85	1,73	-	0,00	-	0,00

Fonte: Fundação SEADE

Tabela 12 - RA de Sorocaba – Distribuição das unidades locais da indústria e do pessoal ocupado por tipo de unidades, segundo categorias de uso e atividades – (2001)

Categorias de Uso e Atividades	Empresa Unilocalizada		Empresa Multilocalizada	
	ULs	Pessoal Ocupado	ULs	Pessoal Ocupado
TOTAL	100,00	100,00	100,00	100,00
Bens de Consumo Não-Duráveis	37,30	32,68	36,34	37,72
Fabricação de Produtos Alimentícios e Bebidas	12,50	11,68	18,08	16,52
Fabricação de Produtos Têxteis	2,86	3,48	4,67	10,88
Confecção de Artigos do Vestuário e Acessórios	11,03	8,60	4,89	5,33
Preparação de Couros e Fabricação de Artefatos de Couro, Artigos de Viagem e Calçados	0,72	0,79	0,51	0,09
Edição, Impressão e Reprodução de Gravações	4,58	2,42	1,76	1,78
Fabricação de Produtos do Fumo, Móveis e Indústrias Diversas	5,61	5,70	6,42	3,12
Bens Intermediários	51,09	47,21	55,77	39,55
Indústria Extrativa	3,20	1,91	3,84	0,83
Fabricação de Celulose, Papel e Produtos de Papel	1,04	3,19	10,54	2,81
Fabricação de Coque, Refino de Petróleo, Elaboração de Combustíveis Nucleares e Produção de Alcool	0,05	0,12	0,66	0,16
Fabricação de Produtos Químicos	2,79	3,11	4,55	4,94
Fabricação de Artigos de Borracha e Plástico	5,54	7,19	3,46	5,03
Fabricação de Produtos de Minerais Não-Metálicos	13,12	11,76	17,07	6,07
Metalurgia Básica	2,60	3,63	3,32	10,34
Fabricação de Produtos de Metal - Exclusive Máquinas e Equipamentos	12,31	8,91	3,27	2,65
Fabricação de Produtos de Madeira e Reciclagem	10,44	7,39	9,07	6,73
Bens de Capital e de Consumo Duráveis	11,61	20,12	7,89	22,72
Fabricação de Máquinas e Equipamentos	5,43	6,86	2,30	7,69
Fabricação de Máquinas, Aparelhos e Materiais Elétricos	2,24	5,63	2,66	3,80
Fabricação de Material Eletrônico e de Aparelhos e Equipamentos de Comunicações	0,60	1,23	0,77	4,56
Fabr. de Equip. de Instrument. Médico-Hospit., Instr. de Precisão e Óticos, Equip. p/ Automação Industrial, Cronômetros e Relógios	0,60	1,10	0,58	1,02
Fabricação e Montagem de Veículos Automotores, Reboques e Carrocerias	2,02	4,43	1,34	4,12
Fabricação de Outros Equipamentos de Transporte	0,72	0,87	0,24	1,54

Fonte: Fundação Seade. Pesquisa da Atividade Econômica Paulista - Paep 2001.

Tabela 13 - R.G. de Sorocaba – População total (1991, 2000, 2005)

Localidade	1991	2000	2005	% 2005	1991/2005	Taxa cresc. anual
	2.005.788	2.463.754	2.727.246	100,00	36,00	2,20
R. G. de Sorocaba	979.080	1.250.661	1.405.126	100,00	43,50	2,60
Alumínio	13.766	15.252	16.335	1,20	18,70	1,20
Araçariguama	6.920	11.154	13.216	0,90	91,00	4,70
Araçoiaba da Serra	14.544	19.816	23.027	1,60	58,30	3,30
Ibiúna	49.187	64.384	73.396	5,20	49,20	2,90
Iperó	10.575	18.384	22.017	1,60	108,20	5,40
Itu	107.314	135.366	151.268	10,80	41,00	2,50
Jumirim	1.639	2.196	2.481	0,20	51,40	3,00
Mairinque	29.439	39.975	46.188	3,30	56,90	3,30
Piedade	43.581	50.131	53.561	3,80	22,90	1,50
Pilar do Sul	19.488	23.948	26.299	1,90	34,90	2,20
Porto Feliz	36.936	45.514	49.647	3,50	34,40	2,10
Salto de Pirapora	25.344	35.072	41.174	2,90	62,50	3,50
Salto	72.333	93.159	104.479	7,40	44,40	2,70
São Roque	56.980	66.637	71.695	5,10	25,80	1,70
Sorocaba	379.006	493.468	560.250	39,90	47,80	2,80
Tapiraí	5.734	8.570	10.429	0,70	81,90	4,40
Tiete	25.566	31.710	35.762	2,50	39,90	2,40
Votorantim	80.728	95.925	103.902	7,40	28,70	1,80

Fonte: Fundação SEADE

Tabela 14 - RG de Sorocaba – Grau de Urbanização (2000-2005)

Localidade	2000	2001	2002	2003	2004	2005
R. A. de Sorocaba	83,5	83,9	84,3	84,7	85,0	85,0
R. G. de Sorocaba	86,9	87,2	87,6	87,9	88,2	87,8
Alumínio	90,0	90,2	90,3	90,5	90,7	90,8
Araçariguama	64,9	66,2	67,5	68,7	69,9	71,0
Araçoiaba da Serra	69,0	70,1	71,1	72,0	73,0	73,9
Ibiúna	33,2	35,2	37,1	39,0	40,8	32,4
Iperó	68,8	70,1	71,2	72,4	73,5	63,6
Itu	91,6	91,8	92,0	92,2	92,4	92,6
Jumirim	49,8	51,2	52,6	53,9	55,2	56,4
Mairinque	85,9	86,4	86,8	87,2	87,7	88,1
Piedade	44,0	44,9	45,9	46,8	47,7	48,6
Pilar do Sul	73,0	73,6	74,2	74,7	75,3	75,9
Porto Feliz	80,4	80,8	81,2	81,6	82,0	82,4
Salto de Pirapora	78,1	78,9	79,6	80,3	81,0	81,7
Salto	98,8	98,9	98,9	98,9	99,0	99,0
São Roque	73,1	73,6	74,1	74,6	75,0	75,5
Sorocaba	98,6	98,7	98,7	98,8	98,8	98,8
Tapiraí	67,5	68,9	70,2	71,5	72,7	73,9
Tiete	90,4	90,7	91,0	91,2	91,5	91,7
Votorantim	96,7	96,7	96,8	96,9	96,9	97,0
Média	75,2	75,9	76,6	77,3	77,9	77,4

Fonte: Fundação SEADE

Tabela 15 - RG de Sorocaba – IDHM Ranking Estado de São Paulo (1980, 1991, 2000)

Localidade	1980	1991	2000
Alumínio	NA	NA	267
Araçariguama	NA	NA	397
Araçoiaba da Serra	287	282	280
Ibiúna	391	526	552
Iperó	122	168	322
Itu	181	116	83
Jumirim	NA	NA	202
Mairinque	183	160	163
Piedade	345	493	487
Pilar do Sul	363	402	366
Porto Feliz	198	153	169
Salto de Pirapora	276	507	386
Salto	175	143	112
São Roque	148	181	59
Sorocaba	53	40	38
Tapiraí	450	524	583
Tiete	45	50	105
Votorantim	186	174	90

Fonte: Fundação SEADE

Tabela 16 - AU de Sorocaba – Classificação e indicadores da rede urbana. Principais categorias: Renda familiar, anos de estudo e infra-estrutura (1991).

Categorias: Renda familiar, anos de estudo e infraestrutura (1991):									
Categoria	População Total	Renda familiar per capita Total	Anos de estudo	% Domicílios Urbanos Particulares Permanentes com:					
				Energia elétrica	Telefone	Coleta de lixo	Fossa Séptica	Rede Esgoto	Rede Água
Sorocaba – Aglomeração Urbana									
Alumínio	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Iperó	10.472	51.093,11	4,2	99,3	20,9	89,4	1,0	26,3	90,3
Itu	105.852	71.457,68	4,71	99,9	20,6	96,6	1,5	93,1	96,5
Mairinque	42.917	67.011,50	4,55	99,3	17,3	89,6	6,5	77,9	91,7
Salto	71.970	62.750,43	4,4	99,7	19,8	92,9	2,4	90,6	95,7
Salto de Pirapora	23.994	36.382,56	3,52	99,7	13,2	97,0	4,6	79,2	94,6
São Roque	63.426	64.933,05	4,4	99,8	26,5	91,2	13,6	65,9	85,9
Sorocaba	374.772	80.692,34	5,3	99,7	22,9	97,7	1,8	94,5	98,3
Votorantim	80.451	50.596,99	4,41	99,2	14,6	95,5	0,9	86,5	97,2

Fonte: IPEA (2001).

Tabela 17 - AU de Sorocaba – Indicadores urbanos: dados quanto à participação do PIB da agropecuária, indústria, comércio e serviços no PIB total. (1996)

Município	PIB per capita (US\$)	PIB (US\$1000)	Participação do PIB da agropecuária no PIB total (%)	Participação do PIB da indústria no PIB total (%)	Participação do PIB do comércio no PIB total (%)	Participação do PIB do setor serviços no PIB total (%)
Alumínio	2694	35729	48,9	3,9	4,9	42,3
Araçoiaba da Serra	4044	69261	66,5	3,2	0,8	29,5
Iperó	3360	47993	27,3	11	1,6	60
Itu	8585	1051858	40,9	18,8	3,9	36,4
Mairinque	8714	281850	37,2	16,5	0,3	45,9
Salto	13496	1173159	40,7	4,6	4,5	50,2
Salto de Pirapora	11318	344973	46,3	2,8	2,5	48,4
São Roque	4936	303301	4,7	28	5,7	61,6
Sorocaba	7752	3345522	29,8	4,9	6,2	59,1
Votorantim	11084	966394	26,8	11,9	6,1	55,2

Fonte: SNIU (1996)

Tabela 18 - AU de Sorocaba – Indicadores urbanos: Área do município e densidade demográfica

Município	Área do município (km ²)	Densidade demográfica (hab./km ²)
Alumínio	83,9	181,8
Araçoiaba da Serra	256,1	77,2
Iperó	171,4	111,9
Itu	641,6	210,9
Mairinque	210,2	188,8
Salto	134,6	692,1
Salto de Pirapora	281	124,9
São Roque	308,3	215,5
Sorocaba	450,2	1098,7
Votorantim	184,4	520,3

Fonte: SNIU (2000)

Fig1 Perímetro urbano do povoado rarefeito da Vila Bandeirante de Nossa Senhora da Ponte de Sorocaba. Cerca de 1770. Publicado em PRESTES 2001.

Fig2. Limites da Próspera Vila Tropeira de Nossa Senhora da Ponte de Sorocaba. 1839. Publicado em PRESTES 2001.

Fig3. Perímetro urbano da cidade de Sorocaba. 1887. Publicado em PRESTES 2001.

Fig4. Regiões Administrativas do Estado de São Paulo. Edição da autora. Fonte IGC 2007.

Fig5. Região de Governo de Sorocaba. Edição da autora. Fonte IGC 2007.

Fig6. Plano regional de Sorocaba, 1978. Fonte: ABIBE, 1989.

Mapa 12- Aglomeração Urbana de Sorocaba – Composição Proposta

Fonte: LUME – Laboratório de Urbanismo da Metrópole

Cartografia realizada pela autora

Mapa 13- Aglomeração Urbana de Sorocaba – População Total

Fonte: LUME – Laboratório de Urbanismo da Metrópole

Cartografia realizada pela autora

Mapa 14- Aglomeração Urbana de Sorocaba – Renda Média

Fonte: LUME – Laboratório de Urbanismo da Metrópole
Cartografia realizada pela autora

Mapa 15- Cidade de Sorocaba – Evolução Mancha Urbana 1800-1950

Fonte: PM Sorocaba
Cartografia realizada pela autora

Mapa 16- Cidade de Sorocaba – Evolução Mancha Urbana 1960-1990

Fonte: PM Sorocaba

Cartografia realizada pela autora

Mapa 17- Cidade de Sorocaba –Evolução da Mancha Urbana 2006

Fonte: PM Sorocaba

Cartografia realizada pela autora

Capítulo 4
REGIÃO METROPOLITANA DE SOROCABA
APRESENTAÇÃO E CONCLUSÕES

A partir da década de 50, o Brasil passou a ser palco de um acelerado processo de urbanização³¹ e em cerca de duas décadas grandes cidades se formaram sob uma infraestrutura urbana precária que denunciava uma grande desigualdade social além da abstenção do poder público. Em frente ao agravamento crescente das áreas urbanizadas, o Governo se pôs a discutir a formação das unidades territoriais, seus papéis e instrumentos de gestão.

Dentre as figuras em debate, as regiões metropolitanas ganharam destaque devido à grande concentração populacional e de atividades econômicas e pelo alto grau de dificuldade de gerenciamento e atribuição de responsabilidades, uma vez que as questões de interesse público remetiam a um grupo de municípios. Fazia-se necessário discutir as questões da gestão urbana e metropolitana e a função e deveres dos níveis de governo (Município, Estado e União)

Dessa forma, este trabalho tem por objetivo apresentar a evolução, nas últimas décadas, da avaliação das unidades territoriais, como “aglomeração urbana”, “metrópole” e “região”, e do arcabouço jurídico ao qual competem suas instituições e organizações. Não se trata da conceitualização desses entes territoriais, mas da compreensão de como o poder público, através de suas legislações, vem lidando com organização de seu território. O foco do trabalho são os processos de metropolização e regionalização no Estado de São Paulo, sede da mais complexa rede urbana no país.

Chega-se assim às questões da metropolização da cidade de Sorocaba, da institucionalização de sua RM, da composição de seus municípios e das dinâmicas metropolitanas em seu território. É apresentado em caráter expositivo o projeto de lei em tramitação que cria a Região Metropolitana de Sorocaba e dá outras providências.

³¹ DÉAK, 2004.

4.1. Considerações quanto à metropolização e regionalização no Brasil

Constituições Federais e os Estatutos da Cidade e da Metrpole

“A Repblica federativa no Brasil uma federao com 3 nveis de governo. A Constituio vigente, de modo a no comprometer a Federao e no ferir a autonomia estadual e municipal, estabelece uma equitativa distribuio de poderes e uma descentralizao administrativa repartida entre a Unio, os Estados federados e os municpios.” (RONCA, ZAHN, BIRKHOLZ, 1992)

Para a compreenso dos processos de metropolizao e regionalizao no Brasil imprescindvel ressaltar a organizao poltica do pas em trs nveis de poderes e compreender as atribuies dadas a cada um deles pela Constituio federal no que se refere ao espao urbano; a promoo do desenvolvimento urbano competncia atribuda Unio, ao Estado e ao Municpio.

Historicamente a figura da Regio Metropolitana surge no cenrio poltico em 1967³², com a Constituio federal imposta pelos militares. Segundo o sistema federativo, conferia ao Estado federado competncia para equacionar as questes de interesse pblico que a constituio no tivesse expressamente atribudo Unio ou ao Municpio. E ainda de acordo com a constituio, as questes de interesse de mais de um municpio incidiam automaticamente sob o Estado Federado por fra dos poderes residuais.

No entanto, a constituio tambm previa Unio a atribuio de definir e estabelecer as regies metropolitanas, atravs de lei complementar, instituindo um modelo nico de gesto para todas as RMs (Regio Metropolitana), invadindo a esfera de competncia do Estado e ignorando as peculiaridades e necessidades particulares de cada metrpole.

Dessa maneira, os Estados dispunham de poder constitucional para legislar e agir concretamente com o objetivo de solucionar os problemas suscitados pelas regies metropolitanas, bem como para definir quais seriam as funes e servios de interesse metropolitano. Alm disso, era de competncia estadual, atravs de lei estadual, a organizao dos municpios.

³² A anlise da Constituio Federal de 1967 foi baseada no trabalho de LOMAR, 1991. In: FUNDAP, 1991

Em 1973, através de lei complementar, foram criadas as oito primeira RMs no Brasil: Belém, Belo Horizonte, Curitiba, Fortaleza, Porto Alegre, Recife, Salvador e São Paulo. No ano seguinte, foi criada a RM do Rio de Janeiro.

O modelo rígido de gestão definia os serviços comuns de interesse metropolitano, e a existência de conselho deliberativo (de predominância estadual) e conselho consultivo, dos quais os municípios se desinteressavam em participar. O modelo, centrado na figura do governador, permitia que este ignorasse os conselhos e tratasse diretamente com os prefeitos. O Estado federado não considerava seus os serviços comuns de interesse metropolitano, eles eram comuns aos municípios que integravam a RM, que não dispunham de poder para atuar uns sobre os outros, resultando num vazio em matéria de responsabilidade.

Com a Constituição federal de 1988³³, um novo sistema de descentralização política foi instaurado, sem subordinação hierárquica entre os entes. O município passa a ser integrante do pacto federativo nacional, resultando na autonomia municipal e na capacidade de se auto-organizar. O município deixa de se relacionar de forma subordinada ao Estado ou a União, devendo se sujeitar apenas à Constituição Federal e à sua própria Lei Orgânica. Os Estados possuem, com relação aos municípios, maior autonomia constitucional, tendo participação direta no Senado, Poder Judiciário e podem propor emendas à Constituição federal.

“A lei Maior de 1988 definiu, como de competência municipal, a organização e prestação, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão; dos serviços público de interesse local; a promoção do ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano, como também observa a legislação estadual, a criação, organização e supressão de distritos.” (GOUVÊA, 2005, p.35)

A Constituição delega principalmente ao município a função de promover o desenvolvimento urbano em seu território, não significando a exclusão dos demais níveis de governo dessas funções. O Estado pode e deve desencadear ações concretas de desenvolvimento urbano, especialmente nas RMs e AUs. A Constituição também trás o “plano diretor” como instrumento municipal básico da política de desenvolvimento e

³³ A análise da Constituição Federal de 1988 foi baseada no trabalho de LOMAR, 1991. In: FUNDAP, 1991 e de GOUVÊA, 2005

expansão urbana, a fim de garantir o efetivo comprimento da função social da propriedade urbana.

A constituição atribuiu aos Estados federais, mediante lei complementar, a instituição das Regiões Metropolitanas, Aglomeração Urbana e Microrregiões “para integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum. As funções públicas de interesse comum, por afetarem ou repercutirem sobre os territórios de dois ou mais municípios, extrapolando o interesse local de um município, competem ao Estado federado, atuando em colaboração com os municípios agregados” (LOMAR, 1991. In: FUNDAP, 1991).

No entanto a Constituição não caracteriza nenhum desses entes territoriais³⁴, deixando a conceitualização a cargo das Constituições Estaduais. Dessa forma, cada Estado tem a capacidade de avaliar seus entes territoriais e suas especificidades para sua criação e gestão. Por outro lado, ao deixar que cada Estado caracterizasse suas RMs, AUs e microrregiões, a Constituição acabou gerando disparidades entre os entes territoriais de cada Estado.

Ainda que representando uma evolução para a política urbana, a Constituição de 88 ainda deixou lacunas quanto às formas de organização territorial e política das AUs e microrregiões, e a necessidade de instrumentos urbanísticos. A questão da política urbana aparece na Constituição federal de 88 nos artigos 182 e 183. Para regulamentá-los é elaborado um projeto de lei, que passaria por 10 longos anos de tramitação até a sua aprovação na lei nº 10.257, em 10 de julho de 2001, denominada Estatuto da Cidade.

Com o intuito de garantir a função social da cidade e da propriedade, o Estatuto da Cidade viabiliza aos municípios uma nova forma de realizar o planejamento urbano, além de um conjunto de instrumentos de intervenção na produção do espaço urbano, no mercado de terras e nos mecanismos da segregação sócio-espacial.

³⁴ DE AMBROSIS, 2001 propõe as seguintes definições:

"Por **microrregião** identificamos um território compreendendo vários municípios, com características peculiares de homogeneidade quanto à polarização, necessidades, potencialidades, etc..., que os diferenciam do território circundante. Pressupõe uma realidade social e econômica que pode envolver funções públicas de interesse comum a municípios limítrofes.

Aglomeração urbana [...] pressupõe uma realidade social e econômica cuja característica é uma área urbanizada mais ou menos contínua, envolvendo municípios limítrofes e múltiplas funções de interesse comum.

Região Metropolitana pressupõe uma realidade social e econômica cujo centro dinâmico é a metrópole, pólo de atração (e/ou dominação) de um grande espaço de produção e consumo, e cuja manifestação é a intensa urbanização que dá origem a múltiplas funções de interesse comum aos municípios limítrofes que a contêm".

As diretrizes e instrumentos contidos no Estatuto podem ser divididos em três partes: um conjunto de novos instrumentos urbanísticos que visam persuadir o uso e ocupação do solo; a concepção da gestão democrática e participativa; e a regulamentação de terras ocupadas e não tituladas. São eles: IPTU progressivo no tempo; Edificação e parcelamento compulsórios; Desapropriação com pagamentos em títulos; Direito de preempção; Operações urbanas consorciadas; Outorga onerosa de construir; Transferência do direito de construir; e Direito de superfície

Regulamentados esses instrumentos no plano Diretor, e estipulada a área de intervenção, a prefeitura consegue dizimar os espaços urbanos não utilizados ou subutilizados à mercê da especulação do valor da terra, adensar o uso nas áreas urbanas com melhor infraestrutura além de ampliar a participação do capital privado na produção da cidade. Evita-se com essas medidas o espraiamento da área urbana, o adensamento das regiões periféricas, a subutilização das áreas centrais, o desperdício dos investimentos públicos em áreas já dotadas de infra-estrutura, além de reverter o processo de exclusão sócio-econômico, já tão comum nas cidades, principalmente nas metrópoles.

Com o objetivo de estabelecer uma conexão entre o poder público e os diferentes segmentos da sociedade, o Estatuto promove uma nova concepção de planejamento urbano, onde há um comprometimento com a realidade, a viabilização de instrumentos para a realização das propostas e, principalmente, a participação obrigatória da população não só na aprovação, mas como também na execução dos planos diretores.

Para tanto o Estatuto prevê a iniciativa popular de projeto de lei e de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano, além de instrumentos como conferências e conselhos de política urbana nos âmbitos nacional, estadual e municipal, audiências e consultas públicas, e o orçamento participativo. Ainda quanto à ampliação da participação popular na esfera das intervenções, está previsto no Estatuto o instrumento de Estudo de Impacto de Vizinhança, para o qual a população deve ser consultada na promoção de mudanças na cidade.

Por fim, uma das grandes iniciativas do Estatuto é o enfrentamento da questão fundiária urbana na chamada ‘cidade ilegal’ (MARICATO In: ARANTES; MARICATO; VAINER, 2000, p.165). Por décadas, o poder público insistiu em ignorar a existência das inúmeras ocupações irregulares, ilegais ou clandestinas, frutos da produção excludente da ‘cidade legal’. Depois da aceitação e de uma exaustiva reflexão sobre a problemática, convergiu-se na idéia de que a urbanização nessas áreas já é consolidada e a remoção, exceto

em casos específicos, geraria mais danos e traumas para a população residente, sendo assim a melhor opção para a resolução, a regularização dessas áreas para a provisão da infra-estrutura urbana necessária.

Assim, o Estatuto prevê, para a regulamentação desses assentamentos, instrumentos que garantam a titularidade da terra para seu verdadeiro morador, driblando dessa forma os morosos processos jurídicos, que acabaram sempre intervindo de forma negativa na luta pela terra urbana. O Estatuto aprovado no Congresso antevia dois instrumentos de regulamentação fundiária: o usucapião (inclusive coletivo) para posses em terrenos privados e a concessão do direito real de uso para imóveis públicos ocupados por posseiros. No entanto, a regulamentação de áreas públicas foi vetada sob o argumento de que validar os assentamentos existentes contribuiria para novas ocupações - inclusive em áreas de proteção ambiental – ignorando a real motivação para as invasões, que consiste na produção excludente da cidade.

A aprovação do Estatuto da Cidade representou para a história do planejamento urbano brasileiro um triunfo na batalha pelo direito à cidade. No entanto, o sucesso da implementação da função social da propriedade e da cidade depende da sua aplicação nos Planos Municipais.

A maior parte dos técnicos hoje responsáveis pelo planejamento urbano nos municípios brasileiros descende de uma política urbana de “matriz modernista” (MARICATO In: ARANTES; MARICATO; VAINER, 2000, p.125) e do plano–discurso, apresentando dessa forma inaptidão conceitual para introduzir a nova concepção de gestão democrática e participativa. Por sua vez, a população brasileira insiste em ignorar a magnitude de seus direitos. Logo, se de uma parte não existe a iniciativa do planejador por uma gestão democrática e participativa, da outra não existe a organização e o conhecimento dos meios legais necessários para essa conquista.

Outra questão é o fato dos instrumentos e diretrizes do Estatuto serem passíveis de uma variedade de interpretações. Enquanto que por um lado o texto reduzido e de linguagem simplificada facilita a leitura e compreensão, e a liberdade de interpretação favorecer a sua aplicação a diferentes contextos urbanos, por outro lado também podem contribuir e até mesmo promover uma política pífua, na qual os instrumentos, mesmo que previstos no Plano Diretor, dependam de inúmeras e exaustivas leis para especificação, de modo que nunca saíam do papel.

Na tentativa de preencher a lacuna deixada pelo Estatuto da Cidade ao que se refere ao Planejamento Metropolitano e Regional³⁵ está em tramitação na Câmara o Estatuto da Metrópole – Projeto de Lei nº 3640/2004. O Projeto traz como justificativa a inexistência de um arcabouço institucional que ampare a “questão metropolitana”. O Estatuto da Metrópole foi pensado para permitir a execução das ações de cunho urbano-regionais, previstas na Constituição Federal, sem necessidade de regulamentações complementares.

O Estatuto da Metrópole estabelece em primeiro lugar a conceituação, identificação e atualização das Regiões Metropolitanas, Aglomerações Urbanas, Microrregiões e Regiões, nas suas diferentes possibilidades de instituição, e tem por objetivo instituir diretrizes para a Política Nacional de Planejamento Regional Urbano (PNPRU), criar o Sistema Nacional de Planejamento e Informações Regionais Urbanas (SNPIRU) e dar outras providências.

Extremamente oportuno, o Projeto de Lei finalmente vislumbra a dimensão regional no planejamento urbano no Brasil. No entanto, alguns pontos merecem ser melhor debatidos. Exemplificando esses pontos, em primeiro lugar, o Projeto trás os fundamentos da PNPRU entendendo de uma maneira restrita a dimensão regional-urbana como “o agrupamento de Municípios limítrofes, que têm por finalidade integrar a organização, o planejamento e a execução das funções públicas de interesse comum”. A dimensão regional-urbana está muito além das necessidades das funções públicas de interesse comum que envolve mais de um município. A caracterização errônea desse ente compromete a própria idealização da PNPRU.

Quanto à conceituação dos entes territoriais RM, AU e MR³⁶, os critérios propostos estão completamente superados por se apoiarem unicamente em critérios demográficos e de

³⁵ A versão anterior do projeto de lei continha um capítulo relativo às áreas metropolitanas, o qual foi retirado, por ter sido considerado inconstitucional, entendendo-se que se tratava de competência exclusiva dos Estados.

³⁶ Estatuto da Metrópole Art. 6º:

I – região metropolitana: é o agrupamento de Municípios limítrofes, que apresente, cumulativamente, as seguintes características: um núcleo central com, no mínimo, 5% da população do País ou dois núcleos centrais que apresentem, conjuntamente, no mínimo, 4% da população nacional; taxa de urbanização acima de 60%, para cada um dos Municípios integrantes da região; população economicamente ativa residente nos setores secundário e terciário de, no mínimo, 65%, considerado cada um dos Municípios integrantes da região; urbanização contínua em, no mínimo, 50% dos Municípios componentes da região.

II – aglomeração urbana: é o agrupamento de Municípios limítrofes, que apresente, cumulativamente, as seguintes características: um núcleo central com, no mínimo, 2,5% da população do País ou dois núcleos centrais que apresentem, conjuntamente, no mínimo, 2% da população nacional; taxa de urbanização acima de 60%, para cada um dos Municípios integrantes da região; população economicamente ativa residente nos setores secundário e terciário de, no mínimo, 65%, considerado cada um dos Municípios integrantes da região; urbanização contínua em, no mínimo, 20% dos Municípios componentes da região.

III – microrregião: é o agrupamento de Municípios limítrofes, que apresente, cumulativamente, as seguintes características: um núcleo central com, no mínimo, 0,5% da população do País; taxa de urbanização acima de 40% no Município central; população economicamente ativa residente nos setores secundário e terciário do município central de, no mínimo, 45%

ocupação. Excluí-se dessa maneira toda a análise das funções, atividades e elementos que caracterizam a natureza de cada um desses entes territoriais. O estudo do IPEA³⁷, no qual se baseiam os critérios de conceituação e caracterização dessas unidades territoriais não vislumbra o estudo das dinâmicas regionais estabelecidas entre os municípios, que transcendem o número de habitantes e a forma como estes se distribuem no espaço.

Quanto aos instrumentos da PNPRU, o Estatuto se baseia na elaboração de planos específicos. A execução das propostas pretende ser atribuída ao Ministério das Cidades. Porém deve-se explicitar o papel dos três níveis de governo (Município, Estado e União) na elaboração desses planos, bem como garantir que as especificidades de cada unidade territorial sejam respeitadas, sem que haja um retrocesso a um modelo único ineficiente. Aliás, os três níveis de governo devem estar presentes, e com seus papéis e formas de atuação e composição, em todas as etapas, planos, conselhos e sistemas que envolvam as questões regionais e metropolitanas.

O Estatuto também propõe a criação do Fundo Nacional de Planejamento e Informações Regionais Urbanas como unidade de captação, investimento e financiamento. E nesse quesito é fundamental questionar a gestão e distribuição dos recursos, que deverá ser controlado por um Conselho de Orientação, que será composto por membros do Ministério das Cidades e do Grupo de Assessoramento Técnico. Por sua vez, esse Grupo de Assessoramento será composto por representantes do Ministério das Cidades, do Conselho das Cidades, das RM, AU, Microrregiões e RIDES, do FNEM e de representantes da sociedade civil.

Debater a proposta do projeto de lei do Estatuto da Metrópole é de extrema importância para garantir que ele atenda a realidade regional-urbana no Brasil e sua aplicabilidade seja viável nas diferentes metrópoles, aglomerações urbanas e microrregiões brasileiras.

³⁷ Segundo o próprio estudo do IPEA, 2001, as aglomerações urbanas podem ser de dois tipos: espaço urbanizado contínuo e espaço urbanizado descontínuo. No entanto nesse estudo foram consideradas apenas as AU formadas por espaços urbanizados contínuos pois os indicadores não permitiam identificar aquelas sem espaço urbanizado contínuo, cuja integração se dá por complementaridade de funções. Os critérios para delimitação das AU formam:

1. Núcleo central de aglomeração urbana: população mínima de 200mil habitantes. No caso de dois núcleos, 150 mil habitantes.
2. Aglomeração urbana: concentração populacional de 60 hab/Km²; predominância de atividade urbana, com índice de 65% para os setores secundário e terciário; e integração dos municípios.

Regionalização e Metropolização no Estado de São Paulo

“É preciso reconhecer, no espaço, as características que identificam as unidades regionais, em suas homogeneidades e em sua diversidade territorial, caracterizadas tanto pelos sistemas naturais, como pelos constituídos. Este reconhecimento e sua tradução em sua estrutura de organização territorial, composta de espaços regionais delimitados e identificados, através de suas relações internas e externas e de suas hierarquias de polarização, pode-se chamar regionalização” (RONCA, ZAHN, BIRKHOLZ, 1992)

Ao final da década de 60, inúmeros estudos já atentavam para a abordagem do planejamento urbano a nível regional, sobretudo no Estado de São Paulo. O desenvolvimento econômico e urbano em ritmo acelerado exigiu do poder público a inserção da dimensão regional na pauta do planejamento do seu território, pois a regionalização do Estado se mostrava necessária para nortear as ações do governo.

Em 1966, o governo do Estado de São Paulo junto ao FAUUSP/CPEU – Centro de Pesquisas e Estudos Urbanísticos – formularam a primeira Proposta de Regionalização do Estado de São Paulo, pautada numa regionalização única de todos os órgãos estaduais e na criação de duas categorias administrativas intermediárias entre Município e Estado; a Sub-região e a Região. Essa proposta foi finalizada em 11 regiões e 51 sub-regiões. A “cidade pólo” dessas divisões era sempre excêntrica com relação à área, sempre a mais importante e a mais próxima da capital do Estado.

O governo do São Paulo adota em 1967 a primeira divisão regional, com a criação de 10 Regiões Administrativas: São Paulo, Litoral, Vale do Paraíba, Sorocaba, Campinas, Ribeirão Preto, Bauru, São José do Rio Preto, Araçatuba e Presidente Prudente. A Regionalização tinha por objetivo minimizar os desequilíbrios entre as diferentes partes do território paulista, o melhor aproveitamento dos recursos existentes e a descentralização da máquina administrativa. Em 1970 é feito um ajuste formal na delimitação, acrescentando a RA de Marília.

Em 1984 um novo modelo de estruturação regional é adotado, com alteração quanto ao posicionamento institucional e administrativo frente à regionalização. Procurava-se evitar a excessiva centralização administrativa e ampliar a visão de conjunto para a organização no território dos equipamentos de infra-estrutura, principalmente no que dizia respeito à urbanização e industrialização.

Com a Constituição Federal de 88, torna-se atribuição do Estado federado a criação das RMs, AUs e microrregiões. A Constituição Estadual de 89 entende as Regiões Metropolitanas como entidade intergovernamental pública de caráter territorial, e não somente um conselho normativo e deliberativo. A gestão das AUs e microrregiões se daria através da criação de órgãos colegiados normativos e deliberativos; os conselhos de desenvolvimento regional. Uma nova política para a delimitação regional é proposta, criando-se 42 Regiões de Governo.

Em 1994, o Estado de São Paulo, através do Emplasa lança o Plano Metropolitano da Grande São Paulo 1994/2010, com os objetivos de dotar o governo de um instrumento adequado para implementar sua política de desenvolvimento regional na RMSP, de melhorar as condições da vida urbana, e de preparar a RMSP para cumprir seu papel no contexto das metrópoles mundiais, entre outros.

O Plano, caracteristicamente imbuído nas raízes do planejamento estratégico, situa sua atuação no contexto da economia global na qual se insere o País e sua rede de cidades. As diretrizes do Plano estão condicionadas aos processos decisórios nos setores públicos e privado e se caracterizam pelo favorecimento do livre desempenho das atividades e propiciam a abertura de frentes de aplicação dos capitais disponíveis.

A elaboração do Plano buscou criar uma ruptura com o modelo tecnocrata e modernista, criticando o formalismo e os diagnósticos e prognósticos regionais técnicos, procurando criar cenários de desenvolvimento regional integrados. Os principais critérios adotados foram: privilegiar a natureza metropolitana em todas as abordagens; orientação para os aspectos estratégicos, privilégio para abordagens com relação à evolução recente, aos processos em curso e as tendências verificadas; e horizontes limitados de 1970 a 2010.

O Plano serviu e serve como referência ao planejamento metropolitano no Brasil, apesar de suas inúmeras lacunas, sobretudo ao que se refere à sua gestão. No fim de seu horizonte, o que se evidencia é que o modelo de planejamento estratégico também não atendeu as necessidades da Grande São Paulo, e o cenário metropolitano que se encontra em 2010 não é aquele que se almejava há 15 anos. Os questionamentos a respeito dos processos de metropolização e regionalização, e das possibilidades de gestão e planejamento persistem.

“O fenômeno metropolitano é hoje comum a uma grande diversidade de países. Tal fenômeno tem gerado inúmeros problemas e dificuldades para os quais parece não haver soluções consideradas totalmente satisfatórias. Esses problemas e dificuldade resultam da própria importância e da complexidade

das regiões metropolitanas, bem como das resistências que se apresentam a sua instituição” (GOLVÊA, 2005, p.27)

Atualmente existem no Brasil 26 RMs³⁸ formalmente constituídas. No entanto, os critérios utilizados para a instituição dessas metrópoles variaram de acordo com as Constituições estaduais, não havendo assim uma caracterização única para as tão distintas metrópoles brasileiras, podendo-se afirmar que muitas dessas metrópoles na verdade se tratam de Aglomerações Urbanas ou até mesmo Microrregiões. Mas independente das diferenças entre as Constituições estaduais e entre a composição das RMs, não existem de fato nem a institucionalização e nem a gestão metropolitana no Brasil.

A falta de um arcabouço jurídico-institucional específico para os municípios metropolitanos pode finalmente começar a ser resolvida com o tão almejado Estatuto da Metrópole. Porém, no formato em que o projeto de lei se apresenta, como uma carta de boas intenções, sem um debate mais profundo em escala nacional, o Estatuto pode não ter a aplicabilidade necessária, se tornando apenas mais um discurso.

No entanto ainda existem fatores que vão além da legislação. É notória a quantidade de agentes públicos e privados que atuam no território metropolitano. Mediar os diversos interesses depende de uma estrutura de gestão metropolitana, que contemple a iniciativa privada e a opinião pública junto ao poder público no planejamento urbano-regional e na administração dos recursos.

Ao longo de décadas o Brasil procura resolver a “questão metropolitana”. O que se percebe é que, entre constituições, planos e leis, a situação agravante das Metrópoles persiste às intervenções dos agentes públicos e privados, seguindo as dicotomias da riqueza e miséria e do desenvolvimento econômico e a exclusão social.

³⁸ São elas: Região Norte – Belém, Macapá, Manaus; Região Nordeste – Aracaju, Cariri, Fortaleza, João Pessoa, Maceió, Natal, Recife, Salvador, São Luís, Sudoeste Maranhense; Região Centro-Oeste – Goiânia, Vale do Rio Cuiabá; Região Sudeste – Baixada Santista, Belo Horizonte, Campinas, Rio de Janeiro, São Paulo, Vale do Aço, Vitória; Região Sul – Curitiba, Londrina, Maringá, Porto Alegre. Fonte: IBGE.

4.2. Questionamentos quanto ao processo de metropolização de Sorocaba

Conforme apresentado, a Constituição Brasileira estabelece que seja competência dos estados, 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. A Constituição do Estado de São Paulo definiu que a matéria deveria ser objeto de Lei Complementar, e estabelece:

- a) que a unidade regional seja criada através de lei complementar;
- b) que o projeto de lei complementar seja instruído com o parecer da Secretaria de Planejamento e Gestão que demonstre a existência das características legais para a criação de Região Metropolitana, Aglomeração Urbana e ou Microrregião;
- c) que o projeto de lei complementar seja instruído com o resultado da audiência aos Municípios interessados, favoráveis ao desenvolvimento integrado.

A Constituição Estadual também trás no art153 a definição de seus entes territoriais:

“- Considera-se RM o agrupamento de Municípios limítrofes que assuma destacada expressão nacional, em razão de elevada densidade demográfica, significativa conurbação e de funções urbanas e regionais com alto grau de diversidade, especialização e integração socioeconômica, exigindo planejamento integrado e ação conjunta permanente dos entes públicos nela atuantes;

- Considera-se AU o agrupamento de Municípios limítrofes que apresente relação de integração funcional de natureza econômico-social e urbanização contínua entre dois ou mais Municípios ou manifesta tendência nesse sentido, que exija planejamento integrado e recomende ação coordenada dos entes públicos nela atuantes

- Considera-se Microrregião o agrupamento de Municípios limítrofes que apresentem, entre si, relações de integração funcional de natureza físico-territorial, econômico-social e administrativa, exigindo planejamento integrado com vistas a criar condições adequadas para o desenvolvimento e integração regionais.”

O sistema de gestão é tratado no art. 154, ficando estabelecida a criação de um Conselho normativo e deliberativo, com participação paritária do conjunto dos municípios com relação ao Estado. Através do §1º fica estabelecido a vinculação a este conselho de uma entidade executora, e o §2º assegura a participação da população no processo de

planejamento, na tomada de decisões e na fiscalização da realização dos serviços ou funções públicas em nível regional

Além disso, estabelece os requisitos legais necessários à criação de uma Região Metropolitana, quais sejam:

- a) municípios limítrofes com destacada expressão nacional;
- b) municípios que exijam planejamento integrado e ação conjunta com união permanente de esforços para a execução das funções públicas de interesse comum, dos entes públicos nela atuantes; nos seguintes campos funcionais: i) planejamento e uso do solo; ii) transporte e sistema viário regionais; iii) habitação; iv) saneamento básico; v) meio ambiente; vi) desenvolvimento econômico; e vii) atendimento social;
- c) municípios que apresente, cumulativamente, as seguintes características: i) elevada densidade demográfica; ii) significativa conurbação; iii) funções urbanas e regionais com alto grau de diversidades; e iv) especialização e integração socioeconômica.

São assim estabelecidos os desígnios jurídicos para que o projeto de lei, que pretenda a instituição de uma Região Metropolitana, Aglomeração Urbana e ou Microrregião, seja discutido e apreciado pela Assembléia Legislativa. Parte-se agora para a apresentação do projeto de lei que cria a Região Metropolitana de Sorocaba

O Projeto de Lei Complementar nº 33/2005 foi protocolado na Assembléia Legislativa em 2005 com o objetivo de garantir que as discussões referentes aos municípios do entorno de Sorocaba sejam realizadas de forma regional e integrada. O Projeto propõe que isso aconteça a partir da criação da Região Metropolitana de Sorocaba, que passaria a integrar 17 municípios³⁹, em torno das discussões sobre questões como: planejamento e uso do solo; transporte e sistema viário; habitação; saneamento básico; meio ambiente; desenvolvimento econômico; atendimento social; e turismo. O Projeto já foi aprovado na Comissão de Constituição e Justiça e agora tramita pela Comissão de Assuntos Municipais⁴⁰.

Dos 17 municípios que compõem o projeto, 10 consistem na Aglomeração Urbana de Sorocaba – Alumínio, Araçariguama, Iperó, Itu, Mairinque, Salto, Salto de Pirapora, São Roque, Sorocaba e Votorantim – a qual deve ter originado a RM proposta. Os municípios de Araçoiaba da Serra e Porto Feliz, apesar não fazerem parte da AU são limítrofes ao município

³⁹ Ver a composição proposta na Fig.7

⁴⁰ As informações aqui referidas estão presentes do site do Deputado Estadual Hamilton Pereira PT/SP, autor do Projeto de Lei Complementar 33/2005 “Região Metropolitana de Sorocaba”. O Projeto de Lei segue em anexo.

de Sorocaba e justificam sua presença na RM por sua eminente conurbação, tendo em vista o crescimento da mancha urbana de Sorocaba ao norte e ao oeste.

Além destes, também fazem parte da RM os municípios de Ibiúna, Piedade, Boituva e Capela do Alto, sendo que estes últimos não pertencem a RG de Sorocaba e sim de Itapetininga. No caso, os municípios de Ibiúna e Piedade apresentam grau de urbanização abaixo de 50%, os mais baixos de toda a RG de Sorocaba. Diante das inúmeras possibilidades de agrupamento entre os municípios deve-se questionar o porquê dessa composição específica.

O projeto de lei segue dando à criação da RM de Sorocaba “a finalidade de concretização dos objetivos de organização, planejamento e execução de funções públicas de interesse comum aos municípios que a integram” e cria o Conselho de Desenvolvimento, de caráter normativo e deliberativo, que deverá, entre outras atribuições, assegurar a participação popular e criar o conselho consultivo. Tudo isso seguindo o que trás a Constituição Estadual e Emendas. Além disso, o projeto autoriza o Estado a criar a Entidade executora ao qual o Conselho deve estar vinculado, e a criar o Fundo de Desenvolvimento da RM de Sorocaba.

Vago, o projeto não responde às inquietudes da gestão metropolitana, principalmente porque a problemática da submissão dos municípios como unidades federativas ao Estado ou até mesmo a um quarto nível de poder seria contra o que propõe a Constituição de 88. O projeto consiste na institucionalização da Metrópole de Sorocaba do ponto de vista legal, do que na metropolização e/ou geração do espaço metropolitano em si.

Se levado em consideração o Estatuto da Metrópole em tramitação, o projeto de metropolização de Sorocaba deverá ser revisto e readequado às novas exigências, principalmente no que concerne à sua forma de gestão e submissão à hierarquia a ser criada e aos planos a serem realizados.

De qualquer maneira a Aglomeração Urbana de Sorocaba se transforma, cresce e problematiza as questões espaciais metropolitanas, independentemente de sua institucionalização. O planejamento urbano regional se faz necessário no momento em que são identificados a conurbação proeminente entre os municípios limítrofes, os atritos referentes aos resíduos sólidos, a demanda pelo transporte público de massa intermunicipal, a transformação das Rodovias em avenidas congestionadas e uma série de outras dinâmicas metropolitanas já apresentadas pela AU de Sorocaba.

CONCLUSÃO

UM OLHAR PARA O FUTURO: DINÂMICAS METROPOLITANAS

Para discutir o espaço metropolitano contemporâneo⁴¹ a questão da acessibilidade e mobilidade se torna fundamental. O que se observa nas metrópoles brasileiras, sobre tudo São Paulo, é que as intervenções urbanas têm ocorrido de maneira sistêmica, abrangentes, comandadas pelo poder público e de realização onerosas, com o objetivo de promover o desenvolvimento urbano, com grandes impactos territoriais e socioeconômicos que nem sempre ocorrem dentro do planejado e quase sempre não atingem sua maior finalidade.

Os impactos, muitas vezes contraditórios, surgem, sobretudo, da ação do mercado imobiliário especulativo e da diferença de forças das classes sociais, uma vez que as regiões mais necessitadas de infraestrutura são justamente aquelas onde não existe o interesse de investimento por parte do capital privado, que pressiona o poder público a investir nas áreas mais privilegiadas. Das intervenções urbanas, as relacionadas à reorganização e ampliação do transporte de massas são as que se fazem mais necessárias diante das novas relações tempo-espaço assumidas sobretudo no território das metrópoles.

A forma urbana tem se tornado cada vez mais diluída com a dispersão das atividades produtivas e não produtivas. A dispersão funcional somada à descontinuidade territorial torna os setores urbanos “segregados do ponto de vista social, dispersos do ponto de vista funcional e descontínuos do ponto de vista espacial” (MEYER, GROSTEIN E BIDERMAN, 2004, p. 164).

A dispersão produtiva está diretamente relacionada à reorganização e descentralização industrial, com o crescente esvaziamento dos setores industriais urbanos. Os complexos industriais que antes buscavam uma localização estratégica nos eixos ferroviários e rodoviários hoje também procuram pelos espaços diversificados com baixo custo de infraestrutura, com lotes generosos e logística viária, distanciando-se assim dos centros urbanos. Essa movimentação passa a exigir uma revisão do zoneamento industrial e um planejamento de ocupação das áreas abandonadas.

A dispersão não produtiva está relacionada, entre outros, a três fatores principais. O primeiro se refere à precariedade no oferecimento e distribuição de serviços e equipamentos públicos e privados, que origina um grande descompasso entre a oferta dos mesmos e a

⁴¹ Ver MEYER, GROSTEIN E BIDERMAN, 2004. A apresentação e análise das dinâmicas metropolitanas em Sorocaba se alinham à caracterização do novo percurso metropolitano da Capital Paulista apresentada pelos autores no livro “São Paulo Metrópole”. Essa metodologia foi adotada por entender que os autores estabeleceram no livro as dinâmicas urbanas recentes segundo as transformações socioeconômicas em curso (apresentadas no primeiro capítulo desta dissertação) modificaram os aspectos funcionais e espaciais do processo de metropolização. A metrópole de São Paulo é a referência desta análise da pré-metrópole de Sorocaba, respeitados os diferentes estágios de desenvolvimento e importância econômicas, e as diferentes escalas de dimensão, população, espacialidade e funções.

propagação dos sistemas de consumo, imbuído na grande segregação social urbana, o que culmina por sua vez no surgimento de novas centralidades na periferia, acompanhado pelo crescimento populacional nessas regiões, processo esse conduzido sobretudo pelo não atendimento da demanda de moradia para as camadas mais pobres.

Além disso, o segundo fator está relacionado à criação de novas centralidades financeiras a partir do deslocamento de funções centrais originado pelos investimentos do capital imobiliário em áreas distantes e por fim o terceiro se refere ao esvaziamento residencial dos bairros centrais, uma vez que a população das camadas sociais mais altas se distanciou da área central degradada em direção às áreas mais nobres aos loteamentos fechados.

O centro da metrópole, caracterizado pela primeira fase da industrialização e instalação da linha férrea, possui infraestrutura estabelecida e uso misto (residencial, comercial, serviços e industrial), e apresentam simultaneamente um estoque de edifícios obsoletos e um grande potencial para reciclagem dos edifícios existentes e para a construção de novos empreendimentos.

Por outro lado, a “cidade ilegal”, conceituada como a combinação da exclusão social e da expansão urbana ilegal, vai se caracterizando pelo adensamento das favelas, dos loteamentos clandestinos e pela dispersão das favelas em áreas de proteção ambiental.

Retomando a questão do transporte público de massa, a ferrovia paulista, que outrora foi a força motriz do desenvolvimento industrial e da urbanização do estado, hoje assiste à falência e abandono de suas estruturas e arredores. A falta de incentivo à malha ferroviária, por parte das três instâncias do poder público e da iniciativa privada, como sistema de transporte principal, tanto de cargas como de passageiros, corroborou decisivamente para sua decadência, culminando no empobrecimento social e urbano de suas bordas.

Na orla ferroviária também estão presentes os nós urbanos de grande complexidade, cruzamentos de vias principais e elementos naturais e geográficos, que amarram o tecido urbano e lhe conotam identidade. Esses nós geralmente apresentam conflitos de mobilidade, acessibilidade, uso e ocupação do solo, de influência local e regional e acabam sendo somados às áreas de abandono industrial.

Portanto, o que se observa nos espaços metropolitanos contemporâneos, a exemplo da grande metrópole paulista, é a necessidade de reorganização das dinâmicas urbanas com o ordenamento do uso e ocupação do solo e com a articulação entre habitação, saneamento básico e transporte público de massa. Os bairros centrais têm um papel decisivo, pois propiciam os espaços de moradia que podem redirecionar o fluxo centro/periferia, além de

possuírem a infraestrutura necessária para viabilizar e garantir a mobilidade metropolitana. Além disso, os grandes vazios urbanos originados pela dispersão industrial, sobretudo na orla ferroviária permitem novos projetos urbanísticos nas localizações centrais. E por fim, a retomada transporte público de massa sobre trilho pode conferir à infraestrutura urbana elemento agregador e organizador dos sistemas urbanos.

Estabelecidas assim as principais dinâmicas metropolitanas latentes da Metrópole Paulista, o trabalho conclui com uma leitura das dinâmicas existentes na futura metrópole sorocabana. Sorocaba, como a maioria dos municípios brasileiros, desenvolveu-se sem o planejamento político necessário, dando origem à dicotomia urbana brasileira: a cidade legal, dotada de infra-estruturação urbana e serviços, acessível apenas a uma parcela da população, e a cidade ilegal, fruto da urbanização descontrolada das áreas periféricas, desconectada da região central da cidade e carente de infra-estrutura básica.

A mancha urbana de Sorocaba desenvolveu-se primeiramente ao longo da linha férrea, sentido leste - oeste, desenvolvimento comum aos demais municípios que faziam parte da estruturação ferroviária do interior paulista na primeira metade do século XX. Após a decadência do sistema ferroviário, a cidade assiste ao crescimento acelerado de sua mancha urbana ao norte ao oeste, conforme mostra a evolução da mancha urbana nos mapas 15 e 16. A porção centro-sul representa hoje a área mais nobre e bem dotada de infra-estrutura e oferecimento de serviços especiais e equipamentos de lazer

Analizando a morfologia urbana da cidade, o que se observa é a existência de três elementos físicos, que se por um lado serviram e servem como elementos organizadores das manchas urbanas, não só de Sorocaba como de sua região, por outro se apresentam como barreiras muitas vezes intransponíveis para a mobilidade, acessibilidade e continuidade urbana: o rio Sorocaba, que corta a cidade sentido norte-sul e passa pelos municípios de Boituva, Iperó, Votorantim e Ibiúna; a Rodovia Raposo Tavares, que corta a cidade no extremo sul sentido leste-oeste, e passa pelos municípios de São Roque, Mairinque, Alumínio, Votorantim e Araçoiaba da Serra; e a linha Férrea, que corta o centro da cidade, também no sentido leste-oeste, além dos municípios de Mairinque, Alumínio, Iperó e Votorantim.

A Rodovia Raposo Tavares, praticamente duplicada em toda região de Sorocaba, corta a área de conurbação entre as cidades de Sorocaba e Votorantim e é o principal eixo de desenvolvimento urbano sentido Sorocaba - Araçoiaba da Serra, principalmente no que se refere à localização de loteamentos fechados e condomínios horizontais. Iniciada em 2008, a obra das vias marginais da rodovia no perímetro urbano de Sorocaba evidencia a influência da

mesma nas dinâmicas urbanas da região. Em cidades como São Roque a Rodovia se transforma em avenida, exercendo maior influência na sua urbanização.

O Rio Sorocaba, maior e principal afluente do Rio Tietê, no limite urbano da cidade de Sorocaba, ainda que não problemático como os rios urbanos da capital, já sofre constantemente inundações nas regiões centrais e periféricas, e margeado pela Avenida Dom Aguirre sofre com a falta de integração com o tecido urbano. O Comitê de Bacias dos Rios Sorocaba e Médio Tietê reúne 34 cidades e configura o que mais se aproxima de uma ação conjunta na região de Sorocaba. O atual Consórcio de Estudo, Recuperação e Desenvolvimento da Bacia do Rio Sorocaba e Médio Tietê (CERISO), órgão ligado ao Comitê, tem sido o principal fomentador de integração regional englobando 24 cidades e está em estudo a substituição do mesmo pelo Consórcio Intermunicipal de Saneamento Básico da Bacia do Rio Sorocaba e Médio Tietê (CISAB) ⁴².

Com relação a ferrovia e sua orla, no perímetro urbano de Sorocaba a situação é semelhante a dos demais municípios pelos quais a linha férrea passa: abandono e precariedade. E é na sua orla, no cruzamento com o Rio Sorocaba e sua Avenida Marginal, no centro da cidade, que é possível observar o mais complexo nó urbano ⁴³, onde ainda se encontram antigas áreas industriais e o antigo pátio da Fepasa. Nessa região também ocorre o mais frequente alagamento da avenida marginal e desse mesmo cruzamento nasce a Avenida Afonso Vergueiro, uma das principais avenidas da cidade, que apresenta também o mais frequente congestionamento do tráfego de veículos. Situação essa que promove uma série de estudos de projetos urbanos, com propostas de revitalização do centro, retomada do transporte ferroviário, empreendimentos habitacionais, comerciais e de serviços, a fim de destinar à esse espaço uma posição central para a nova metrópole, uma vez que ela é a principal conexão entre as zonas da cidade de Sorocaba.

A zona norte ⁴⁴, conforme apresentado, teve seu crescimento populacional altamente incrementado nos últimos dez anos, estimando-se que a região possua atualmente cerca de 200

⁴² O novo consórcio também vai incorporar as atribuições do CERISO para intervir nas condições hidrográficas e de saneamento das bacias hidrográficas do Sorocaba e Médio Tietê; criar mecanismos conjuntos para consultas, estudos, fiscalização e controle de atividades que influenciam na qualidade ambiental e a desenvolver serviços e atividades de interesse dos municípios consorciados conforme programa de trabalho aprovado pelo conselho de prefeitos (informação verbal fornecida pelo Núcleo de Planejamento Urbano de Sorocaba em reunião do Comitê de Bacias em Sorocaba, 2009).

⁴³ Ver fig8 e fotos 01-08

⁴⁴ Os dados aqui relacionados com relação às zonas da cidade de Sorocaba foram obtidas em entrevistas com funcionários da Prefeitura Municipal de Sorocaba e pesquisa empírica

mil habitantes. Esse crescimento populacional foi motivado pela duplicação das duas principais Avenidas, rota para as cidades de Porto Feliz e Iperó, e pela implantação de dezenas de loteamentos, que variam de loteamentos populares com terrenos de 7,5m de testada à loteamentos fechados de alto padrão, porém com o predomínio da classe média à baixa, com uso misto. A zona norte já apresenta indícios de nova centralidade, sendo a única da cidade com 2 terminais de onibus de transição, com lançamentos já anunciados de dois shoppings além da instalação da fábrica da Toyota. É no limite da zona norte com a zona leste que se encontra o distrito industrial Éden- Cajuru, próximo à Rodovia Castelo Branco.

A zona oeste, segunda mais populosa da cidade, também tem adensado nos últimos dez anos, com população estimada de 100 mil habitantes. Diferentemente da zona norte, possui bairros predominantemente residenciais, de classe média a baixa, e infraestrutura já instalada na região mais antiga e estar mais próxima da zona central. Na região mais afastada do centro, onde ocorrem novos loteamentos, a estimativa é de que o comércio nos últimos dois anos tenha crescido 80%, dando origem também a uma nova centralidade.

Já a zona leste, a mais antiga da cidade, está separada do centro da cidade pelo Rio Sorocaba. A modernização de algumas avenidas tem levado alguns empreendimentos residenciais para regiões mais afastadas, sobretudo próximos à Prefeitura Municipal de Sorocaba. A parte mais antiga da zona leste, mais próxima do centro, é constituída predominantemente de residências antigas, população mais idosa e comércio.

A zona sul, conforme já apresentada, é conurbada com a cidade de Votorantim, e apesar de ter origem recente residencial de alto padrão, hoje já apresenta um uso bastante diversificado e um processo intenso de verticalização⁴⁵, principalmente na Avenida Antônio Carlos Comitrê, ligação do centro de Sorocaba à cidade de Votorantim e um dos principais acessos para a Raposo Tavares, onde estima-se um fluxo diário de 80 mil veículos. Possui a maior concentração de infra-estrutura e serviços, além do m² mais valorizado da cidade.

Por fim a zona central, que já enfrenta os problemas das cidades metropolitanas de esvaziamento residencial, degradação urbana e dos edifícios antigos e obsoletos, disputa com outros bairros pelas funções centrais e atrofiamento viário. Por outro lado a região é constantemente alvo de revitalização urbana promovida pela prefeitura na tentativa de manter a referência e centralidade.

⁴⁵ Ver fotos 09-11

Ainda que não aceita unanimemente pelas autoridades locais por entender que a região como um todo precisa se desenvolver e sanar as disparidades regionais, a RM de Sorocaba esta cada vez mais próxima de se tornar uma realidade. E como cidade sede, Sorocaba já apresenta os indícios e as dinâmicas metropolitanas. Do ponto de vista do processo de metropolização, a realidade vai assumindo proporções independentes da vontade política ou do acompanhamento das políticas e ações públicas.

Do ponto de vista legal, o projeto de lei de criação da região metropolitana de Sorocaba em tramitação busca sua legitimidade, porém ainda é carente com relação à formação e conotação da própria metrópole, uma vez que a conceitualização ainda é subjetiva, mesmo com o próximo advento do Estatuto da Metrópole, e as caracterizações promovidas pelos órgãos competentes ainda não contemplaram a dimensão metropolitana de Sorocaba.

Do ponto de vista da gestão e planejamento metropolitanos e regionais, o projeto é vago, limitando-se apenas a criação de conselhos. Sendo assim, ainda que identificada as dinâmicas metropolitanas, e constituída sua região metropolitana, Sorocaba ainda enfrentará precariamente o agravamento dos problemas regionais e metropolitanos enquanto não houver de fato planejamento regional e metropolitano, não só para Sorocaba, como para todas as metrópoles e aglomerações urbanas brasileiras.

A Região Metropolitana de Sorocaba já é uma realidade vivenciada ainda que não existente.

Fig7. Região Metropolitana de Sorocaba proposta pelo projeto de lei. Edição da autora. Fonte IGC 2007.

Fig8. Situação do nó-urbano na região central de Sorocaba: encontro do Rio Sorocaba, linha férrea, Avenida Marginal Dom Aguirre e Avenida Afonso Vergueiro

Fotos 01 e 02. Área Industrial Villares (vista da marginal).

Foto 03 Villares

A Indústria Villares instalou-se na várzea do Rio Sorocaba na década de 40, na orla da ferrovia, afastando-se da região central, e passando a dispor de melhor infra-estrutura rodo-ferroviária. Fonte site www.acosvillares.com.br

Fotos 04 e 05. Pátio antiga FEPASA.

Fotos 06 e 07. Área Industrial Cianê (vista da marginal).

Foto 08. Avenida Marginal Dom Aguirre

Foto 09. Bairro residencial alto padrão zona sul

Foto 10. Verticalização recente na zona sul

Foto 11. Verticalização recente na zona sul

REFERÊNCIAS

ABIBE, Antonio Carlos Ribeiro. **Reflexões sobre as experiências de planejamento regional da Grã-Bretanha e do Estado de São Paulo: o caso da região de Sorocaba.** Mestrado. Universidade de São Paulo – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, 1989.

ARANTES, Otilia; MARICATO, Ermínia; VAINER, Carlos. **A cidade do pensamento único.** São Paulo: Vozes, 2000.

ARAÚJO, Maria Fátima. **Mapa da estrutura industrial e comercial do Estado de São Paulo.** São Paulo em perspectiva, v-13, mar., 2000.

AZZONI, Carlos Roberto. **O novo endereço da indústria paulista.** In: **Anais do III Encontro Nacional da ANPUR.** Águas de São Pedro: ANPUR, 1989.

BORJA, J. **Mitos da globalização.** In: MEYER, R. (org.). **Memória, encontro, século XXI.** São Paulo: Editora Viva o Centro, 1994.

BRAGA, R. **Região e Gestão metropolitana no final do séc. XX: uma análise do caso paulista (limitações e avanços).** In: **Anais do Simpósio Nacional de Geografia Urbana.** Presidente Prudente: AGB, 1999.

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

_____. **Estatuto da Cidade - Lei 10.257.** Brasília: Câmara dos Deputados, 2001

_____. **IIPND: Segundo Plano Nacional de Desenvolvimento (1975-1979).** Brasília: Serviço gráfico do IBGE, 1974.

CAIADO, Aurílio. **Globalização, reestruturação e desenvolvimento regional: novos requisitos para a localização industrial - o caso de São Paulo.** São Paulo em Perspectiva, v.10, abr./jun. 1996.

CAIADO, Aurílio, SANTOS, Sarah. **Novas espacialidades na rede urbana paulista**. In: **ANAIS ENCONTRO NACIONAL DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓSGRADUAÇÃO E PESQUISA EM PLANEJAMENTO URBANO E REGIONAL**. Rio de Janeiro, 2001

CANO, Wilson (org.). **A interiorização do desenvolvimento econômico do Estado de São Paulo (1920-1980)**. São Paulo: Fundação Seade/Fecamp, 1988

_____. (org.). **Coleção São Paulo no limiar do século XXI**. São Paulo: Estado de São Paulo, vol.1, 1992.

_____. **Raízes da Concentração Industrial em São Paulo**. São Paulo: T.A. Queiroz Editor LTDA, 1983.

CASTELLS, Manuel (1999). **A sociedade em rede**. São Paulo: Paz e Terra.

CLAVAL, Paul. **La Teoria de los Lugares Centrales**. In: Textos Básicos 1: Centralidade - Regionalização. Rio de Janeiro: Instituto Panamericano de Geografia e História, 1968.

DE AMBROSIS, Clementina. **Regiões Metropolitanas, Aglomerações Urbanas e Microrregiões**. In: FUNDAÇÃO PREFEITO FARIA LIMA – CEPAM. Estatuto da Cidade. São Paulo: CEPAM, 2001.

DÉAK, Csaba; SCHIFFER, Sueli Ramos (org.). **O processo de urbanização no Brasil**. São Paulo: EDUSP, 2004.

DUPUY, Gabriel. (org.). **Réseaux Territoriaux**. Paris: Paradigme, 1988.

EMPLASA. Empresa Metropolitana de Planejamento da Grande São Paulo. S.A. **Metrópoles em dados: Complexo Metropolitano Expandido - CME**. São Paulo: EMPLASA, página da internet.

_____. **Plano Metropolitano da Grande São Paulo 1994/2010**. São Paulo: EMPLASA, 1994.

FERNANDES, Ana. **Da reestruturação corporativa à competição entre cidades: lições urbanas sobre os ajustes de interesses globais e locais no capitalismo contemporâneo**. Espaço & Debates. São Paulo, nº. 41, 2001.

FUNDAP. **A nova organização Regional do Estado de São Paulo**. São Paulo: FUNDAP, 1991.

FERREIRA, João Sette Whitaker. **São Paulo, o mito da cidade-global: ideologia e mercado na produção da cidade** In: **Anais do VIº Seminário Internacional de Desarrollo Urbano**. Buenos Aires, 2003. Editado pela Prefeitura de Rio Claro, 2003. www.usp.br/fau

GOLÇALVES, Maria Flora. **Novas configurações no desenvolvimento urbano paulista**. São Paulo: Espaço e Debates, ano XIV, n. 38, 1994.

GOUVÊA, Ronaldo Guimarães. **A questão metropolitana no Brasil**. São Paulo: FGV Editora, 2005

HALL, Peter. **The world cities**. London: Weidenfeld and Nicholson, 1966.

HARVEY, David. **A condição pós-moderna**. São Paulo: Loyola, 1993

HOBSBAWM, Eric. **Era dos Extremos**. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.

IPEA. **Redes urbanas regionais: Sudeste**. In: **Caracterização e Tendências da Rede Urbana do Brasil**, vol. -5. Brasília: IPEA, 2001.

JUNQUEIRA, A. T. M. **Formas de cooperação intermunicipal**. In: São Paulo (estado) Assembléia Legislativa. **Dinâmicas metropolitanas de São Paulo**. São Paulo: 2002.

LEBORGNE, Daniele, LIPIETIZ, Alan. **O pós-fordismo e seu espaço**. São Paulo: Espaço e Debates, ano VIII, n. 25, 1988.

LENCIONI, Sandra. **Reestruturação urbano-industrial no Estado de São Paulo: a região da metrópole desconcentrada**. São Paulo: Espaço e Debates, ano XIV, n. 38, 1994.

MARCUSE, Peter. **The process of globalization**. IN: ENCONTRO INTERNACIONAL. **Democracia, igualdade e qualidade de vida: desafios para as cidades do século XXI**. Porto Alegre, 2000.

MARICATO, Ermínia. **Brasil, Cidades: Alternativas para a Crise Urbana**. Petrópolis: Vozes, 2001.

MATEO, M., TAPIA, J. R.B. **Características da indústria paulista nos anos 90: em direção a uma city region?** In: Revista de sociologia e política no 18. Curitiba, 2002.

MEYER, R. M. P. **Atributos da Metrópole Moderna**. In: SÃO PAULO (Estado) Assembléia Legislativa. **Dinâmicas metropolitanas de São Paulo**. São Paulo: 2002.

MEYER, R. M. P., GROSTEIN, M. D., BIDERMAN, C. **São Paulo Metrópole**. São Paulo: Edusp/Imprensa Oficial, 2004.

MOREIRA, Antônio M. L. **Regiões Metropolitanas na Constituição Estadual. Adaptação do documento O Município e a Questão Urbana. Sugestões para a Constituição do Estado de São Paulo**. São Paulo: Fundação Prefeito Faria Lima, 1989.

NEGRI, B., PACHECO, C. A. **Mudança Tecnológica e Desenvolvimento Regional nos anos 90: A Nova Dimensão Espacial da Indústria Paulista**. São Paulo: Espaço e Debates, ano XIV, n. 38, 1994.

NOBRE, Eduardo A. C. **Impactos da Globalização Econômica no Complexo Metropolitano Expandido de São Paulo: possibilidades de ação**. In: **Anais do II Encontro Brasileiro de Estudos Urbanos e Regionais**. São Paulo: FEAUSP/FGV, 2002.

_____. **Reestruturação econômica e território: expansão recente do terciário na marginal do Rio Pinheiros**. Tese (Doutorado). Faculdade de Arquitetura e Urbanismo Universidade de São Paulo, São Paulo 2000.

PACHECO, C. A. **Novos Padrões de Localização Industrial? Tendências Recentes dos Indicadores da Produção e do Investimento Industrial**. Textos Para Discussão. Brasília: IPEA, 1999.

PRESTES, Lucinda Ferreira. **Sorocaba: o tempo e o espaço, séculos XVIII-XX**. Tese (Doutorado). Faculdade de Arquitetura e Urbanismo Universidade de São Paulo, São Paulo 2001.

REIS, Nestor Goulart. **Notas sobre urbanização dispersa e novas formas de tecido urbano**. São Paulo: Via das Artes, 2006.

RONCA, José Luis Caruso, ZAHN, Carlos Eduardo, BRIKHOLZ, Lauro Bastos. **A evolução da gestão do Planejamento Regional no Estado de São Paulo**. In: FAUUSP. **Questões de**

Gestão do Planejamento Regional no Estado de São Paulo. Boletim técnico. São Paulo: FAUUSP, 1992.

SANTOS, M. (org.). **Território, Globalização e Fragmentação.** São Paulo: Hucitec, 1994.

SÃO PAULO (Estado), Assembléia Legislativa. **Fórum legislativo de desenvolvimento econômico sustentado: reflexões e perspectivas para o desenvolvimento paulista.** São Paulo: IMESP, 2004.

_____. Secretaria do Interior. Coordenadoria de Ação Regional. **Divisão territorial Administrativa do Estado de São Paulo.** São Paulo: São Paulo, 1981.

_____. **Constituição Estadual.** São Paulo: São Paulo, 1989.

SASSEN, Saskia. **As cidades na economia mundial.** São Paulo: Studio Nobel, 1998.

_____. **The Global City.** Princeton University Press, 1991.

SCHIFFER, Sueli Ramos (org.). **Globalização e estrutura urbana.** São Paulo: Hucitec, 2004.

_____. **São Paulo como pólo dominante no mercado nacional.** In: DÉAK, SCIFFER (org.). **O processo de urbanização no Brasil.** São Paulo: EDUSP, 2004.

SEADE. **Metrópole e Globalização.** São Paulo em Perspectiva, v-14, out., 2000.

_____. **Metrópole – Transformações Urbanas.** In: São Paulo em Perspectiva, v-15, jan., 2001.

SINGER, Paul. **Desenvolvimento Econômico e Evolução Urbana.** São Paulo: EDUSP, 1968.

SOJA, Edward. **Geografias Pós-modernas: A reafirmação do espaço na teoria social crítica.** Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 1993.

SOUZA, Maria Adélia Aparecida de (org.). **Metrópole e Globalização: Conhecendo a cidade de São Paulo.** São Paulo: Editora CEDESP, 1999.

ANEXOS

PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR Nº 33, DE 2005

Cria a Região Metropolitana de Sorocaba, o Conselho de Desenvolvimento da Região Metropolitana de Sorocaba e autoriza o Poder Executivo a instituir entidade de direito público, a constituir o Fundo de Desenvolvimento Metropolitano de Sorocaba, e dá providências correlatas.

A ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE SÃO PAULO DECRETA:

Artigo 1º - Fica criada a Região Metropolitana de Sorocaba, com sede no Município de Sorocaba, como unidade regional do Estado de São Paulo.

§ 1º - A unidade regional a que se refere o “caput” deste artigo, é constituída pelo agrupamento dos Municípios de Alumínio, Araçariguama, Araçoiaba da Serra, Boituva, Capela do Alto, Ibiúna, Iperó, Itu, Mairinque, Piedade, Porto Feliz, Salto, Salto de Pirapora, São Roque, Sorocaba e Votorantim.

§ 2º - Integrarão a Região Metropolitana de Sorocaba os municípios que vierem a ser criados em razão de desmembramento ou fusão dos municípios elencados no parágrafo anterior.

Artigo 2º - A criação da Região Metropolitana de Sorocaba tem por finalidade a concretização dos objetivos de organização, planejamento e execução de funções públicas de

interesse comum dos municípios que a integram, em conformidade com o disposto no § 3º do artigo 25 da Constituição Federal, no artigo 153, “caput”, da Constituição Estadual, e no artigo 1º da Lei Complementar Estadual nº 760, de 1º de agosto de 1994, e especialmente:

- I – ao planejamento e uso do solo;
- II – ao transporte e sistema viário;
- III – à habitação;
- IV – ao saneamento básico;
- V – ao meio ambiente;
- VI – ao desenvolvimento econômico;
- VII – ao atendimento social;
- VIII – ao turismo.

Parágrafo único – O atendimento social, a que se refere o inciso VII deste artigo, para efeito desta Lei Complementar, engloba as funções saúde, educação e planejamento integrado da segurança pública.

Artigo 3º - Fica criado o Conselho de Desenvolvimento da Região Metropolitana de Sorocaba, de caráter normativo e deliberativo, composto por um representante de cada município que a integra e por representantes do Estado nos campos funcionais de interesse comum, e será regido nos termos do artigo 9º e seguintes da Lei Complementar nº 760, de 1º de agosto de 1994.

§ 1º - O Conselho de Desenvolvimento terá como atribuição, além daquelas fixadas no artigo 13 da Lei Complementar nº 760, de 1º de agosto de 1994, propor critérios de compensação financeira aos municípios integrantes da Região Metropolitana de Sorocaba, que vierem a suportar ônus decorrentes da execução de funções ou serviços públicos metropolitanos.

§ 2º - É assegurada a participação popular, devendo o Conselho de Desenvolvimento estabelecer os procedimentos adequados em seu Regimento Interno, obedecidos os princípios fixados no artigo 14 da Lei Complementar nº 760, de 1º de agosto de 1994.

Artigo 4º - O Conselho de Desenvolvimento da Região Metropolitana de Sorocaba criará o Conselho Consultivo, composto por membros dos poderes legislativos municipais integrantes da Região Metropolitana de Sorocaba e por representantes da sociedade civil, e estabelecerá em seu Regimento Interno, as normas de funcionamento, o processo de escolha dos seus integrantes e terá as seguintes atribuições:

I – elaborar propostas representativas da sociedade, nas áreas de interesse da Região Metropolitana de Sorocaba, a serem debatidas e deliberadas pelo Conselho de Desenvolvimento;

II – propor a constituição de Câmaras Temáticas para as funções públicas de interesse comum e Câmaras Temáticas Especiais, voltadas a um programa, projeto ou atividade específica, como subfunção entre as funções públicas definidas.

Artigo 5º - O Conselho de Desenvolvimento da Região Metropolitana de Sorocaba convocará ordinariamente, a cada 4 (quatro) meses, audiências públicas para expor suas deliberações referentes aos estudos e planos em desenvolvimento, e prestar contas relativas à utilização dos recursos geridos.

Artigo 6º - Os municípios integrantes da Região Metropolitana de Sorocaba, assim como o Estado, compatibilizarão, no que couber, seus planos e programas às diretrizes do planejamento da região, expressamente estabelecidas pelo Conselho de Desenvolvimento.

Artigo 7º - Fica o Poder Executivo Estadual autorizado a criar, mediante lei específica, entidade com personalidade jurídica de direito público, autonomia administrativa e financeira,

com o propósito de integrar, respeitada a competência das entidades envolvidas, a organização, o planejamento e a execução das funções públicas de interesse comum.

Parágrafo único - A entidade de que trata o “caput” deste artigo, obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, eficiência e demais princípios inerentes à administração pública.

Artigo 8º - Fica o Poder Executivo Estadual autorizado a constituir o Fundo de Desenvolvimento da Região Metropolitana de Sorocaba, vinculado à entidade referida no artigo anterior, com a finalidade de dar suporte financeiro ao planejamento integrado e às ações conjuntas dele decorrentes, com os seguintes objetivos:

I – financiar e investir em programas e projetos de interesse da Região Metropolitana de Sorocaba;

II – contribuir com recursos técnicos e financeiros para a melhoria dos serviços públicos municipais;

III – contribuir com recursos técnicos e financeiros para a melhoria da qualidade de vida e para o desenvolvimento sócio-econômico da Região Metropolitana;

IV – contribuir com recursos técnicos e financeiros para a redução das desigualdades sociais da Região Metropolitana.

Parágrafo único – A aplicação dos recursos do Fundo de Desenvolvimento da Região Metropolitana de Sorocaba será supervisionada por um Conselho de Orientação, composto por 6 (seis) membros, sendo 4 (quatro) do Conselho de Desenvolvimento e 2 (dois) diretores da entidade pública referida no artigo 7º desta lei complementar, ou do Conselho Consultivo, enquanto aquela não for criada, indicados por seus respectivos Conselhos.

Artigo 9º - Constituirão recursos do Fundo de Desenvolvimento da Região Metropolitana de Sorocaba:

I – recursos do Estado e dos Municípios a ele destinados por disposição legal;

II – transferência da União, destinadas à execução de planos e programas de interesse comum entre a Região Metropolitana de Sorocaba e o Governo Federal;

III – empréstimos nacionais e internacionais e recursos provenientes da ajuda e cooperação internacional e de acordos intergovernamentais;

IV – retorno das operações de crédito contratadas com órgãos e entidades da administração direta e indireta do Estado e dos Municípios e concessionárias de serviços públicos;

V – produto de operações de crédito e rendas provenientes da aplicação de seus recursos;

VI – resultado de aplicações de multa por infrações cuja competência tenha sido delegada ou transferida para a alçada do Conselho de Desenvolvimento;

VII – recursos decorrentes do rateio de custos referentes a obras de interesse comum;

VIII – doações de pessoas físicas ou jurídicas públicas ou privadas, nacionais, estrangeiras ou multinacionais;

IX – outros recursos eventuais.

Parágrafo único – O Fundo de Desenvolvimento da Região Metropolitana de Sorocaba deverá integrar os orçamentos anuais e planos plurianuais do Estado e dos Municípios integrantes.

Artigo 10 – Fica o Poder Executivo Estadual, para atender as despesas decorrentes da aplicação desta lei complementar, autorizado a:

I – abrir créditos especiais até o limite de R\$ 500,00 (quinhentos reais);

II – proceder à incorporação, no Orçamento vigente, das classificações orçamentárias incluídas pelos créditos autorizados no inciso I, promovendo, se necessário, a abertura de créditos adicionais suplementares.

Parágrafo único – Os valores dos créditos suplementares a que se refere este artigo, serão cobertos na forma prevista no § 1º do artigo 43 da Lei Federal nº 4320, de 17 de março de 1964.

Artigo 11 – Esta lei complementar entra em vigor na data de sua publicação.

DISPOSIÇÕES TRANSITÓRIAS

Artigo 1º - O Conselho de Desenvolvimento elaborará seu Regimento Interno provisório no prazo de 60 (sessenta) dias após sua instalação.

Artigo 2º - O Conselho de Orientação, referido no Parágrafo único, do artigo 8º desta lei complementar, será constituído em 30 (trinta) dias, contados da data de constituição do Fundo de Desenvolvimento da Região Metropolitana de Sorocaba.

JUSTIFICATIVA

Sorocaba, como um dos mais importantes e populosos municípios do interior paulista, é responsável pelo desenvolvimento da região e dos municípios localizados no seu entorno, dada sua referência e importância estratégica.

A criação da Região Metropolitana de Sorocaba, com sede no Município de Sorocaba, certamente trará mais benefícios e maior desenvolvimento aos municípios dela integrantes, na medida em que exigirá um planejamento integrado e ações conjuntas, além de uma união permanente de esforços para a execução de funções públicas de interesse comum.

A nova unidade regional que se pretende criar, com a conjugação de esforços mútuos dos entes públicos envolvidos, certamente se tornará um grande pólo de desenvolvimento,

atraindo novos investimentos, o que propiciará a geração de novos empregos, aumentará a renda dos trabalhadores e, por consequência, trará melhoria de vida a toda a população.

O agrupamento dos 16 (dezesseis) municípios integrantes, segundo dados do SEADE, de 2005, conta com uma população de aproximadamente 1.400.000 (um milhão e quatrocentos mil) habitantes, distribuídos por uma área de 5.600 (cinco mil e quinhentos) quilômetros quadrados, perfazendo uma densidade demográfica de 245 (duzentos e quarenta e cinco) habitantes por quilômetro quadrado, de acordo com o quadro demonstrativo abaixo:

MUNICÍPIO	POPULAÇÃO	ÁREA (em km ²)	DENSIDADE DEMOGRÁFICA (hab/km ²)
BOITUVA	41.643	248	167,92
CAPELA DO ALTO	16.422	143	114,84
ALUMÍNIO	16.335	95	171,95
ARAÇARIGUAMA	13.216	138	95,77
ARAÇOIABA DA SERRA	23.027	283	81,37
IBIÚNA	73.396	1.088	67,46
ÍPERÓ	22.017	165	133,44
ITU	151.268	642	235,62
MAIRINQUE	46.188	214	215,83
PIEDADE	53.561	729	73,47
PORTO FELIZ	49.647	569	87,25
SALTO DE PIRAPORA	41.174	255	44,24
SALTO	104.479	160	161,47
SÃO ROQUE	71.695	313	229,06
SOROCABA	560.250	443	1.264,67
VOTORANTIM	103.902	177	587,02
	1.388.220	5662	245,18

Tais números demonstram a elevada densidade demográfica dessa região. Ressalte-se que a maior distância entre as localidades elencadas no § 1º do art. 1º desta propositura, não ultrapassa 45 (quarenta e cinco) quilômetros do município sede da região – Sorocaba, evidenciando significativa conurbação. Afora isso, as funções urbanas e regionais desse agrupamento de municípios contam com um elevado grau de diversidade, especialização e integração socioeconômica, tendo em vista que a ligação entre esses municípios, à Capital e às outras regiões do Estado é realizada por importantes rodovias, tais como a Rodovia Presidente Castello Branco (SP 280), a Rodovia Raposo Tavares (SP 270), a Rodovia Marechal Rondon (SP 300) e a Rodovia Senador José Ermírio de Moraes (Castelinho - SP 075).

A Constituição Federal (§ 3º do artigo 25), assim como a Constituição Estadual (artigo 153), prevêem a possibilidade dos Estados, mediante lei complementar, instituírem regiões metropolitanas, constituídas por agrupamentos de municípios limítrofes para integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum.

A Lei Complementar nº 760, de 1º de agosto de 1994, por sua vez, foi promulgada com o intuito de estabelecer diretrizes para a Organização Regional do Estado de São Paulo, regulamentando a aplicabilidade do artigo 153 da Constituição Estadual.

Diz ainda a Carta Bandeirante, no item 1 do § 1º, do artigo 24 o seguinte:

“Artigo 24 -

§ 1º - Compete, exclusivamente, à Assembléia Legislativa a iniciativa das leis que disponham sobre:

1 – criação, incorporação, fusão e desmembramento de Municípios;”

Se a Constituição Paulista confere à Assembléia Legislativa a competência exclusiva de iniciativa de leis que disponham sobre a criação, incorporação, fusão e desmembramento de municípios, é evidente que, na mesma linha de raciocínio, deve ser de iniciativa parlamentar as leis complementares que disponham acerca da criação de unidades regionais, dentre as quais inserem-se as Regiões Metropolitanas.

Assim, espero contar com o apoio dos meus Nobres Pares, Senhores Deputados e Deputadas, na aprovação deste Projeto de Lei Complementar que cria a Região Metropolitana de Sorocaba e demais mecanismos para o seu funcionamento, como o Conselho de Desenvolvimento, além de autorizar o Executivo Estadual a instituir entidade de direito público para integrar a organização, planejamento e a execução das funções públicas, respeitada a competência das demais entidades envolvidas, e ainda constituir o Fundo de Desenvolvimento, vinculado à entidade de direito público referida, com a finalidade de dar suporte financeiro às ações da nova unidade regional.

Sala das Sessões, em 5/10/2005

Hamilton Pereira - PT

PROJETO DE LEI Nº , DE 2004

(Do Sr. Walter Feldman)

Institui diretrizes para a Política Nacional de Planejamento Regional Urbano, cria o Sistema Nacional de Planejamento e Informações Regionais Urbanas e dá outras providências O Congresso Nacional decreta:

TÍTULO I**DA POLÍTICA NACIONAL DE PLANEJAMENTO REGIONAL URBANO****CAPÍTULO I****DOS FUNDAMENTOS**

Art. 1º – Esta Lei, denominada Estatuto da Metrópole, estabelece as diretrizes para a execução da Política Nacional de Planejamento Regional Urbano e cria o Sistema Nacional de Planejamento e Informações Regionais Urbanas, com fundamento no art. 21, incisos IX , XV e XX da Constituição Federal.

Art. 2º – A Política Nacional de Planejamento Regional Urbano caracteriza-se por um conjunto de objetivos e diretrizes, por meio do qual a União, em articulação com os Estados, Distrito Federal e Municípios integrantes de unidades regionais urbanas, estabelecerá critérios para a organização regionalizada do território nacional, de modo a assegurar o equilíbrio do desenvolvimento dessas unidades e do bem-estar da população.

§ 1º – Para os fins de aplicação da Política Nacional de Planejamento Regional Urbano, entende-se por unidade regional urbana o agrupamento de Municípios limítrofes, que têm por finalidade integrar a organização, o planejamento e a execução das funções públicas de interesse comum, observado o disposto no art. 25, § 3º, da Constituição Federal.

§ 2º – A Política Nacional de Planejamento Regional Urbano será elaborada e executada em consonância com as disposições da Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001 –

Estatuto da Cidade –, e as diretrizes, os instrumentos, as normas e as prioridades da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano, conforme estabelecido pela legislação em vigor.

§ 3º – A aplicação dos princípios da Política Nacional de Planejamento Regional Urbano e do Sistema Nacional de Planejamento e Informações Regionais Urbanas estará circunscrita ao território das unidades regionais urbanas, definidas no art. 6º desta Lei.

§ 4º – Considerar-se-ão partícipes da Política Nacional de Planejamento Regional Urbano e do Sistema Nacional de Planejamento e Informações Regionais Urbanas os Estados e os Municípios integrantes de unidades regionais urbanas que se vincularem às disposições desta Lei.

CAPÍTULO II

DOS OBJETIVOS GERAIS

Art. 3º – A Política Nacional de Planejamento Regional Urbano reger-se-á pelas disposições desta Lei e pelas demais normas a ela pertinentes e tem, por objetivos gerais:

I – promover a elaboração e a execução de planos nacionais, regionais e setoriais urbanos de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social;

II – realizar a organização e a manutenção dos serviços oficiais de estatística, geografia, geologia e cartografia de âmbito nacional;

III – promover, por meio da União, a elaboração de um conjunto de critérios técnicos de referência nacional, que contemple, entre outros, aspectos estruturais, funcionais, sociais, econômicos, hierárquicos, tipológicos e espaciais de centros urbanos na rede brasileira de cidades, visando a classificação de Municípios e a caracterização de unidades regionais urbanas;

IV – orientar a União e os Estados na instituição de unidades regionais urbanas;

V – promover a cooperação entre a União, Estados, Distrito Federal e Municípios componentes de unidades regionais urbanas, mediante a articulação e integração de seus órgãos e entidades das administrações direta e indireta, atuantes regionalmente, visando o compartilhamento de informações estatísticas, geográficas, geológicas e cartográficas e a integração do planejamento e da execução das funções públicas de interesse comum;

VI – dotar o País de instrumentos para a realização do planejamento municipal e regional urbano, necessários à perfeita e completa consecução dos objetivos e diretrizes estabelecidos nesta Lei.

CAPÍTULO III DA CONCEITUAÇÃO

Art. 4º – Para o efeito de aplicação desta Lei, são consideradas unidades regionais urbanas as regiões metropolitanas, aglomerações urbanas, microrregiões e regiões integradas de desenvolvimento (Rides), conforme definições constantes no art. 6º desta Lei.

Parágrafo único – A criação de unidades regionais urbanas é de competência dos Estados e da União, observado o que dispõem, respectivamente, os arts. 25, § 3º, e 43 da Constituição Federal.

Art. 5º – Para o atendimento do disposto no inciso III, do artigo 3º desta Lei, a União realizará, a cada 10 (dez) anos, pesquisa de âmbito nacional, denominada Caracterização e Tendências da Rede Urbana do Brasil, com o objetivo de proceder, regionalmente, a análise de configuração e tendências da rede brasileira de cidades, de seu processo de urbanização, crescimento demográfico, organização, mudanças funcionais e espaciais, a classificação de Municípios e a caracterização de unidades regionais urbanas.

Parágrafo único – A primeira pesquisa deverá estar concluída em até 3 (três) anos, contados da data de publicação desta Lei, ocasião em que se dará ampla publicidade de seus resultados.

Art. 6º – Até que se proceda à caracterização de unidades regionais urbanas, conforme estabelecido no art. 5º desta Lei, passam a vigorar as seguintes definições:

I – região metropolitana: é o agrupamento de Municípios limítrofes, que apresente, cumulativamente, as seguintes características:

a) um núcleo central com, no mínimo, 5% (cinco por cento) da população do País ou dois núcleos centrais que apresentem, conjuntamente, no mínimo, 4% (quatro por cento) da população nacional;

b) taxa de urbanização acima de 60% (sessenta por cento), para cada um dos Municípios integrantes da região;

c) população economicamente ativa residente nos setores secundário e terciário de, no mínimo, 65% (sessenta e cinco por cento), considerado cada um dos Municípios integrantes da região;

d) urbanização contínua em, no mínimo, 50% (cinquenta por cento) dos Municípios componentes da região.

II – aglomeração urbana: é o agrupamento de Municípios limítrofes, que apresente, cumulativamente, as seguintes características:

a) um núcleo central com, no mínimo, 2,5% (dois e meio por cento) da população do País ou dois núcleos centrais que apresentem, conjuntamente, no mínimo, 2% (dois por cento) da população nacional;

b) taxa de urbanização acima de 60% (sessenta por cento), para cada um dos Municípios integrantes da região;

c) população economicamente ativa residente nos setores secundário e terciário de, no mínimo, 65% (sessenta e cinco por cento), considerado cada um dos Municípios integrantes da região;

d) urbanização contínua em, no mínimo, 20% (vinte por cento) dos Municípios componentes da região.

III – microrregião: é o agrupamento de Municípios limítrofes, que apresente, cumulativamente, as seguintes características:

a) um núcleo central com, no mínimo, 0,5% (meio por cento) da população do País;

b) taxa de urbanização acima de 40% (quarenta por cento) no Municípiocentral;

c) população economicamente ativa residente nos setores secundário e terciário do município central de, no mínimo, 45% (quarenta e cinco por cento).

IV – região integrada de desenvolvimento econômico (Ride) é o agrupamento de Municípios limítrofes, localizado em mais de um Estado ou entre Estados e o Distrito Federal, que, de acordo com as características estabelecidas nos incisos I e II deste artigo, será denominada, respectivamente, região metropolitana – RIDERM, aglomeração urbana – RIDE-AU ou microrregião – RIDE-MR.

CAPÍTULO IV

DOS OBJETIVOS ESPECÍFICOS DA POLÍTICA NACIONAL DE PLANEJAMENTO REGIONAL URBANO

Art. 7º – São objetivos específicos da Política Nacional de Planejamento Regional Urbano:

I – assegurar o desenvolvimento socioeconômico das unidades regionais urbanas e a melhoria da qualidade de vida da população residente nessas áreas;

II – promover, mediante a adoção de ações conjuntas dos diferentes níveis de governo, a redução das desigualdades sociais e regionais;

III – incentivar a promoção da organização e do desenvolvimento do planejamento territorial regional urbano, mediante a cooperação entre a União, Estados, Distrito Federal e Municípios integrantes de unidades regionais urbanas;

IV – fomentar a prática do planejamento territorial regional urbano e de planos diretores urbanos regionais, mediante a articulação e compatibilização dos planos diretores de Municípios integrantes de uma mesma unidade regional urbana, e a otimização dos instrumentos das políticas regional e urbana, estabelecidos nesta Lei e na Lei nº 10.257, de 2001 – Estatuto da Cidade;

V – promover, em nível nacional, a produção de uma base cartográfica, necessária à elaboração das diversas escalas de planejamento, de âmbitos municipal, urbano e rural, e a montagem de um Sistema Nacional de Planejamento e Informações Urbanas de base georreferenciada.

Parágrafo único – Visando à consecução dos objetivos estabelecidos neste artigo:

1 – os Municípios integrantes de unidades regionais urbanas deverão compatibilizar, no que couber, seus planos plurianuais, diretrizes orçamentárias e orçamentos anuais às metas, diretrizes e objetivos estabelecidos em planos e programas federais e estaduais, regionais e setoriais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social;

2 – A União, os Estados e o Distrito Federal deverão, no que couber, compatibilizar seus planos e programas regionais urbanos e setoriais de desenvolvimento, com os planos diretores dos Municípios integrantes de unidades regionais urbanas.

CAPÍTULO V

DAS DIRETRIZES GERAIS DA POLÍTICA NACIONAL DE PLANEJAMENTO REGIONAL URBANO

Art. 8º – Constituem diretrizes gerais de ação para a implementação da Política Nacional de Planejamento Regional Urbano:

I – a organização e a execução, no âmbito regional urbano, das funções públicas de interesse comum;

II – a compatibilização e a integração, no que couber, dos planos plurianuais, diretrizes orçamentárias e orçamentos anuais da União, Estados, Distrito Federal e Municípios integrantes de unidades regionais urbanas, com o objetivo de promover o desenvolvimento equilibrado regional, o crescimento econômico sustentado e a redução das desigualdades sociais, mediante a utilização racional dos recursos financeiros destinados a essas unidades federativas;

III – o incentivo à execução de planos plurianuais e diretrizes orçamentárias de forma regionalizada, por parte da União, Estados, Distrito Federal e Municípios integrantes de unidades regionais urbanas, em atendimento ao disposto nos §§ 1º, 4º, 6º e 7º, do artigo 165, da Constituição Federal;

IV – o fomento à integração regional, por parte das unidades regionais urbanas, mediante a adoção de medidas que objetivem ações voltadas à complementaridade e competitividade entre regiões nacionais e internacionais, ao bem-estar social, ao aumento da produção e da exportação de bens e serviços, à geração de receitas e de empregos e à arrecadação de tributos.

V – a participação da população, por meio de organizações e representantes comunitários, no processo de planejamento regional urbano e de tomada de decisões, no acompanhamento da prestação de serviços, obras ou funções públicas de interesse comum em nível regional, nos termos da legislação pertinente.

Parágrafo único – Para os fins do disposto nesta Lei, constituem, no que couber, diretrizes gerais da Política Nacional de Planejamento Regional Urbano aquelas estabelecidas no art. 2º da Lei nº 10.257, de 2001 – Estatuto da Cidade.

Art. 9º – A União promoverá ações de caráter regional urbano, junto aos Estados, Distrito Federal e Municípios integrantes de unidades regionais urbanas, com vistas a:

I – implantar programas de cooperação técnica, destinados à capacitação técnico-profissional das unidades regionais urbanas e dos Municípios delas componentes e à criação de bases instrumentais necessárias à modernização de serviços voltados ao planejamento regional urbano;

II – desenvolver políticas que promovam e fomentem a captação de recursos financeiros nacionais, estrangeiros e internacionais, para a execução de planos, programas e projetos relacionados ao planejamento territorial regional urbano e às funções públicas de interesse comum, em nível regional urbano.

CAPÍTULO VI

DOS INSTRUMENTOS DA POLÍTICA NACIONAL DE PLANEJAMENTO REGIONAL URBANO

Art. 10 – As ações decorrentes da Política Nacional de Planejamento Regional Urbano serão executadas, entre outros, por meio dos seguintes instrumentos:

I – planos nacional, regionais e setoriais urbanos de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social;

II – planos de regiões integradas de desenvolvimento (Rides) nas formas de Rides – regiões metropolitanas, Rides – aglomerações urbanas e Rides – microrregiões;

III – planos de regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões; e

IV – planos municipais.

§ 1º – Aplicam-se, no que couber, ao disposto no “caput” deste artigo os instrumentos da política urbana, estabelecidos no art. 4º da Lei nº 10.257, de 2001 – Estatuto da Cidade.

§ 2º – Os instrumentos mencionados neste artigo regem-se pela legislação que lhes é própria, observado o disposto nesta Lei.

SEÇÃO I

DOS PLANOS DA POLÍTICA NACIONAL DE PLANEJAMENTO REGIONAL URBANO

SUBSEÇÃO

I DA NATUREZA DOS PLANOS

Art. 11 – Os planos referidos nos incisos I, II, III e IV do art. 10 são considerados instrumentos urbanísticos, que, no conjunto de seus elementos, objetivam fundamentar e orientar a elaboração e a implementação da Política Nacional de Planejamento Regional Urbano.

Art. 12 – Caberá à União elaborar os planos nacional, regionais e setoriais urbanos de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social, que serão instituídos por lei.

§ 1º – Os planos a que se refere o “caput” deste artigo deverão ser elaborados em consonância com a Política Nacional de Desenvolvimento Urbano e de forma articulada com as unidades regionais urbanas, observado o que dispõem seus planos e suas funções públicas de interesse comum.

§ 2º – No processo de elaboração dos planos a que alude o “caput” deste artigo e na fiscalização de sua implementação, o Poder Executivo garantirá:

I – a realização de audiências públicas, com a participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da sociedade;

II – a publicidade, mediante publicação dos documentos e informações produzidos; e

III – o acesso de qualquer interessado aos documentos e informações produzidos.

Art. 13 – O Plano Nacional de Ordenação do Território Regional Urbano e o Plano Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social Regional Urbano serão revistos e atualizados a cada 4 (quatro) anos, devendo o primeiro ser elaborado no prazo de 2 (dois) anos, a partir da data de publicação desta Lei.

Art. 14 – Os planos regionais e setoriais urbanos de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social, considerados instrumentos complementares do Plano Nacional de Ordenação do Território Regional Urbano e do Plano Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social Regional Urbano, serão elaborados com vistas a estabelecer objetivos, metas, programas e a execução de ações para as unidades regionais urbanas.

Art. 15 – Para os fins de acompanhamento e avaliação da eficácia dos planos nacionais, regionais e setoriais urbanos de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social e objetivando dar publicidade e transparência aos atos praticados pela administração pública, o Executivo fará publicar, até 30 de março de cada ano, relatório contendo, no mínimo:

I – a avaliação do cumprimento dos programas, metas e ações, ocorrido no ano anterior, e as eventuais dificuldades encontradas; e

II – a proposição de eventuais ajustes e correções nos programas, metas e ações previstos nos planos nacionais, regionais e setoriais urbanos e na alocação de recursos financeiros necessários à consecução dos objetivos eleitos.

Art. 16 – Os planos nacionais, regionais e setoriais urbanos de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social e os programas deles decorrentes deverão ser elaborados em consonância com plano plurianual e apreciados pelo Congresso Nacional, observado o que dispõem os §§ 1º e 4º do artigo 165 da Constituição Federal.

SUBSEÇÃO II DO CONTEÚDO DOS PLANOS

Art. 17 – Os planos nacional, regionais e setoriais urbanos de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social terão os seguintes conteúdos mínimos:

I – objetivos e diretrizes gerais, definidos em conjunto com os Estados, Distrito Federal e Municípios integrantes de unidades regionais urbanas;

II – formulação, de modo articulado e integrado, com os níveis de governo identificados no inciso I deste artigo, das ações necessárias à realização das metas e objetivos estabelecidos, considerando que a programação, a coordenação e a execução das funções públicas de interesse comum deverão, sempre que possível, ser unificadas;

III – análise de alternativas de crescimento demográfico, de evolução de atividades produtivas e de modificações dos padrões de uso e ocupação do solo urbano;

IV – diretrizes e critérios para a participação financeira da União no fomento aos programas regionais de desenvolvimento urbano;

V – propostas para a instituição de áreas sujeitas a limitações administrativas, visando a proteção do meio ambiente, de monumentos, de obras e de bens de valores histórico, artístico e cultural; a preservação de florestas, da fauna, da flora, de sítios arqueológicos e de paisagens naturais notáveis;

VI – programas de desenvolvimento institucional, tecnológico, econômico-financeiro, administrativo, gerencial de valorização profissional e de comunicação social, necessários à execução das ações formuladas;

VII – formulação de mecanismos e procedimentos para acompanhamento e avaliação da eficácia das ações programadas, para os fins estabelecidos no artigo 15 desta Lei;

VIII – cronograma de execução das ações formuladas.

TÍTULO II

DO SISTEMA NACIONAL DE PLANEJAMENTO E INFORMAÇÕES REGIONAIS URBANAS

CAPÍTULO I

DOS FUNDAMENTOS E DOS OBJETIVOS GERAIS

Art. 18 – Fica criado o Sistema Nacional de Planejamento e Informações Regionais Urbanas, aqui caracterizado como sendo o conjunto de agentes institucionais dos diferentes níveis de governo, que, no âmbito de suas competências e atribuições, interagem de modo articulado, integrado e cooperativo, visando a formulação, execução e constante atualização da Política Nacional de Planejamento Regional Urbano, do Plano Nacional de Ordenação do Território Regional Urbano, do Plano Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social Regional Urbano e dos planos regionais e setoriais urbanos de competência da União, de acordo com os princípios, conceitos, objetivos, diretrizes, metas e instrumentos estabelecidos nesta Lei.

Art. 19 – O Sistema Nacional de Planejamento e Informações Regionais Urbanas tem por objetivo promover:

I – a cooperação entre a União, Estados, Distrito Federal e Municípios, mediante a articulação e integração de seus órgãos e entidades com atuação regional e executores de funções públicas de interesse comum, de modo a assegurar o máximo aproveitamento dos recursos públicos a eles destinados, e o equilíbrio do desenvolvimento de unidades regionais urbanas e o bem-estar da população nelas residente;

II – a utilização racional dos territórios de unidades regionais urbanas, de seus recursos naturais e culturais e a proteção do meio ambiente, mediante a execução de planejamento integrado e das funções públicas de interesse comum e o controle da implantação de empreendimentos, públicos e privados, que apresentem impacto regional e urbano;

III – a integração do planejamento de caráter regional e urbano e da execução das funções públicas de interesse comum aos órgãos e entidades federais, estaduais, do Distrito Federal e municipais, atuantes em unidades regionais urbanas;

IV – a promoção do afluxo de recursos financeiros, visando a realização de serviços e obras relacionados com a organização, o planejamento e a execução das funções públicas de interesse comum em unidades regionais urbanas;

V – a elaboração, execução, implementação e atualização da Política Nacional de Planejamento Regional Urbano; e

VI – o desenvolvimento do Sistema Nacional de Informações Georreferenciadas, do planejamento regional urbano.

§ 1º – O Sistema Nacional de Informações Georreferenciadas, referido no inciso VI deste artigo, constitui-se no processo de coleta, tratamento, armazenamento e recuperação de informações de natureza estatística, fisicoterritorial, demográfica, financeira, urbanística, social, cultural, ambiental, entre outras, necessários à elaboração da Política Nacional de Planejamento Regional Urbano e dos planos a ela relativos, referidos no art. 13 desta Lei.

§ 2º – O Sistema Nacional de Informações Georreferenciadas tem por objetivos gerais:

I – estimular, mediante a cooperação e integração de ações entre os diferentes níveis de governo, a criação de base cartográfica digital e de bancos de dados setoriais, conjugados em um sistema georreferenciado para cada unidade regional urbana;

II – promover a descentralização da obtenção e da produção de dados e informações;

III – garantir a toda a sociedade o acesso aos dados e informações;

IV – atualizar permanentemente as informações de qualquer natureza; e

V – fornecer subsídios para a elaboração dos planos nacional, regionais e setoriais urbanos de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social.

§ 3º – Ato do Executivo disporá sobre as atribuições do Sistema Nacional de Informações Georreferenciadas, sua estrutura e composição.

CAPÍTULO II

DA COMPOSIÇÃO

Art. 20 – Integram o Sistema Nacional de Planejamento e Informações Regionais Urbanas:

- I – unidade coordenadora e operadora: Ministério das Cidades;
- II – unidade normativa e deliberativa: Conselho das Cidades;
- III – unidade de assessoramento técnico: Grupo de Assessoramento Técnico; e
- IV – unidade de captação, investimento e financiamento: Fundo Nacional de Planejamento e Informações Regionais Urbanas.

SEÇÃO I

DA UNIDADE COORDENADORA E OPERADORA – MINISTÉRIO DAS CIDADES

Art. 21 – O Poder Executivo ampliará as competências do Ministério das Cidades, criado pela Lei nº 10.063, de 28 de maio de 2003, para atribuir-lhe a coordenação e a operação do Sistema Nacional de Planejamento e Informações Regionais Urbanas, abrangendo :

- I – a elaboração e a execução da Política Nacional de Planejamento Regional Urbano;
- II – a elaboração dos planos nacional, regionais e setoriais urbanos de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social;
- III – a organização e o desenvolvimento do Sistema Nacional de Informações Georreferenciadas, incluindo os serviços oficiais de estatística, geografia, geologia e cartografia, além da produção de uma base cartográfica necessária à elaboração dos diversos tipos de planejamento de âmbito regional-urbano;
- IV – ações voltadas à coordenação do planejamento e da execução das funções públicas de interesse comum em unidades regionais urbanas, executadas por órgãos e entidades da Administração Centralizada e Descentralizada da União, observadas as respectivas competências, bem como a proposição de normas para o seu cumprimento e controle;
- V – a propositura, aos órgãos e entidades federais, estaduais, do Distrito Federal e dos Municípios integrantes de unidades regionais urbanas, de normas gerais sobre a execução, cumprimento e controle das funções públicas de interesse comum;
- VI – a promoção de gestões junto às entidades e órgãos de todos os níveis de Governo, organizações particulares, nacionais, estrangeiras e internacionais, para a obtenção de recursos destinados ao Fundo Nacional de Planejamento e Informações Regionais Urbanas, visando a execução de serviços e obras relacionadas às funções públicas de interesse comum;

VII – a propositura de critérios de compensação financeira aos Municípios integrantes de unidades regionais urbanas, que suportem ônus decorrentes da execução de funções ou serviços públicos de interesse comum.

Art. 22 – O Ministério das Cidades, mediante regulamentação do Poder Executivo, dará apoio técnico e administrativo para a implantação do Sistema Nacional de Planejamento e Informações Regionais Urbanas e para o exercício das atribuições do Conselho das Cidades e do Grupo de Assessoramento Técnico, correndo as respectivas despesas à conta das dotações orçamentárias próprias.

SEÇÃO II

DA UNIDADE NORMATIVA E DELIBERATIVA – CONSELHO DAS CIDADES

Art. 23 – O Poder Executivo ampliará a competência do Conselho das Cidades, criado pela Medida Provisória nº 2.220, de 04 de setembro de 2001, adaptando-a ao exercício das atribuições normativas e deliberativas do Sistema Nacional de Planejamento e Informações Regionais Urbanas, incluída a aprovação da Política Nacional de Planejamento Regional Urbano e dos planos a ela relativos mencionados no artigo 13 desta Lei.

SEÇÃO III

DA UNIDADE DE ASSESSORAMENTO TÉCNICO –COMITÊ TÉCNICO

Art. 24 – Fica o Executivo autorizado a criar, no âmbito do Ministério das Cidades, um Grupo de Assessoramento da Política Nacional de Planejamento Regional Urbano, de caráter técnico, com as seguintes atribuições:

I – exercer as atividades de assessoramento técnico do Sistema Nacional de Planejamento e Informações Regionais Urbanas, mediante suporte ao Ministério das Cidades no desenvolvimento das competências estabelecidas no art. 21 desta Lei;

II – propor agendas para o desenvolvimento da Política Nacional de Planejamento Regional Urbano, do Plano Nacional de Ordenação do Território Regional Urbano e do Plano Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social Regional Urbano;

III – acompanhar o desenvolvimento dos trabalhos técnicos realizados pelo Ministério das Cidades, no âmbito das competências estabelecidas no art. 21 desta Lei, e propor,

mediante a elaboração de parecer técnico, a aceitação e o recebimento dos produtos deles decorrentes;

IV – elaborar seu regimento.

Art. 25 – Ato do Executivo disporá sobre a estrutura do Grupo de Assessoramento Técnico, sua composição e a designação dos membros e suplentes, garantida a participação de representantes:

I – do Ministério das Cidades;

II – do Conselho das Cidades, criado pela Medida Provisória nº 2.220, de 2001;

III – de regiões metropolitanas, aglomerações urbanas, microrregiões e regiões integradas de desenvolvimento (Rides);

IV – do Fórum Nacional de Entidades Metropolitanas (FNEM), entidade civil representativa de órgãos e entidades públicos executivos das regiões metropolitanas brasileiras;

V – de representantes da sociedade civil organizada nos termos estabelecidos nesta Lei e em resolução do Ministério das Cidades.

§ 1º – O número de representantes dos órgãos e entidades mencionados em cada um dos incisos deste artigo não poderá exceder à metade mais um do total dos membros do Grupo de Assessoramento.

§ 2º – A participação nas atividades do Grupo de Assessoramento, considerada serviço público relevante, não será remunerada;

SEÇÃO IV

DA UNIDADE DE CAPTAÇÃO, INVESTIMENTO E FINANCIAMENTO – FUNDO NACIONAL DE PLANEJAMENTO E INFORMAÇÕES REGIONAIS URBANAS

Art. 26 – Fica o Poder Executivo Federal autorizado a constituir o Fundo Nacional de Planejamento e Informações Regionais Urbanas, aqui caracterizado como o instrumento institucional de caráter financeiro, com a finalidade de dar suporte ao planejamento integrado e às ações conjuntas dele decorrentes no que se refere às funções públicas de interesse comum entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios integrantes de regiões

metropolitanas, aglomerações urbanas, microrregiões e regiões integradas de desenvolvimento (Rides).

Parágrafo único – Os programas estabelecidos nos planos nacional, regionais e setoriais urbanos de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social, que se destinam a promover o desenvolvimento tecnológico, gerencial, institucional e de recursos humanos do Sistema Nacional de Planejamento e Informações Regionais Urbanas, serão suportados com recursos do Fundo Nacional de Planejamento e Informações Regionais Urbanas.

Art. 27 – São objetivos do Fundo Nacional de Planejamento e Informações Regionais Urbanas:

I – promover financiamentos e investimentos para a execução de programas e projetos de interesse dos diferentes níveis de governo, com impactos e abrangências supra-regionais;

II – captar e compatibilizar recursos financeiros para a gestão da Política Nacional de Planejamento e Informações Regionais Urbanas;

III – contribuir com recursos financeiros para a execução de programas estabelecidos nos planos nacional, regionais e setoriais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social, conforme previsto no parágrafo único, do art. 26, desta Lei;

IV – contribuir com recursos técnicos e financeiros para a melhoria da qualidade de vida e para o desenvolvimento socioeconômico de regiões metropolitanas, aglomerações urbanas, microrregiões e regiões integradas de desenvolvimento (Rides).

Art. 28 – Constituirão recursos do Fundo Nacional de Planejamento e Informações Regionais Urbanas, dentre outros:

I – recursos da União a ele destinados por disposição legal;

II – transferências dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios integrantes de unidades regionais urbanas, destinadas à manutenção das estruturas de gestão dessas unidades e à execução de planos, programas e projetos constantes de planos nacionais, regionais ou setoriais;

III – retorno das operações de crédito contratadas com órgãos e entidades das administrações direta e indireta da União, dos Estados, do Distrito Federal e de Municípios integrantes de unidades regionais urbanas e das respectivas concessionárias de serviços públicos;

IV – empréstimos nacionais e internacionais e outras contribuições financeiras;

V – recursos provenientes da ajuda e cooperação internacional e de acordos bilaterais entre governos;

VI – recursos decorrentes do rateio de custos referentes a obras de interesse comum;

VII – produto de operações de crédito e rendas provenientes da aplicação de seus recursos;

VIII – doações de pessoas físicas ou jurídicas públicas ou privadas, nacionais, estrangeiras ou multinacionais e outros recursos eventuais.

Parágrafo único – O Fundo Nacional de Planejamento e Informações Regionais Urbanas integrará o orçamento anual da União.

Art. 29 – A aplicação dos recursos do Fundo Nacional de Planejamento e Informações Regionais Urbanas será supervisionada por um Conselho de Orientação composto por seis membros, sendo quatro do Grupo de Assessoramento e dois do Ministério das Cidades.

Parágrafo único – O Fundo Nacional de Planejamento e Informações Regionais Urbanas será administrado, quanto ao aspecto financeiro, por instituição financeira oficial da União.

Art. 30 – Os recursos do Fundo Nacional de Planejamento e Informações Regionais Urbanas serão aplicados nos programas e projetos dos planos nacional, regionais e setoriais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social, vedada a sua utilização para o pagamento de dívidas e coberturas de déficits de órgãos e entidades, de qualquer nível de governo, envolvidas, direta ou indiretamente, na Política Nacional de Planejamento e Informações Regionais Urbanas.

Art. 31 – O Fundo Nacional de Planejamento e Informações Regionais Urbanas será organizado mediante subcontas, que permitam a gestão autônoma dos recursos financeiros pertinentes a cada região do território nacional.

Parágrafo único – A alocação dos recursos financeiros nas diversas subcontas far-se-á em conformidade com as prioridades estabelecidas nos planos nacional, regionais e setoriais urbanos de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social.

Art. 32 – Os Estados e Municípios integrantes de unidades regionais urbanas, que participarem da execução da Política Nacional de Planejamento Regional Urbano e do Sistema Nacional de Planejamento e Informações Regionais Urbanas e integrarem a organização, o planejamento e a execução das funções públicas de interesse comum terão preferência para o repasse de recursos federais, inclusive sob forma de financiamento e de garantias para operações de crédito.

TÍTULO III

DA GESTÃO DEMOCRÁTICA

Art. 33 – Fica assegurada a participação da sociedade civil organizada na formulação da Política Nacional de Planejamento Regional Urbano, na conformidade do disposto no inciso V, do art. 25, sendo consideradas, para os fins desta Lei, organizações civis:

I – consórcios e associações de caráter intermunicipal;

II – associações regionais ou setoriais relacionadas às funções públicas de interesse comum definidas em cada unidade regional urbana;

III – organizações técnicas e de ensino e pesquisa com interesse nas áreas de planejamento regional e setorial urbano;

IV – organizações não-governamentais com objetivos de defesa de interesses difusos e coletivos da sociedade;

V – outras organizações reconhecidas pelo Ministério das Cidades ou Conselho das Cidades.

Art. 34 – Para os fins do disposto nesta Lei, aplicam-se, no que couber, as disposições constantes do Capítulo IV, da Lei nº 10.257, de 2001 – Estatuto da Cidade.

TÍTULO IV

DAS DISPOSIÇÕES GERAIS

Art. 35 – O Poder Executivo, no prazo de 180 (cento e oitenta) dias contados da data da publicação desta Lei, encaminhará à apreciação do Congresso Nacional projeto de lei dispondo sobre a criação do Fundo Nacional de Planejamento e Informações Regionais Urbanas, aqui caracterizado como o instrumento institucional de caráter financeiro, conforme estabelecido nos arts. 26 a 32 desta Lei.

Art. 36 – Para atender às despesas decorrentes da aplicação desta Lei, fica o Poder Executivo autorizado a:

I – abrir créditos especiais até o limite de R\$ 100,00 (cem reais); e

II – proceder à incorporação, no orçamento vigente, das classificações orçamentárias incluídas pelos créditos autorizados no inciso I, promovendo, se necessário, a abertura de créditos adicionais suplementares.

Parágrafo único – Os valores dos créditos adicionais a que se refere este artigo serão cobertos na forma prevista no § 1º do artigo 43 da Lei Federal n.º 4.320, de 17 de março de 1964.

Art. 37 – O Poder Executivo regulamentará esta Lei no prazo de 180 (cento e oitenta) dias a contar da data de sua publicação.

Art. 38 – Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

DAS DISPOSIÇÕES TRANSITÓRIAS

Art. 1º – O Conselho de Orientação, referido no art. 29 desta Lei, será constituído em até 90 (noventa) dias, contados da data de constituição do Fundo Nacional de Planejamento e Informações Regionais Urbanas e suas atribuições serão definidas em regulamento.

Art. 2º – Para os fins do disposto nesta Lei, as unidades regionais criadas pela União e pelos Estados deverão ter suas denominações adequadas às definições estabelecidas no art. 6º, no prazo de 15 (quinze) anos da publicação desta Lei.

JUSTIFICATIVA

A Questão Metropolitana

A Questão Metropolitana tem sido intensamente debatida pela sociedade brasileira nos últimos anos, particularmente a partir da criação do Ministério das Cidades e da atividade, em

2003 – 2004, da Comissão de Desenvolvimento Urbano da Câmara dos Deputados e sua Subcomissão de Ordenamento Territorial e Regiões Metropolitanas.

Com a promulgação do Estatuto da Cidade, mediante a edição da Lei no 10.257, de 10 de julho de 2001 e a conseqüente criação do Conselho das Cidades, por meio da Medida Provisória nº 2.220, de 4 de setembro de 2001, um novo e gigantesco passo foi dado para o planejamento municipal e o uso social da propriedade urbana, seja ela pública ou privada.

O Estatuto da Cidade teve a sabedoria de, ao construir o cenário do desenvolvimento municipal, integrar o urbano com o rural, o executivo com o orçamentário e o operacional com a responsabilidade fiscal e com a probidade administrativa.

Neste quadro, soube ainda articular um amplo e inovador conjunto de instrumentos de planejamento, urbanísticos, tributários e financeiros, jurídicos e políticos, ambientais, institucionais e de gerenciamento, que situam a prática do desenvolvimento urbano brasileiro em antes e depois do Estatuto da Cidade.

A Ausência do Regional Urbano

Se o legislador, ao regulamentar os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, foi pródigo nos acertos, da normatização do desenvolvimento municipal, o mesmo não se deu quanto ao impacto das questões do desenvolvimento regional urbano nas suas diferentes escalas e possibilidades de ocorrência.

Assim, é urgente que uma complementação, voltada para a regulamentação do universo das unidades regionais, de características essencialmente urbanas, dote País de uma normatização que, de forma dinâmica e continuada, uniformize, articule e organize a ação dos entes federativos naqueles territórios em que funções de interesse comum tenham de ser necessariamente compartilhadas.

Apesar de os debates partirem do tema maior da gestão metropolitana, inevitavelmente ultrapassam esses limites das questões exclusivamente institucionais e de gestão, para se adentrarem em causas mais profundas, onde se identificam, entre outras, questões de isolamento municipalista, dificuldade em compartilhar interesses comuns, não integração intergovernamental, ausência de planos e projetos regionais gerais e setoriais, falta de recursos financeiros em todos os níveis de governo para as escalas intergovernamentais, ausência de capacitação técnica e material nos Municípios e órgãos regionais de planejamento e, ainda, falta de vontade política de tratamento das escalas de integração intergovernamental.

Ao conjunto de todos esses problemas de expressão essencialmente cultural e comportamental, acrescente-se a absoluta falta de critérios na formalização jurídico-institucional das unidades regionais como hoje concebidas. A ausência de qualquer critério mais diretamente ligado aos diferentes tipos e escalas do fenômeno da urbanização incontrolada dificulta que a União, Estados e Municípios, por não terem referências uniformizadas, tomem medidas adequadas ao enfrentamento dos problemas das diferentes escalas de aglomerações regionais urbanas.

O Estatuto da Metrópole

Assim, considerando-se que o debate sobre as diferentes formas e experiências da gestão metropolitana opõe-se, em rapidez e eficiência, a medidas mais diretas, objetivas e operacionais para a aplicação do enorme arsenal de instrumentos disponíveis para o planejamento e ação regionalizada, apresentamos este Projeto de Lei, que denominamos Estatuto da Metrópole, para viabilizar os meios de produção da Política Nacional de Planejamento Regional Urbano, mediante a criação do Sistema Nacional de Planejamento e Informações Regionais Urbanas. Ele tem por finalidade agilizar a execução de ações regionais urbanas, previstas na Constituição Federal, sem necessidade de regulamentações complementares, porém carentes de uma proposta de articulação funcional e operacional no âmbito da União.

Além disso, servirá também para incentivar o exercício das atribuições estaduais e municipais nas unidades regionais urbanas, de forma homogênea, possibilitando adequada avaliação de problemas e soluções, com a conseqüente determinação de prioridades e destinação de recursos financeiros.

O Estatuto da Metrópole e a Constituição Federal

A Constituição Federal, em seu art. 25, § 3º, refere-se à instituição “*mediante lei complementar, de regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, constituídas por agrupamentos de municípios limítrofes, para integrar a organização, o planejamento e a execução de funções de interesse comum*”, delegando-a aos Estados.

Em seu art. 21, inciso IX, a Carta Federal estabelece que à União compete, com exclusividade, “*elaborar e executar planos nacionais e regionais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social*” e, ainda, como sendo de responsabilidade da

União, o desenvolvimento de instrumentos para tanto exigidos, de forma a “*organizar e manter os serviços oficiais de estatística, geografia, geologia e cartografia de âmbito nacional*” (cf. inciso XV).

E, por fim, em seu art. 165, a Constituição estabelece que “*Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão: I – o plano plurianual; II – as diretrizes orçamentárias; III – os orçamentos anuais*” e no seu § 4º determina que “*os planos e programas nacionais, regionais e setoriais previstos nesta Constituição serão elaborados em consonância com o plano plurianual e apreciados pelo Congresso Nacional*”.

O Estatuto da Metrópole

O projeto de lei relativo ao Estatuto da Metrópole, estabelece:

- os fundamentos e objetivos da Política Nacional de Planejamento Regional Urbano;
- a conceituação das Unidades Regionais Urbanas, suas identificações, classificações e a atualização periódica desses dados;
- as diretrizes gerais da Política Nacional de Planejamento Regional Urbano;
- os instrumentos desta Política;
- os Planos da mesma, suas naturezas e conteúdos;
- os fundamentos e objetivos gerais do Sistema Nacional de Planejamento e Informações Regionais Urbanas;
- a composição do sistema e a caracterização de seus elementos componentes;
- as disposições gerais e as transitórias.

Destacamos do conjunto do Estatuto da Metrópole:

1. O papel articulador e estimulador da União no desenvolvimento de uma regionalização urbana homogênea, democrática, socialmente representativa, intergovernamental, integradora, estimulante e dirigida à auto-sustentabilidade;
2. A não-intervenção da União nos sistemas de organização e gestão das Unidades Regionais Urbanas existentes e de adesão voluntária, cooperativa, ao Sistema Nacional de Planejamento e Informações Regionais Urbanas;
3. A importância da conceituação das diferentes escalas e tipos de Unidades Regionais Urbanas, as Regiões Metropolitanas (RMs), as Aglomerações Urbanas (AU), as Microrregiões (MR) e as Regiões Integradas de Desenvolvimento Regional (Rides) nas suas diferentes possibilidades de instituição;

4. O caráter organizador do Estatuto da Metrópole na classificação das funções e papéis desempenhados pelas Unidades Regionais Urbanas na rede de cidades do Brasil, particularmente no referente à complementaridade regional, periodicamente aferido, mediante instrumentos técnicos adequados.

5. O papel progressivo da Política Nacional de Planejamento Urbano Regional em implantar o processo permanente de planejamento regional urbano;

6. O papel de integração regional da mesma política ao estimular a articulação dos Planos Municipais, Regionais e Nacionais;

7. O papel da União na consolidação do círculo virtuoso iniciado pelo Estatuto da Cidade e a ser completado pelo Estatuto da Metrópole, na amarração dos Planos Municipais, Regionais e Nacionais aos respectivos orçamentos, à Lei de Responsabilidade Fiscal e à Lei da Improbidade Administrativa; e

8. Finalmente, na vinculação da organização operacional da Política e do Sistema proposto à estrutura já existente da União, ao Ministério das Cidades e ao Conselho das Cidades, sem esquecer a representação direta das Unidades Regionais Urbanas e da sociedade civil na luta permanente pela gestão democrática.

Sala das Sessões em de 2004.

Deputado Walter Feldman – PSDB/SP