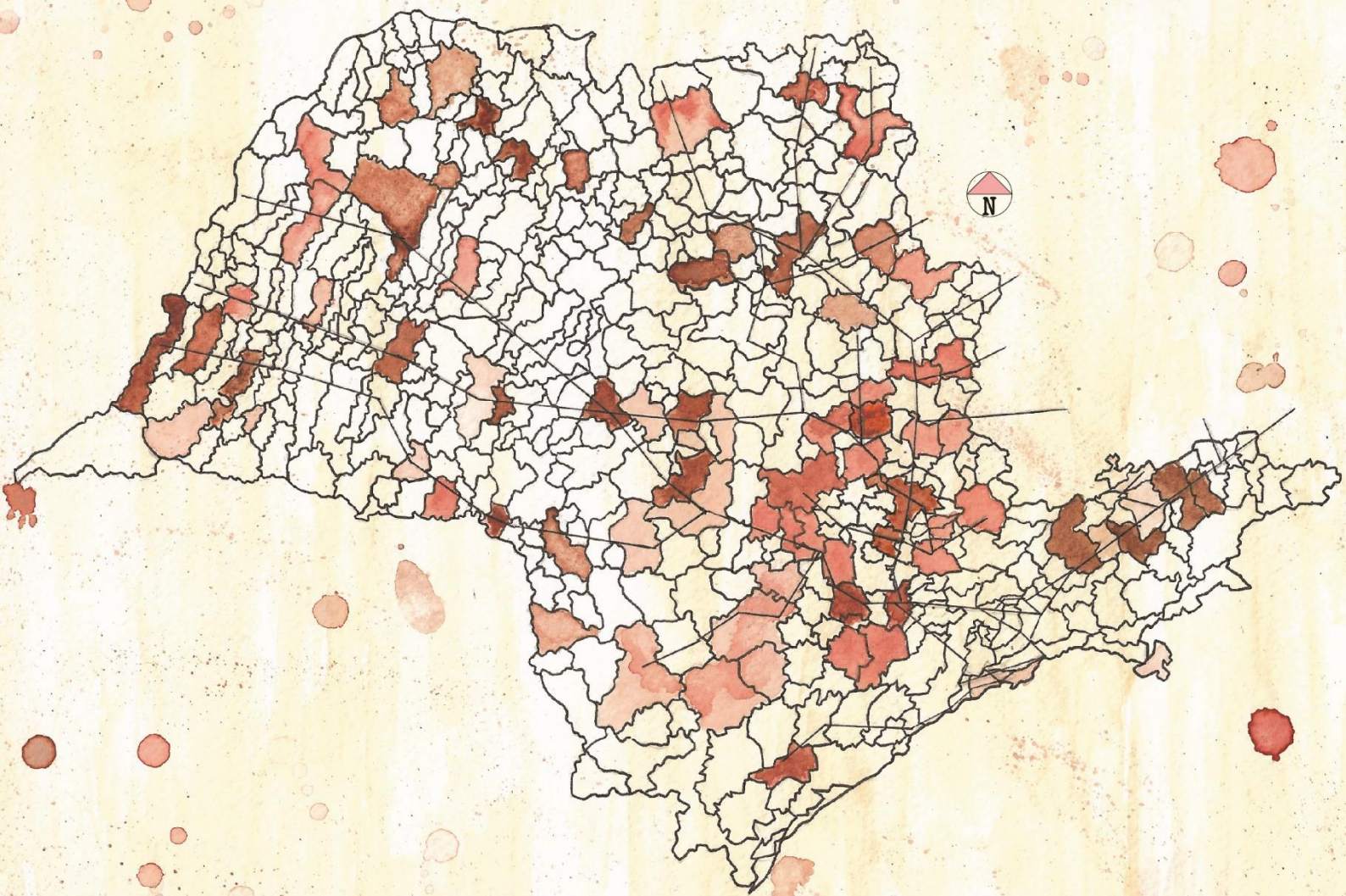


PLANEJAMENTO INTEGRADO E INDÚSTRIA:
O SERFHAU/BNH NO ESTADO DE SÃO PAULO DE 1964 A 1980

TESE DE DOUTORADO



JANAINA ANDRÉA CUCATO

ORIENTADORA: Prof^a. Dr^a. EULALIA PORTELA NEGRELOS

VOLUME 1

S/escala



instituto de
arquitetura e urbanismo
usp são carlos

**UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO
INSTITUTO DE ARQUITETURA E URBANISMO**

JANAINA ANDRÉA CUCATO

**PLANEJAMENTO INTEGRADO E INDÚSTRIA: O SERFHAU/BNH NO
ESTADO DE SÃO PAULO DE 1964 A 1980**

VOLUME 1

SÃO CARLOS/SP

2023

JANAINA ANDRÉA CUCATO

**PLANEJAMENTO INTEGRADO E INDÚSTRIA: O SERFHAU/BNH NO
ESTADO DE SÃO PAULO DE 1964 A 1980**

Versão Corrigida

Tese apresentada ao Instituto de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo - FAU/USP para obtenção do título de Doutora em Ciências.

Área do conhecimento: Teoria e História da Arquitetura e do Urbanismo.

Orientadora: Prof.^a Dr.^a Eulalia Portela Negrelos

SÃO CARLOS/SP

2023

AUTORIZO A REPRODUCAO TOTAL OU PARCIAL DESTE TRABALHO,
POR QUALQUER MEIO CONVENCIONAL OU ELETRONICO, PARA FINS
DE ESTUDO E PESQUISA, DESDE QUE CITADA A FONTE

Ficha catalográfica elaborada pela Biblioteca do Instituto de Arquitetura e Urbanismo
com os dados fornecidos pelo(a) autor(a)

CC963p CUCATO, Janaina Andréa Cucato
PLANEJAMENTO INTEGRADO E INDÚSTRIA: O SERFHAU/BNH
NO ESTADO DE SÃO PAULO DE 1964 A 1980. / Janaina
Andréa Cucato CUCATO; orientador Eulalia Portela
Negrelos. -- São Carlos, 2023.
911 p.

Tese (Doutorado) - Programa de Pós-Graduação em
Arquitetura e Urbanismo, Teoria e História da
Arquitetura e do Urbanismo -- Instituto de
Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo,
2023.

1. SERFHAU.. 2. Estado de São Paulo. 3. Indústria
. 4. Planejamento. 5. Urbanização . I. Portela
Negrelos, Eulalia, orient. II. Título.

Bibliotecária responsável pela estrutura de catalogação da publicação de acordo com a AACR2:

Brianda de Oliveira Ordonho Sigolo - CRB - 8/8229

FOLHA DE JULGAMENTO

Candidata: Janaina Andréa Cucato

Título da tese: "Planejamento integrado e indústria: o SERFHAU/BNH no Estado de São Paulo de 1964 a 1980".

Data da defesa: 16/08/2023

Orientadora: Profª Drª Eulalia Portela Negrelos

Comissão Julgadora:

Resultado:



Profª Drª Eulalia Portela Negrelos
(IAU/USP)

Não votante



PI Profª Drª Sarah Feldman
(IAU/USP)

APROVADA



PI Prof. Dr. Jeferson Cristiano Tavares
(IAU/USP)

APROVADA



PI Prof. Dr. Antonio Claudio Moreira Lima e Moreira
(FAU/USP)

APROVADA



PI Profª Drª Maria Encarnação Beltrão Spósito
(UNESP)

APROVADA



PI Prof. Dr. Rodrigo Santos de Faria
(UnB)

APROVADA

Coordenador e Presidente da Comissão de Pós-Graduação do Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo: Prof. Dr. João Marcos de Almeida Lopes.

À minha mamãe Maria Vian Cucato (*in memoriam*),
que no bom lugar onde está, docemente continua a
me ensinar com seu legado.
Ao melhor amigo, meu papai, o Sr. Agostinho
Cucato, por ser quem tu és em minha vida.

AGRADECIMENTO

Ao meu Deus trino, pela força, condução e contentamento, sempre e sempre.

Ao meu amado papai Agostinho Cucato, inspiração diária, ao senhor, todo meu respeito e gratidão.

A minha família, por sempre me apoiarem em todos os meus sonhos, ainda que isto implicou em renúncias, como nem sempre tê-los por perto, em especial minhas irmãs Ana Maria, Carmem, Neiva e meu irmão José, minhas sobrinhas e sobrinhos (meus amores), e demais membros da família.

A minha orientadora, Professora Associada Eulalia Portela Negrelos, pela jornada, contribuições e finas revisões pacientes.

Ao Fernando, pela espera e acolhimento.

A UNIFEV, pelas oportunidades e auxílio PIQCD - Programa Institucional de Qualificação e Capacitação Docente.

Aos meus alunos da UNIFEV e do IFPS - Instituto Federal de Votuporanga, pelo extremo carinho, respeito e por me permitirem compartilhar com vocês à docência.

Ao querido Toreto, sempre presente nos dias e nas madrugadas onde estive a escrever.

A todos aqueles a quem pude entrevistar, receber materiais e trocar experiências para compor esta tese, sobretudo no estranho período da pandemia.

As queridas Cleverci e Brianda, da biblioteca do IAU, pelo auxílio, apoio e carinho na lida cotidiana.

As bibliotecárias da FAU-USP, em especial a Lilian e Mônica, que me ajudaram a acessar importantes materiais, sobretudo do CPEU e demais documentos.

Aos funcionários da biblioteca da escola de engenharia de São Carlos.

Às bibliotecárias da UNIFEV. Marcia Cavalcante e Toninha, pelo auxílio com os acervos.

Ao meu Grupo de pesquisa e IC “Espaços Dormentes” que de forma comprometida, me ajudaram a realizar um sonho.

A todos os funcionários das Prefeituras, Câmaras Municipais, Acervos e Arquivos Públicos, Departamentos, fundações e cartórios, os quais me restrinjo a não citar nomes, mas que ajudaram sobremaneira, e que, de tantos que foram, seria injusto me esquecer de algum.

A família de Domingos Theodoro de Azevedo Neto (Irmão de Eurico de Andrade e Azevedo) pelo material cedido ao IAU os quais foram respeitosamente utilizados nesta tese, trazendo ricas contribuições.

A Professora Sarah Feldman e o Professor Antônio Cláudio Moreira L. Moreira, que na banca de qualificação iluminaram o trabalho com ricas contribuições e me ajudaram a avançar nas discussões para finalização da tese.

Aqueles que me ajudaram com diversos softwares de diagramação das peças gráficas da tese, sobretudo a Celia, e aos colegas e ex-alunos: Luciana Lourenço, Guilherme Gasques, Lucas Zevolli, dentre outros

A família Zago, que sempre me recebeu, com carinho e quitutes nas minhas passagens por suas terras rurais.

Aos funcionários do IAU-USP, em todos os setores, que sempre prontamente me auxiliaram e atenderam, em todos os momentos, desde o mestrado.

Ao Programa de Pós-graduação do Instituto de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo, que, dentro dos critérios legais, disponibilizaram por três vezes a Bolsa CAPES-Doutorado, embora tive que abrir mão por ter assumido o PIQCD/UNIFEV e manter a docência.

Ao Grupo de Pesquisa em História do Urbanismo, da Cidade e da Habitação- URBIS.

“Torna-te, pessoalmente, padrão de boas obras. No ensino, mostra integridade, reverência”. (Tito 2:7).

RESUMO

Esta pesquisa se insere, do ponto de vista metodológico, no campo da história e da historiografia do planejamento urbano no período de vigência do Serviço Federal de Habitação e Urbanismo, SERFHAU, entre 1964 e 1975, com inércia até 1980, pela atuação direta do Banco Nacional da Habitação (BNH), tendo no PDDI (Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado), a instrumentalização deste processo de planejamento). A problematização se dá mediante a indagação sobre uma tendência de financiamento do SERFHAU vinculado ao fortalecimento dos parques industriais de alguns municípios paulistas, a partir da produção dos PDDIs, nos eixos de industrialização e sua interiorização a partir da metrópole paulista na década de 1970, pelo sistema rodoferroviário, na intensificação do processo de urbanização, com ressonâncias socioespaciais da nova realidade urbano-industrial, buscando voltar o olhar para esse processo desde 1930, nas origens das ações estatais para a industrialização nacional. Buscamos contribuir, na pesquisa histórica com abordagem historiográfica, na compreensão do papel estruturante do SERFHAU no planejamento do estado de São Paulo no período de sua existência, estudando os planos diretores para os municípios onde foram propostos e sua orientação para a questão industrial nos 19 casos selecionados para estudo, além do caso referência do município de São Paulo, valorizando sua importância regional, industrial e seu vínculo com os eixos rodoferroviários. Tal estudo se deu a partir da leitura de peças técnicas e jurídicas, sob a lógica da interpretação de textos. Investigamos como as práticas vinculadas ao processo de planejamento se disseminaram pelo interior paulista a partir da metrópole paulistana, inclusive em zonas ocupadas mais recentemente, no século XX, e possivelmente atrelando-se à intensificação da estruturação da rede urbana em nível regional. Buscou-se um empenho na reconstrução do panorama historiográfico sobre a atuação do SERFHAU, à luz da relação entre Estado e Planejamento e a constituição de uma nova equação econômico-territorial de base industrial.

Palavras-chave: SERFHAU. Estado de São Paulo. Indústria. Planejamento. Urbanização.

ABSTRACT

This research is inserted, from the methodological point of view, in the field of history and historiography of urban planning in the period of validity of the Federal Service of Housing and Urbanism, SERFHAU, between 1964 and 1975, with inertia until 1980, by the direct action of the Banco Nacional da Habitação (BNH), having in the PDDI (Master Plan for Integrated Development), the instrumentalization of this planning process). The problematization takes place through the inquiry about a tendency of SERFHAU financing linked to the strengthening of the industrial parks of some municipalities of São Paulo, from the production of the PDDIs, in the axes of industrialization and its interiorization from the São Paulo metropolis in the 1970s, by the road and rail system, in the intensification of the urbanization process, with socio-spatial resonances of the new urban-industrial reality, seeking to look back at this process in a long-term history, since 1930, in the origins of state actions for national industrialization. We seek to contribute, in historical research with a historiographical approach, to the understanding of the structuring role of SERFHAU in the planning of the state of São Paulo in the period of its existence, studying the master plans for the municipalities where they were proposed and their orientation towards the industrial issue in the 19 cases selected for study, in addition to the reference case of the municipality of São Paulo, valuing its regional and industrial importance and its link with the road and rail axes. This study was based on the reading of technical and legal documents, under the logic of text interpretation. We investigated how the practices linked to the planning process spread throughout the interior of São Paulo from the São Paulo metropolis, including in areas occupied more recently, in the 20th century, and possibly linked to the intensification of the structuring of the urban network at the regional level. A commitment was sought to rebuild the historiographical panorama of SERFHAU's performance, in the light of the relationship between State and Planning and the constitution of a new economic-territorial equation with an industrial base.

Keywords: SERFHAU. State of São Paulo. Industry. Planning. Urbanization.

RESUMEN

Esta investigación se inserta, del punto de vista metodológico, en el campo de la historia y de la historiografía del planeamiento urbano en el período de vigencia del *Serviço Federal de Habitação e Urbanismo*, SERFHAU, entre 1964 y 1975, con inercia hasta 1980, por la actuación directa del *Banco Nacional da Habitação* (BNH), teniendo en el PDDI (*Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado*), la instrumentalización de este proceso de planeamiento. La problematización se da mediante la indagación sobre una tendencia de financiación del SERFHAU vinculada al fortalecimiento de los parques industriales de algunos de los municipios paulistas, a partir de la producción de los PDDIs, en los ejes de industrialización y su interiorización a partir de la metrópolis paulistana en la década de los 1970, por el sistema de carreteras y ferrocarriles, en la intensificación del proceso de urbanización, con resonancias socioespaciales de la nueva realidad urbano-industrial, buscando volcar la mirada para ese proceso en una historia en larga duración, desde 1930, en los orígenes de las acciones estatales para la industrialización nacional. Buscamos contribuir, en la investigación histórica con enfoque historiográfico, a la comprensión del papel estructurante de SERFHAU en el planeamiento del estado de São Paulo en el período de su existencia, estudiando los planes generales para los municipios en donde han sido propuestos y su orientación para la cuestión industrial en los 19 casos seleccionados para estudio, además del caso referencia del municipio de São Paulo, valorizando su importancia regional, industrial y su vínculo con los ejes de carreteras y de ferrocarriles. Este estudio se basó en la lectura de documentos técnicos y legales, bajo la lógica de la interpretación de textos. Investigamos cómo las prácticas vinculadas al proceso de planeamiento se diseminaron por el interior paulista a partir de la metrópolis paulistana, incluso en zonas ocupadas más recientemente, en el siglo XX, y posiblemente articulándose a la intensificación de la estructuración de la red urbana en nivel regional. Se buscó un empeño en la reconstrucción del panorama historiográfico sobre la actuación del SERFHAU, a la luz de la relación entre Estado y Planeamiento y la constitución de una nueva ecuación económico-territorial de base industrial.

Palavras clave: SERFHAU. Estado de São Paulo. Industria. Planeamiento. Urbanización.

LISTA DE ABREVIATURAS

ASPLAN	Assessoria em Planejamento
BIS	Boletim Informativo do SERFHAU
BNH	Banco Nacional da Habitação
CEF	Caixa Econômica Federal
CEPAL	Comissão Econômica para a América Latina e Caribe
CEPAM	Centro de Estudos e Pesquisas de Administração Municipal
CIBPU	Comissão Interestadual da Bacia Paraná-Uruguai
CNDU	Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano
CNPU	Comissão Nacional de Regiões Metropolitanas e Política Urbana
CODESPAR	Conselho de Desenvolvimento do Pontal do Paranapanema
COSIPA	Companhia Siderúrgica Paulista
CPDOC	Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea do Brasil
CPEU	Centro de Pesquisas e Estudos Urbanísticos
CTM	Cadastro Técnico Municipal
CURA	Comunidade Urbana para Recuperação Acelerada
DAM	Divisões Administrativas Maiores
EESC	Escola de Engenharia de São Carlos
ENANPUR	Encontro Nacional da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional
EPEA	Escritório de Pesquisa Econômica Aplicada
ERPLAN	Escritórios de Planejamento Regional
FCP	Fundo da Casa Popular
FGV	Fundação Getúlio Vargas
FINASA	Financiamento ao Saneamento
FINEP	Financiadora de Estudos e Projetos
FIPLAN	Financiamento para o Planejamento Urbano
FNDCT	Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico
GPI	Grupo de Planejamento Integrado
IAB	Instituto de Arquitetos do Brasil
IAP	Instituto de Aposentadorias e Pensões
IAU-USP	Instituto de Arquitetura e Urbanismo - Universidade de São Paulo
IBAM	Instituto Brasileiro de Administração Municipal
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IPASE	Instituto de Aposentadoria e Pensão dos Servidores do Estado
IPTU	Imposto Predial e Territorial Urbano

LOM	Lei Orgânica dos Municípios
OEA	Organização dos Estados Americanos
ONU	Organização das Nações Unidas
PAC	Plano de Ação Concentrada
PADCO	Planning and Development Colaborative International
PAEG	Plano de Ação Econômica do Governo
PAGE	Plano de Ação do Governo
PAI	Planos de Ação Imediata
PDDI	Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado
PDI	Plano Integrado de Desenvolvimento
PDLI	Plano de Desenvolvimento Local Integrado
PED	Plano Estratégico de Desenvolvimento
PIN	Programa de Integração Nacional
PLANASA	Plano Nacional de Saneamento
PLD	Plano Local de Desenvolvimento
PMDI	Plano Metropolitano de Desenvolvimento Integrado
PND	Plano Nacional de Desenvolvimento
PNDU	Política Nacional de Desenvolvimento Urbano
PRODEPO	Programa Nacional de Desarrollo de Proveedores
PTB	Partido Trabalhista Brasileiro
PUB	Plano Urbanístico Básico
RMSP	Região Metropolitana de São Paulo
SAGMACS	Sociedade para Análise Gráfica e Mecanográfica Aplicada aos Complexos Sociais
SAREM	Secretaria de Articulação dos Estados e Municípios
SEADE	Fundação Sistema Estadual de Análise de Dados
SENAM	Serviço Nacional dos Municípios
SEPLAN	Secretaria de Planejamento
SERFHAU	Serviço Federal de Habitação e Urbanismo
SFH	Sistema Financeiro da Habitação
SHRU	Seminário de Habitação e Reforma Urbana
SUDAM	Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia
SUDENE	Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste

LISTA DE FIGURAS

Figura 1.1 - Gráfico de distribuição por regiões dos documentos preparados para o Planejamento urbano pelo SERFHAU (1969/1973).	99
Figura 2.2 - Diagrama Planejamento Local Integrado	162

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 3.1 - Ranking dos municípios representativos da indústria: 1950, 1960, 1970 e 1980	219
---	-----

LISTA DE MAPAS

Mapa 1.1 - A Marcha do povoamento e urbanização-Século XVIII	55
Mapa 1.2 - A penetração dos Mineiros no século XIX.....	57
Mapa 1.3 - Povoamento e Ferrovias do Estado de São Paulo e do Norte do Paraná -1946-S/escala-escala original 1:6.000.000	58
Mapa 1.4 - Mapa das linhas da Companhia Paulista de Estradas de Ferro	60
Mapa 1.5 - Regiões e sub-regiões definidas pelos estudos da SAGMACS, 1954.....	77
Mapa 1.6 - Divisão Regional do estado de São Paulo, proposta no governo Carvalho Pinto-II Plano de Ação /1962.....	80
Mapa 2.7 - Localização dos municípios-escola, cursos, seminários e CENTRANs realizados pelo SERFHAU no Brasil	165
Mapa 2.8 - Situação dos PDDIs - Relação dos municípios pesquisados.....	170
Mapa 3.9 - Divisão regional Proposta pelo II PAGE, Governo Carvalho Pinto, 1962.....	179
Mapa 3.10 - Mapa de Regiões -1962.....	179
Mapa 3.11 – Mapa Síntese 1- Divisão regional (II PAGE, 1962) e localização dos municípios/extratos de Azevedo (1976), sobre base da SEADE (1960).....	181
Mapa 3.12 Regionalização administrativa unificada e os polos urbanos (1960/1970)- – (Síntese 4).....	184
Mapa 3.13 - Polos Urbanos (1960/1970) e Regionalização administrativa unificada.....	184
Mapa 3.14 - Divisão Político - Administrativa - Ação Regional -.....	193
Mapa 3.15 - Regionalização Industrial.	198
Mapa 3.16 – Mapa Síntese 02: Divisão regional e localização dos municípios de Azevedo (1976).	201
Mapa 3.17 - Formação da Região dos vetores produtivos	207
Mapa 3.18 – Mapa Síntese 3 - Formação da Região dos vetores produtivos.....	207
Mapa 3.19 – Mapa Síntese 4-Formação da Região dos vetores produtivos.....	208
Mapa 3.20 – Mapa Síntese 5 Sequência de mapas: Mapa da Região dos Vetores,	208
Mapa 3.21 - Municípios representativos da indústria (1950-dados da década de 1940), considerando como variável o Valor da Produção Industrial (VPI) em cruzeiros.....	221
Mapa 3.22 - Mapa dos municípios representativos da indústria (1960 -dados da década de 1950), considerando como variável o <i>Valor da Produção Industrial (VPI)</i> em cruzeiros.....	221
Mapa 3.23 - Municípios representativos da indústria (1970-dados da década de 1960), considerando como variável o <i>Valor da Produção Industrial (VPI)</i> em cruzeiros.....	222
Mapa 3.24 - Municípios representativos da indústria (1980-dados da década de 1970), considerando como variável o Valor da Produção Industrial (VPI) em cruzeiros.....	222

Mapa 3.25 - Localização dos municípios representativos da indústria no estado de São Paulo, em 1960, presentes nas amostras de disponibilidade de PDDI de Azevedo (1976).....	223
Mapa 3.26 - Mapa de localização dos municípios representativos da indústria no estado de São Paulo, em 1960, que estão de fora das amostras de disponibilidade de PDDI de Azevedo (1976)	224
Mapa 3.27 - Mapa de conformação da rede ferroviária em São Paulo - 1900 -1940.....	227
Mapa 3.28 - Rede viária -1974 - Ferrovias- Região Sudeste.....	229
Mapa 3.29 – Mapa Síntese 6- Ferrovia sobre a regionalização - Decreto nº 52.576/1970 .	231
Mapa 3.30 - Mapa Síntese 7- localização dos municípios indicados por Azevedo (1976), regiões em 1970 e eixos rodoviários - sobre base SEADE- regionalização Decreto n. 48.162, de 3 de julho 1967 e Decreto 52.576 de 12 de dezembro de 1970)	240
Mapa 3.31 - Regionalização utilizada por Azevedo/1976	241
Mapa 3.32 - Divisão Político-Administrativas de 1977.....	242
Mapa 3.33 - Rede urbana paulista, com destaque para as principais cidades de porte médio e sedes administrativas regionais beneficiadas por ações planejadoras entre as décadas de 1960 e 1980.....	244
Mapa 3.34 – Mapa Síntese 8 -Região dos Vetores Produtivos	245
Mapa 3.35 - Localização e identificação dos casos selecionados	258
Mapa 3.36 - Localização e identificação dos municípios não industriais (1950 a 1980) e com disponibilidade de PDDI (Azevedo,1976).....	259
Mapa 4.37 - Área metropolitana de São Paulo: Localização da indústria e locais de	273
Mapa 4.38 - Áreas Industriais	278
Mapa 4.39 - Aglomerado urbano metropolitano, uso do solo generalizado-PUB.....	287
Mapa 4.40 - Delimitação da Região da Grande São Paulo segundo vários decretos	293
Mapa 4.41 - Estado de São Paulo-Região administrativa Regional segundo Decreto 4863 -	294
Mapa 4.42 - Grande São Paulo-Taxa de urbanização por municípios -1970	301
Mapa 4.43 - Grande São Paulo-Situação dos municípios quanto ao processo de planejamento -	301
Mapa 4.44 - Grande São Paulo-Projeto Leste-áreas examinadas para localização e	302
Mapa 4.45 - Projeto e recuperação e urbanização da faixa marginal do Rio Tietê no trecho retificado entre Osasco e Barueri.....	303
Mapa 4.46 - Grande São Paulo - Sistema Metropolitano de vias expressas proposto	304
Mapa 4.47 - Distribuição espacial da indústria-Hierarquia nuclear (Política estadual de desenvolvimento Urbano e Regional)	313
Mapa 4.48 - Distribuição espacial da indústria-hierarquia nuclear (Política Estadual de	314
Mapa 4.49 - Concentração industrial no Sudeste.....	317

LISTA DE QUADROS

Quadro 4.1 - Síntese dos PDDIs analisados	320
---	-----

LISTA DE TABELAS

Tabela 1.1 - América Latina: Clasificación de los Países según el grado de urbanización en 1950 y 2000 (Quadro 3).....	47
Tabela 1.2 - Vilas e Cidades - Séc. XVI, XVII, XVIII até 1720	52
Tabela 1.3 - América Latina: Población urbana y tasa media anual de crecimiento de la población urbana, por países Latin América -1950-2000-cuadro 5	67
Tabela 1.4 - Regiões administrativas segundo Decreto nº 48.163, de 3 de julho de 1967 ...	82
Tabela 1.5 - Indicadores industriais, percentuais relativos aos totais nacionais. Estados e regiões selecionadas: 1920-1940-1950	89
Tabela 1.6 - Indicadores industriais, percentuais relativos aos totais nacionais. Estados e regiões selecionadas: 1920-1940-1950	89
Tabela 1.7 - Grau de urbanização segundo as grandes regiões do Brasil 1950/1991	92
Tabela 2.8 - Municípios Paulistas incluídos na Etapa 01 do Programa de Ação Concentrada (1968). Destaque para os municípios que se constituíam como Polos Regionais nos anos 1962 e 1967: Araraquara, Itapetininga, Presidente Prudente, São José dos Campos e São José do Rio Preto.	115
Tabela 2.9 - Relação de Documentos elaborados pelo SERFHAU	128
Tabela 2.10 - Roteiro para Elaboração do Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado ...	131
Tabela 2.11 - Relação dos planos e ações planejadoras no período de 1910 até 1970, no Brasil, em São Paulo e nas cidades do interior paulista.....	154
Tabela 2.12 - Entidades que elaboraram ou estão elaborando PDDIs	163
Tabela 2.13 - Situação dos PDDIs - Relação dos municípios pesquisados.....	169
Tabela 3.14 - Regiões Administrativas do Estado de São Paulo - 1970.....	194
Tabela 3.15 - Municípios das amostras de Azevedo (1976) inseridos em.....	209
Tabela 3.16 - Determinação dos municípios representativos da indústria: 1950, 1960, 1970 e 1980	213
Tabela 3.17 - Municípios da divisão regional (II PAGE, 1962).....	232
Tabela 3.18 - Municípios da regionalização administrativa estabelecida pelo Decreto 52.576/1970, Disponibilidade de PDDI (AZEVEDO, 1976) e Linha Férrea.....	233
Tabela 3.19 - Tabela dos Municípios da RMSP (fora das amostras de Azevedo, 1976), com PDDI, representatividade na indústria e agente elaborador/financiador	250
Tabela 3.20 - Municípios da pré-seleção	253
Tabela 3.21 - Seleção e identificação dos PDDIs dos casos estudados	255
Tabela 4.22 - Projeto de implantação do PDDI	300

SUMÁRIO

APRESENTAÇÃO	22
INTRODUÇÃO	27
CAPÍTULO 1 - URBANIZAÇÃO, PARQUES INDUSTRIAIS E PLANEJAMENTO URBANO NO ESTADO DE SÃO PAULO - 1930/1970	39
1.1 Quadro de referência sobre o processo de urbanização no Brasil e no estado de São Paulo.....	48
1.1.1 Formação e estruturação da rede urbana	48
1.1.2 Cidades, redes e funções urbanas.....	56
1.2 Rede de cidades a partir de 1930 - o estado de São Paulo e o adensamento da rede urbana.....	62
1.2.1 Industrialização, urbanização e premissas para o planejamento - a consolidação da cidade sobre o campo e a questão da regionalização.....	66
1.2.2 A interiorização da indústria: processo de urbanização e dinâmicas territoriais..	84
1.2.3 A nova realidade urbano-industrial e o planejamento urbano	93
CAPÍTULO 2 - UMA HISTÓRIA NA HISTÓRIA - UMA REVISÃO HISTORIOGRÁFICA SOBRE O SERFHAU	102
2.1 Percurso de formação de uma nova política urbana e habitacional pós-1964	105
2.2 O SERFHAU - quadro normativo.....	113
2.3 Uma contribuição à análise historiográfica: a crítica ao planejamento urbano, aos PDDIs e ao campo da técnica no regime militar	119
2.4 Eurico de Andrade Azevedo: uma contribuição técnica sobre os PDDIs no estado de São Paulo.....	161
CAPÍTULO 3 - ORGANIZAÇÃO DO TERRITÓRIO PAULISTA ENTRE AS DÉCADAS DE 1950 e 1970 E O QUADRO DO PLANEJAMENTO INTEGRADO.....	174
3.1 A região no planejamento territorial: processos de regionalização	178
3.2 A indústria e o planejamento territorial: a estruturação dos territórios industriais paulistas - duas bases metodológicas articuladas.....	202
3.2.1 A “região dos vetores produtivos”	204
3.2.2 O “Multicomplexo Industrial Paulista”, sua estruturação entre 1950 e 1980 e a determinação dos municípios representativos da indústria	210
3.3 Os eixos de circulação no planejamento territorial: o sistema rodoferroviário	225

3.4 Fundamentações para a construção do estudo de casos	247
CAPÍTULO 4 - PLANOS DIRETORES DE DESENVOLVIMENTO INTEGRADO E SUA RELAÇÃO COM A INDÚSTRIA PAULISTA	261
4.1 O município de São Paulo como um caso referência: perspectiva histórica e o processo de planejamento integrado	264
4.1.1 O planejamento integrado no município de São Paulo a partir da compreensão da industrialização e regionalização no estado	274
4.2 Interiorização da indústria: base para o estudo de casos	307
CONCLUSÕES	325
REFERÊNCIAS	360

APRESENTAÇÃO

[...] no conjunto de uma história experimental [...] o objeto histórico é construído, e não dado de antemão, é o encaminhamento da pesquisa que o dá à luz e o explicita. (LEPETIT, 2004, p. 205).

Esta tese se enquadra tanto nos estudos de urbanização quanto nas análises de instituições do planejamento urbano no Brasil e tem como recorte temporal o período entre as décadas de 1960 e 1970, de forma orientada pela ação desenvolvimentista do Estado brasileiro, com o enfrentamento do ordenamento territorial nacional.

A motivação inicial se vincula ao desdobramento e à ampliação de questões analisadas em nossa dissertação de mestrado no Instituto de Arquitetura e Urbanismo -USP (CUCATO, 2015), sobre o processo de institucionalização do planejamento urbano no Brasil e seu legado, sobretudo em municípios de médio porte, estudando o caso de Votuporanga-SP. Embora o estudo sobre o planejamento urbano no Brasil não fosse o foco da dissertação, sua abordagem permitiu uma atenção especial tratando o processo e o estabelecimento dos Planos Diretores de Desenvolvimento Integrado, e sua contribuição na (re)produção do espaço urbano.

O aprofundamento do tema neste trabalho, especialmente quando se observa que as análises desenvolvidas ao longo das últimas décadas levam a um conjunto de críticas negativas sobre o planejamento dos anos 1960/70, foi orientado pela proposição de ampliar o conhecimento sobre a atuação do SERFHAU nos municípios paulistas de médio e pequeno porte, valorizando a pesquisa para além das regiões metropolitanas.

A pesquisa vislumbrou, no início, a realização de um inventário dos municípios submetidos à elaboração dos Planos Diretores Integrados na vigência do SERFHAU, como ferramenta de estruturação da pesquisa. Contudo, posteriormente, a formulação da hipótese vinculada com a relação entre planejamento e indústria no estado de São Paulo orientou o processo de seleção de municípios inseridos em tal quadro econômico-territorial.

Busca-se a originalidade desta pesquisa no estudo das peças gráficas que compõem o material de diagnóstico e formulação de diretrizes dos Planos Diretores de Desenvolvimento Integrado em cada um dos municípios selecionados como amostras ou casos estudados, como fundamentação empírica vinculada à análise documental. Remontamos os procedimentos e a metodologia de construção de tais Planos, iniciados nos anos 1960, estendendo-se pela década de 1970, articulando-os à produção de uma série de leis urbanísticas.

O desenvolvimento da pesquisa envolveu questões práticas e teórico-conceituais a partir de várias abordagens presentes em fontes documentais, em bibliografia amplamente reconhecida e em novos trabalhos que avançam nos questionamentos sobre o Planejamento

Urbano no período do SERFHAU. Como principal tratamento documental, realizamos a leitura direta dos Planos Diretores disponíveis nos municípios selecionados como casos, de grande valia para a compreensão de questões inerentes à pesquisa, além de periódicos, relatórios, boletins, documentos, cartografia e materiais utilizados como fonte primária de pesquisa.

Interessa-nos as abordagens do material teórico-metodológico sobre as questões ligadas aos planos diretores como instrumento de planejamento territorial dos municípios. Por isso, a pesquisa foi orientada pelos trabalhos científicos que abordam questões ligadas à urbanização com um panorama inicial da América Latina, à industrialização e ao desenvolvimento econômico, com a compreensão de fenômenos vinculados ao processo de produção e reprodução do espaço urbano, com repercussões em âmbito regional.

As abordagens teóricas desta pesquisa, no marco da economia política, se manifestam em cada um dos três primeiros capítulos – histórica, historiográfica e da relação entre economia e território, segundo suas reflexões, tendo em vista favorecer a cronologia, escalas, agentes, processos, dentre outros, levando se em conta a relação dialética que se estabelece entre eles.

A divisão regional do estado de São Paulo também é abordada, considerando a desconcentração industrial em relação à metrópole paulistana que, naquele momento, estava diretamente ligada à política de desenvolvimento das regiões mais interioranas, incluindo as áreas do entorno metropolitano, bem como, áreas mais longínquas, ocupadas no final do século XIX e nas primeiras décadas do século XX, as chamadas “boca do sertão”. (MONBEIG, 1984).

O marco temporal é sobretudo determinado pela dinâmica de efervescência do setor industrial nacional, com foco para o estado de São Paulo, que, como sinalizou Celso Furtado, “[...] o setor industrial constitui-se a partir dos anos 30, no centro dinâmico da economia brasileira [...]” (FURTADO, 1983, p. 29). Assim, para o enquadramento do período recortado lançamos mão da compreensão de todo o período do desenvolvimentismo desde 1930. Nesse grande período, iluminamos os elementos que utilizamos como base teórico-metodológica para os critérios de seleção dos casos e, também, os das questões locacionais da indústria paulista - a consolidação dos eixos rodoferroviários, a regionalização e suas diferentes abordagens administrativas, a consolidação da rede urbana paulista, a partir da ampla revisão de fontes secundárias com a visão de autores importantes, que aportam conceitualmente ao longo da tese.

Para enfrentar o fio condutor da pesquisa, qual seja, a relação entre a interiorização da indústria e a elaboração de planos diretores e suas questões específicas nos municípios selecionados, fez-se necessário mobilizar grande quantidade de fontes documentais, sendo que foram consultados os acervos históricos municipais (registros fotográficos e escritos),

órgãos da administração pública municipal (Prefeitura e Câmara Municipal); Arquivo Público do Estado de São Paulo, bibliotecas de universidades públicas como é o caso da Biblioteca da FAU-USP - Faculdade de Arquitetura e Urbanismo; a Biblioteca da EESC-USP - Escola de Engenharia de São Carlos; A Biblioteca do Centro Universitário de Votuporanga-UNIFEV; A Biblioteca da Universidade Federal de São Carlos - UFSCar; o acervo do CPEU (Centro de Pesquisa e Estudos Urbanísticos) na FAU-USP; o CPD - Centro de Processamento de Dados da EESC-USP; A UEIM-CECH-Unidade especial de Informação e Memória da UFSCar.

Também foram contatadas instituições municipais das quais foram obtidos alguns itens de documentação: Câmara Municipal de Votuporanga, Câmara Municipal de Sorocaba, Câmara Municipal de São José do Rio Preto, Câmara Municipal de Ribeirão Preto –SP, Câmara Municipal de Marília, Câmara Municipal de Limeira, Câmara Municipal de São Carlos, Prefeitura Municipal de Piracicaba e seu Instituto de Pesquisa e Planejamento de Piracicaba - IPPLAP, Câmara Municipal de Mauá, Prefeitura e Arquivo Público Municipal de Araraquara.

Além disso, foram contatados funcionários para coleta de informações nos seguintes departamentos: Arquivo Público de São Paulo e IGC –Instituto Geográfico e Cartográfico, que, segundo informações de funcionários, mantém acervos da extinta Emplasa; CEPAM- Centro de Estudos e Pesquisas de Administração Municipal - Fundação Prefeito Faria Lima – Parcialmente alocada junto à Fundação SEADE (Sistema Estadual de Análise de Dados Estatístico), LABHAB - Laboratório de Habitação e Assentamentos Humanos - FAU-USP, Câmara; Prefeitura Municipal de Guarulhos; Arquivo Público Municipal de Guarulhos e seu acervo histórico.

Para a sistematização de todo material levantando-se, e buscando agrupar seu conteúdo de forma a garantir sua leitura em dois grandes blocos, esta tese foi organizada em dois volumes. No **Volume 1**, com os capítulos, conclusões e referências, os três primeiros capítulos, tratam, respectivamente, de questões históricas, historiográficas e metodológicas sobre a seleção dos casos; já o quarto capítulo reúne o roteiro de organização da análise dos casos selecionados e a apresentação do estudo referência, constituído pelo município de São Paulo, que representa um marco para o processo de planejamento municipal e oferece ampla quantidade de estudos reconhecidos na historiografia do planejamento do período.

O **Volume 2**, considerado parte integrante da tese, congrega os 19 casos selecionados, contribuindo para a comprovação e contraposição da nossa hipótese que se encerra com a construção de um quadro síntese, que resume as principais abordagens de cada caso.

É válido destacar que, uma vez que a construção deste trabalho se sustenta sobre a análise das fontes documentais, tal tarefa foi bastante árdua. Embora uma série de fontes primárias tenha sido consultada, a prioridade foi, desde o princípio, os Planos Diretores, por

serem as fontes determinantes para a pesquisa; neste sentido, a dificuldade firmou-se não somente no que se refere à sua identificação, mas, sobretudo, à sua localização e, posteriormente, manuseio. A ampla pesquisa e busca nas plataformas digitais das universidades não foi suficiente para localizar os documentos, demandando visitas presenciais às cidades selecionadas, seus departamentos e instituições, bem como arquivos e demais acervos públicos, uma vez que, quando arquivados nas Câmaras Municipais, as dificuldades aumentavam sobremaneira, em especial pela desinformação sobre a existência de tais documentos.

Quando, no início de 2020 todos os acervos foram fechados em razão da pandemia da Covid-19, muitas fontes que há havíamos localizadas não puderam ser retiradas, além do fato de que muitas delas não circulavam. O trabalho foi continuado com o material que fora obtido na coleta de documentos já realizada até o final de 2019 e início de 2020, possibilitando nosso trabalho até o início da vacinação e da progressiva abertura de bibliotecas, com a retomada dos empréstimos entre bibliotecas.

Soma-se a esta dificuldade o fato dos PDDIs, em muitos casos, serem constituídos de diversos volumes e, no caso de alguns municípios com mais de um plano, estes chegavam de forma fragmentada, tendo-se que trabalhar com os materiais, segundo sua disponibilidade, e aguardar outros que chegavam bem mais tarde. Importante contribuição deve ser registrada, referente ao empenho de funcionárias da Biblioteca do IAU/USP, que gentilmente auxiliaram nos empréstimos e na celeridade da coleta de fontes documentais, mantendo contato diário com as instituições, sobretudo a Bibliotecas da FAU-USP, no campus do Butantã e da Pós-graduação; nesta última, mesmo em reforma, foi possível realizar alguns empréstimos e as renovações, tendo em vista o tempo e o volume de materiais mobilizados para nossa pesquisa. Todos os planos, sem exceção, estavam apresentados apenas em volumes físicos, e em nenhum caso havia exemplares digitalizados, além de apresentarem-se em tamanhos e proporções diferenciadas chegando, quando abertos ao tamanho de uma folha A1, com centenas de páginas datilografadas com escrita sutilmente aparentes ou ainda, com as folhas manchadas, exigindo um manuseio ainda mais cuidadoso.

Estes fatores, somados, levaram à decisão da solicitação da prorrogação do prazo de entrega e defesa da tese, fato viabilizado de forma massiva pela Pró-reitoria de Pós-graduação da USP, possibilitando que a tese pudesse ser realizada de forma completa e integral.

Uma vez evidenciada a questão operacional para elaboração do processo de pesquisa e escrita da tese, não menos significativa, foi a dificuldade marcada por um período tão difícil como este que vivenciamos no momento pandêmico. Não obstante todas as preocupações, incertezas e o silêncio ensurdecido causado pela pandemia, atravessamos um momento

político de extrema inquietude e incertezas motivadas pela negação da ciência e pela intolerância com o mundo acadêmico.

Como falar na poesia da cidade e da arquitetura, sendo professora em meio a tantas incongruências sociais, econômicas, políticas e “guerras espirituais”? Muitas contradições. Momento estranho. Um dia, adormecemos achando que acordaríamos com nossa rotina normal, e de repente, abrimos nossas portas e a cidade estava vazia, tudo vazio, e a nossa casa tornou-se tudo, um pouco de tudo.

Não me abstenho do fato que, foi um período importante para me reestabelecer no meu lugar, lugar de origem, já que percorri por anos tantos outros lugares, me vi então de novo num espaço no qual por anos me mantive ausente pelas demandas cotidianas de afazeres. Intensifiquei novamente meus vínculos afetivos e, embora tendo que cobrir nossos rostos, o mais importante ficou à mostra: nossos olhos, e o olhar, independentemente dos olhos físicos, é a porta de entrada para o novo, para a vida, as relações, para um despertar de que temos que ser gratos por aqueles e aquilo que temos conosco.

Apesar dos percalços, continuamos acreditando na igualdade social, na clareza das ideias, na sutileza da arquitetura, na poesia da vida, no planejamento urbano e no amor.

E assim, mais uma vez, o prazer pela pesquisa foi impulsionador.

INTRODUÇÃO

As análises aqui contidas são resultantes de um levantamento histórico e documental o mais aprofundado possível, no período de atuação do SERHFAU até o final da década de 1970, a partir de documentos técnicos e legais vinculados aos municípios selecionados, com o aporte teórico e metodológico oriundo de análise historiográfica referente ao tema.

Neste trabalho buscamos contribuir com a construção de um panorama historiográfico, apoiando-nos em uma posição de enfrentamento das críticas formuladas aos planos diretores integrados do período, que os tem considerado como diagnósticos exaustivos, pouco operacionais e desconectados da região de seus municípios limitando-se ao zoneamento, levando a um viés ideológico na construção historiográfica ao desvalorizar a produção no regime militar. Nesse sentido, nossa investigação pretende contribuir para a reflexão sobre se foi possível, durante o período delimitado, a consolidação de uma estrutura permanente de planejamento na administração municipal, possibilitando a formação de quadros técnicos para a atuação no planejamento urbano, bem como o desenvolvimento de técnicas de planejamento que possivelmente não foram superadas, averiguando a contribuição do planejamento integrado na orientação locacional da indústria e na estruturação da rede urbana, inclusive na escala regional com vínculo com os eixos rodoferroviários.

Com tais propósitos, buscamos investigar os processos de urbanização e industrialização com a orientação para o fortalecimento da rede urbana pós-1930, articuladas à estruturação dos sistemas de circulação e sua relação com o planejamento integrado, mostrando que estas práticas não se restringiram às grandes cidades brasileiras nas décadas de 1960/1970, mas também se espalharam pelos municípios de médio e pequeno portes, mediante uma política urbana centralizada pelo governo federal. Mediante o exposto, nossa inquietação se articula pela seguinte questão: Como a interiorização da indústria no estado de São Paulo foi acompanhada pelo planejamento urbano nos anos 1960/1970, buscando compreender o papel do SERFHAU/BNH como agente orientador da metodologia e financiamento dos planos diretores elaborados durante seu período de vigência com inércia até o final dos anos 1970? Desta forma, nossa hipótese está calcada numa possível tendência de financiamentos do SERFHAU em boa medida vinculados ao fortalecimento dos parques industriais de alguns municípios paulistas, a partir da produção dos PDDIs, nos eixos de industrialização após 1930.

Interessa-nos estudar o Estado, a urbanização e o planejamento no Brasil e os PDDIs financiados pelo SERFHAU, num momento de institucionalização do planejamento urbano integrado no Brasil, sendo o recorte territorial deste trabalho, o estado de São Paulo. Como problema, investigamos a disseminação dos PDDIs no estado de São Paulo apoiados pelo

SERFHAU e a motivação ou fortalecimento das tendências espaciais de desenvolvimento industrial, intensificação da estruturação da rede urbana e dos órgãos municipais de planejamento a partir das diretrizes dos PDDIs, o impacto das redes de cultura técnica e política e critérios de seleção dos municípios contemplados com PDDIs.

Com isso, interessa-nos a relação que se estabelece entre a industrialização e a institucionalização do planejamento no interior do estado de São Paulo a partir da atuação do SERFHAU, observando que as análises elaboradas nas últimas décadas consideram, substancialmente as críticas presentes na literatura sobre o planejamento em 1960/70, além de nossa inquietude sobre como esta atuação reverberou nos municípios paulistas de médio e pequeno porte, com a expansão deste processo para além da metrópole paulistana.

Como objetivo geral busca-se compreender se o SERFHAU, através dos PDDIs, teve um papel estruturante no planejamento do estado de São Paulo e se foi determinante para as localizações e determinações da indústria a partir dos casos estudados, com fortalecimento e intensificação da rede urbana, nos eixos de industrialização após 1930 e até 1980.

No bojo desta discussão, e de forma mais específica em relação ao objetivo geral, interessa-nos demonstrar como o processo de planejamento, possivelmente atrelado à indústria, se dissemina a partir da metrópole paulistana, inclusive em zonas ocupadas mais recentemente, possivelmente vinculada à intensificação da estruturação da rede urbana em âmbito regional; para tal, foi fundamental reconstruir o panorama historiográfico da urbanização brasileira (com foco para a paulista), à luz da relação entre Estado e Planejamento e a constituição de uma nova equação econômico-territorial de base na indústria.

Como recurso metodológico lançamos mão da pesquisa histórica com abordagem historiográfica. Como procedimentos para a efetivação da pesquisa foram realizadas a revisão bibliográfica; a leitura de fontes, sobretudo a base técnico-científica dos PDDIs selecionados como casos de estudo; a realização de entrevistas como fontes discursivas; e o estudo de fontes secundárias na historiografia sobre o objeto.

No capítulo 03, onde se definem os casos de estudo, adota-se como procedimento uma abordagem que se baseia na construção dos critérios de seleção dos municípios analisados a partir de três componentes estruturais e decisivos: a rede urbana em âmbito regional, a conformação do quadro de desenvolvimento industrial no estado de São Paulo, bem como a constituição do sistema de circulação, em especial o rodoferroviário. A partir daí, no capítulo 04 damos maior espaço ao caso referência – o município de São Paulo – para cuja leitura estabelecemos como fontes primárias os planos realizados nas décadas de 1960 e 1970 e a lei de zoneamento de 1971/2.

Para a leitura dos casos, no sentido de contribuir na superação da ideia amplamente disseminada de inutilidade dos planos do período, foi trabalhada a análise documental, explorando os conflitos gerados pelas diferentes interpretações de textos e outros materiais (como os planos e projetos no âmbito do planejamento integrado), nos parece um caminho apropriado tanto para a articulação temática com o estudo das instituições de planejamento no Brasil – liderado no campo da história urbana por Sarah Feldman – quanto com a construção de uma historiografia crítica sobre a política urbana e habitacional do período militar – tarefa assumida por nossa orientadora (NEGRELOS, 2021).

Esses capítulos estão reunidos **no Volume 1**, reservando, para o Volume 2, a descrição e análise dos 19 casos, constituídos pelas peças do planejamento desenvolvido nos municípios selecionados. Dessa forma, as conclusões constantes no primeiro volume foram construídas a partir da investigação apresentada nos quatro capítulos do Volume 1 referenciada no estudo de caso do segundo volume.

No **Capítulo 1**, Urbanização, parques industriais e planejamento urbano no estado de São Paulo, 1930-1970, apresentamos uma análise histórica dos processos de urbanização e do planejamento urbano no Brasil e estado de São Paulo, no quadro da nova realidade urbano-industrial nesse longo período. Para além das dinâmicas e articulações socioespaciais baseadas no sistema cafeeiro e o desenvolvimento da indústria a partir dos anos 30 do século XX, construímos um panorama da formação de núcleos urbanos na rede urbana anterior a 1930. Buscamos uma compreensão da intensificação da rede urbana no Brasil, considerando seu processo e orientação já em articulação desde o período colonial. O fazemos à luz de estudos de Reis Filho, (1968), Marx (1988; 1991) e Monbeig (1984) considerando a franja pioneira paulista, além de articulações com Deffontaines (1944).

Tais abordagens contribuem ainda para a compreensão da conformação do campo do planejamento econômico orientando a construção teórica no campo do planejamento urbano, irradiado na escala regional, vindo a consolidar-se nas décadas de 1960/1970, cujo quadro teórico-metodológico se amplia com Ianni (1979), Oliveira (1982), Furtado (1968; 2003), Carone (1982), Negri (1988).

A periodização no capítulo 1 se inicia na década de 1930, acompanhando os estudos sobre a discussão de um novo modelo de desenvolvimento nacional no período Vargas considerando os fluxos e processos migratórios; a inserção, implementação e interiorização da indústria; ferrovias e, posteriormente, o adensamento da infraestrutura rodoviária, configurando importantes eixos de circulação regional.

Indicamos uma breve e geral incursão sobre as cidades latino-americanas, que têm sofrido grandes transformações demográficas, econômicas, sociais, políticas, culturais e morfológicas na atualidade, em decorrência de processos orientados pelas relações

capitalistas dominantes. Esta leitura se desenvolve com vistas à formação urbana no Brasil, destacando dinâmicas como o processo migratório, processos desenvolvidos pelas frentes pioneiras com a abertura de novas fronteiras agrícolas (MONBEIG,1984), em terras ainda inóspitas e que, posteriormente à agricultura, daria lugar a uma economia agroindustrial, alterando de maneira considerável a estrutura física, socioeconômica das cidades no interior paulista.

Buscou-se compreender, a partir de alguns autores como Tavares (2015), a provisão de infraestrutura e o processo de regionalização e como as ações planejadoras apontaram para a organização territorial paulista, além de considerarmos como ponto determinante neste processo, a lógica locacional da atividade industrial e o vínculo com o desenvolvimento de polos e eixos. Reafirmamos, assim, a lógica de Lefebvre (2000) quando considera a importância de se analisar o espaço com vistas para as estradas de ferro que por sua vez desempenham papel fundamental no capitalismo industrial, o que no Brasil derivou na preponderância dos eixos rodoviários como articulador dos processos aqui estudados.

Ainda sobre os estudos empreendidos sobre a América Latina fortalece esta pesquisa o estudo de Michel Löwy (1995), apontando para a teoria do desenvolvimento desigual e combinado, que abarca uma das faces mais conhecidas do pensamento de Trotsky, considerando os processos de dominação que o capital exerce no interior das formações sociais em que subsistem relações pré-capitalistas.

São importantes aí os estudos de Pradilla (1981) à medida que considera que a cidade capitalista é resultado de um período de operação do padrão intervencionista do Estado no processo de acumulação do capital com a industrialização substitutiva e de importações e a urbanização acelerada, ocorrendo de forma simultânea. De Gorelik (2005) extraímos a importância de se considerar que as cidades latino-americanas tiveram um rápido processo de desenvolvimento orientando as grandes diferenças regionais, de forma distinta ao que ocorreu nas cidades europeias, tal como aprofunda Furtado (1992).

Dada a importância do tema da indústria, consideramos no capítulo 1 iluminar o papel preponderante da indústria no processo de urbanização seguindo os trabalhos de Furtado (1966) e Oliveira (1982, 2013) e seu reflexo sobre o urbano mediante a nova realidade urbano industrial que analisamos aqui à luz dos estudos de Feldman (2010).

O cenário predominante em que se dão as dinâmicas econômicas sociais, políticas e espaciais está compreendido pelo que Bielschowsky (1998) analisa como período desenvolvimentista, considerando sua implementação a partir de 1930, no primeiro ciclo até 1964 (BIELSCHOWSKY, 1998), e em seu segundo ciclo durante o regime militar, no qual circunscrevemos a delimitação temporal de nossa pesquisa: de 1964 até o final da década de 1970. É aí que se localiza nosso interesse de pesquisa, com a conformação das cidades,

redes e funções urbanas, em um conjunto de articulações entre indústria, polos e eixos de desenvolvimento e sua relação com o planejamento urbano com foco na atuação do SERFHAU.

Ainda a partir de 1930 no estado de São Paulo e o adensamento da rede urbana, bem como as dinâmicas da urbanização vinculada à industrialização e as premissas para o planejamento com vistas para a consolidação da cidade sobre o campo e a questão da regionalização.

Estudamos aí, a organização do território pela dinâmica da indústria, sobretudo entre os anos de 1950/1970, de forma relacionada com o desenvolvimento, demandando ações planejadoras, assim estudadas por Tavares (2015). Estas ações planejadoras incidiram num intenso processo de concepção de planos e projetos os quais foram de grande importância na organização territorial paulista, representando, na maioria das vezes, um estímulo para o desenvolvimento regional, mesmo que num quadro de desequilíbrios e disparidades (FURTADO,1992).

Um olhar mais aprofundado para a questão aqui analisada, deixa nítido que a expansão da atividade industrial exigia a reorganização territorial e a inserção um conjunto de práticas e ações que buscassem a expansão do mercado consumidor vinculado à estruturação de eixos rodoviários, favorecendo diretamente a expansão industrial e impulsionando e delineando propostas de regionalização.

Destacamos que as diversas tentativas de se criar a integração regional, através da manifestação de diferentes práticas, e que se desdobraram em questões de ordem territorial, econômica e demográfica, estiveram, de uma forma ou de outra, vinculadas ao tema da indústria e dos eixos rodoferroviários orientando o desenvolvimento sob a lógica regional.

Iluminamos estas dinâmicas à luz da expansão da malha ferroviária, que foi muito importante na abertura dos territórios de ocupação agrícola pioneira, onde inclusive, as regiões mais longínquas do território paulista somente se desenvolvem com a chegada da estrada de ferro.

Consideramos o fato de que a dinâmica territorial nas áreas interioranas se distingue daquela ocorrida nos centros maiores considerando, sobretudo, o fato de que enquanto a industrialização era incorporada pelos centros de maiores proporções populacionais e territoriais, as áreas mais interioranas estavam submetidas à abertura de uma nova fronteira, a agrícola. Assim, somente a partir de 1970, é que a interiorização da indústria é orientada pela dinâmica de desconcentração industrial, contribuindo para uma nova configuração tanto da metrópole paulista quanto das regiões mais interioranas.

Com isso, apoiamos-nos nos trabalhos de Lencioni (1994) para a compreensão da nova estrutura urbano-industrial constituída a partir da expansão do padrão metropolitano de

ocupação para o interior do estado. Esta premissa em muito se aproxima do trabalho de Negri (1988), quando compreende que o desenvolvimento industrial para além das fronteiras metropolitanas leva consigo alguns elementos importantes para o processo de desconcentração.

Deve-se considerar o fato de que a tanto a comunicação viária quanto a tecnológica foram importantes para a expansão da indústria para além das fronteiras da metrópole paulistana, orientando o espraiamento das atividades econômicas e fomentando investimentos do governo estadual na construção de rodovias e contribuindo na organização de planos e política de interiorização da indústria, como sinaliza Negri (1988). A expansão da indústria em direção ao interior ocorre principalmente nos eixos rodoviários, e, em muitos casos, especialmente as cidades médias, continuam a manter relação com a metrópole (LENCIONI, 1994), considerando os parques fabris já instalados desde o início do século XX.

Os problemas enfrentados pelas cidades foram de várias ordens, atingindo várias escalas e que a nova realidade no urbano refletida pela industrialização no país se refletiu em um número de problemas causados pelas trocas populacionais e alterações na estrutura espacial urbana reverberando em problemas de moradia, fundiário, ambiental, dentre outros. São os efeitos que Feldman (2010) chama de nova realidade urbano-industrial, impondo novas estratégias territoriais formulações e novos instrumentos de controle do uso do solo.

Tomando a urbanização como processo social trabalhada por Reis Filho (1967) enfrentamos a relação urbanização-industrialização enquanto dinâmica que orienta as maiores transformações estruturais e organizacionais do espaço urbano, em todas as esferas e em todas as suas escalas seja em seus aspectos físicos, e também socioeconômico.

Os estudos do processo de industrialização vinculados à industrialização tratados no primeiro capítulo alicerçam a compreensão estrutural e cronológica de um período que deixa profundas transformações no urbano e provocam questionamentos sobre como a industrialização, com suas dinâmicas de interiorização e desconcentração, viabilizou um desenvolvimento, ainda que desigual e combinado, de áreas longínquas da metrópole paulistana, demandando atenção especial das ações planejadoras estatais naquele momento, importando compreender, sobretudo, o papel do Estado como ente financiador. Nesse ponto, interessa-nos compreender a atuação do SERFHAU - Serviço Federal de Habitação e Urbanismo, vinculado ao BNH - Banco Nacional da Habitação, no bojo da política urbana e habitacional durante a ditadura militar.

Cabe destacar que foi um momento em que vários planos elaborados foram subsidiados a partir das práticas e proposições desenvolvidas pelas prefeituras municipais, inclusive com a intensa participação do Instituto Brasileiro de Administração Municipal (IBAM),

criado em 1952, e em diversos municípios seus planos foram financiados inicialmente com recursos do FIPLAN.

No **Capítulo 2**, “Uma história na história - uma revisão historiográfica sobre o SERFHAU, buscamos compreender a trajetória do SERFHAU pelas dimensões que envolvem suas temporalidades e desdobramentos territoriais, bem como o cenário político-econômico, considerando os agentes envolvidos neste processo. Desta forma foi possível encontrar e realçar elementos que corroboram com nossa hipótese de que uma das motivações para o financiamento da elaboração de planos diretores em municípios paulistas pelo SERFHAU seguem a tendência de implantação ou fortalecimento de parques industriais a partir dessas diretrizes encontradas nos planos estudados, com vínculo com a intensificação da estruturação da rede urbana, apoiada pela rede rododferroviária, num quadro das redes de influência política e técnica na disseminação dos planos com articulação regional.

Empenhamo-nos ainda em reexaminar uma grande quantidade de textos sobre o Serviço, seja de autores já bastante reconhecidos, seja aqueles realizados por pesquisadores mais jovens que, inclusive, seguiram a orientação daqueles. Estas novas análises e interpretações foram importantes para definir um novo olhar sobre o objeto de estudo. A motivação de contribuir para a historiografia sobre o SERFHAU iniciou-se no processo de elaboração da dissertação de mestrado defendida em 2015 no Instituto de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo (IAU-USP), quando da necessidade de se compreender o planejamento urbano no Brasil no período militar, o que reverberava diretamente sobre o tema abordado naquele momento.

Acreditamos que na pesquisa histórica o campo historiográfico, construído através da análise de interpretações, entrecruza-se com o processo histórico que orienta a trajetória do SERFHAU e pode direcionar os olhares para o estado de São Paulo para compreender a relação entre o Serviço, a indústria, a rede de circulação regional e os polos de desenvolvimento, no quadro da regionalização e da estruturação da rede urbana no estado.

Como recorte temporal, elegemos o marco inicial da década de 1960, mais precisamente quando se iniciam os trabalhos do SERFHAU no marco da lei 4.380 de agosto de 1964, que estrutura o marco jurídico e institucional da nova política urbana e habitacional após o golpe militar, passando pela década de 1970, quando este Serviço é liquidado (1975), encerrando as análises no ano de 1980, para não desprezar a inércia das ações cumulativas, realizadas ou motivadas pelo Serviço, que aqui também podemos chamar de herança, além de ser um marco do esgotamento do modelo industrial centrado no estado de São Paulo.

Utilizamos o instrumental cartográfico, muitas vezes realizando sobreposições de bases temática necessárias à interpretação, e como ferramenta para o esclarecimento de questões que foram orientando o desenvolvimento da pesquisa.

Incorporamos uma leitura analítica da legislação que regeu e orientou o SERFHAU, ao mesmo tempo que estudamos um conjunto de referências relacionadas a diretrizes, normativas e recomendações sobre o planejamento integrado, que abarcavam questões ligadas ao SERFHAU. Tal literatura contribuiu para a organização e compreensão dos processos de planejamento daquele momento, que deixaram um legado que nos permite atentar para o cenário nacional em todas as esferas.

Afirmamos a necessidade de estudar o SERFHAU não de forma isolada, mas atrair a atenção para o processo de planejamento integrado e outros temas sempre enviesados pelas questões e acontecimentos que se desdobram no país durante o regime militar e repercutiram de forma intensa no estado de São Paulo, como é o caso da industrialização e da interiorização do desenvolvimento, que demandaram atenção especial das ações planejadoras estatais e não estatais naquele momento.

Para fundamentar nossas análises, realizamos o levantamento de vasta bibliografia para compreender, através do percurso historiográfico, a trajetória do SERFHAU e as narrativas sobre ele construídas. Não se pretende com isso estabelecer ou projetar um catálogo destas produções ou resumir o que estes autores produziram, mas parametrizar o acúmulo destas experiências históricas e conceituais, a partir de suas “lentes”, sendo este o nosso enfrentamento para a construção historiográfica. Assim, analisamos estudiosos cujas pesquisas se dedicaram a estudar temas que remetem ao SERFHAU e ao seu momento histórico, ou que, de alguma forma, relacionam tais questões no período delimitado.

Uma das bases de pesquisas deste capítulo foi a pesquisa, realizada por Eurico de Andrade e Azevedo e equipe em 1976, dentre os quais alguns pesquisadores da equipe foram entrevistados pela autora¹, realizado na Escola de Engenharia de São Carlos/USP, que consistiu na avaliação da experiência do planejamento municipal no estado de São Paulo, considerando a implantação de PDDIs, nos anos 1960 e 1970. Ainda sob a égide do processo de planejamento dos municípios do estado de São Paulo, utilizamo-nos do trabalho coordenado pela arquiteta Clementina de Ambrosis com a participação do arquiteto Antônio Claudio Moreira e Moreira, em 1975, além de outros trabalhos organizados e realizados pelos mesmos autores.

A pesquisa histórica foi realizada por meio da consulta de fontes como documentos administrativos do SERFHAU, que buscamos em bibliotecas e acervos físicos e digitais, o que inclui diversos documentos da época e boletins informativos do SERFHAU. O acervo bibliográfico existente sobre questões ligadas direta e indiretamente ao SERFHAU é amplo e

¹ Todas as entrevistas realizadas para esta tese, tem autorização ou declaração para sua utilização.

aqui constitui fonte inestimável de consultas para ampliar o campo das proposições da pesquisa.

No que se refere ao **Capítulo 3** desta tese, consiste na construção de um quadro metodológico sistematizado para a organização e a construção do conjunto de critérios para a seleção dos casos estudados, a partir de três componentes decisivos para compreender o território paulista: a regionalização, o desenvolvimento industrial e o sistema de circulação regional, em especial o rodoferroviário. Estes três componentes foram determinados após uma seleção prévia dos municípios levantados no trabalho de Azevedo (1976), suporte importante na primeira etapa da pesquisa, que se configuram como base metodológica para a construção dos critérios de seleção dos casos.

Para a organização do Capítulo 3 foi elaborada uma cartografia que reúne um mapa base com as regionalizações no período estudado, bem como a sobreposição de informações reunidas a partir do referencial conceitual em fontes secundárias. Para o estudo sobre “A região no planejamento territorial: processos de regionalização”, amparamo-nos nos estudos realizados à época, em especial o II PAGE do governo Carvalho Pinto e a regionalização proposta pelo Decreto 52.576/1970, além dos estudos de Maria Adélia de Souza (1976), que recupera dados de 1965, para analisar os aspectos metodológicos desta regionalização, valorizando sua relação com o planejamento urbano e regional.

No item “A indústria e o planejamento territorial: a estruturação dos territórios industriais paulistas - duas bases metodológicas articuladas” trabalhamos com municípios com potencial Valor da Produção Industrial (VPI) ao longo das décadas de 1950/1960/1970/1980 (SELINGARDI-SAMPAIO, 2009), sobre as regionalizações, cuja cartografia base foi complementarmente desenhada, tendo em vista que não havia base em AutoCad disponível para atender às necessidades da pesquisa. Ainda neste item, importante referencial foi o trabalho de Tavares (2015) ao analisar a estruturação do território apresentando a definição da ‘Região dos Vetores Produtivos’ como aquela que atraiu as ações planejadoras do Estado numa vertente que inclui os eixos rodoviários e os polos urbanos como protagonistas na urbanização paulista, estabelecendo aproximação com esta pesquisa.

Assim, vinculamos os eixos rodoferroviários aos outros dois critérios adotados nesta tese, desenvolvidos no item “Os eixos de circulação no planejamento territorial: o sistema rodoferroviário” onde foram também sobrepostos à cartografia os componentes do sistema rodoferroviário nas bases previamente definidas, buscando entender a relação dos sistemas de circulação com a disseminação de recursos para os PDDIs e a relação com a intensificação da estruturação da rede urbana. Os estudos sobre a rede ferroviária paulista são ancorados no trabalho de Odilon Matos (1990) e, sobre as rodovias, apoiamos-nos nos trabalhos de Tavares (2015).

Também foram construídos gráficos e tabelas para cruzar os dados presentes na cartografia de forma que, a partir destes dados e da sobreposição das informações, foi possível chegar ao quadro final de casos selecionados para estudo. A partir da seleção, foi organizando um quadro contendo os municípios com disponibilidade de planos segundo Azevedo (1976), bem como o agente elaborador e localização do material. Foi necessário checar a existência física destes planos em várias plataformas digitais de busca, além da realização de visitas em vários acervos físicos.

O objetivo fundamental de Azevedo e equipe (1976), além da exploração do caráter estatístico do trabalho, era o de avaliar a experiência paulista em planejamento urbano; a partir dos questionamentos e indagações dos colaboradores do estudo sobre a causa da (não) elaboração dos PDDIs, bem como de sua (não) implantação, contatamos a necessidade de explorar estas experiências de forma mais complexa, o que aqui buscamos fazer, ou seja, no seu vínculo com a indústria, os eixos rodoferroviários e a organização do território mediante a delimitação da regionalização.

Após o exame de qualificação em 2019, a Região Metropolitana de São Paulo foi incorporada como caso referência, pois não constava nas possíveis escolhas por estarem fora das amostras de Azevedo (1976). O mesmo seu deu com o caso de Cubatão, na Região do Litoral.

Destaca-se ainda que na seleção dos estudos de caso foram inseridos municípios da “franja pioneira do oeste do estado” (MONBEIG, 1984) já que no processo de interiorização da indústria no estado de São Paulo, foram incorporadas áreas periféricas deste território. Chegamos a um total de 19 casos selecionados e um caso referência, sendo este a capital paulista estudada no capítulo 4.

No **Capítulo 4** utilizamos a pesquisa historiográfica e histórica documental, a partir de fontes primárias e secundárias, com a interpretação e análise de textos e materiais diversos sobre o objeto empírico, os planos diretores e legislação pertinente. Sinalizamos que não buscamos analisar comparativamente os planos para verificar quais municípios implementaram mais ou menos as diretrizes e propostas, mas se, na metodologia proposta e também no diagnóstico, a orientação às proposições consideraram a regionalização, valorizando os eixos viários e a presença da indústria - consolidada ou em consolidação, considerando as especificidades e potencialidades de cada município e sua inserção regional, buscando elementos que permitissem vislumbrar, no plano diretor elaborado, tais considerações.

A etapa de leitura dos planos diretores exigiu ainda a organização de um roteiro para cada caso, de forma a realçar elementos estruturais para a interpretação. A elaboração do roteiro, bem como as informações coletadas nesta leitura, permitiu a organização do Capítulo

4, intitulado Planos Diretores de Desenvolvimento Integrado e sua relação com a indústria paulista, que trata da análise do caso referência de São Paulo, embasado nos reconhecidos estudos historiográficos sobre o planejamento na capital no período estudado, com interpretação direta a partir das fontes primárias constituídas pelos planos diretores paulistanos.

Foi possível ampliar o conhecimento sobre o processo de urbanização na capital, reconstruído a partir dos planos elaborados no período recortado, de forma articulada às ações no campo do planejamento urbano especialmente quando a indústria começa a tomar lugar da economia rural.

Esta análise se repete para os municípios selecionados, que leva em conta também a leitura dos PDDIs. Priorizamos os municípios com plano diretor, com vínculos com a indústria, expressamente ligados à valorização dos eixos viários, em âmbito regional, a partir da regionalização delineada pelo decreto 52.576/1970.

Organizamos um segundo volume, contendo os casos, cujo objetivo é verificar se a partir dos casos selecionais, mediante critério metodológico indicado no Capítulo 03, verificar o vínculo entre estes planos e a contribuição do SERFHAU, onde somente com a leitura integral do PDDI e de outras fontes primárias necessárias, foi possível comprovar tal relação/vínculo, diretamente vinculada à nossa hipótese.

Acreditamos que lançando mão de tal procedimento metodológico desta forma foi possível aproximar-nos do objetivo de se comprovar em que medida o SERFHAU exerceu papel importante no planejamento urbano no estado de São Paulo, a partir dos casos selecionados, bem como a sua aproximação e mesmo vínculo com a indústria, nos municípios contemplados com os PDDIs.

Desta forma, na composição do segundo volume desta tese, estão situados os casos analisados, cuja leitura fica, assim, concentrada e separada do primeiro volume, em que inserimos nossas conclusões de forma contínua aos quatro capítulos.

A partir das premissas levantadas através do roteiro organizado para leitura dos casos e mediante leitura aprofundada das fontes documentais e demais materiais analisados em busca das respostas para a hipótese deste tese, foram sistematizados os 19 casos a partir da leitura direta na fonte documental, os Planos Diretores de Desenvolvimento Integrado de cada um dos municípios buscando revelações sobre todos os pontos elencados no roteiro organizado para o desenvolvimento da leitura, como se expõe no próprio capítulo.

Ao longo de aproximadamente cinco anos e meio (alongado pela pandemia, como já apontado), esta pesquisa foi sendo construída com a busca incessante de fontes, dados e demais elementos necessários à sua estruturação, e foi copiosamente estudada, trabalhada e organizada, em meio a tantas experiências de emoções e surpresas que a cada material

encontrado iam permitindo nas vivencias cotidianas através da leitura. Momento de custosa e prazerosa imersão necessária à sua construção, retrocedendo historicamente, e avançando nas leituras e interpretações, em tempos estranhos em que esta tese foi construída.

CAPÍTULO 1 - URBANIZAÇÃO, PARQUES INDUSTRIAIS E PLANEJAMENTO URBANO NO ESTADO DE SÃO PAULO - 1930/1970

A morfologia também é social, pois estuda a distribuição do assentamento, grupos sociais, movimentos; ainda mais porque as estruturas materiais são, antes de tudo, construção social e lugares de práticas.² (RONCAYOLO, 2002, p. 9, tradução livre).

Os processos de urbanização e sua dimensão vinculada à organização territorial paulista têm sido objeto de interesse de estudiosos de diferentes campos disciplinares, sobretudo a geografia, a economia e a sociologia. Numa perspectiva disciplinar articulada aos campos indicados, desde a Arquitetura e o Urbanismo exploramos o processo de urbanização e as ações de planejamento urbano no estado de São Paulo a partir de uma linha metodológica baseada nos processos de concentração e desconcentração socioeconômica, compreendendo que o processo de urbanização está ligado à questão da reprodução do capital e, portanto, nossa perspectiva se alinha à economia política.

Lançamos mão do recorte temporal para a inserção da análise de nosso objeto - SERFHAU entre 1964 e 1980 - trabalhando com um período mais amplo - 1930 a 1980, cinco décadas, de um percurso de planejamento no Brasil, com dinâmicas espaciais que expressam intensas articulações políticas, sociais, econômicas, na intensificação do processo de urbanização, com o desenvolvimento de diversos núcleos urbanos, que passaram a ser submetidos às ações do planejamento urbano.

Nossa compreensão da história em longa duração referida ao processo de urbanização como processo social se dá remontando a história em todas as suas dimensões:

Entendemos que a história sempre pressupõe uma conclusão, uma lição ou visão teórica. História pressupõe uma construção teórica e uma explicação. No caso da urbanização, existe uma explicação, do seu sentido mais amplo até o mais restrito. Estudamos alguns espaços urbanos em períodos de certa duração. Estudamos o interior das casas, dos edifícios e, dentro deles, nós encontramos explicações para o funcionamento das cidades, da região e da urbanização de maneira geral. Não há como separar uma coisa da outra, como não se pode separar o estudo de um organismo do estudo da genética. Uma coisa depende da outra. Há um arcabouço teórico permanente que integra as várias escalas de organização, que está sendo elaborado e reelaborado. Não há a menor possibilidade de se atuar sobre o real, sem que se tenha consciência disso. (REIS FILHO, 1981, p. 15-18).

Buscamos aqui superar a tendência historiográfica sobre o planejamento urbano e econômico no estado de São Paulo, a partir das dinâmicas e articulações socioespaciais

² “La morphologie est aussi sociale, puisqu'elle étudie la répartition du peuplement, des groupes sociaux, des mouvements; plus encore parce que les structures matérielles sont, avant tout, construction sociale et lieux de pratiques”. (RONCAYOLO, 2002).

baseadas no sistema cafeeiro e o desenvolvimento da indústria a partir da década de 1930, exploramos, ainda que introdutoriamente, um percurso histórico mais longo, especialmente quando tratamos as questões ligadas à formação de núcleos urbanos e articulações da rede urbana avançando para as ações econômicas de geração do mercado consumidor interno.

Analisamos a formação urbana no Brasil enquanto processo e sua orientação para a estruturação da rede urbana já em articulação desde o período colonial, a partir do suporte dos estudos de Reis Filho (2000a), Marx (1988; 1991) e Monbeig (1984) que apontam tendências de formação de redes urbanas. Para Reis Filho ressaltamos sua análise sobre as dinâmicas complexas envolvidas no processo de urbanização; em Marx valorizamos suas análises sobre as implicações da participação da Igreja Católica na conformação do Estado na formação dos núcleos urbanos no Brasil; e, em Monbeig, verificamos a estruturação de cidades a partir do direcionamento das frentes de ocupação “pioneiras” paulistas.

Essas abordagens nos apoiam para compreender a intensificação da rede urbana no Brasil a partir de 1930 com a conformação do campo do planejamento econômico de forma estruturada, levando paulatinamente à construção do campo do planejamento urbano, que vai se disseminando na escala regional, acabando por se consolidar nas décadas de 1960/1970. Esse quadro teórico-metodológico se amplia com Ianni (1979), Oliveira (1982), Furtado (1966, 2005; 2003), Carone (1982) e Negri (1988 a e b).

Neste capítulo, com a compreensão central dos processos de passagem do Brasil de padrões de urbanização do rural ao urbano busca-se compreender as relações e as estruturas da urbanização com foco nos municípios paulistas ao longo do século XX, que nos permita aprofundar no período específico de atuação do SERFHAU no direcionamento do planejamento municipal. Daí uma compreensão temporal mais abrangente, desde a década de 1930, período em que a partir de um novo modelo de desenvolvimento nacional forjado por Vargas a partir do golpe por ele liderado, se estruturou uma parcela considerável do território nacional, cujos componentes, entre outros, são os intensos fluxos e processos migratórios; a inserção, implementação e interiorização da indústria; o adensamento da rede ferroviária; e, posteriormente, o adensamento da infraestrutura rodoviária, configurando importantes eixos de circulação regional.

Para uma compreensão mais abrangente, construímos um breve percurso histórico, sobre o processo de formação das cidades na América Latina, remontando à dinâmica de formação e reconfiguração urbana na região, localizando o processo de urbanização no Brasil e suas especificidades.

As análises se dão a partir do estabelecimento de interlocuções entre matrizes nacionais e estrangeiras do planejamento, da urbanização e da industrialização, especialmente as matrizes latino-americanas aportadas pelas manifestações técnicas e

teóricas e a forma como tais questões ressoaram na organização territorial. Os processos de urbanização nos países na região têm particularidades históricas sendo submetidas a grandes mudanças demográficas, econômicas, sociais, políticas, culturais e morfológicas, com periodizações próximas, mas muito específicas, que, como região, podem auxiliar na compreensão da articulação das práticas e da formação do quadro do planejamento urbano e seu caráter regional.

O que nos interessou aqui foi buscar um eixo de análise que nos permitisse compreender como se deu a urbanização nos países na região seguindo um direcionamento de olhares para o Brasil, permitindo-nos analisar a relação entre urbanização e industrialização observando como esta última alterou a dinâmica das cidades, a princípio das metrópoles, e posteriormente das cidades interioranas no estado de São Paulo.

A partir de uma breve incursão latino-americana, trabalhamos a formação urbana no Brasil, buscando destacar algumas dinâmicas como o processo migratório precedido pelas frentes pioneiras que desbravavam terras ainda inóspitas e que viriam abrigar a cultura agrícola e, posteriormente, daria lugar a uma economia industrial alterando drasticamente a estrutura física, econômica e social das cidades do interior paulista. Essa incursão nos exige que retrocedamos cronologicamente, no sentido de mostrar como se deram as formações urbanas no Brasil, numa visão trabalhada por Reis Filho (2000a), apontando para a estruturação da rede urbana. No decorrer deste percurso procuramos analisar a relação urbanização-industrialização e planejamento urbano, buscando compreender como muitos municípios do interior paulista foram submetidos às ações do planejamento urbano regional e integrado, ainda que em muitos casos, limitados apenas à elaboração dos planos diretores.

A regionalização e a provisão de infraestrutura, analisadas por Tavares (2015) como ação planejadora, apontou para a constituição de polos urbanos e dos eixos rodoviários que orientaram a organização territorial do estado de São Paulo, sendo impactadas por imposições do capital, com o intuito de organizar o território pelas relações econômicas e produtivas. A lógica locacional da atividade industrial estava submetida ao desenvolvimento de polos e eixos. “[...] Os polos urbanos e eixos rodoviários (são) elementos estruturantes da organização territorial do estado de São Paulo e que, orientados pela lógica da atividade industrial constituem uma região qualificada para o desenvolvimento” (TAVARES, 2015, p. 23).

Os processos de urbanização se estabelecem a partir de dinâmicas sociais e econômicas, aqui com o eixo de análise na industrialização, suscitando práticas de intervenção, neste trabalho os processos de planejamento urbano integrado, que foram sendo disseminadas pelo interior paulista, inclusive as de ocupação recente. Desde o período da colonização foi sendo estruturada uma rede urbana, no quadro do processo de urbanização

brasileiro e a cidade, se estabelecia como consequência deste processo de urbanização. (REIS FILHO, 2000a).

Analisa-se se e como as dinâmicas dos processos de concentração e desconcentração socioeconômica, e interiorização da indústria no Brasil, especialmente da indústria metropolitana, contribuíram para formação e (re)definição de territórios em áreas interioranas e como a relação industrialização-urbanização suscitou uma lógica de reorganização física e também social do espaço urbano, orientando a entrada do planejamento regional integrado como princípio ordenador das cidades, sendo introduzido, acredita-se, para este propósito, e também como instrumento formulado para orquestrar a captação de recursos do capital, inclusive do capital internacional.

Uma breve incursão dos processos de urbanização na América Latina

Desde a sua formação no século XVI, as cidades latino-americanas foram submetidas ao processo de acumulação do capital, que gerou o capitalismo nas entranhas do feudalismo³ e, desde então, e ao longo da sua história, as cidades latino-americanas têm sido capitalistas (PRADILLA, 2014) e compreendemos também que, “desde Marx, o desenvolvimento das formas e das relações sociais e modos de produção formado é irregular e, combinado ao longo do tempo, numa lógica amplamente reconhecida por Harvey em suas elaborações teóricas”. (PRADILLA, 2014, p. 38).

A perspectiva de Lefebvre indica que “a cidade, como tal, faz parte das condições históricas implícitas no capitalismo”. (LEFEBVRE, 2001, p. 1430).

A sobre população latente, no campo como na cidade, é um dos fenômenos característicos do capitalismo. As forças produtivas da indústria, que tende a concentrar-se nas cidades, atuam poderosamente sobre os campos. É uma verdadeira revolução que a grande indústria provoca na agricultura e nas relações sociais dos agentes da produção agrícola: acréscimo da superfície cultivada, mas diminuição (relativa e absoluta) da população rural e despovoamento dos campos [...]. O modo de produção capitalista substitui a exploração rotineira da terra pela aplicação tecnológica da ciência. Com preponderância cada vez mais acentuada da população citadina aglomerada em torno dos grandes centros a produção capitalista acumula as forças capazes de atuarem na transformação da cidade. (LEFEBVRE, 2001, p. 144-145).

Löwy (1995), ao estudar a América Latina, aponta para a teoria do desenvolvimento desigual e combinado, que abarca uma das faces mais conhecidas do pensamento de Leon Trotsky. Aquele autor, ao analisar os processos de dominação que o capital exerce sobre as formações sociais, em que subsistem relações pré-capitalistas, compreende que “ele é a luz

³ MARX, Karl. (1867). *A Capital Crítica da Economia Política*. São Paulo: Abril Cultural, 1973. v. 3. T.1.

universal que modifica todas as outras 'cores' econômicas e sociais". (LÖWY, 1995, p. 73). Löwy ainda considera que "a teoria do desenvolvimento desigual e combinado de Trotsky - que não se refere ao texto de Marx é uma tentativa de explicar estas "modificações" e, por consequência, de dar conta da lógica das contradições econômicas e sociais dos países do capitalismo periférico ou dominados pelo imperialismo". (LÖWY, 1995, p. 73-74).

As cidades latino-americanas têm sofrido grandes mudanças demográficas, econômicas, sociais, políticas, culturais e morfológicas na atualidade, oriundas de processos que de desenvolveram ao longo do tempo como resultado das relações capitalistas dominantes e do trânsito de um padrão de acumulação, no interior de suas particularidades históricas. Esta cidade capitalista emergiu durante o período de operação do padrão intervencionista do Estado na acumulação do capital e o processo simultâneo de industrialização substitutiva e de importações e urbanização acelerada. (PRADILLA, 1981).

Ainda em Lefebvre observamos que "a completa urbanização da sociedade, anunciada e até começada antes do capitalismo [...] prossegue, portanto, e ganha até aceleração sob o domínio da grande indústria, da burguesia e do capital [...]". (LEFEBVRE, 2001, p. 146).

A fase mais intensa da mudança territorial na distribuição da população de um padrão rural para o urbano ocorrido na América Latina, no período de 1940-1980, foi impulsionada pela industrialização, com a repartição das formas agrárias pré-capitalistas e a expulsão dos agricultores para as cidades, que resultou em taxas elevadas do crescimento populacional urbano. (PRADILLA, 1981). "A persistência da migração das áreas rurais e de pequenos povoados para as cidades foi motivada pela quebra das formas atrasadas da produção agrícola". (PRADILLA, 2014, p. 40).

Para Pradilla (2014), ocorre, então, a formação de uma crescente desigualdade no que se refere ao desenvolvimento capitalista entre os países hegemônicos imperialistas e os dominados e considerados atrasados no interior do sistema. As diferenciações ocorrem entre os países na sua forma territorial, comparando países como Brasil, México, Haiti e Honduras, e considerando o planeta como um caleidoscópio, um mosaico de fragmentos desiguais, econômica, física e socialmente. No que se refere às diferenças entre contextos regionais:

Devemos também compreender que, mesmo no contexto regional os processos entre os países, regiões e cidades são desiguais, e que conceituações regionais nos dizem apenas as características gerais e comuns entre eles e não toda a sua especificidade. (PRADILLA, 2014, p. 40).

Gorelik (2005) indica que as cidades latino-americanas, ao contrário das europeias, tiveram seu processo de desenvolvimento rápido gerando grandes diferenças regionais, não sendo adequada a análise por comparação ou similaridade. As cidades devem ser entendidas

em cada uma das conjunturas de sua região e por isso o autor constrói itinerários conceituais ideológicos definindo funções políticas, por exemplo.

No sentido de resgatar o passado coletivo, seus avanços e suas limitações, indicando as perspectivas atuais, revisando as visões e os enfoques apresentados nas últimas décadas sobre o mercado do solo, Jaramillo (2009) indica que os padrões da estruturação urbana na América Latina são determinados pela lógica da formação de renda do solo urbano, tanto em territórios suburbanos ou intersticiais metropolitanos, como em áreas já integradas. O autor ainda considera que o urbanismo funcionalista, que atuava e planejava as cidades vigentes entre as décadas de 1940 e 1970, não estudava o mercado do solo, pois era um urbanismo físico que objetivava o zoneamento da cidade em áreas especializadas.

As mudanças da sociedade no interior do processo de urbanização haviam chamado a atenção de pesquisadores do mundo todo, no sentido de não considerar a urbanização apenas como um processo físico. Santos estuda os componentes da estrutura da cidade latino-americana, analisando a composição, distribuição e manutenção de sua infraestrutura, considerando a estrutura e a composição da forma urbana, pela dinâmica e processos espaciais, que estruturam a paisagem. “O espaço impõe sua própria realidade, e por isso a sociedade não pode operar fora dele”. (SANTOS, 2012, p. 67). A paisagem é resultado cumulativo de todos os tempos (SANTOS, 2012, p. 68), mas [...] os processos de toda ordem que incidem sobre o espaço, são “oriundos de todos os níveis de decisão” (SANTOS, 2012, p. 66). Para Santos, “as geografias desiguais no mundo [...] leva ao surgimento de determinadas configurações”. (SANTOS, 2012, p. 68).

Ao analisar as cidades latino-americanas, Romero (1976) se movimenta no campo da história social. Através de interpretações teóricas sobre a cidade latino-americana, o autor as compreende a partir da observância da estabilidade do mundo rural contrapondo às cidades, em que mudanças são causadas tanto pelos impactos externos quanto pelas ideologias que elaboraram. Sua análise interpretativa sobre as cidades latino-americanas é calcada na análise da história como uma história social. Sua narrativa aborda as cidades e as ideias em um espaço identitário expresso pela estrutura urbana e estilos de vida na América Latina, em diferentes lugares. Num percurso histórico estabelecido por uma periodização que permeia distintos momentos, desde os primórdios da colonização até o capitalismo do século XX, Romero (1976) elabora uma interpretação das cidades e ideias e destaca semelhanças e tendências globais.

A urbanização é tratada por alguns autores como um fenômeno das sociedades modernas ainda que já estivesse presente nas sociedades tradicionais onde a vida rural dominava amplamente. Para Reis Filho (2000a) a urbanização é também compreendida como um processo social que permeia as várias escalas de ocupação e se estabelece desde o

período colonial. Para Flávio Villaça (1978, p. 10), “a urbanização é fundamentalmente um fenômeno econômico”. Na visão de Morse (1971), há a necessidade de estudo mais aprofundado das cidades latino-americanas e isso se inicia pelo estudo das estruturas da cidade pré-colombiana, a partir do deslocamento massivo dos povos indígenas e de uma estrutura estabelecida pelo modelo de cidade trazido pelos espanhóis. “Já no caso das colônias portuguesas o modelo reproduzido foi o da cidade medieval que respondia mais a questões econômicas do que a fins político-militares e que possuía, geralmente, segundo ele, [Morse], traçado espontâneo ou natural”. (ESPINOZA, 2015, p. 79).

Com isso, compreende-se que o transcurso de urbanização é cíclico, que congrega a análise da estrutura física e social, onde em muitos casos trabalha-se a questão da segregação e sua dinâmica social, que interfere de forma direta e indireta na dinâmica socioespacial e na configuração e formação de territórios. Singer (1979) e Santos (2008 e 2010) analisam a questão da urbanização e se tornam mais profundos em suas análises ao longo dos tempos, uma vez que as estruturas das cidades se modificam com o passar do tempo o que inclui na leitura da ação os agentes envolvidos neste processo, bem como a condição temporal, daí a relação tempo-espaço, que articula seus trabalhos.

A América latina é considerada a mais urbanizada das regiões subdesenvolvidas, em termos da concentração populacional urbana; o que implica, ao longo da história, que a urbanização na região apresenta efeitos perversos como o aumento do número de trabalhadores, que passaram a fazer parte do setor informal da economia, exercendo atividades fora do quadro formal de contratações, sujeitos às condições que a informalidade traz consigo, motivando inclusive a divisão do trabalho entre os habitantes das “favelas” e “bairros” (CASTELLS, 1971). Além disso, a urbanização na América Latina foi em muitos quesitos considerada excludente, pois grande parte da população não teve acesso à moradia adequada e tampouco aos serviços urbanos essenciais, corroborando para a formação de um volume de desigualdade social no meio urbano.

Ao ponderar os fatores que contribuiram para o processo de urbanização na região, destaca-se a modernização do campo, difíceis condições de vida nas áreas rurais e a maior possibilidade de trabalho nas áreas urbanas que esgotou consideravelmente os postos de trabalho no campo orientando a migração campo-cidade. Além disso, o desenvolvimento da atividade industrial gerou muitos empregos nas fábricas, no comércio e nos setores de serviços, atraindo mão-de-obra para as cidades especialmente em países como Brasil, Argentina e México. Nesta passagem de economia agrícola a uma economia industrial há um crescimento do setor “terciário”; segundo Morse (1971), os setores terciários latino-americanos e os norte-americanos não se parecem em nada, uma vez que o setor ocupa em grande quantidade o vendedor ambulante na América Latina. Considera-se ainda o fato de

que a urbanização dos países da região tenha o centro de suas considerações nos fatores demográficos, da população urbana. Para Furtado (1966):

No caso dos países latino-americanos o crescimento rápido de uns poucos grandes centros urbanos corresponde menos a modificações na estrutura ocupacional motivadas pela industrialização e mais a fatores complexos ligados, numa primeira fase, ao crescimento de atividades mercantis como reflexo de uma grande especialização no comércio exterior e, numa segunda, à persistência de formas de organização feudal nos campos, à penetração da técnica moderna em certos da agricultura, à extrema concentração da renda que a industrialização substitutiva agravou, ao crescimento relativo das atividades estatais e à aceleração do crescimento demográfico. (FURTADO, 1966, p. 11-12).

[...] Com efeito: a população brasileira, que em 1920 era de aproximadamente trinta milhões, com cerca de sete milhões vivendo nas cidades, hoje ultrapassa de oitenta milhões, dos quais mais de trinta e cinco milhões vivem em zonas urbanas, sendo o crescimento das cidades grandes e médias mais rápido. [...]. (FURTADO, 1966, p. 100).

Se consideramos o fato de que para Furtado (1966, p. 119) o planejamento se insere num contexto de melhorar a “qualidade de vida do povo”, então faz sentido sua hipótese de que:

A introdução do planejamento num país subdesenvolvido [...] resulta de um processo político que tem raízes em dois fatos que tendem a generalizar-se. O primeiro é a tomada de consciência, por massas crescentes da população, da precariedade das suas próprias condições de existência. (FURTADO, 1966, p. 118).

O segundo fato está vinculado à formação de um “proletário internacional” “em países com um “desenvolvimento espontâneo”. (FURTADO, 1966, p. 118).

Algumas cidades latino-americanas conservam uma marca comum, uma mesma fonte de determinação social: seu modo de articulação do colonialismo seguido pelo imperialismo. Para Castells (1971), uma hipótese sobre a produção do espaço na América Latina é que as formas espaciais são derivadas de diferentes tipos de dominação da história do continente cuja taxa de urbanização chega a ser quase equivalente à da Europa e a taxa de metropolização superior, orientando um fenômeno chamado de “hiper urbanização”, motivada por um crescimento demográfico que acelera a crescente urbanização e forma aglomerações gigantescas em tempos muito curtos.

A produção de grandes concentrações de população se faz no marco do desenvolvimento desigual, cujo resultado é a formação de tecidos urbanos truncados e desarticulados, levando à desarticulação de toda a rede urbana que se dá pela distância econômica, social, cultural entre cidade e campo. A dinâmica de estratificação social permite a formação da diferenciação interurbana e da marginalidade urbana. Apesar do

desenvolvimento desigual, paradoxalmente as questões têm sido praticamente as mesmas, a partir de pesquisas indicadas por Carrión. (1991).

Esta “marginalidade” é marcada pela segregação residencial do espaço urbano, com invasão de terras e urbanização selvagem, fora da legalidade dominante, que levam ao desenvolvimento cada vez maior de grandes metrópoles. Um exemplo deste desequilíbrio é o crescimento da população de “favelas” do Rio de Janeiro que aumenta de 400.000 habitantes em 1947 para 900.000 em 1961. (CASTELLS, 1971).

De acordo com Rodríguez e Villa (1998, p. 49) in Cepal (2009)⁴, “en términos demográficos, el aumento del peso de la población de las metrópolis sobre los conjuntos nacionales y urbanos solo parece haber sido posible en virtud de los elevados saldos migratorios positivos exhibidos por las ciudades que devinieron metrópolis”. (CEPAL, 2009, p. 22). Segundo estudos destes autores, em 1950 e 1960 foi gerado sozinho um aumento importante da população em cidades como Bogotá, Caracas e São Paulo (4%); Rio de Janeiro (2,6%); Buenos Aires e México, D.F (2%) e Santiago (1,7%). Porém a migração tende a diminuir nas décadas de 1970 em forma ainda mais evidente nos anos oitenta.

O relatório da CEPAL, organizado para mostrar os dados demográficos dos países da América Latina, nos traz a recuperação de dados entre os anos 1950 e 2000, a partir de uma perspectiva regional, considerando, em cada caso, as particularidades nacionais relacionadas com a distribuição regional da população com o processo de urbanização do sistema de assentamentos humanos.

Quanto ao grau de urbanização a classificação dos países no período de 1950-2000 procurou agrupar os países das América Latina em três estratos, sendo alto, médio e baixo:

Tabela 1.1 - América Latina: Clasificación de los Países según el grado de urbanización en 1950 y 2000 (Quadro 3)

Cuadro 3
AMÉRICA LATINA: CLASIFICACIÓN DE LOS PAÍSES SEGÚN EL GRADO DE URBANIZACIÓN EN 1950 Y 2000

Grado de urbanización 1950	Grado de urbanización (2000)		
	Alto (80% y más)	Medio (60% al 80%)	Bajo (menos del 60%)
Alto (50% y más)	Argentina, Chile y Uruguay	Cuba	...
Medio (30% al 50%)	Brasil y Venezuela (República Bolivariana de)	Colombia, Bolivia (Estado Plurinacional de), El Salvador, México, Panamá y Perú	Costa Rica, Honduras, Nicaragua y Paraguay
Bajo (menos del 30%)	...	Ecuador, República Dominicana	Guatemala y Haití

Fuente: Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE) - División de Población de la CEPAL, base de datos de Distribución Espacial de la Población y Urbanización en América Latina y el Caribe (DEPUALC), 2009 [en línea] www.eclac.cl/ceclade/depualc/.

Fonte: Quadro 3 Relatório CEPAL (2009, p. 17).

⁴ RODRÍGUEZ (1998), “Distribución espacial de la población, urbanización y ciudades intermedias: hechos en su contexto”, Ciudades intermedias en América Latina y el Caribe: propuestas para la gestión urbana (LC/L.1117), R. Jordán y D. Simioni (comps.), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), junio.

Alguns autores acreditam não ser apenas o aspecto demográfico que suscitou o processo de urbanização das cidades latino-americanas. “A cidade, antes de mais nada, concentra gente num ponto do espaço” (SINGER, 2014, p. 12), mas entende-se que é preciso compreendê-las no seu cerne, suas especificidades, como fez Carrión (1991), ao estudar as “interpretações no conjunto da América Latina”, entendendo que para a análise é preciso retroceder e avançar com a pesquisa, “é preciso dar dois passos para frente, um passo para trás”. (CARRIÓN, 1991, p. 117).

Para Carrión (1991), a América Latina tornou-se um continente com população predominantemente urbana, reforçando os problemas urbanos, ligados à ausência de política urbana e falta de propostas e alternativas, que detonam, inclusive, uma crise de ideias. As cidades da América Latina mudam rapidamente e permanentemente.

O esforço interpretativo de Oliveira sobre a cidade latino-americana não busca a negação do imenso aporte de conhecimento extraído e inspirado pelo “modelo Cepal”, mas reconhece “nele o único interlocutor válido que, ao longo dos últimos decênios contribui para o debate e a criação intelectual sobre a economia e a sociedade brasileira e latino-americana”. (OLIVEIRA, 2013, p. 31-32).

O crescimento da população urbana contribui com o processo de urbanização acelerado e teve um papel fundamental nas transformações das sociedades, mas a urbanização como processo social não pode ser medida apenas pela quantidade do crescimento populacional urbano e nem mesmo ser analisada de maneira uniforme.

Por isso, consideramos justa uma apreciação da urbanização, tomando-a como processo social, na linha de Reis Filho (1968), valorizando a estruturação de núcleos urbanos desde o século XVI como definidora da rede urbana brasileira, com particular interesse no estado de São Paulo, autor que nos orienta para o entendimento da urbanização brasileira e, particularmente, paulista, como indicamos a seguir.

1.1 Quadro de referência sobre o processo de urbanização no Brasil e no estado de São Paulo

1.1.1 Formação e estruturação da rede urbana

Nos parece oportuno retroceder cronologicamente para mostrar aspectos mais profundos sobre a urbanização no Brasil. Reis Filho procedeu à reconstrução histórica da urbanização brasileira desde o início do século XVI, suas etapas e agentes envolvidos no

processo social, levando-nos a compreensão da conformação da rede urbana a partir das dinâmicas econômicas e articulações dos agentes.

A organização da vida urbana dos núcleos e dos principais aspectos destes, é o produto, em cada época, das condições históricas precedentes e da atuação dos agentes do processo de colonização e urbanização; que a política urbanizadora desenvolvida pela Metrópole refletiu, em cada instante, a defesa dos seus objetivos como agente principal do processo de colonização do Brasil [...] que a urbanização no Brasil assumiu configurações específicas. (REIS FILHO, 2000a, p. 197).

Metodologicamente, as pesquisas de Reis Filho deram novos rumos à pesquisa sobre o Brasil urbano, estimulando estudos regionais, cuja documentação empírica inédita referente às mais diversas cidades, aponta para a reconstituição das redes urbanas ao sabor das políticas metropolitanas em curso, com ênfase na interpretação da documentação visual como fonte, superando seu caráter de ilustração (PICCOLOTTO, 2012).

A história da urbanização entendida como um processo social incluiu gente no cenário estático, árido e formalista predominante nos primeiros tempos da história do urbanismo e veio acompanhada, desde o início, de uma metodologia igualmente inédita, oriunda de um olhar empírico acurado, que nunca abriu mão das imagens, seja como registro fotográfico in loco, seja como representação visual de outros tempos. [...]. À compreensão da cidade e do território como artefato social, soma-se a visão sistêmica que leva em conta atores, processos, dinâmicas e fluxos, redes de relações sociais, redes urbanas e suas configurações no espaço em perspectiva histórica. (PICCOLOTTO, 2012, p. 19).

Em 1957, Reis Filho observou que, naquele momento, poucos eram os autores que se ocupavam dos problemas urbanos do Brasil e os estudos sobre a formação territorial brasileira não consideravam as diversidades regionais ou a complexidade das formações urbanas abarcando arraiais, vilas e cidades numa mesma categoria de análise. Estruturalmente, estes estudos careciam de um aprofundamento nas investigações de materiais e discussões que permitiriam um maior refinamento analítico e superação no distanciamento de dados até então trabalhados por estes autores. Demandou-se aprofundar e ampliar o levantamento de dados históricos iconográficos e teóricos. Segundo Piccolotto (2012, p. 10), Reis Filho “estuda a história das cidades sempre como parte de uma análise mais ampla e não como um objetivo em si”, entendendo a história da urbanização como processo social, que envolve todos os espaços produzidos pela urbanização.

As formações urbanas no Brasil são, na compreensão de Reis Filho (1968), parte de uma estrutura dinâmica – a chamada rede urbana -, que se estrutura sob o ponto de vista das relações e articulações físicas materiais e são orientadas por um processo de origem social, sendo este o processo de urbanização, que se estrutura e orienta as formações vinculadas ao sistema social da Colônia, a partir da política de colonização portuguesa. As cidades, como

artefatos sociais, são ao mesmo tempo produto e vetor de dinâmicas desta rede urbana (PICCOLOTTO, 2012), que se constituía por alguns centros regionais estabelecidos sob território de domínio da Coroa, complementados “com núcleos de menor importância”. (REIS FILHO, 2000a, p.195).

Enquanto Lefebvre (2006) reconhece o espaço como sendo um produto social, Reis Filho utiliza o conceito de urbanização como um processo social, que, segundo o autor:

[...] nos permite trabalhar com escala mais ampla de organização do território, a intercontinental. Nessa escala permite explicitar a urbanização no Brasil com suas peculiaridades de vida urbana, intermitente com extensão do processo de urbanização europeu [...]. (REIS FILHO, 2000a, p. 200).

Daí a necessidade de se apreender este processo em diferentes escalas. Compreender o processo de urbanização como um processo social demanda um esforço de buscar também elementos e resultados nas redes de vínculos sociais e, mais profundamente, nos atores que compõem estas redes tendo como pano de fundo uma perspectiva histórica, que traz em si mesma transformações do território e alterações na configuração espacial em todas as escalas e elementos que tangenciam diferentes dimensões, acreditando-se (sem querer apequenar as demais) que a de maior envergadura, seja a dimensão econômica.

Assim, numa visão e orientação sistêmicas, buscamos compreender, no processo de urbanização, a regionalização e seus agentes, a partir dos “trâmites” econômicos, tratando a questão econômica como aquela que polariza as demais. É importante aqui compreender e definir os grupos inseridos no sistema econômico como fez Reis Filho (2000a) na sua metodologia de análise, ao caracterizar os grupos e agentes da urbanização em cada uma das épocas estudadas. De acordo com Reis Filho (2000a), os agentes envolvidos no processo de urbanização do Brasil foram socialmente definidos, estabelecidos segundo sua inserção no sistema econômico. No Brasil colônia, “duas instituições básicas que, por sua natureza estavam destinadas a organizar a colonização do Brasil, foram o estado e a Igreja católica”. (FAUSTO, 2015, p. 54), que, mesmo sendo distintas, ligavam-se entre si. Marx (1991) entende as relações de poder estabelecidas entre o Estado e a Igreja como um ponto determinante da expansão urbana e do estabelecimento da rede urbana no Brasil.

Fausto enfatiza que desde o período colonial “verifica-se que a política mercantilista pressupunha uma ampla intervenção do Estado, seja assumindo diretamente certas atividades econômicas, seja criando condições favoráveis a determinados grupos para alcançar seus objetivos”. (FAUSTO, 2015, p. 50).

Verificamos a presença dos grandes e pequenos proprietários rurais e, quando se deu a crise da economia rural, alguns escravos foram desviados para exercer trabalhos na construção civil urbana, que se “constituía numa novidade em meados do sec. XVII” (REIS

FILHO, 2000a, p. 201-202). Desta forma, o processo de urbanização tinha um significado diferente para cada um dos grupos sociais, mediante sua participação a partir da realização das atividades econômicas.

Com a queda dos preços do açúcar até meados do século XVII observou-se divergências entre os interesses dos proprietários rurais e os da metrópole, e conseqüentemente o sistema social da colônia sofreu considerável transformação. A arquitetura e as características espaciais e organizacionais dos núcleos refletiam as condições de vida social dos colonos, o que se via rebatido na escolha dos sítios de formação destes núcleos e no traçado. Alguns núcleos maiores se formavam e mantinham alguns elementos de vida permanente, compostos por militares, comerciantes, religiosos, artesãos; outros núcleos menores eram desprovidos de vida permanente e alguns centros urbanos aglomeravam os brancos senhores.

As transformações referentes ao processo de colonização orientaram os colonos para a busca de novas atividades econômicas, despontando os setores comercial e manufatureiro, buscando atender à demanda do mercado local, contribuindo para a permanência da população, inclusive orientando sua dispersão pelo interior. Introduziu-se “também, aos poucos, uma política de controle sobre as transformações espaciais nos centros urbanos [...] organizaram-se novos quadros técnicos”. (REIS FILHO, 2000a, p. 196). A arquitetura militar e a religiosa adquirem caráter de monumentalidade e esta nova complexidade que se instalava na vida colonial implicava numa diversificação de grupos.

A colônia passa a incorporar atividades e serviços que antes eram restritos à Metrópole. “O meio urbano adquiriu novas significações para os diferentes agentes sociais e [...] a intensificação da vida urbana despertou também na população local novas preocupações com a organização espacial dos núcleos”. (REIS FILHO, 2000a, p. 197), o que motivou uma atenção para se legislar sobre as questões urbanísticas, numa das vertentes da política urbanizadora.

No que se refere à regionalização, bem como à rede de cidades que posteriormente se tornariam grandes cidades e polos metropolitanos, ressaltamos que, desde o século XVI e até o início do XVIII, o estado de São Paulo foi o que mais se destacou pelo número de vilas e cidades formadas, indicado na Tabela 1.2, desenvolvido a partir de Reis Filho (2000a).

Tabela 1.2 - Vilas e Cidades - Séc. XVI, XVII, XVIII até 1720

Vilas e Cidades Criadas									
	Séc. XVI	Séc. XVII	Séc. XVIII até 1720	Total		Séc. XVI	Séc. XVII	Séc. XVIII até 1720	Total
Rio Grande do Norte	1			1	Pará		4		4
Paraíba	1				Maranhão		2	1	3
Pernambuco	2	1	1	4	Alagoas		3		3
Sergipe	1	2		3	Paraná		2		2
Bahia	4	5	1	10	Santa Catarina		1	1	2
Espírito Santo	2	1		3	Piauí			1	1
Rio de Janeiro	1	6		7	Ceará			1	1
Guanabara				-	Minas Gerais			8	8
São Paulo	6	10	1	17					

Fonte: Reorganizado pela autora a partir de Reis Filho (2000a, p. 85-88).

O conceito de cidade era impreciso e não explicitava as relações com as outras escalas, mas o conceito de vida urbana trazia aspectos do processo de urbanização no Brasil. Reis Filho afirma a existência de um “sistema urbano” que se estabelecia pela relação entre proprietários rurais e núcleos urbanos mediante objetivos mercantis, que definia inclusive a camada social dos senhores de engenho. Este sistema era calcado numa ambiguidade que fazia do processo de colonização “simultaneamente mercantil e agrário, rural com vínculos urbanos, moderno em termos manufatureiro e retrogrado por suas características escravistas”. (REIS FILHO, 2000a, p. 201).

Nesse momento, havia estreita relação com o mercado urbano europeu em cujo quadro a colônia era uma extensão modesta e temporária, mas que exigia uma estrutura física de apoio definida com recursos públicos e privados de considerável valor. As preocupações urbanísticas eram basicamente de caráter defensivo.

Pode-se dizer que até meados do século XVII as atividades econômicas urbanas “não foram suficientemente produtivas para adquirirem uma dinâmica própria” [...]. (REIS FILHO, 2000a, p. 38).

A principal atividade econômica da colônia, a que, por ser capaz de produzir rendimentos monetários em volume significativo, estaria em condições de produzir transformações na estrutura da produção, por razões especiais provocava apenas alterações quantitativas. (REIS FILHO, 2000a, p. 33).

Ao analisar a formação econômica no Brasil, Furtado entende que:

O crescimento em extensão possibilitava a ocupação de grandes áreas nas quais se vai concentrando uma população relativamente densa. Entretanto, o mecanismo da economia que não permitia uma articulação direta entre sistemas de produção e de consumo, anulava vantagens de crescimento

demográfico como elemento dinâmico do desenvolvimento econômico. (FURTADO, 2005, p. 67-68).

Reis Filho entende que o sistema colonial não prescindia de um sistema urbano que, “instalado na Colônia foi durante muito tempo uma resposta às necessidades da economia rural”. (REIS FILHO, 2000a, p. 30), naquele momento orientada ao cultivo da cana de produção do açúcar, em que os engenhos eram caracterizados como unidades agroindustriais (salvo pequenas propriedades que se dedicavam à produção de alimentos), que, por serem autossuficientes, acabavam por inibir a economia urbana sem precisar desta para exportar seus produtos para a Europa.

Com isso, as atividades econômicas rurais dividiam-se entre agricultura comercial de exportação e produção de produtos alimentares, muitas vezes coexistindo nas mesmas propriedades correspondendo a uma economia monetária que se organizava a partir da troca de espécies. “A rede urbana aqui instalada por sua estrutura seu fundamento e seu desenvolvimento foi, em grande parte, uma resposta às características e vicissitudes da economia rural”. (REIS FILHO, 2000a, p. 31).

No final do século XVII, com o desenvolvimento da exploração mineira, viu-se a oportunidade de uma atividade altamente rentável que superaria a economia açucareira estabelecida até então. Segundo Furtado (2005), “ao Brasil o ouro permitiu financiar uma grande expansão demográfica, que trouxe alterações fundamentais à estrutura de sua população [...] os preços das exportações passavam a ser fixados em ouro”. (FURTADO, 2005, p. 44 e 28). Tanto a demanda quanto a oferta vinculada à manutenção desta economia estavam vinculadas ao mercado interno e, de fato, as formações das cidades estiveram sempre vinculadas a elementos do sistema de retaguarda rural.

Reis Filho (1968), em suas notas metodológicas, aponta que é importante deixar de lado o conceito de cidade e utilizar apenas o conceito “urbanização” como um processo social e, para tal feito, deve-se permitir a superação de algumas dificuldades de ordem metodológica cuja compreensão vincula-se ao fato de que tanto o aparecimento, quanto as transformações dos núcleos urbanos são conseqüências das interações humanas e o processo de urbanização é resultado da divisão social do trabalho e o aparecimento de uma “economia urbana”, assim definida por Marx Weber (2009). Quando o processo de urbanização passa a definir-se em escala nacional, ele passa a corresponder não mais apenas ao centro urbano, mas ao plano mais completo da organização física e social, que é o sistema ou a rede urbana.

É possível observar, numa perspectiva dinâmica, características similares entre centros de menor e maior proporção, em escala física. “No Brasil o processo de urbanização e as relações de economia urbana transcendem a escala local e adquirem uma feição intercontinental”. (REIS FILHO, 2000a, p. 206-207).

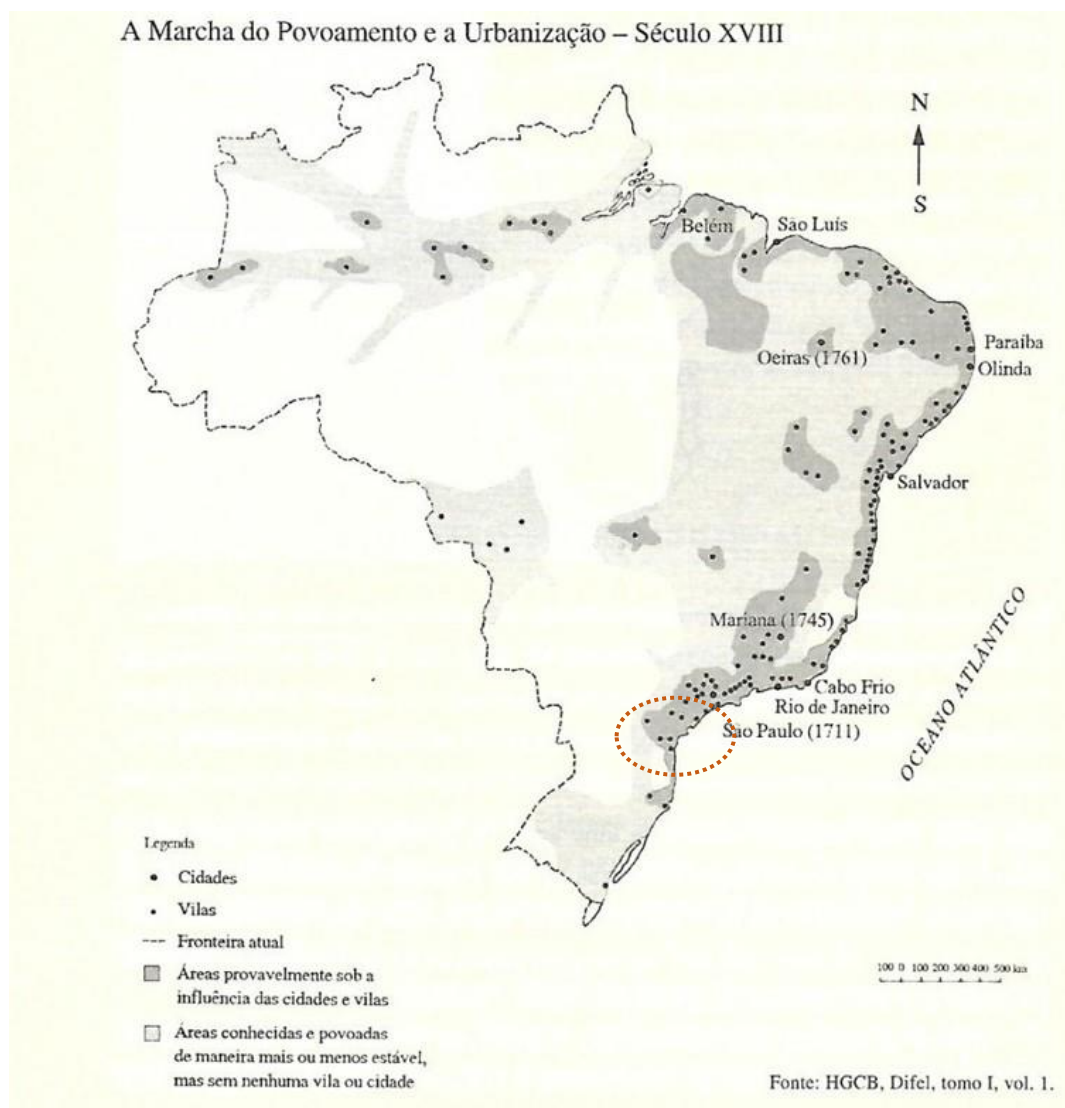
Parece relevante ainda apontar que Reis Filho (2000a) considera indispensável o estudo das funções urbanas, (no seu sentido social e geográfico), importante para o conhecimento dos centros urbanos e do processo de urbanização. No sentido da geografia urbana, as funções urbanas são consideráveis para explicar a cidade na sua origem, o que Monbeig (1984) considera como sendo a estrutura espacial das funções urbanas.

A política urbanizadora da metrópole fomentava a estruturação de uma rede de deslocamento entre vilas e cidades para o escoamento de mercadorias no século XVIII. A respeito da integração de cidades e vilas por redes se mostrava de forma bem intensificada. Fridman (2005), aponta para a importância da conexão em rede entre as vilas e as cidades no século XVIII, enfatizando que:

Além de os engenhos e fazendas localizarem-se nos termos, até mesmo por questões práticas de defesa e de transporte, tanto cidade quanto campo se interpenetravam e se definiam como um único *locus* funcional, para atender aos interesses da metrópole. Os caminhos abertos entre as diversas unidades produtivas podem ser reveladores desse contínuo, e devem ser incluídos naquela reavaliação. A rede urbana brasileira do período pede um estudo para além da identificação dos sítios escolhidos para pontos nodais, articuladores das regiões, pois aquela continuidade requalificaria o entendimento do espaço colonial como sendo, por definição, urbano. (FRIDMAN, 2005, p. 68).

Destaca-se o “surgimento de uma camada social tipicamente urbana [que] se definiu com maior clareza nas primeiras décadas do sec. XVIII” (REIS FILHO, 2000a, p. 209), e acredita-se que a rede urbana tenha sido a mola propulsora desta definição.

Mapa 1.1 - A Marcha do povoamento e urbanização-Século XVIII



Fonte: Fausto (2015, p. 118).

No Brasil o processo de urbanização foi antecedido pela aparente política de colonização por parte de Portugal, que buscou um relacionamento vantajoso entre seus próprios interesses e a situação local e, assim, o “Brasil passou a constituir uma retaguarda rural para os mercados europeus”, contribuindo para que a América passasse a “constituir parte integrante da economia europeia”. (REIS FILHO, 2000a, p. 194). Nesta troca, os países europeus aumentavam seus mercados e o índice de urbanização, enquanto a colônia exportava o dinamismo de sua economia agrícola, estabelecendo-se desta forma a divisão do trabalho entre campo e cidade; em escala internacional, a organização rural brasileira estava voltada para a exportação, como um complemento do mercado urbano, o que, a princípio, se estabelecia na escala regional. Isso porque existia uma articulação em nível regional entre os

núcleos urbanos e as áreas rurais no sentido de estabelecer as articulações de amparo exclusivo às atividades de exportação agrícola. (REIS FILHO, 2000a).

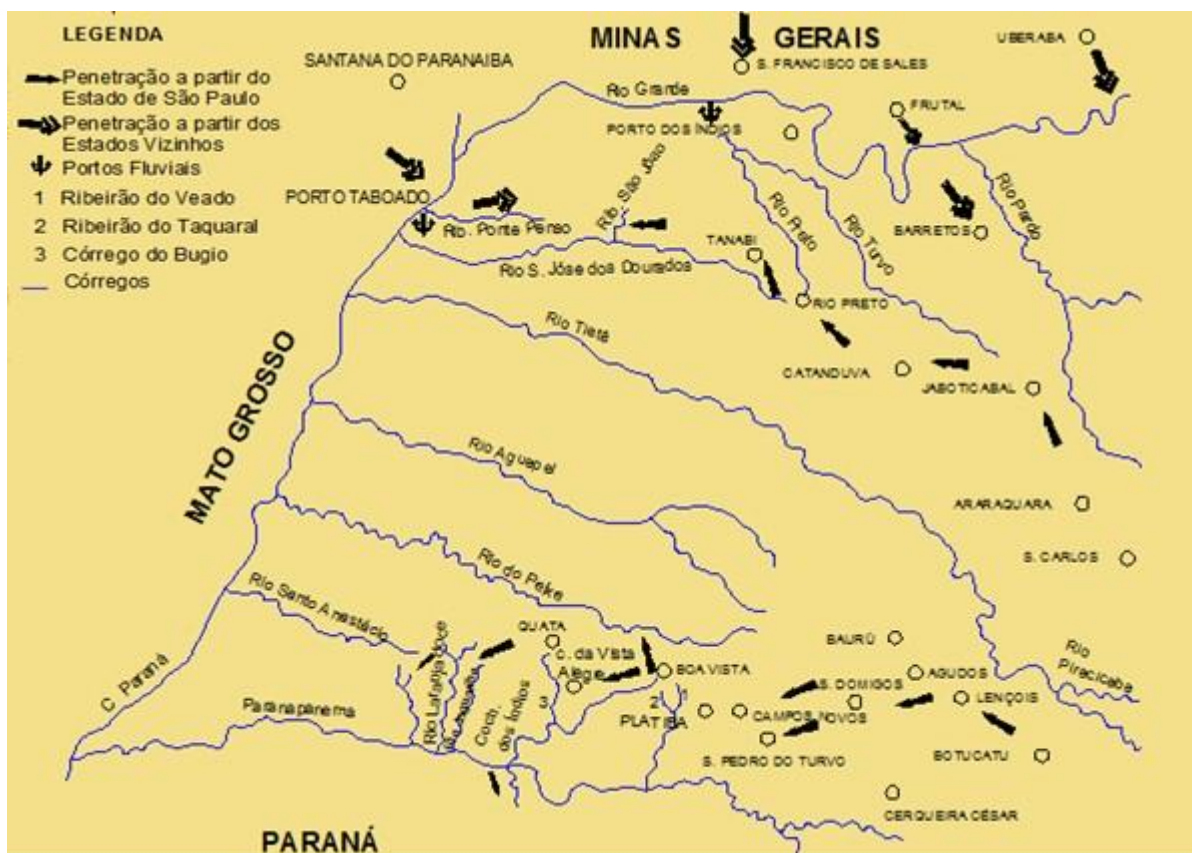
1.1.2 Cidades, redes e funções urbanas

A retomada do pensamento geográfico em Pierre Monbeig, cuja metodologia de análise se desdobra para o entendimento da ocupação e relação da população brasileira com o seu território. “Monbeig intentou, com extraordinária clarividência, acrescentar à metodologia sociológica e urbanística o ponto de vista geográfico”. (AB’ SABER, 1994, p. 5).

Ao processo de ocupação espacial no oeste do estado de São Paulo que se estabelecia ao longo de um período histórico, Monbeig (1957) denominou como “franja de ocupação” e este processo acontecia atrelado à progressão das ferrovias e das estradas, onde concomitantemente se formavam áreas urbanas. No campo da geografia urbana, Monbeig, ao aprofundar seus estudos sobre as cidades do interior paulista e norte-paranaense, mostrou de forma consistente os núcleos urbanos que despontavam e se desenvolviam a partir do ciclo do café. Ao marcar a ocupação de novas áreas do interior paulista, as “franjas pioneiras paulistas” descritas por Monbeig (1984) se estabeleciam de forma dinâmica contribuindo para a construção de um panorama espacial rebatido na formação da divisão regional do oeste paulista.

A dedicação em se produzir bases cartográficas como fontes para analisar e demonstrar a dinâmica deste processo histórico espacial, pode ser constatada no mapa 1.2, referido à intensificação do movimento das frentes pioneiras no estado de São Paulo e a formação de núcleos urbanos especialmente pela migração da população de Minas Gerais, uma vez que as atividades de mineração entraram em decadência.

Mapa 1.2 - A penetração dos Mineiros no século XIX

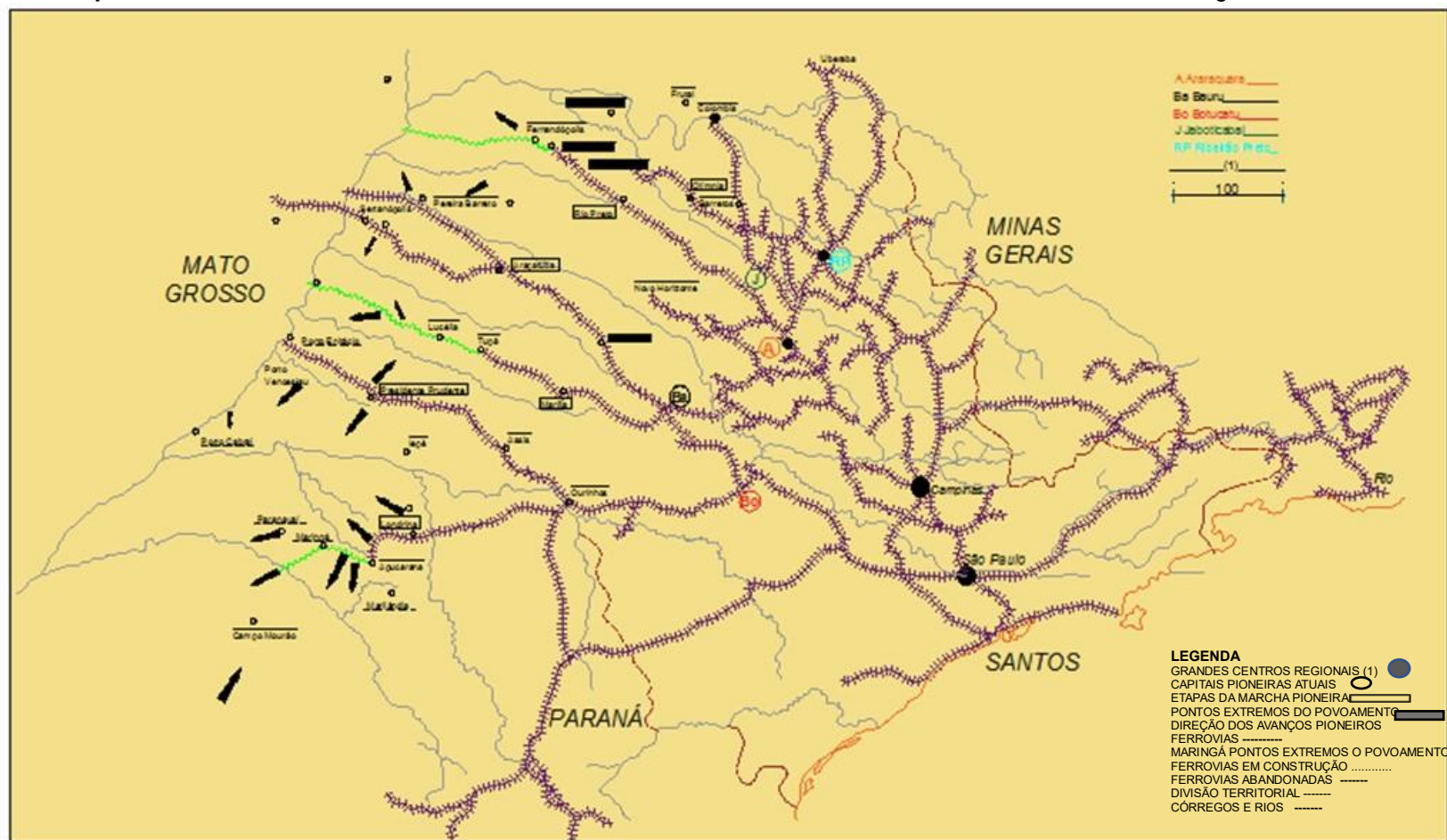


Fonte: Redesenhado pela autora a partir de Monbeig (1984, p. 134).

Pierre Monbeig (1984) demonstrou tendências de formação da rede urbana a partir da profusão de ocupações e estruturação de cidades pelo direcionamento das frentes pioneiras paulistas, inclusive demonstrando as redes de transportes, o desenvolvimento das ferrovias e estradas que se estabeleciam por esta dinâmica. Este cuidado na percepção de Monbeig (1984) pode ser notado na citação a seguir, quando relata com requinte a presença de importantes elementos geográficos encontrados no percurso, como o rio, as estradas, a linha férrea, os núcleos de povoamento e a atividade de indústria, todos eles elementos estruturantes para a rede urbana naquele momento. O método de setorização dos espaços utilizados pelo autor, organizando-os pelos seus usos e funções, ajuda-nos a compreender sua produção é fruto de um processo geográfico que também é social.

Do outro lado do rio Tietê, poder-se-ia hesitar entre diversos municípios, ao tentar escolher o líder da zona. A estrada de ferro vai até Votuporanga, ao passo que Fernandópolis é a base de partida para uma série de patrimônios em formação. Apesar disto, “Pereira Barreto” tem a vantagem da idade, da industrialização (seda) e acha-se ligada, por estradas, a todos os núcleos de povoamento dos municípios já citados, recebendo deles diferentes produtos. A prudência obriga, todavia, a lembrar que a subdivisão em zonas não seria senão provisória, nestas regiões em pleno desenvolvimento. (MONBEIG, 1949, p. 21).

Mapa 1.3 - Povoamento e Ferrovias do Estado de São Paulo e do Norte do Paraná -1946-S/escala-escala original 1:6.000.000



Fonte: Redesenhado pela autora a partir de Monbeig (1984, p. 28).

Monbeig (1984) se utilizou da setorização enquanto método de estudo para suas investigações sobre a formação do “sertão paulista”, não somente para organizar sua pesquisa de forma didática, mas principalmente como premissa para uma organização territorial.

O mapa 1.3 mostra as redes de transporte e cidades, apontando a direção das frentes pioneiras no estado de São Paulo, que orientava e fortalecia a formação destas cidades. Para Ianni (1988), a fundação de povoados no interior paulista, no início do século XVII,

[...] forneceu apoio de ligação na vasta rede de rios, trilhas e caminhos (ou sítios, arraiais, freguesias, povoados, vilas e cidades) que se criaram com a expansão do povoamento do planalto paulista, das regiões de Minas Gerais, Goiás, Mato Grosso, Paraná e de todo o sul do país. (IANNI, 1988, p. 36).

Corrêa (2011), quando analisa o papel das pequenas cidades brasileiras, nos coloca que:

Pierre Deffontaines em 1938 propõe uma tipologia a respeito da criação de cidades, tipologia na qual, em muitos casos, as relações entre o urbano e o rural estão presentes. A tipologia inclui cidades criadas como ‘patrimônios religiosos’, “bocas de sertão”, pouso de tropas de mulas, e entroncamento de vias de circulação. Acrescente-se as cidades que nasceram de quilombos ou como “company towns”. A pequena cidade resulta, assim, de inúmeros processos formativos. (CORREA, 2011, p. 6).

Em termos territoriais, observa-se que o “sertão paulista” foi a porção mais foi submetida às divisões territoriais em 50 anos e as estradas de ferro tiveram importante papel neste processo, como se verá no Capítulo 3.

Para os geógrafos Deffontaines (1944) e Monbeig (1944, 1949 e 1984), analisam os núcleos urbanos oriundos da dinâmica de expansão das ferrovias. Para eles, estes núcleos são fruto da expansão da rede ferroviária utilizada para escoar a produção cafeeira no interior paulista. Nesta dinâmica as atividades rurais orientam a ocupação do espaço urbano, tanto na vertente de seu crescimento físico, quanto demográfico. “A ausência de formas mais desenvolvidas de economia urbana faria com que os núcleos urbanos, sobretudo os pequenos, ficassem direta e indiretamente vinculados aos interesses do mundo rural”. (REIS FILHO, 2000a, p. 98).

Quando Deffontaines (1944) analisa a contribuição das linhas férreas no processo de povoamento, o faz nos anos 1930/1940, momento em que a Linha Araraquarense ainda não havia se estabelecido pelo noroeste paulista; em sua descrição, observamos um campo de estruturação de espaços já estabelecidos e em fase de se estabelecer com base nas atividades intensificadas pela linha férrea:

As estradas de ferro, de fato, fizeram triunfar as suas cidades e são a causa de uma numerosa geração urbana. Entretanto, no Brasil, as companhias ferroviárias não tiveram em geral uma verdadeira política de colonização [...] loteando as terras, planejando e construindo cidades. No Estado de São Paulo, a Companhia Paulista constituída com os capitais dos grandes fazendeiros se ocupa essencialmente em servir as propriedades já em exploração, em assegurar o escoamento de produção já fixada: ela só estabeleceu suas linhas sobre territórios já povoados. Ao contrário, a Sorocabana e a Noroeste estabeleceram linhas, sobretudo de caráter estratégico, que, que levaram seus trilhos de um só golpe até as margens do Paraná, limite ocidental do estado, antes de qualquer povoamento, no meio de um país absolutamente virgem e mesmo quase desconhecido. [...] A estação ferroviária que, quase seguramente, faz aparecer uma cidade é a estação terminal, a ponta de linha, que desemboca na região nova e constitui uma ponta pioneira, é a boca de sertão, a boca sobre as regiões vazias. No Brasil, o povo avança para as zonas pioneiras cuja população aumenta com uma velocidade vertiginosa e dá rendimentos fabulosos durante os primeiros tempos. [...] As bocas de sertão tem também uma brusca prosperidade. (DEFFONTAINES, 1944, p. 147-148).

Mapa 1.4 - Mapa das linhas da Companhia Paulista de Estradas de Ferro



Fonte: Acervo do Museu Paulista. Coleção João Baptista de Campos Aguirra (IC 1-05199-0000-0000-01) - Data não identificada.

A rede urbana e o processo de domínio oligárquico rural no Brasil, “são de extrema relevância para se compreender a organização socioespacial brasileira”. (CORRÊA, 2006, p. 33). E, nesse sentido, voltamos a Reis Filho, vinculando a gênese da formação da rede urbana no Brasil já em 1532.

[...] a rede urbana é iniciada em 1532 com o estabelecimento do regime das capitanias e a fundação de São Vicente. Até 1650, quando se iniciava a centralização político-administrativa foram fundadas 31 vilas e 6 cidades, no intervalo de 120 anos. [...] duas etapas de mais intensa urbanização podem ser verificadas: a primeira compreendida entre 1530 e 1570, correspondendo a instalação das capitanias da costa leste [...]. O segundo período de urbanização pode ser considerado como correspondente aos anos compreendidos entre 1580 e 1640, ou seja, os anos de dominação espanhola. (REIS FILHO, 2000a, p. 80).

[...] a rede urbana brasileira tinha, pois, uma nova situação econômica peculiar. Em princípio, todos os núcleos tinham como objetivo a criação de condições para implantação de uma economia de exportação, mas nos núcleos menores, cuja população era constituída apenas por colonos, essa tendência era quase exclusiva. (REIS FILHO, 2000a, p. 93).

Para Reis Filho (2000a, p. 61), “a política urbanizadora é um conjunto e critérios para controlar o processo de urbanização e no Brasil era sempre parte da política colonizadora.”

[...] a política urbanizadora deve ser entendida aqui como um esforço para controlar as transformações que ocorrem num processo de urbanização. O grau de controle pode variar, assim como o grau de teorização da política assumida. O objetivo é demonstrar que a política urbanizadora tem como decorrência direta uma rede ou sistema urbano e que ambas determinam os papéis que os centros urbanos vão desempenhar no sistema”. (REIS FILHO, 2000a, p. 61).

No curso das últimas décadas do século XIX até 1930, o Brasil continuou a ser um país predominantemente agrícola. [...] O estado de São Paulo esteve a frente de um processo de desenvolvimento capitalista, caracterizado pela diversificação agrícola urbanização e o surto industrial. O café continuou a ser eixo da economia e constituiu a base inicial deste processo. (FAUSTO, 2015, p. 242).

Todas as cidades cresceram, mas o salto mais espetacular se deu na capital do estado de São Paulo. [...] A capital paulista era também o grande centro distribuidor de produtos importados. (FAUSTO, 2015, p. 244-e 425).

Por volta de 1950 a pequena cidade brasileira diferia muito de sua congênere cerca de 60 anos depois. As diferenças aqui consideradas dizem respeito apenas ao papel que desempenhavam enquanto situadas na confluência do urbano e do rural. Isto se devia ao contexto econômico e social do país, profundamente caracterizado por dois aspectos - que, juntos engendraram um conjunto de efeitos no que diz respeito às relações entre o urbano e o rural. O Brasil era, de um lado, menos industrializado e urbanizado. Estamos às vésperas do processo de industrialização que, a partir da segunda metade dos anos 50, irá afetar, ainda que desigualmente, a sociedade brasileira e seu território. A urbanização, tanto em termos quantitativos como qualitativos, não tinha ainda explodido, tal como ocorrerá em breve. No campo pode-se falar

em complexo rural e outros complexos, mas é muito cedo para se falar em complexo agroindustrial. De outro, e em consequência, o Brasil era pouco articulado internamente, pouco integrado. A articulação começaria a ser claramente efetiva a partir de 1960, quando inúmeras rodovias foram abertas e entregues ao tráfego. As redes ferroviárias eram eminentemente regionais, articulando territórios regionais em torno de uma grande cidade [...]. (CORREA, 2011, p. 7).

Lefebvre (2006), ao analisar a produção do espaço, compreende que “incontestavelmente, as estradas de ferro desempenharam um papel primordial no capitalismo industrial, na organização de seu espaço nacional (e internacional)”. (LEFEBVRE, 2006, p. 9). Para o Brasil, o estabelecimento de novas áreas urbanas, relacionado à implantação das ferrovias, foi a combinação necessária para o delineamento de novos contornos das áreas chamadas de “franjas pioneiras”, historicamente definidas no interior paulista, estabelecendo um panorama espacial de feição regional. A preocupação com estas áreas, especialmente definidas pela abertura de uma nova fronteira, é fomentada pelos deslocamentos populacionais. Mesmo de forte caráter agrícola, estas franjas se tornaram áreas de interesse que recepcionariam, mais tarde, o processo de industrialização, com atividades que intensificariam e fortaleceriam a rede urbana que se adensou pelas décadas seguintes, definindo regiões, que viriam a estabelecer estreita relação com as ações de planejamento.

1.2 Rede de cidades a partir de 1930 - o estado de São Paulo e o adensamento da rede urbana

De acordo a Fundação SEADE (2011):

[...] o território do Estado de São Paulo caracteriza-se pela presença de várias formas espaciais e de distintas escalas de urbanização: metrópoles de caráter mundial, nacional e regional; aglomerações urbanas constituídas a partir de um núcleo; aglomerações urbanas formadas por núcleos que dividem funções polarizadoras e, ainda, centros urbanos que polarizam municípios de seu entorno, desempenhando o papel de centros regionais. (SEADE, 2011, p. 29).

Esta diversidade pode ser observada, pois a:

[...] rede paulista de cidades é historicamente organizada ao longo e/ou no entorno de eixos de desenvolvimento, onde estão concentrados a produção, o consumo e a população, exercendo impacto importante sobre a dinâmica, bem como sobre as formas assumidas pela urbanização, já que tais eixos se configuram como rotas de avanço desse processo e fortalecem a centralidade de lugares determinados - nós de articulação funcional. Nesse sentido, funciona como ossatura dos processos de complementaridade funcional, integração da economia [...]. (SEADE, 2011, p. 30).

Para o estado de São Paulo como nosso universo de análise, Tavares (2015), apresenta contribuições pela problematização da relação do urbano na escala regional no Brasil industrial com vistas para o processo de urbanização paulista cuja hipótese considerou os “polos urbanos e eixos rodoviários elementos estruturantes da organização territorial do estado de São Paulo”. (TAVARES, 2015, p. 23).

Tavares (2015) identificou algumas características no processo, com destaque para a conformação da Macrometrópole, estabelecida a partir da intensificação da integração física, econômica e social entre as cidades compondo extensas aglomerações urbanas, extensão da urbanização, interiorização do padrão metropolitano (LENCIONI, 1998), o conjunto de elementos da problemática social, a relação de dependência entre centros e ocupação das margens rodoviárias e a rede urbana estabelecida a partir da articulação entre as cidades.

Os sistemas de circulação regional são elementos que estruturam e orientam a intensificação da regionalização. Tavares (2015) determina a rodovia e suas faixas marginais como um *Eixo de Desenvolvimento Econômico* e considera que estas interferem nas relações econômicas e demográficas em nível regional. (TAVARES, 2015, p. 26).

As formas de ocupação humana no território são resultados de uma construção histórica e social e para Tavares (2015, p. 24), “a verdadeira estruturação do território ocorre pelo trabalho humano que se concretiza e toma forma pelas vias de circulação terrestre e pelas aglomerações urbanas”, como vimos em Reis Filho (2000a), para quem a urbanização se desenvolve como um processo social.

O termo *organização do território* nesta tese está referido menos ao processo de planejamento e mais à forma pela qual as localidades se organizam ou se estruturam como resultado de um processo histórico, social e economicamente estabelecido e que tem na urbanização o resultado deste processo, que se iniciou bem antes do processo de industrialização. Assim, interessa-nos aqui abordar, em uma cronologia, como se estabelece o duo urbanização-industrialização. Os estudos realizados por Bernardini (2007)⁵ indicam que, a partir da segunda metade do século XIX, o sistema ferroviário e a realização de obras de infraestrutura, em especial as de saneamento, estão associadas à organização territorial do estado de São Paulo no âmbito regional; contudo, foi a instituição da rede rodoviária a responsável pelo alargamento dos limites regionais, permitindo a integração do mercado nacional.

⁵ O estudo de Bernardini (2007), bem como o de Campos (2010), dentre outros trabalhos, são também estudados por Tavares (2015); quando somados às nossas análises, permitem uma compreensão ampla da organização territorial do estado de São Paulo.

Bernardini (2007) também ilumina a construção de infraestrutura, a partir do século XIX, em uma visão interescalar, no sentido do estabelecimento da chamada Região dos “vetores produtivos”, estudados por Tavares (2015) e de grande importância para esta tese.

A ferrovia, as obras de saneamento são as mais notáveis obras construídas e são as que potencialmente alavancaram a organização territorial paulista.

As transformações verificadas na sociedade brasileira fragmentaram a relativa homogeneidade que caracterizam, até 1970- 1975, as pequenas cidades, que se tornaram mais diferenciadas entre si. Esta diferenciação é o resultado da desigual combinação daquelas transformações discutidas anteriormente. Ressalte-se que esta desigual combinação ocorreu e ocorre de modo diacrônico e espacialmente diferenciado e não sincronicamente e em toda parte. A desigual espaço-temporalidade constitui, em realidade, um atributo da difusão de inovações verificadas a partir de meados da década de 1950. Nestas transformações atuaram tanto processos gerais, ocorrendo desigualdade no espaço e no tempo, como as pequenas cidades apresentavam algumas heranças e potencialidades, que foram retomadas e efetivadas por grupos locais ou empresas externas, que geraram uma reinserção delas na rede urbana em mutação. (CORRÊA, 2011, p. 10).

A rede urbana em conformação no século XIX, apesar de constituir-se como resposta à economia colonial voltada para o campo, a partir dos anos 1930 passou por intensificação.

Tavares compreende a organização territorial como fenômeno que vai além da descrição dos padrões espaciais, buscando a interpretação das causas desta organização, tendo a urbanização como uma construção histórica e “como um processo acumulativo das ações que ocorrem pelas iniciativas pública e privada”. (TAVARES, 2015, p. 27).

Embora o território se configure muitas vezes como um espaço resultante de conflitos, em suas fontes documentais e recorte temporal, Tavares (2015) constata a hegemonia das estratégias de organização do território - a regionalização administrativa e a provisão de infraestrutura.

Sobre a estratégia de regionalização no estado de São Paulo, onde se fundem estudos e ideias de diferentes teóricos e centros de pesquisas, Tavares (2015) inclui em seu trabalho as análises referentes à questão regional debatidas por outros autores como Abibe (1989) e Marzola (1991), que preconizam os estudos desenvolvidos pela SAGMACS de 1954, sobre a regionalização paulista:

Para Abibe (1989) e Marzola (1991), o início da regionalização do estado de São Paulo ocorreu com a divisão regional de 1954 proposta pela SAGMACS no documento “Problemas de Desenvolvimento – Necessidades e Possibilidades do Estado de São Paulo”. E foi sucedida pelas propostas de regionalização do II Plano de Ação do governo de Carvalho Pinto (1962) e pela proposta do CEPEU (Centro de Pesquisas e Estudos Urbanísticos) “A Regionalização da Ação Governamental” (1967), que teria influenciado decreto do mesmo ano (MARZOLA, 1991). O Decreto 48.162 de 03/07/67, por sua vez, foi considerado marco da regionalização paulista (ALVIM, 1996; VITALE, 2000, SILVA NETO, 2003) por ser pioneiro na definição dos polos

urbanos como critério para o planejamento regional. Para Abibe (1989), esse critério teve continuidade a partir da década de 1970 influenciando toda a regionalização administrativa, com importância à descentralização do planejamento proposto pelo Decreto 52.272/70 (MARZOLA, 1991). Esses estudos destacam, ainda a regionalização que ocorreu pelas superintendências e companhias criadas a partir dos anos 1960 aos anos 1990 com a finalidade de promoverem o combate aos problemas regionais (ABIBE, 1989; MARZOLA, 1991; ALVIM, 1996; BRAGA, 1998; VITALE, 2000; PESSOA, 2003), como foram os casos da SUDELPA (Superintendência do Desenvolvimento do Litoral Paulista) e da CODESPAR (Conselho de Desenvolvimento do Pontal do Paranapanema). Contudo, sem resultados práticos nas melhorias sociais, tendo em vista o aspecto político e obreiro dessas organizações (ALVIM, 1996; BRAGA, 1998; TAVARES, 2015, p. 27).

Quanto à estratégia ligada à provisão de infraestrutura no estado de São Paulo, as contribuições veem essencialmente no campo dos estudos realizados por geógrafos, como é o caso de Monbeig (1984), ao demonstrar tendências de formação de redes urbanas a partir das ocupações e da estruturação de cidades pelo direcionamento das frentes pioneiras paulistas. Deffontaines (1944), também embasa os estudos da regionalização no Brasil apontando a formação das aglomerações urbanas como o fator preponderante na organização da rede de cidades. Os elementos que permitiram esta formação da rede urbana, também já foram abordados por Reis Filho (2000a), quando demonstrou a necessidade de interligação entre localidades, tendo nas estradas a forma de integração e de trocas de informações e mercadorias, com finalidade de facilitar o funcionamento de um mercado consumidor interno.

Mas no século XIX, especialmente a partir da sua segunda metade, as redes de infraestrutura já eram formadas pelas ferrovias, obras públicas e de saneamento, e as rodovias, possibilitaram uma maior integração no campo nacional favorecendo os processos capitalistas de produção e de reprodução do espaço urbano, num momento de intensificação das atividades e industriais.

No processo de produção capitalista do espaço (com as articulações entre rural e urbano), a indústria foi um elemento de grande importância na medida em que norteava atividades humanas e promovia deslocamentos populacionais, além de carecer de um sistema estruturado para recepção da matéria prima e escoamento dos produtos manufaturados.

As ações planejadoras absorveram o conteúdo das ideias sobre a industrialização se relacionar ao desenvolvimento nos anos 1950/1970. “O conjunto das ações planejadoras que incidiram sobre a organização territorial paulista [...] predominaram em duas instancias: nas instituições administrativas; e nas formulações de planos e propostas”. (TAVARES, 2015, p. 28). O intenso processo de concepção de planos e projetos foi de grande importância na organização territorial do estado de São Paulo, significando, na grande parte das vezes, um

impulso para o desenvolvimento regional, ainda que marcado por desequilíbrios e disparidades “sociais e regionais”. (FURTADO, 1992, p. 49).

A regionalização e a provisão de infraestrutura são analisadas por Tavares (2015) como “ação planejadora”, com incidência na constituição de polos urbanos e eixos rodoviários, orientando a organização territorial do estado de São Paulo; nessas ações é possível encontrar elementos referenciais da circulação de ideias internacionais.

Como conclusão de seus estudos, Tavares (2015) sintetiza a predominância de polos e eixos na estruturação do território, apresentando uma interpretação da urbanização paulista pela definição da “Região dos Vetores Produtivos como a região de permanência das ações planejadoras do Estado”, em que “os eixos rodoviários e o polo urbano foram preponderantes para a urbanização paulista”. (TAVARES, 2015, p. 29). Sobre a lógica da urbanização, Pereira compreende que:

[...] na dinâmica interna da expansão da formação econômico-social capitalista no Brasil, em sua etapa contemporânea (com início no período revolucionário de “30”), a urbanização se determina como um subprocesso fundamental dentre os analiticamente distinguíveis nessa fase do processo inclusivo de desenvolvimento da sociedade brasileira [...]. (PEREIRA, 1973, p. 59).

1.2.1 Industrialização, urbanização e premissas para o planejamento - a consolidação da cidade sobre o campo e a questão da regionalização.

A partir daqui, dedicamos atenção especial para o caso do Brasil a partir dos anos 1930, entendendo o processo de urbanização sem as necessárias transformações econômicas capazes de absorver uma crescente mão-de-obra provocada pelo aumento dos fluxos migratórios ou ao crescimento natural da cidade. Segundo Deak (2010) a urbanização brasileira até os anos 1970 é acompanhada de uma acumulação entravada e faz uma leitura histórica de que nossas cidades sempre são dominadas pela elite com elementos inerciais da cultura colonizadora, em suas dinâmicas social, econômica, etc.

De acordo com dados da CEPAL (2009) o Brasil na década de 1950 já apresentava uma maior concentração populacional entre os países da América Latina, mantendo seu *ranking* pelas décadas posteriores, como se pode comprovar pelos quadros abaixo que mostram respectivamente a população total da América Latina (Tabela 1.3/Quadro 5 – CEPAL) e a população urbana e taxa média de crescimento anual da população urbana (quadro 05).

Tabela 1.3 - América Latina: Población urbana y tasa media anual de crecimiento de la población urbana, por países Latin América -1950-2000-cuadro 5

Cuadro 5 / Table 5

**AMÉRICA LATINA: POBLACIÓN URBANA Y TASA MEDIA ANUAL DE CRECIMIENTO DE LA POBLACIÓN URBANA, POR PAÍSES
LATIN AMERICA: PERCENTAGE OF URBAN POPULATION AND ANNUAL AVERAGE GROWTH RATE OF THE URBAN
POPULATION, BY COUNTRY
1950-2000**

Países / Country	Población urbana (en porcentajes) / Urban population (per cent)						Tasa anual de crecimiento (por 100 habitantes) / Annual growth rate (per 100 inhabitants)					
	1950	1960	1970	1980	1990	2000	1950- 1960	1960- 1970	1970- 1980	1980- 1990	1990- 2000	1950- 2000
Argentina	62,5	73,8	79,0	83,0	87,2	90,5	3,0	2,2	2,3	1,9	1,4	2,2
Bolivia (Estado Plurinacional de) / Bolivia (Plurinational State of)	33,9	...	41,7	...	57,5	62,4	...	2,4	...	4,3	3,6	3,2
Brasil / Brazil	36,5	43,0	55,9	67,6	75,3	81,2	5,0	5,1	4,3	2,9	2,4	4,0
Chile	60,7	68,2	75,1	82,2	83,5	86,6	3,9	3,0	2,8	1,8	1,6	2,6
Colombia	42,7	52,1	59,1	67,2	71,0	76,0	4,4	4,3	2,7	1,9	2,4	3,3
Costa Rica ^a	33,5	34,5	40,6	44,5	...	59,0	4,2	5,0	3,1	...	4,6	4,2
Cuba ^a	55,1	...	60,7	69,0	...	75,9	2,9	2,7	2,3	...	1,1	2,1
Ecuador	28,5	35,3	41,4	49,0	55,1	61,1	4,7	4,5	4,6	3,7	3,0	4,1
El Salvador ^d	36,5	38,5	39,5	...	50,4	62,7	2,8	3,4	...	1,7	0,8	2,0
Guatemala	25,0	33,6	36,4	32,7	35,0	46,1	5,2	3,0	0,7	3,0	6,7	3,8
Haití / Haiti ^e	12,2	...	20,2	24,5	...	40,8	...	4,0	3,2	...	5,0	4,2
Honduras ^f	31,0	30,4	37,2	38,7	...	45,5	2,9	4,2	3,6	...	4,5	3,8
México / Mexico	42,6	50,7	58,7	66,3	71,3	74,7	4,8	4,7	4,5	2,7	2,3	3,8
Nicaragua ^g	34,9	40,9	47,7	...	54,4	55,9	4,1	4,5	...	4,1	1,9	3,7
Panamá / Panama	36,0	41,5	47,6	50,4	53,7	62,2	4,3	4,5	2,9	3,2	3,4	3,7
Paraguay	34,6	35,8	37,1	42,8	50,3	56,7	2,9	3,1	3,8	4,7	3,4	3,6
Perú / Peru ^h	35,3	47,4	59,5	65,2	70,1	75,9	3,6	4,9	3,5	2,8	2,1	3,3
República Dominicana / Dominican Republic	23,9	30,5	39,7	52,0	56,1	63,6	6,0	5,7	5,5	2,9	3,1	4,5
Uruguay	...	81,0	83,3	87,3	90,8	91,8	...	0,9	1,0	1,0	0,4	0,9
Venezuela (República Bolivariana de) / Venezuela (Bolivarian Republic of)	47,9	62,5	73,1	80,0	84,4	90,5	6,5	4,8	3,9	3,1	3,0	4,3

Fuente: Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE) - División de Población de la CEPAL, base de datos de Distribución Espacial de la Población y Urbanización en América Latina y el Caribe (DEPUALC), 2009 [en línea] www.eclac.cl/ceclade/depualc/
Source: Latin American and Caribbean Demographic Centre (CELADE) - Population Division of ECLAC, Spatial distribution and urbanization in Latin America and the Caribbean (DEPUALC) database, 2009 [online] www.eclac.cl/ceclade/depualc/

Fonte: Relatório CEPAL (2009, p. 56).

A tabela anterior aponta para a taxa de crescimento da população urbana Brasil, que apresentou, entre os anos 1960/1980, maior crescimento da população urbana, período marcado pela intensa industrialização no país.

Ao analisar a evolução de país relativo, com foco para as duas divisões administrativas brasileiras destacadas, observa-se que São Paulo teve um crescimento populacional maior que o Rio de Janeiro (CEPAL, 2009, p. 15), considerando que “una aproximación posible es clasificar las divisiones administrativas mayores de acuerdo con la tasa de crecimiento alcanzada en el período 1950-2000.”

Entre las causas del menor dinamismo demográfico se cuentan la escasa capacidad que tienen las DAM señaladas de atraer población, sea porque registran una mayor pobreza relativa o porque ella se localizó históricamente en la ciudad principal, y el hecho de que durante los últimos 50 años fueron desbordadas por el proceso de metropolización y suburbanización. (CEPAL, 2009, p. 14).

Em se tratando do processo de urbanização brasileira, a década de 1930 é de grande importância no Brasil, especialmente por se tratar de um período em que ocorreram mudanças

estruturais em praticamente todos os setores. Contudo, os setores econômico, físico, social e político são os que sofreram o efeito imediato dos acontecimentos no período, a partir do golpe de Vargas e a introdução de um novo modelo de desenvolvimento nacional, orientando alterações na estrutura interna das cidades e de seu território. Tal modelo se fundava no tripé, explorado por Fonseca (2012), composto por industrialização, intervencionismo pró-crescimento e nacionalismo, e pode ser considerado como as origens do desenvolvimentismo no Brasil, segundo Bielschowsky (2000).

Para Oliveira (1982, p. 37), “estamos acostumados a entender que o fenômeno da urbanização na sociedade e na economia brasileira é um fenômeno que se deflagra apenas a partir da industrialização [...] O que nos tem levado a desprezar, de certa forma, a formação urbana dentro das condições da economia exportadora”.

[...] o urbano no Brasil é historicamente fundado numa contradição singular: enquanto o locus da produção era rural, agrário, o *locus* do controle foi urbano. Considerou-se que o movimento de acumulação primitiva do capitalismo mercantil teve sua sede de controle na cidade porque tratava-se de uma economia com uma função específica dentro do sistema internacional de acumulação. Fundada para exportação, a cidade nasce no Brasil antes mesmo do campo. (OLIVEIRA, 1982, p. 37-38).

Para Ianni, “a década de 1950 haveria de marcar-se pela passagem da industrialização espontânea à industrialização planejada. A coerência exigia, no campo político, a transição da liberal democracia para a democracia social.” (IANNI, 1979, p. 246). Ainda em Ianni vemos que:

É muito provável que a técnica de planejamento, enquanto instrumento de política econômica estatal, tenha começado a ser incorporado pelo poder público, no Brasil, durante a Segunda Guerra Mundial (1939-1945). Ao menos foi nessa época que a planificação passou a fazer parte do pensamento e da prática dos governantes, como técnica ‘mais racional’ de organização das informações, análise de problemas, tomada de decisões e controle da execução de políticas econômico-financeiras. (IANNI, 1979, p. 43).

Nas primeiras décadas do século XX, o sistema cafeeiro estruturava economicamente o país e a partir do quadro de instabilidade que se estabelecia com a crise de 1929, o país foi forçado a buscar alternativas econômicas através da implantação de políticas de sustentação do preço do café, abrindo espaço para a procura e a ocupação de terras férteis para investimento direcionados ao cultivo do café e da atividade pecuária, levando o país a abertura de uma nova base econômica. Tal prática ressoou em áreas específicas levando à ocupação de zonas interioranas, inclusive pioneiras, como é o caso do Oeste Paulista.

Foi a partir dos anos 1930 que o pensamento econômico no Brasil alcançou características mais específicas. Bielschowsky (2000) constrói a ideia da constituição de dois ciclos do desenvolvimentismo no Brasil, sendo o primeiro, com algumas subdivisões, de 1930-

1964 (BIELSCHOWSKY, 2000). É a partir dos anos 1930, que o pensamento econômico brasileiro se articula em torno da noção de “desenvolvimentismo”, mas:

[...] a partir de 1964, essa noção cedeu lugar a outras noções que expressam o clima estabelecido a partir de então [...] 1964 pode ser indicado como marco cronológico de uma ruptura no pensamento econômico brasileiro em que o problema do desenvolvimento e as propostas desenvolvimentistas foram superados por outras temáticas. (SAES; SAES, 2016, p. 44).

Há que se considerar que em “Furtado, Oliveira e Bielschowsky, encontram-se as origens do desenvolvimentismo no planejamento urbano”. (FERRARI; NEGRELOS, 2016, p. 131), que se acredita, viria como uma resposta à instabilidade urbana promovida pela intensa urbanização.

A partir da década de 1930 o mercado nacional alterava a estrutura do Brasil transformando-o de um país agrário-exportador para um país urbano-industrial cuja relação dicotômica entre campo e cidade, analisada teoricamente por Lefebvre (2001), sinaliza que

[...] a relação cidade-campo se transforma, aspecto importante de uma mutação geral. Nos países industriais, a velha exploração do campo circundante pela cidade, centro de acumulação do capital, cede lugar a formas mais sutis de dominação e exploração, tornando-se a cidade um centro de decisão e aparentemente de associação. Seja o que for, a cidade em expansão ataca o campo, corrói-o, dissolve-o [...]. (LEFEBVRE, 2001, p. 68-69).

As cidades passam a receber fluxos migratórios advindos do campo, cuja dinâmica de deslocamento rural-urbano nos anos 1930 deu-se como resultado de vários instrumentos político e econômicos vinculados às novas oportunidades ao capital possibilitadas pela economia industrial.

Neste momento de enfraquecimento da oligarquia rural cafeeira e com o surgimento de novos grupos sociais urbano, a classe média e os grupos operários (IANNI, 1979), estabelece-se uma crescente intervenção do Estado sobre a economia e são criadas várias instituições nos países com destaque para o Conselho Nacional do Comércio Exterior- cujo objetivo era fortalecer a econômica nacional. Este Conselho foi o primeiro órgão de Planejamento governamental no Brasil (IANNI, 1979) que se propunha a debater e orientar soluções para os diversos problemas que se instalavam.

A instabilidade econômica no país contribuiu para a orientação de uma série de instrumentos parciais de planejamento (SIMONSEN, 1937) com bases intervencionistas estatais que, durante o período de 1930-1945, suscitaram um forte nacionalismo econômico através da limitação ao capital estrangeiro e à importação de produtos industrializados, ainda que tais práticas sejam vinculadas ao acontecimento da II Guerra Mundial, cuja nova conjuntura estabelece a consolidação de um capitalismo independente, induzindo à entrada

do capital estrangeiro no país a partir do interesse dos empresários e investidores norte-americanos, que acreditavam na boa chance de lucratividade. Isso levaria o Brasil a um rápido desenvolvimento industrial.

Mas a postura de Vargas em defesa de um nacionalismo econômico era contrária à entrada do capital estrangeiro no país; contudo, com o trágico final do seu segundo mandato em 1954, ocorreu a entrada de novas empresas estrangeiras em território brasileiro, de certa forma incompatível com a estrutura industrial instituída durante o governo Vargas, o que provocou um desalinhamento entre as estruturas sociais e políticas, desencadeando uma crise social. (IANNI, 1979).

Enquanto Vargas primava pelo nacionalismo e protecionismo da economia brasileira, a orquestração política e econômica do novo governo (Eurico Gaspar Dutra-1946/1950), favoreceram a entrada do capital estrangeiro no país que dentre outros fatores provocou uma alta inflação e o comprometimento da renda de grande parte da população, além de um distanciamento entre as classes sociais já estabelecidas. Vargas havia consolidado a indústria nacional, inclusive com adoção da política de nacionalização do petróleo e a criação da PETROBRÁS, o que orientava o país naquele momento a uma autonomia econômica levando a um distanciamento de dependência do capital estrangeiro. (IANNI, 1979).

O golpe de 1930, conduzido por Vargas, é compreendido por Oliveira (2013) como a revolução burguesa não clássica, ou seja, uma ação que se faz sem a ruptura com a estrutura agrária já estabelecida anteriormente: “Ao contrário da revolução burguesa ‘clássica’, a mudança das classes proprietárias rurais pelas novas classes burguesas empresário-industriais não exigirá, no Brasil, uma ruptura total do sistema, não apenas por razões genéticas, mas por razões estruturais”. (OLIVEIRA, 2013, p. 63). Para o autor, “a expansão do capitalismo no Brasil se dá introduzindo relações novas no arcaico e reproduzindo relações arcaicas no novo” (OLIVEIRA, 2013, p. 60), numa relação estruturada na condição desigual, porém combinada, onde as relações arcaicas no novo preservam o potencial de acumulação liberado exclusivamente para os fins de expansão do novo.

Para introduzir um novo modo de acumulação o modelo nacional agrário passou a ser industrial. Compreendida como forma de expansão do modo de produção capitalista, a industrialização após os anos 1930 passa a ser o “setor-chave para a dinâmica do sistema” (OLIVEIRA, 2013, p. 20), e se transforma no componente estruturador do então modelo de crescimento desigual e combinado.

Os vínculos se dão na forma desigual e combinada (OLIVEIRA, 1982) em que o subdesenvolvimento não é uma etapa para atingir o desenvolvimento, mas sim, uma condição do sistema capitalista internacional. Para Pradilla, “o desenvolvimento capitalista é desigual e

combinado no tempo e no território; porque a cidade latino-americana tem características únicas e específicas”. (PRADILLA, 2014, p. 1).

Compreende-se que nos anos 1930, o Estado passou a intervir de forma cada vez mais intensa no conjunto da economia, apesar de não estar necessariamente norteado por uma política de desenvolvimento. Bielschowsky (2000), quando estuda o papel do Estado na política do desenvolvimento nacional, aponta o desenvolvimentismo como suma ideologia que promove a disseminação da ideia de desenvolvimento como central para a nação. Abarca ainda alguns postos importantes destacando-se que é necessário que o Estado planeje os meios de alcançar uma industrialização eficiente e racional no Brasil, já que é impossível alcançá-la através da dinâmica naturalmente estabelecida pelo mercado. Além disso, Bielschowsky compreende que “o Estado deve ordenar também a execução da expansão, captando e orientando recursos financeiros, e promovendo investimentos diretos naqueles setores em que a iniciativa privada seja insuficiente”. (BIELSCHOWSKY, 2000, p. 7).

Entre os anos 1930-1960, quando a industrialização se tornou um valor na medida em que se tornou prioridade para a nação, o desenvolvimentismo/industrialismo alcança a hegemonia ideológica, ainda que a partir dos anos 1930 essa hegemonia não se agrega à hegemonia política, perdendo nesse ponto para o café até 1950 (CARONE, 1982).

[...] claro está que a produção industrial brasileira é no momento (1935) insuficiente para cobrir as necessidades inerentes ao rápido desenvolvimento do país, não se podendo, portanto, pensar ainda em uma exportação regular de tais produtos[...] faltam dois grandes elementos para que a indústria nacional possa atingir a um desenvolvimento tal que a superprodução venha permitir a exportação: a mão-de-obra e o capital. Para a obtenção destes dois elementos primordiais teremos que volver nossas vistas para o estrangeiro. (CARONE, 1977, p. 557-558).

[...] a aplicação do capital estrangeiro no nosso país vira concorrer para o seu rápido desenvolvimento industrial e [...] nos colocar ao lado de grandes potências [...] não obstante sermos uma nação privilegiada. (CARONE, 1977, p. 560).

Destaca-se que a industrialização ascendia, num processo que já havia despontado no início do século XX. De acordo com estudos de Carone (1978) o número de estabelecimentos industriais em 1907 na América Latina, havia aumentado para 3.120 e, em 1920, para 13.336. A Primeira Guerra Mundial contribuiu para este aumento, à medida que países centrais não conseguiam exportar produtos manufaturados para a América Latina, aliada ao aumento da demanda pelos produtos do Terceiro Mundo, no mercado mundial.

O geógrafo Langenbuch⁶ (1971, p. 77) analisa o crescimento de São Paulo, no período de 1874/1920, como símbolo e epítome da urbanização, considerando que “a evolução da

⁶ Juergen Richard Langenbuch (1971) em A estruturação da Grande São Paulo, teve como objetivo buscar a definição e caracterização do complexo organismo metropolitano.

cidade, de pequeno burgo de vinte mil habitantes, a um aglomerado apreciável de meio milhão, em menos de cinquenta anos, constitui fenômeno, deveras notável”. Ainda nesta interpretação, se o ritmo da urbanização já era intenso desde o século XIX, a partir do segundo quartel do século XX a escala alcançada pela urbanização começou a provocar iniciativas por parte do Estado e modificação na administração pública.

A partir daí passa-se a ter um direcionamento da atividade governamental, de caráter novo, para tratar da questão das aglomerações urbanas. É a conformação do campo do planejamento e, particularmente, do planejamento urbano, cujos primórdios podem ser situados no Estado Novo, com a consolidação de “uma vitória importante, [...] da cidade sobre o campo”. (DEÁK, 2010, p. 12). Em pouco mais de uma geração a partir de meados do século XX, “o Brasil, um país predominantemente agrário, transformou-se em um país virtualmente urbanizado”. (DEÁK, 2010, p. 11).

Em 1950 os números que mostravam este crescimento já eram impressionantes e as transformações quantitativas também implicavam em questões qualitativas. O país, se não está inteiramente ‘urbanizado’, tem seguramente caráter predominantemente urbano:

[...] acima de tudo, as aglomerações urbanas constituem a base e o palco das transformações futuras da sociedade e também de sua economia [...] rapidez e intensidade tem caracterizado o processo de urbanização desde seus primórdios até o último quartel do século passado. (DEÁK, 2010, p. 12).

A crescente importância do setor industrial pode ser avaliada pela comparação entre o valor da produção agrária e o valor da transformação industrial em 1920, 1940 e 1950:

[...] A estrutura industrial, quanto ao aspecto locacional, era marcada por indústrias produtoras de bens de consumo tradicionais relativamente dispersa no território nacional. As indústrias de bens intermediários e de produção tenderam a se concentrar nos centros mais desenvolvidos do país por requerer grande aporte de capital, mercado consumidor, infraestrutura básica e de serviços e complementaridade interindustrial. (DEÁK, 2010, p. 84).

Os eixos rodoviários (precedidos muitas vezes pela linha férrea), foram a maior expressão de amparo à estrutura industrial que se estabelecia nos anos 1950, momento este que exigia alternativas a serem empreendidas para promover o equilíbrio do território:

As alternativas em promover o equilíbrio territorial do desenvolvimento continuaram e se estenderam para além da disciplina rodoviária abordando o planejamento urbanístico e consolidando esse debate. Foi a partir dos anos 1950 que os urbanistas empreenderam um grande esforço na reversão dos desequilíbrios territoriais atribuindo uma visão de conjunto aos problemas urbanos e regionais. (TAVARES, 2015, p. 73).

A década de 1950 representou uma aceleração no processo de urbanização brasileiro, simultaneamente à transição do país, que se insira em novo patamar do processo de acumulação. [...] inicia-se igualmente o processo de

concentração de população nas regiões metropolitanas, especialmente na metrópole paulista [...]. (SCHIFFER, 2010, p. 96-97).

O impacto da implantação da industrialização pesada na região metropolitana de São Paulo em relação ao país pode ser resumido conforme indicado por Negri, Gonçalves e Cano (1998):

[...] o primeiro ciclo da industrialização pesada, no seu movimento ascendente (1956/1962), reforçou a concentração na metrópole da população, da indústria e dos serviços [...] e instaurou em definitivo novo padrão de urbanização reordenando a estrutura produtiva (agrícola e industrial) e a estrutura de consumo (de bens e serviços), recriando a divisão territorial do trabalho [...]. (NEGRI; GONÇALVES; CANO, 1998, p. 63).

Deve-se adicionar ainda que na “segunda metade da década de 1950, ao se implantar a industrialização pesada, consolidou-se o padrão de inserção do Brasil na economia internacional, reforçando simultaneamente a hegemonia interna do capital paulista”. (SCHIFFER, 2010, p. 97).

A cidade toma uma posição central na questão de tomada de decisões e o processo de industrialização orienta as transformações sobre o espaço das cidades, distanciando-a cada vez mais da estrutura rural à qual até então estavam estabelecidas, especialmente pelos saldos populacionais que as cidades vão acumulando. “Quando a ‘atração urbana’ foi substituída pela ‘repulsão do campo’, chegava-se mais próximo da essência do processo, sem ainda expressá-la, contudo, com clareza conceitual”. (DEÁK, 2010, p. 13).

Singer sinaliza que “o problema que, verdadeiramente, se coloca é que a penetração do capitalismo na economia rural, na maioria dos países latino-americanos, não provocou a revolução agrícola” (SINGER, 2014, p. 80), e complementa que a economia agrícola nos países latino-americanos ainda tem um atraso que parece estar nas raízes herdadas na economia de subsistência, o que rebate inclusive nas áreas da agricultura comercial.

Para Singer, há um relativo imobilismo da massa rural, que exporta às cidades, quase sempre, apenas uma parte do seu incremento demográfico, e está ligado à sua pobreza, ao seu limitado horizonte cultural e ao caráter recente dos fluxos migratórios que requerem um certo lapso de tempo para se avolumar. “A mecânica das migrações ainda está longe de ser bem conhecida” (SINGER, 2014, p. 81) e os fluxos migratórios mantêm um ritmo que lhe asseguram a continuidade de suas ações, contribuindo com a elevação dos índices de urbanização nos lugares em que se intensificam tais fluxos.

O que se observa, a partir de uma leitura de Singer sobre a economia política da urbanização, é o fato de que “a acelerada urbanização que se verifica [...] na América Latina, pode ser considerada o resultado da ação conjunta de fatores” e não apenas demográficos,

trata-se de uma “urbanização da economia”, na apta expressão de Quijano e, portanto, urbanização da população”. (SINGER, 2014, p. 73).

Em suma, a concentração urbana e a primazia metropolitana são falsos problemas (grifo do autor), na medida em que sua eventual “correção” demanda apenas um certo aperfeiçoamento do aparelho de planejamento territorial, nos limites do sistema. (SINGER, 2014, p. 78).

Para Furtado (1966) a estagnação do setor agrícola de exportação, a concentração dos investimentos em atividades manufatureiras e, por último, o aumento das atividades estatais, trouxeram consigo importantes transformações na estrutura social do país, no correr dos últimos três decênios. “Uma das manifestações mais visíveis destas transformações encontra-se no processo de urbanização”. (FURTADO, 1966, p. 99-100).

Compreendendo que ao processo de urbanização corresponde diretamente a dinâmica da regionalização, construímos um panorama do processo de regionalização no estado de São Paulo, analisando a relação entre o Estado e a organização territorial paulista, a partir da concepção de planos e de sua relação com o processo de desenvolvimento econômico.

Sobre a questão da regionalização, entre as décadas de 1930 e 1960, uma setorização territorial oficial foi realizada pela então Secretaria de Governo, orientando as decisões administrativas. O decreto lei nº 311 de 2 de março de 1938, assinado por Getúlio Vargas, dispunha sobre a divisão territorial nacional, visando promover ainda uma caracterização dos territórios formados, delimitando-os hierarquicamente segundo suas particularidades físicas, sua localização e forma de ocupação e distribuição de domicílios, o que denota a formação dos territórios segundo sua concentração demográfica, orientando sua função urbana em nível administrativo:

[...] Art. 3º - A sede do município tem a categoria de cidade e lhe dá o nome. Art. 4º O distrito se designará pelo nome da respectiva sede, a qual, enquanto não for erigida em cidade, terá, a categoria de vila. *Parágrafo único.* No mesmo distrito não haverá mais de uma vila. Art. 5º Um ou mais municípios, constituindo área contínua, formam o termo judiciário, cuja sede será a cidade ou a mais importante das cidades compreendidas no seu território e dará nome à circunscrição. [...] Art. 8º Os limites interdistritais ou intermunicipais serão definidos segundo linhas geodésicas entre pontos bem identificados ou acompanhando acidentes naturais, não se admitindo linhas divisórias sem definição expressa ou caracterizadas apenas pela coincidência com divisas pretéritas ou atuais. [...] Art. 10. Não haverá, no mesmo Estado, mais de uma cidade ou vila com a mesma denominação. Art. 11 Nenhum novo distrito será instalado sem que previamente se delimitem os quadros urbano e suburbano da sede, onde haverá pelo menos trinta moradias. *Parágrafo único.* O ato de delimitação será sempre acompanhado da respectiva planta. Art. 12 Nenhum município se instalará sem que o quadro urbano da sede abranja no mínimo duzentas moradias. Art. 13 Dentro do prazo de um ano, contado da data desta lei, ou da respectiva instalação, se ulterior, os municípios depositarão na

Secretaria do Diretório Regional de Geografia, em duas vias autenticadas, o mapa do seu território.

Uma proposta de regionalização única prevista a partir de estudos de planejamento regional da SAGMACS (Sociedade para Análises Gráficas e Mecanográficas Aplicadas aos Complexos Sociais) visava a promoção do desenvolvimento regional amparado pelo processo de industrialização, que deveria desenvolver-se de forma equilibrada.

A expansão da atividade industrial exigia, assim, a reorganização do território e também da implantação de um conjunto de ações que buscassem a expansão do mercado consumidor mediante a organização de eixos rodoviários, contribuindo desta forma com a expansão da atividade da indústria, desenhando propostas de regionalização. A ideia de regionalizar o território partia da premissa de se mitigar os problemas gerados pela concentração demográfica e também para os impactos gerados pelas atividades indústrias na Capital e nas suas imediações.

A partir dessas ações, as décadas de 1940 e 1950 consolidaram o campo das ideias urbanísticas de combate às desigualdades regionais por meio de planos rodoviário e urbanístico que exerceram profunda influência na construção do território paulista. Não seria exagero afirmar que são desse período as iniciativas de regionalização e infraestrutura rodoviária que parcial ou totalmente efetivaram-se nos cinquenta anos seguintes. (TAVARES, 2015, p. 63).

[...] o desenvolvimento industrial e da “Grande São Paulo”, em especial dos municípios vizinhos da Capital, é posterior a 1920. É a partir da terceira década do século que São Paulo toma as feições e características de uma cidade industrial, tornando-se essa a principal atividade econômica [...] A partir daí, São Paulo deixou de ser dependente das zonas rurais para e tornar centro dominante em relação a elas. (PEREIRA, 1967, p. 20).

Entende-se que os planos elaborados pelo CPEU foram uma primeira propositura de integrar municípios em caráter regional mediante elaboração de planos diretores municipais de forma integrada no interior da administração municipal, ainda que as propostas apresentassem tendências para questões particulares, específicas a cada município analisado, mas baseadas numa ótica ancorada pela conjunção de suas funções urbanas.

Uma importante ação planejadora esteve fora do tema de concentração ou dispersão industrial, contudo insere-se no conjunto de propostas do período que buscam o equilíbrio territorial do desenvolvimento e aborda as realidades municipais a partir dos planos diretores numa perspectiva regional inovadora. Trata-se da proposta do CEPEU [sic] para as cidades do Litoral Norte de São Paulo, elaborada no final dos anos 1950. (TAVARES, 2015, p. 78).

Estes Planos tinham como centro de debate questões de caráter social, histórico, espacial e demográfico. Contudo, “os interesses locais estiveram acima destes planos e estes foram substituídos por ações parciais” (BIRKHOLZ, 1968, p. 44), prevalecendo apenas a

proposta de “constituição do Litoral Norte como uma região que deveria ser abordada de maneira integrada”. (TAVARES, 2015, p. 79).

Em 1953, A SAGMACS foi contratada para avaliar o desenvolvimento no estado de São Paulo sob a égide dos trabalhos promovidos pelo CIBPU (Comissão Interestadual da Bacia Paraná-Uruguai); em 1954 foram elaboradas duas propostas urbanísticas propondo alcançar o equilíbrio do desenvolvimento territorial paulista pelo espraiamento da atividade industrial (TAVARES, 2015, 2017) uma de autoria da SAGMACS e a outra de autoria de Anhaia Mello. O estudo da SAGMACS (1954) propunha a regionalização do território paulista pelas relações que se estabeleceram entre a Capital e os principais centros urbanos do Interior sobre as demais cidades e assim se estabeleceriam as regiões por área de influência, de forma hierarquizada por área de polarização das regiões mediante vinculação entre elas pela provisão e disponibilidade de serviços e equipamentos, com vistas para o processo de planejamento.

A divisão foi estabelecida de forma a orientar o planejamento territorial e administrativo e chegou-se a dois tipos de divisões, sendo a primeira considerada Zona Homogênea, por agrupar áreas com consideráveis semelhanças físicas, problemas e potencialidades e a segunda, formada pelo agrupamento de localidade com atividades e funções consolidadas, compreendendo-se como função de cidade polo, sendo estabelecida como sede da região especialmente por esta cidade entendida como cidade centro.

Para Geiger, as funções acumuladas pelas “Capitais Regionais”:

[...] centro artesanal e industrial mais desenvolvido que outras localidades da região; entreposto e armazenamento de produtos regionais; centro de distribuição de produtos manufaturados proveniente da grande metrópole; estação ferroviária com depósitos e desvios; centros financeiros centro educacional, hospitalar superior a outras localidades, etc. (GEIGER, 1963, p. 272).

De acordo com análise da SAGMACS e da CIBPU (1954), esta divisão leva em conta condições como a comunicação entre estas cidades por vias férreas e pelas estradas de rodagem, rede de relações (mediante as funções) e a divisão natural dos espigões, bem como a evolução histórica. Na cartografia apresentada por Monbeig (1984) observamos as premissas destas condições. A proposta de regionalização da SAGMACS reverberou nos critérios e algumas determinações da década de 1960, sendo o Decreto 48.162 de 03/07/67 uma de suas expressões.

Mapa 1.5 - Regiões e sub-regiões definidas pelos estudos da SAGMACS, 1954.



Fonte: Reorganizado pela autora a partir do documento Necessidades e Possibilidades do Estado de São Paulo, 1954. (TAVARES, 2015, p. 74).

A divisão regional proposta pela SAGMACS diferenciava-se conceitualmente das divisões até então elaboradas pela administração do estado. Entre 1939 e 1968, a regionalização oficial do estado foi setorizada pelas secretarias de governo e serviam às decisões administrativas de cada setor da gestão, já a proposta da SAGMACS previa uma única regionalização e tinha a finalidade de promover o desenvolvimento equilibrado através da industrialização. (TAVARES, 2015, p. 75).

Nota-se uma regionalização de feições territoriais e administrativas, dada a partir dos polos, com interesse no processo de planejamento, em que a indústria é iluminada em potencial, considerando-se que as localidades já apresentavam um processo de industrialização consolidado e com disposição para recepção de novas atividades vinculadas ou estritamente industriais, vinculadas às condições geográficas à intensa urbanização a tais localidades vinham sendo submetidas, orientando a lógica da descentralização industrial.

Geiger (1969, p. 16), quando analisa o processo de regionalização no Brasil como a reformulação da geografia moderna, aponta que:

O Sudeste que [...] reúne as áreas de industrialização teve polarização mais intensas do país. É a partir dos núcleos metropolitanos do Sudeste que se realiza a integração, não só a do Centro-Sul, principalmente, como de todo o conjunto nacional, apoiada na industrialização e na extensão da rede de transportes rodoviários. Esta integração é fator de modernos processos de elaboração regional que afetam o país. Pelo Brasil inteiro, uma série de regiões agrícolas que, inicialmente se encontravam voltadas aos mercados estrangeiros, passam a viver, ou em função dos dois mercados, o interno e o externo, ou apenas pelo interno.

Geiger (1969, p. 10) reconhece “a solidificação de estruturas polarizadas, isto é, a regionalização atual, possui um conteúdo: a maior difusão pelo interior dos países, das formas de vida da civilização industrial, isto é, da tecnologia, dos modernos padrões de vida, da industrialização”. Para o autor, “não há regionalização sem desenvolvimento industrial”. (GEIGER, 1969, p. 11) e reforça a ideia de que “o Estado é a unidade de maior hierarquia na divisão da superfície terrestre, dividido internamente em regiões que são as suas partes orgânicas integrantes. (GEIGER, 1969, p. 8). “A regionalização pela polarização, é, a rigor um processo relacionado ao desenvolvimento de países de estrutura industrial, ou é um processo que atinge sua plenitude em países desenvolvidos, onde os espaços homogêneos se apresentam não como regiões, mas como setores de regiões polarizadas”. (GEIGER, 1969, p. 10).

A difusão do progresso tecnológico só se pode realizar com a melhoria dos transportes, das comunicações e da transmissão de energia, que permitem o contacto mais denso e rápido entre vastas áreas geográficas. Este progresso de transportes e comunicações destina-se, ou deve se destinar, a servir à expansão da produção e à distribuição mais equilibrada das riquezas entre a população, fenômenos ligados ao processo contínuo da industrialização. (GEIGER, 1969, p. 10).

Uma proposta orientada por Anhaia Mello, também em 1954, objetivou promover o “equilíbrio do desenvolvimento territorial paulista pelo espraiamento da atividade industrial”. (TAVARES, 2017, p. 9). Mello elaborou o estudo denominado “Plano Regional de São Paulo - Uma Contribuição da Universidade para o estudo de “Um Código de Ocupação Lícita do Solo”, e entendia que a forma para se equilibrar o território veria pelo processo de expansão da indústria, trabalhando seu espraiamento para outras regiões que demandavam esta atividade, desconcentrando-as para além da fronteira da Capital, em um raio de 100 km.

Durante o governo de Juscelino Kubistchek (1956-1961) foi implantado o Programa de Metas, que marca o período desenvolvimentista da década de 1950, com vistas para uma articulação entre os capitais nacional e estrangeiro. O Plano incentivava a indústria pesada, que se consolidava neste momento, e para isso instalou-se um conjunto de políticas públicas atreladas ao setor privado. Tal fato reforçou a “concentração industrial ao longo das rodovias Dutra e Anchieta. E as decisões locacionais dos investimentos públicos que atraíram

investimentos privados confirmaram a concentração industrial no território paulista. A retórica pela integração do mercado interno consolidou-se por um desequilíbrio regional do desenvolvimento”. (TAVARES, 2015, p. 64).

O Plano de Metas não só referendou a articulação que existia na economia brasileira, desde a década de 1930, entre o capital internacional, o capital nacional e os setores produtivo e financeiro do Estado, como sobretudo modificou a estrutura das relações entre os três departamentos produtivos. O caráter tardio do nosso padrão de industrialização daria, também, certas especificidades à estrutura oligopólica da economia brasileira. Essa estrutura é “marcada pela existência de um setor estatal na indústria de base, pela profundidade do processo de internacionalização do sistema produtivo e, conseqüentemente, por uma fragilidade congênita do capital nacional. (MAYER, s/d).

Outros planos e propostas de organização territorial foram empreendidos neste período, como é o caso do Plano de Ação do Governo de 1959, elaborado na gestão do governador Carvalho Pinto (1959-1963), e que buscou compreender as diferenças espaciais, desigualdades socioeconômicas, e demográficas no território, além de adotar como estratégia a interiorização e descentralização administrativa fomentando o equilíbrio do desenvolvimento entre Capital e Interior. Tais ações buscavam orientar diretrizes e implantação de infraestrutura e outros serviços em localidades interioranas. “Nesse período democrático, as ações foram pautadas por estratégias territoriais que pudessem promover o desenvolvimento equilibrado a partir do espraiamento industrial”. (TAVARES, 2017, p. 9).

[O Plano] atentava especialmente para o planejamento orçamentário dos vários setores da administração estadual. No período seguinte, São Paulo viveu um expressivo crescimento de sua produção industrial, interrompido, contudo, em 1962 com a crise que abalou toda a economia brasileira a partir desse ano. (MAYER, s/d).

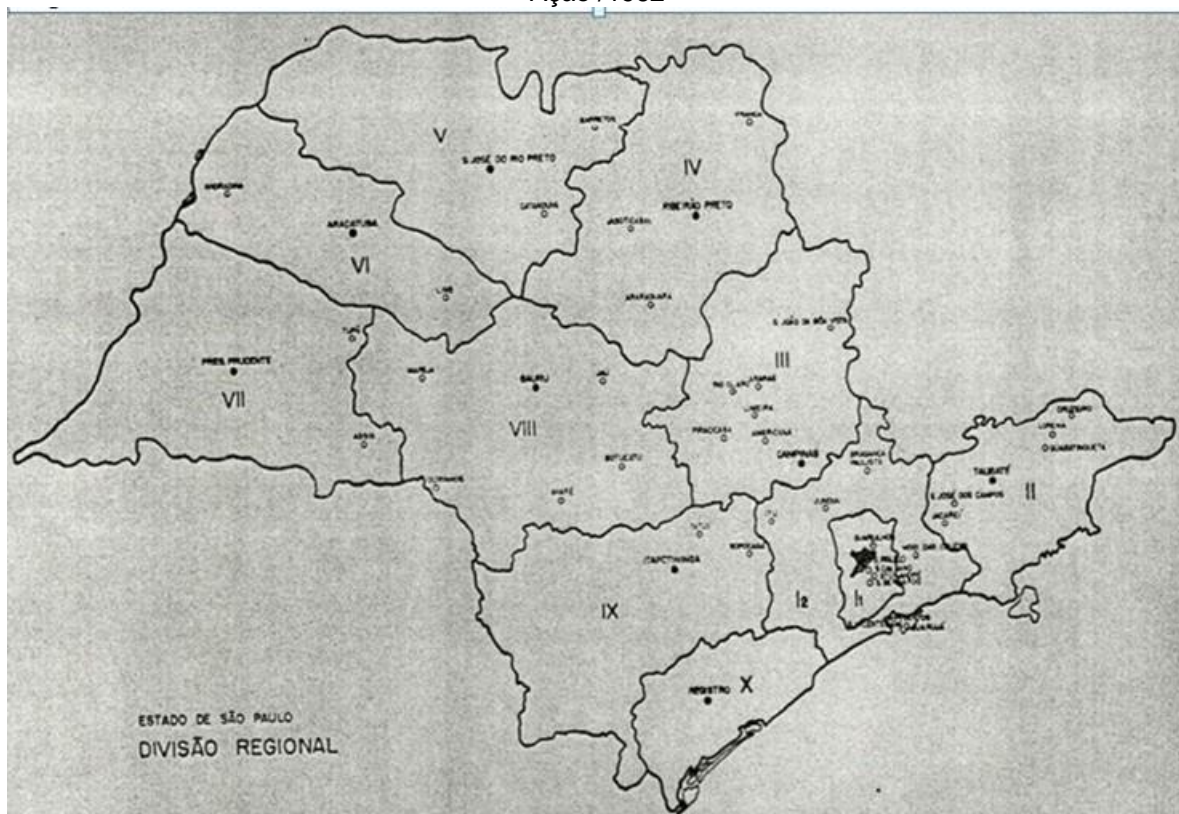
A concentração demográfica e industrial em expansão, não apenas na Capital, mas também nas localidades do interior paulista, foram o ponto de partida do discurso da geração de profissionais deste período e condicionavam as propostas e formulação de planos elaborados no sentido de promover a organização territorial, a partir da identificação das disparidades e desigualdade existentes entre as diferentes regiões do estado. O discurso desta geração de profissionais pode ser observado nas práticas e no pensamento urbanístico.

A afinidade do discurso e da prática dos Planos de Ação em relação ao pensamento urbanístico dos anos 1950 (principalmente com o ideário social da SAGMACS) comprova-se pela relação entre seus coordenadores/ executores e a SAGMACS. Carvalho Pinto (governador), Plínio de Arruda Sampaio (coordenador do I Plano), Francisco Whitaker Ferreira e outros (equipe técnica responsável pelo Plano) haviam trabalhado na SAGMACS ou participado de ações políticas e profissionais antes mesmo da gestão. (CHIQUITO, 2011, p. 144, 151 e 153).

Conforme observamos até aqui, os planos e propostas buscavam compreender as diferenças espaciais no território e suas desigualdades socioeconômicas e demográficas, que se estabeleciam pela concentração da indústria e considerável índice demográfico que o estado de São Paulo apresentava.

Ainda no Governo de Carvalho Pinto, foi implantado o “II Plano de Ação do Governo” - PAGE (1962), que propunha uma divisão regional a partir de polos regionais e seus aspectos socioeconômicos e demográficos, reforçando o desequilíbrio espacial mediante diagnóstico que incorporava a dualidade entre a Capital e o Interior a partir da afirmação das “disparidades regionais” no estado de São Paulo; apesar do estado apresentar uma certa uniformidade ou homogeneidade, um olhar mais acurado permite identificar estas disparidades. “A partir dessas análises o II Plano propôs uma divisão regional pelo raio de influência dos polos regionais considerando-se os fatores demográficos, econômicos e sociais e antecipando os critérios que prevaleceriam nas propostas definitivas de regionalização”. (TAVARES, 2015, p. 81). A divisão elaborada seguiu a mesma orientação da proposta da SAGMACS (1954) de uma única regionalização com fins administrativos, inclusive pela identificação de um raio de influência da Capital sobre seus arredores, sendo o estado dividido em 10 regiões e a Capital, por sua vez, em I e II.

Mapa 1.6 - Divisão Regional do estado de São Paulo, proposta no governo Carvalho Pinto-II Plano de Ação /1962



Fonte: II Plano de Ação do Governo -1963/1966-1962. (TAVARES, 2015, p. 82).

A tendência de regionalização também pode ser encontrada no Plano Trienal⁷, no governo de João Goulart (1961-1964), elaborado sob a liderança de Celso Furtado em 1962, sendo publicado em 30/12/1962, momento em que Ademar de Barros era o governador do estado (1947-1951; 1963-1966). Dentre as proposições do Plano Trienal encontramos:

[...] manter uma elevada taxa de crescimento do produto, em reduzir o processo inflacionário e o elevado custo social, característico do desenvolvimento brasileiro, melhorando a distribuição de seus benefícios; intensificar a ação do governo nos campos da educação, pesquisa, tecnologia e saúde pública; reduzir as desigualdades regionais; eliminar progressivamente os “entraves institucionais” à continuidade do desenvolvimento (dentre esses “entraves” destacava-se a estrutura agrária); refinar a dívida externa; e assegurar ao governo uma unidade de comando crescente dentro de sua própria esfera de ação. (MIRANDA, s/d).

O Plano primava pela redução inflacionária à qual o país vinha sendo submetido. Mas como pode ser observado na descrição acima, no que tange à questão territorial, propunha reduzir as disparidades regionais. Como diretiva econômica, este ainda orientava “à continuidade da industrialização”:

Tal continuidade ficaria subordinada a um objetivo imediato, reduzir a pressão inflacionária, e outro mediato, assegurar a continuidade da taxa de crescimento do produto nacional a 7% ao ano até 1965. O objetivo mais imediato do Plano Trienal seria “planejar a estabilização em condições de desenvolvimento, a fim de que, em uma fase subsequente, pudesse planejar a intensificação do desenvolvimento sem comprometer a estabilidade. O planejamento colocava-se, deste modo, como a forma mais eficaz de gestão do aparelho de Estado e dos recursos econômicos. (MIRANDA, s/d).

O Plano Trienal de Desenvolvimento Econômico e Social, elaborado pela equipe chefiada pelo ministro extraordinário do Planejamento, o economista Celso Furtado, procurou estabelecer regras e instrumentos rígidos para o controle do déficit público e refreamento do crescimento inflacionário. No diagnóstico apresentado e na terapêutica proposta, as linhas-mestras do plano estão muito mais próximas do receituário ortodoxo acerca do controle inflacionário do que das interpretações alternativas da escola cepalina, da qual Furtado era um dos mais notáveis representantes. (MIRANDA, s/d).

A partir da compilação que aponta para a evolução institucional da divisão político administrativa regionalizada do estado de São Paulo, descrita pela Fundação SEADE, observa-se que:

⁷ “O Plano Trienal, que deveria ser executado nos anos 1963-65, foi o primeiro instrumento de política econômica global e globalizante, dentre todos formulados até então pelos diversos governos do Brasil. [...] O Plano Trienal respondeu a uma fase mais avançada de elaboração conceitual e analítica. Pela primeira vez, formulava-se, no âmbito do próprio poder público, um diagnóstico amplo, detalhado e integrado das condições e fatores responsáveis pelos desequilíbrios, estrangulamentos e perspectivas da economia do país.” (IANNI, 1979, p. 205).

Têm sido raras as experiências bem-sucedidas - isto é, relevantes, efetivas e duradouras – de integração regional de distintas políticas públicas envolvendo vários entes federados. Assim, este recorte da leitura deste produto permite muito mais perceber a intenção do legislador e estilos de governo, do que a efetiva ação regional do governo estadual paulista. (SEADE, 2016, n.p.).

O mesmo estudo sinaliza que

[...] a dinâmica social, econômica e demográfica e a evolução das práticas de gestão da administração estadual paulista provocaram sucessivas alterações não apenas das divisões territoriais, mas também da estrutura funcional da organização regional de nosso Estado”. (SEADE, 2016, n.p.).

Tabela 1.4 - Regiões administrativas segundo Decreto nº 48.163, de 3 de julho de 1967

REGIÕES DE PLANEJAMENTO DO ESTADO				
Municípios e População				
Nº	Região	Nº de Municípios da Região	POPULAÇÃO MIL HAB. - 1960	
			Região	Polo Principal
R. 1	Grande São Paulo	38	4781	
R. 2	São Paulo Exterior	41	831	
R. 3	Vale do Paraíba	32	586	55
R. 4	Sorocaba	59	872	109
R. 5	Campinas	67	1270	180
R. 6	Ribeirão Preto	80	1204	116
R. 7	Bauru	85	1282	85
R. 8	São José do Rio Preto	85	891	66
R. 9	Araçatuba	37	496	53
R. 10	Presidente Prudente	50	736	54

Fonte: São Paulo (1967), reorganizado pela autora

A elaboração do Plano Trienal de Desenvolvimento Econômico e Social procurou estabelecer regras e instrumentos rígidos para o controle do déficit público e refreamento do crescimento inflacionário. (FGC CPDOC). A tarefa mais imediata, segundo os planejadores, era “planejar a estabilização em condições de desenvolvimento”, ficando para “uma fase subsequente, planejar a intensificação do desenvolvimento sem comprometer a estabilidade” (MIRANDA, s/d). Ainda De acordo com o Plano, no sentido de tratar os problemas dos anos 1960, era necessário “planejar a estabilização em condições de desenvolvimento, a fim de que, em uma fase subsequente, pudesse planejar a intensificação do desenvolvimento sem comprometer a estabilidade”. (MIRANDA, s/d).

[...] o Plano Trienal [...] foi o primeiro instrumento de política econômica global e globalizante, dentre todos os formulados até então pelos diversos Governos do Brasil. Em comparação com os planos, programas, comissões, institutos, departamentos e superintendências criados pelos Governos anteriores, o Plano Trienal correspondeu a uma fase mais avançada de elaboração conceptual e analítica (IANNI, 1979, p. 205).

Num momento e cenário de instabilidade econômica, o governo de João Goulart foi interrompido pelo golpe militar em 1964, iniciando uma ditadura que duraria mais de duas décadas no Brasil. Assim, o Plano, que deveria manter-se no período 1963-1966, foi abandonado após seis meses de sua promulgação.

Em 03 de julho de 1967, foram instituídos dois decretos que tratam a questão da regionalização: n.º 48.162, que cria “modelo de unidades territoriais polarizadas” com 10 regiões e 48 sub-regiões administrativas e o n.º 48.163, que obriga os órgãos da administração pública estadual a adotarem o modelo definido no decreto anterior, repetindo a composição de regiões administrativas e sub-regiões administrativas.

Importante também destacar que na década de 1970 o decreto n.º 52.576 de 12/12/1970, emitido pelo governador Abreu Sodré, mostrava a necessidade de organizar o território do estado, numa escala territorial, com vistas à questão da organização segundo as regiões estabelecidas. O referido decreto é abordado no capítulo 3, quando construímos os critérios de seleção dos casos selecionados e o utilizamos como base de divisão regional do estado de São Paulo, atrelando a localização destes casos.

A SEADE, quando analisa a Divisão Regional do Estado de São Paulo (Evolução histórica 1967-2016), indica que:

Como é de se esperar, a dinâmica social, econômica e demográfica e a evolução das práticas de gestão da administração estadual paulista provocaram sucessivas alterações não apenas das divisões territoriais, mas também da estrutura funcional da organização regional de nosso Estado.

Podemos observar que foram várias as tentativas de se criar a integração regional, mediante diferentes práticas, processos e ideários de diferentes agentes do poder público, abarcando momentos muito próximo entre si, desdobrando-se em questões de ordem territorial, econômica e demográfica, que, de alguma forma, estiveram vinculados à presença ou localização da indústria e dos eixos rodoviários (e ferroviários), orientando o desenvolvimento sob a lógica regional.

Mais tarde, em 1979, é criado o CNDU (Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano), vinculado ao Ministério do Interior. O estudo realizado pelo CNDU⁸, reforça que “A

⁸ Decreto Nº 83.355, de 20 de abril de 1979.- Art 1º Fica criado o Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano - CNDU, com a finalidade de propor a política nacional de desenvolvimento urbano e acompanhar sua execução, de acordo com as diretrizes e prioridades estabelecidas nos planos nacionais de desenvolvimento.

distribuição dos tamanhos urbanos leva em conta aspectos demográficos e econômico”. (CNDU, 1985, p. 17).

1.2.2 A interiorização da indústria: processo de urbanização e dinâmicas territoriais

Por um lado, há hipótese de que a urbanização é necessária para o processo do crescimento nacional pelas economias de aglomeração e escala que cria, pelas oportunidades de emprego e melhoramento de posição social que oferece e, finalmente, por seu clima, acusa-se a urbanização de agravar desequilíbrios socioeconômicos e disparidades regionais, [...], degradação da habitação e deficiência dos serviços essenciais. (SANTOS, 2010, p. 177).

“A industrialização constitui, evidentemente, uma das causas fundamentais [da] urbanização”. (FURTADO, 1966, p. 102).

O processo industrial brasileiro ocorreu de forma concentrada, porém não exclusivamente, na região Sudeste do país, reforçando sua posição como a região econômica mais dinâmica e produtiva, que orientava um contingente populacional cada vez maior, atraído pelo anseio de melhores condições de emprego, moradia e acesso à infraestrutura.

Entre os anos 1960 e 1980 alguns fluxos migratórios internos no Brasil ocorreram em função da disponibilidade de terras agrícolas especialmente aquelas distantes das metrópoles. Por volta dos anos 1960 a produção agrícola concentrava-se potencialmente na região Sul do país, mas os estímulos e incentivos do governo federal a partir dos anos 1960 e a inserção de novas tecnologias a partir da década de 1970 favoreceram a ocupação de áreas que eram consideradas inóspitas. Com isso, pequenos e médios produtores rurais haviam se estabelecido em áreas e regiões já saturadas, tanto na região Sul, como também Nordeste e Sudeste.

Buscava-se um novo cenário para a produção agrícola brasileira, especialmente ao reconhecer nos incentivos do governo a possibilidade de deslocamento para áreas pouco exploradas que permitissem maior prosperidade, numa dinâmica conhecida como “Frente Pioneira”, estudada por Monbeig (1984) como ferramenta de análise territorial e marco regional empreendida em seu trabalho “Pioneiros e Fazendeiros de São Paulo” onde inclusive se dispõe uma análise das condições geográficas do lugar.

O processo migratório nas regiões interioranas paulistas se dá não apenas pela dinâmica dos deslocamentos entre campo e cidade, mas também através de um deslocamento a partir das pequenas cidades e do campo para as cidades-polo (em âmbito regional), ampliando e intensificando a urbanização bem como a estruturação econômica para este fim. A ampliação do comércio e serviços que vai atender à estruturação física das cidades é um exemplo. Isso já acontecia nos anos 1930, com o avanço pioneiro, mas com foco para

a questão agrária, onde se buscava atender às demandas da ocupação agrícola do território. Formavam-se empresas de agrimensura e retalhamento de terras, serviços jurídicos e contábeis, estabelecimentos de comércio e serviços, que atenderiam aos requisitos de consumo das cidades pioneiras fundamentalmente com perfil agrário, e olarias e fábricas de cerâmicas fornecendo materiais básicos para a construção civil. “A cidade e o povoado rural assumiram uma importância desconhecida até então”. (MONBEIG, 1984, p. 204).

A expansão da malha ferroviária é outro fator preponderante na abertura dos territórios à ocupação agrícola pioneira. Em grande parte do estado de SP, as regiões mais longínquas somente se desenvolvem com a chegada da estrada de ferro, guardando com esta uma relação de estruturação física das cidades a partir da localização dos pontos de suporte para abastecimento dos trens com lenha e água, usados nas máquinas a vapor. Nestes pontos estruturam-se carga e descarga de produtos agrícolas e gêneros básicos trazidos dos centros maiores. É importante ressaltar que o consumo de lenha está ligado ao primeiro processo de formação das lavouras que se expandiram a partir da linha férrea.

Mas ao mesmo tempo em que se vivenciava nas regiões interioranas a abertura de uma nova fronteira, a agrícola, no cenário nacional a industrialização era incorporada pelos grandes centros. Quando a industrialização chega ao interior paulista, num primeiro momento (assim como na metrópole) é alimentada pela migração campo-cidade, mas a diferença é que no interior se instala um tipo de indústria capaz de absorver a mão-de-obra barata e pouco qualificada que vinha do campo.

No caso do noroeste paulista, por exemplo, foi incorporada a indústria moveleira, simples e manufatureira, regionalizada, que atendia a uma demanda de baixo custo, voltada para o contingente populacional que se instalava na região, enquanto nos grandes centros se instala a indústria pesada, automobilística (já no final dos anos 1950), com máquinas e equipamentos que exigiam mão de obra mais qualificada. Em outras regiões interioranas, nos mais diversos pontos do estado de São Paulo, a indústria se firmava a partir de diferentes modalidades: indústria calçadista (Franca), petroquímica (Paulínia), serrarias (Araçatuba), dos quais são apenas alguns exemplos, dentre muitos outros, mas que na sua maioria, tiveram início com o beneficiamento de produtos agrícolas. (CUCATO, 2015; FERREIRA, 2007).

Posteriormente, partir de 1970, a interiorização da indústria, é orientada pela dinâmica de desconcentração industrial (LENCIONI, 1991), o que rebate diretamente na configuração tanto do território metropolitano paulistano, quanto das regiões mais interioranas. O fenômeno de desconcentração industrial exerceu um impacto direto a *priori* sobre a região metropolitana com rebatimento imediato sobre seu entorno, afetando somente mais tarde os demais territórios paulistas interioranos, sendo que muitos destes, já estavam em processo de

transformação física, econômica e social, sob efeito da dinâmica da 'primeira industrialização' (FURTADO, 1976, p. 238). A desconcentração industrial exerceu maior impacto em São Paulo, sua Região Metropolitana e, nas demais porções do território paulista, se manifestou de forma desigual.

Uma nova estrutura urbano-industrial se constitui a partir da expansão do padrão metropolitano de ocupação para o Interior do estado (LENCIONI, 1994), evidenciando que a desconcentração industrial não significou sua descentralização.

Florestan Fernandes, quando escreve o prefácio do livro de José Carlos Pereira (1967, p. XVII) "Estrutura e expansão da indústria em São Paulo", relata que "estamos diante de um livro que descortina novas pistas para a compreensão da industrialização como um fenômeno socioeconômico [...]".

Para Negri (1988), o desenvolvimento industrial que se estendeu para além das fronteiras metropolitanas leva consigo alguns elementos importantes para o processo de desconcentração: destacam-se a modernização da agricultura paulista, cujo processo se intensifica sobremaneira com vistas para a produção da soja, cana-de-açúcar e cítricos), voltado para exportação; a instalação de refinarias de petróleo, destacando-se duas, em especial, como da refinaria da Petrobrás, uma em Paulínia e uma outra em São José dos Campos; a consolidação do principal polo petroquímico do país, em Cubatão e também pela expansão do setor siderúrgico com a Companhia Siderúrgica Paulista (COSIPA); além da política econômica do governo federal, instituindo o Proálcool em meados da década de 1970, sobretudo nas regiões de Campinas e Ribeirão Preto. Além disso, disseminava atividades voltadas para o ramo de telecomunicações, informática, na região de Campinas, "basicamente por estatais federais e institutos de pesquisa e, também, pela influência da pesquisa na UNICAMP e a implantação do complexo aeronáutico para fins civis e militares e indústria de material bélico, no Vale do Paraíba". (GOMES, 2004, p. 4).

Assim, a interiorização da indústria paulista se dá não exclusivamente, mas principalmente pelos fluxos migratórios campo-cidade, uma vez que o processo de mecanização do campo extinguiu vários postos de trabalho, que orientavam o deslocamento populacional para as cidades pequenas e médias em busca de emprego e melhores condições de vida. As dinâmicas de deslocamento do campo para as áreas urbanas e o desenvolvimento do setor industrial são duas dinâmicas articuladas no processo de urbanização, tendo em vista a concentração fundiária, as limitações no apoio ao pequeno produtor, os baixos salários e a intensificação da mecanização, que diminui as ofertas de trabalho agrário-agrícola, contribuem estruturalmente para a atração urbana a partir da ampliação do setor terciário que oferece cada vez mais empregos. (FRANCISCONI; SOUZA, 1976).

Posteriormente, ainda temos a considerar a dinâmica de desconcentração industrial a partir do estado de São Paulo, especialmente a partir dos anos 1970, já que anteriormente a Região Metropolitana de São Paulo concentrava a maior parte da produção industrial do país; tal processo manifestou-se, a princípio, em direção ao Interior com posterior disseminação para outros estados. As regiões contíguas à Capital foram imediatamente submetidas ao processo de desconcentração da indústria metropolitana, cuja queda da participação industrial direcionou um subsequente crescimento da indústria nas regiões interioranas, compreendendo que tais regiões apresentam distintas diversidades territoriais, regionais e dinâmicas populacionais. (NEGRI, 1990; LENCIONI, 1991; 1994; TINOCO, 2001).

Os processos de desconcentração industrial não orientaram o “efervescente” direcionamento industrial para o interior paulista nos anos 1960 e 1970, mas foi a partir desta última década, que essa dinâmica direciona e intensifica a pulverização industrial em direção às áreas interioranas num momento inclusive em que o planejamento urbano já estava instaurado. Para Negri e Pacheco (1994, p. 77), “é no interior de São Paulo que se encontram as maiores possibilidades de crescimento da indústria”, [...] o tratamento do Interior como um único agregado por vezes esconde diferenças importantes nas dinâmicas regionais internas do Estado” (NEGRI; PACHECO, 1994, p. 66) e é nas cidades médias que se apresenta a maior concentração de indústrias.

Lencioni (1994) ao tratar o processo de desconcentração industrial se opõe a Cano (2006), que analisa os processos de desconcentração utilizando como parâmetro o caso de Campinas. Para ela, há uma dispersão da indústria em muitos outros lugares. O fenômeno não é específico do estado de São Paulo, mas isso acontece também em outros lugares do Brasil.

De acordo com Gomes (2004), nesse processo de desconcentração da indústria e continuidade da reestruturação produtiva e de suas implicações territoriais, a metrópole não deixará de ser a principal área industrial do país, que se mantém como centro de decisão e de planejamento, ainda que continuar a perder peso. Compreende-se com isso que não há uma descentralização da metrópole em favor do interior, ao contrário, a capital paulista continuará sendo centro de gestão, pois a desconcentração industrial em direção ao interior se manifesta muito mais enquanto um processo físico.

Para Lencioni (1994, p. 54) “[...] realocização da indústria expressa na expansão do aglomerado metropolitano, que redefine a primazia do capital, não a Capital do capital, no sentido da produção, sobretudo, como a Capital da gestão”, ou seja, a centralização está na capital do estado. Os processos de desconcentração industrial e reestruturação produtiva fizeram com que se formassem novas regiões metropolitanas, interiorização da ocupação industrial, orquestrada pelos governos estadual e federal, que agiram na articulação de

programas de fomento à criação de regiões de governo e estruturação de distritos industriais (NEGRI, 1988b).

Fatores como densidade adequada de infraestrutura e rede viária, contribuíram para a expansão da indústria em direção ao interior do estado. Para Tavares (2017), as estruturas do processo de urbanização pela abordagem regional, ao longo do século XX, orientam seu território através dos polos urbanos e pelos eixos rodoviários e contribuíram na formação de uma região privilegiada para o desenvolvimento, a “Região dos Vetores Produtivos”. Tavares (2017) compreende que este processo é, inclusive, estruturado pelo planejamento regional praticado no estado de São Paulo, ao longo dos anos 1910-1980. A construção das rodovias nas décadas de 1940-1950, visava impulsionar a imprescindível incorporação ao mercado nacional das demais regiões brasileiras à região sudeste, a mais desenvolvida. (SCHIFFER, 2010, p. 87).

A comunicação viária e tecnológica contribuiu para a expansão da indústria para além das fronteiras da metrópole paulistana, permitindo o espraiamento das atividades econômicas no espaço que se deu a partir dos investimentos do governo estadual na construção de rede rodoviária e fomento aos planos e política de interiorização da indústria. (NEGRI,1988). A expansão da indústria em direção ao Interior ocorre principalmente nos eixos rodoviários, particularmente nas cidades médias, que possuem vantagens de aglomeração e serviços urbanos, no entanto as empresas que se dispersam continuam com relações estreitas com a Capital que se mantém como a “Capital da gestão”, segundo Lencioni (1994), que, ainda, destaca que “a expansão da malha urbana metropolitana modificou a cidade de São Paulo que foi, cada vez mais, se afirmando como centro de serviços e, cada vez menos, como centro industrial.” (LENCIONI, 1998, p. 31).

O crescimento da indústria do interior do estado de São Paulo deve-se aos investimentos do capital local e, no oeste paulista, este crescimento tem estreita relação com a dinâmica interna do território, atrelado ao dinamismo da indústria de capital local. (GOMES, 2004). O estado de São Paulo detinha, nos anos 1950, cerca de 40% do pessoal ocupado na indústria do país, sendo responsável por praticamente metade do valor da transformação industrial nacional, a maior parte do qual era gerado na sua região metropolitana.

Tabela 1.5 - Indicadores industriais, percentuais relativos aos totais nacionais. Estados e regiões selecionadas: 1920-1940-1950

Estado/ Região	% número estabelec.			% pessoal ocupado			% V.T.I		
	1920	1940	1950	1920	1940	1950	1920	1940	1950
S. Paulo	31,1	28,8	27,5	30,5	35,0	38,6	33,8	38,6	49,3
R. Jan + DF	15,0	13,3	10,7	26,5	21,6	19,3	27,7	27,9	20,9
R. Sudeste	56,0	56,7	53,1	64,1	66,6	67,3	67,6	74,7	77,3
R. Sul	23,9	23,6	24,7	13,5	13,1	14,2	17,6	13,4	12,2
R. Nordeste	18,1	16,3	19,4	20,9	17,7	16,8	12,8	10,2	9,3
Demais Reg.	2,0	3,4	2,8	1,5	2,6	1,7	2,0	1,7	1,2

* V.T.I – Valor da Transformação Industrial. Fonte: elaborado a partir de Camargo (1960, pp. 104 e 194).
Fonte: Reorganizado pela autora a partir de Deák; Schiffer, (2010, p. 86).

Os indicadores industriais relativos ao estado de São Paulo nas datas indicadas na Tabela 1.5 conforme apontado por:

A maior concentração industrial no país, maior produtividade e existência de empresas de maior porte, tendo em vista a significativa elevação na participação nacional do valor da transformação industrial e do pessoal ocupado, em consonância relativa no número de estabelecimentos. [...] também conformam a tendência crescente da concentração industrial na região sudeste, especialmente no estado de São Paulo. (DEÁK; SCHIFFER, 2010, p. 85).

No quadro nacional “[...] a participação do estado de São Paulo aumentou notadamente nos setores mais modernos vinculados às empresas estrangeiras”. (DEÁK; SCHIFFER, 2010, p. 90), como se pode observar na Tabela 1.6 a seguir:

Tabela 1.6 - Indicadores industriais, percentuais relativos aos totais nacionais. Estados e regiões selecionadas: 1920-1940-1950

Estados	%n.º estabelec.	% pessoal ocupado	% V. T. I.
São Paulo	32,7	46,2	54,5
Rio de Janeiro + DF	8,9	15,9	17,3
Minas Gerais	11,1	7,8	6,1
Paraná	5,8	3,8	3,1
Santa Catarina	5,3	3,9	2,3
Rio Grande do Sul	11,4	7,5	6,9
Pernambuco	3,2	4,0	2,5
Bahia	5,4	2,8	2,4
% acumulado	83,8	91,9	95,1

Fonte: IBGE, Censo Industrial (1960).

Fonte: Reorganizado pela autora a partir de Deák e Schiffer (2010, p. 90).

De acordo com Schiffer (2010), a distribuição territorial das indústrias em 1960 pode ser avaliada pelo número de estabelecimentos, pessoal ocupado e valor de transformação industrial relativos aos estados mais industrializados na época. No estado de São Paulo se

concentrava a maior quantidade de indústrias dando continuidade ao quadro já estabelecido desde a década de 1950, investindo em expansão energética, adensando a rede rodoviária nacional como “condição necessária ao processo de integração nacional a partir de São Paulo”. (DEÁK; SCHIFFER, 2010, p. 90).

De acordo com Tavares (2015), as rodovias foram fundamentais para integrar a cadeia produtiva industrial, em todas as escalas:

As rodovias paulistas foram concebidas para integrar a cadeia produtiva industrial nas escalas regional, nacional e internacional. E essa lógica predominante resultou em conflitos de escalas com a sobreposição de finalidades produtivas sobre o ambiente urbano. As análises demonstram que os planos rodoviários precederam os planos urbanos e regionais como estratégia de desenvolvimento territorial e que influenciaram diretamente a urbanização na mesma proporção que foi por ela influenciada. E possibilitaram a integração entre as cidades por serem, desde sua concepção, projetadas de forma sistêmica através de uma política rodoviária contínua. A partir da década de 1960, consolidaram-se como Eixos de Desenvolvimento Econômico, ou seja, áreas equipadas pela infraestrutura capazes de direcionar o crescimento produtivo e urbano, valorizar a terra e induzir novas formas de uso e ocupação do solo. (TAVARES, 2015, p. 87).

“A imigração interna de trabalhadores provenientes de outras regiões para o estado de São Paulo acelerou consideravelmente após 1930, mas particularmente depois de 1950” (SCHIFFER, 2010, p. 87). Embora este processo de interiorização da indústria paulista e de todo seu dinamismo e contribuição para o aquecimento da economia, que se inicia a princípio no âmbito da metrópole, com posterior desconcentração, a expansão desta atividade traz consigo alguns efeitos sobre o território e, conseqüentemente, para a população.

Conforme argumenta Furtado (1966) a industrialização na América Latina não se estabelece com base numa estrutura de mercado de trabalho previamente organizada, como ocorreu nos países que vivenciaram o processo de Revolução Industrial. Na América Latina, a industrialização se articulava sobre uma base cuja população vivia em situação de subsistência. Para Furtado, o processo de industrialização latino-americano não criou o proletariado clássico e as cidades são habitadas por uma “massa urbana de estrutura pouco definida”. (FURTADO, 1966, p. 12).

A industrialização latino-americana não é resultado da intenção consciente de romper com os esquemas tradicionais de divisão internacional do trabalho. Ela tomou impulso durante o longo período de depressão nos mercados internacionais de produtos primários, iniciados com a crise de 1929. (FURTADO, 1966, p. 7).

[...] A industrialização latino-americana é conhecida em toda parte como um processo de substituição das importações. (FURTADO, 1966, p. 72).

[...] a experiência brasileira constitui o caso exemplar da industrialização substitutiva. (FURTADO, 1966, p. 93).

No caso dos processos do interior paulista, novos territórios se firmavam com o processo de industrialização e outros ganhavam novos contornos; com isso, as populações, tanto locais originais quanto aquelas que ali passavam a se instalar, com o passar do tempo exerciam certa pressão pelo direito frutos do desenvolvimento. Nos anos 1970, as cidades já apresentavam uma relação desproporcional entre população e densidade construtiva e de infraestrutura, com crescimento horizontal urbano para além das fronteiras legalmente consolidadas, causando perdas na qualidade de vida urbana, problemas sociais e disputa por territórios, inclusive em áreas de ocupação restrita, quer seja por questões fundiárias ou de risco ambiental.

[...] o crescimento vertiginoso e caótico da RMSP, além de outros efeitos negativos, certamente lhe trouxe deseconomias de aglomeração e perdas relativas de competitividade, visa o desenvolvimento de outras Regiões Administrativas. Reforça isto, o agravamento da questão ambiental [...]. (CANO, 2006, p. 18).

Um estudo realizado pelo CNDU realizado para analisar as transformações que ocorreram na rede urbana brasileira nas décadas de 1970-1980 e organizar um material que propunha examinar as mudanças estruturais que ocorreram no sistema urbano brasileiro, indicava, entre várias questões relevantes, a importância da indústria neste processo de transformação, reforçando a premissa de que a configuração do sistema urbano depende dos padrões locacionais da indústria. Destacamos parte desta premissa:

[...] a evolução do sistema de cidades no tempo é direta ou indiretamente determinadas pelo comportamento locacional das indústrias líderes do processo decrescimento [...]. O que caracteriza o crescimento recente da economia brasileira é a crescente especialização, escala e interdependência dos setores produtivos, especialmente da indústria. Não obstante, com a economia ainda em estágio intermediário, coexistem segmentos modernos e competitivos a nível internacional lado a lado com segmentos pouco monitorizados e quase artesanais. Mais importante ainda, essa dualidade reflete-se necessariamente na configuração espacial e no ritmo da urbanização. (CNDU, 1985, p. 13).

A indústria exerce, dessa forma, papel determinante no “padrão de urbanização observado nas últimas décadas”, acreditando-se “que é teoricamente consistente admitir a predominância da indústria como principal fator explicativo da urbanização, em especial nos estratos superiores de tamanho de cidade”. (CNDU, 1985, p. 13).

A combinação industrialização-urbanização desencadeia efeitos sobre o espaço urbano, os quais tiveram também rebatimento nas cidades menores, nas regiões interioranas. Mas, reafirmando a lógica de Furtado (1966), o problema da industrialização se torna mais evidente quando esta perde a capacidade de absorver mão-de-obra, sobretudo de subsistência e tal perda de capacidade desencadeia efeitos sobre o urbano, orientando

medidas corretivas por parte do Estado. A cidade industrial, marcadamente conformada por pequenas e médias indústrias, sofreu com o processo acelerado de urbanização não acompanhado pelo proporcional adensamento de infraestrutura como suporte necessário para um crescimento sustentado. Para Oliveira (1982), quando analisa os efeitos da urbanização e os vínculos com a industrialização, nos coloca a seguinte questão:

[...] A pergunta que se coloca é porque também a industrialização, quando se dá, impõe um ritmo de urbanização desse porte? Aí, o que se pode fazer é contrapor a antiga autarquia do campo, que determinava um caráter pobre de urbanização no conjunto do país, à autarquia das cidades que [...] as cidades, ao tornarem-se, com a industrialização, o centro do aparelho produtivo, vão, pela própria herança do padrão anterior, constituir-se em cidades autárquicas. Estou chamando autarquia ao seguinte: a industrialização vai impor um padrão de acumulação, que potência, por uma potência x, ainda não determinada, uma urbanização; a industrialização vai impor um padrão de urbanização que aparentemente é, em muitos graus, em muitos pontos, superior ao próprio ritmo da industrialização. (OLIVEIRA, 1982, p. 41).

Oliveira (1982), compreende ainda que o capitalismo industrial vai se servir, em outros países, como os Estados Unidos, por exemplo, da base camponesa, o que não é o caso do Brasil: “quando a industrialização começa a ser o motor da expansão capitalista no Brasil, ela tem que ser simultaneamente urbana porque não pode apoiar-se em nenhuma pretérita divisão social do trabalho no interior das unidades agrícolas”. (OLIVEIRA, 1982, p. 42).

Nos anos 1950, a região sudeste já se mostrava com o maior grau de urbanização dentre as demais regiões brasileiras:

Tabela 1.7 - Grau de urbanização segundo as grandes regiões do Brasil 1950/1991

Região	1950	1960	1970	1980	1991
Norte	31.5	37.4	45.1	51.6	58.2
Nordeste	26.4	33.9	41.8	50.5	60.6
Sudeste	47.5	57.0	72.4	82.8	88.0
Sul	29.5	37.0	44.3	62.4	74.1
Centro-Oeste	24.4	34.2	48.1	67.8	79.2
Brasil	36.2	45.1	55.8	65.6	75.5

Fonte: Reorganizado pela autora a partir de Taschner (1992).

Admite-se que os problemas enfrentados no ambiente urbano sejam de várias ordens e que a nova realidade urbana sob os reflexos da industrialização no país tenha fomentado o maior número de problemas urbanos, especialmente causados pelas trocas populacionais e alterações na estrutura espacial. Mas os problemas não são estritamente ligados à aglomeração populacional urbana, uma vez que há graves problemas vinculados à incompatibilidade de infraestrutura em relação à aglomeração, a formação de espaços com

irregularidade fundiária, física e ambiental. A industrialização no Brasil após 1930 é o setor chave da economia entendida como forma de expansão do modo de produção capitalista e componentes de geração de um modelo de crescimento “desigual e combinado”. (NEGRELOS; FERRARI, 2016).

Nos anos 1940/50 há um direcionamento de olhares para a questão da moradia, contudo a nova estruturação das cidades era direcionada pela lógica da segregação espacial, apoiada na localização residencial em relação aos empregos e serviços urbanos, onde os operários ficaram próximos das fábricas para encurtar as distâncias do trabalho, as classes de maior poder aquisitivo moravam perto do centro, nas áreas bem servidas de acesso e serviços e os excluídos ficavam longe de tudo, dando origem às ocupações irregulares que disseminaram dentro do tecido consolidado. (SANTOS, 1982).

Ribeiro (2007) aponta a industrialização como componente da formação de marginalização e desigualdade, em que os mecanismos de espoliação urbana (KOWARICK, 1979) se associam aos mecanismos de vulnerabilização da população e “produzem espaços nos quais se verificam a acumulação de desvantagens sociais” (RIBEIRO, 2007, p. 532); as desigualdades são cristalizadas nas formas de uso e ocupação do solo e o processo econômico que impõe transformações na cidade ocorre de forma desarticulada em relação ao desenvolvimento social. (FERNANDES, 1960).

A estrutura urbana, então, em muitos municípios sofre alteração a partir da intensificação da industrialização no país e seus reflexos, impondo novas estratégias territoriais e, conseqüentemente, novas formulações e novos instrumentos de controle do uso do solo, que a “nova realidade urbano-industrial” exige. (FELDMAN, 2010b, p. 2).

1.2.3 A nova realidade urbano-industrial e o planejamento urbano

A urbanização e seus efeitos sobre o espaço não se referem exclusivamente à industrialização no país, pois compreende-se que o fenômeno da urbanização está relacionado a outros eventos, que envolvem dinâmicas macroeconômicas, sociais e culturais, além de incorporar características específicas e as particularidades de cada região ou localidade. Há que se considerar a “urbanização sem industrialização”. (KOWARICK, 1983) uma industrialização, que segundo Furtado não se orienta para formar o sistema econômico nacional, mas para completar o sistema econômico internacional. (FURTADO, 1992).

Tomando a urbanização como processo social (REIS FILHO, 2000a), enfrentamos a relação industrialização-urbanização como sendo aquela que mais contribui para as significativas alterações na estrutura e organização do espaço urbano, tanto no âmbito físico, quanto econômico e social. Lefebvre (1983), ao analisar a organização social do espaço

estuda a fenomenologia urbana através de uma análise dialética que considera o espaço urbano enquanto o lugar da “reprodução das relações sociais”. (LEFEBVRE, 2006, p. 81).

Para a compreensão do planejamento, tomamos como referência conceitual a definição de Reis Filho (2000a), em que a urbanização é entendida como um processo social suficientemente amplo para abarcar as mais diversas configurações, como os pequenos núcleos urbanos, as grandes aglomerações, os sistemas de núcleos, as regiões metropolitanas e, mesmo, o território com atividades rurais.

As transformações no espaço são fruto da movimentação da sociedade e “o espaço não é uma simples tela de fundo inerte e neutro [...] e o movimento do espaço, isto é, sua evolução, é ao mesmo tempo um efeito e uma condição do movimento de uma sociedade [...]” (SANTOS, 2012, p. 31); neste caso, trata-se da sociedade industrial, considerando que “o espaço reproduz a totalidade social” (SANTOS, 2012, p. 33), sob os efeitos diretos da intensa urbanização que se expande, não apenas na(s) metrópoles(s), mas que alcançam as cidades do interior.

Ficaria a cargo do planejamento urbano o empenho de estabelecer diretrizes para o desenvolvimento da cidade e seu ordenamento por meio de integração entre as ações econômicas, sociais, físico-territoriais, políticas e ambientais, de tal forma a mitigar os efeitos da desigualdade da urbanização sobre a produção do espaço. Para Lafer (1973) a decisão de planejar é política, à medida que implica numa reserva de recursos. Mas planejar é também uma decisão técnica que congrega os processos de ordenamento do território.

O golpe de 1964 marca a aliança da burguesia industrial (e mercantil) num momento de liquidação do Estado Populista, e entrada da “tecnocracia” (IANNI, 1979), civil e militar passa a orientar os processos de (re)produção e ordenamento do espaço, em nível regional. Neste momento há uma predominância do Poder Executivo sobre o Poder Legislativo e reformulação das instituições, normas e técnicas. Na década de 1960 e início de 1970, os planos urbanísticos e a atividade de planejamento no Brasil chegavam no seu auge. Recebia nesta época um duplo estímulo: plano das ideias, a produção efervescente da construção do pós-guerra na Europa; no Brasil, o reconhecimento do processo de rápida urbanização em curso era definitivamente uma das transformações fundamentais da sociedade brasileira e requeria intervenção estatal, consagrando precisamente o que se denominou planejamento urbano. (DEÁK, 2010, p. 12-13).

Fausto (2015), quando apresenta seus estudos sobre a história do Brasil, assim se reporta ao regime militar e a presença do Estado na atividade econômica:

Por suas características, o regime instalado em 1964 deu bastante campo de ação e pôs em destaque os formuladores da política econômica. [...] privilegiou setores da burocracia do Estado, em especial os dirigentes das empresas estatais onde havia também, mas não apenas, militares a ponto de ser possível falar de um condomínio do poder entre militares como grupo decisório final e mais importante e a burocracia técnica de Estado. A palavra “técnica” indica a diferença entre esse novo estrato social e a velha burocracia existente no serviço público. [...]. O Brasil pós 1964 se caracterizou mais por uma situação autoritária do que por um regime autoritário. [...] as diferenças entre o regime representativo, vigente entre 1945 e 1964, e o regime militar são claras. Quem manda agora não são os políticos profissionais, nem o Congresso é uma instância decisória importante. Manda a alta cúpula militar, os órgãos de informação e repressão, a burocracia técnica do Estado. [...]. O regime pôs fim ao populismo [...]. O regime não correspondeu a um simples instrumento da classe dominante. Ela foi beneficiária- com vantagens desiguais para os diferentes setores - da política do governo, mas por muitos anos não participou não participou da condução política econômica, nas mãos dos poderosos ministros da Fazenda e do Planejamento e da burocracia do Estado. [...] Passando para o campo da política econômica, seria equivocado pensar que tudo mudou após 1964. Permaneceu o princípio, da forte presença do Estado na atividade econômica e na regulamentação da economia. (FAUSTO, 2015, p. 436-437).

A respeito desta questão, Negrelos (2021), amparada em autores como Pochmann (2015), Bielschowsky e Mussi (2006), afirma ser este um período “de descenso do capitalismo e do ciclo da industrialização do Brasil, caracterizado pelo declínio da burguesia industrial paulista e esvaziamento do protagonismo econômico do estado de São Paulo”. (NEGRELOS, 2021, p. 22).

A década de 1960 marca um período de ruptura do padrão de planejamento urbano no Brasil (LEME, 1999) uma vez que as cidades passam a registrar notável crescimento econômico, o que reflete de forma direta no seu desenvolvimento urbano, dadas as características e especificidades econômicas de cada uma delas. (RIBEIRO; PONTUAL, 2009, CUCATO, 2015). Entendia-se por planejamento urbano o conjunto das ações de ordenação espacial das atividades urbanas que, não podendo ser realizadas ou sequer orientadas pelo mercado, tinham que ser assumidas pelo Estado, tanto na sua concepção, quanto na sua implementação. “Em sua época de ouro, foram elaborados grandes, e às vezes grandiosos, “planos integrados de desenvolvimento” (os PDI) para todas as cidades brasileiras, exceto as poucas que ficavam à margem do surto de urbanização”. (DEAK, 2010, p. 13). Destaca-se que a esta ruptura, Feldman (2005) entende como sendo mais um “momento particular na organização do setor de urbanismo no Brasil no ciclo de institucionalização que se gesta na década de 1930 e se completa nos anos 1970. (FELDMAN, 2005b, p. 1)

Na compreensão de DEÁK (2010), mais por falta de critério de delimitação do campo do que seria planejamento urbano, estes planos abrangiam todos os aspectos possíveis da vida das cidades, o que incluía desde obras de infraestrutura até a renovação e o desenho

urbanos, ordenação legal do uso do solo e da paisagem urbana. Os planos também primavam pelas questões ligadas à provisão de serviços de saúde e educação pública.

O CPEU - Centro de Pesquisas e Estudos Urbanísticos, na Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo, foi criado em 1955 e dirigido por Anhaia Mello ao mesmo tempo em que orienta a elaboração de planos, organiza no interior das administrações um setor de planejamento com “equipes multidisciplinares”. (FELDMAN, 2005b; FELDMAN, 2005a, p. 226). Entre as décadas de 1950 e 1960 vários organismos foram sendo criados com o objetivo de planejar a ação governamental em nível federal, dentre eles o Ministério do Planejamento, a SUDENE (1959), a SUDAM (1966, em substituição à SVPEA, de 1953), a SUDECO (1967).

Com a criação do Serviço Federal de Habitação e Urbanismo (SERFHAU), em 1964, no quadro do SFH/BNH, os planos recebiam financiamentos para sua elaboração, e passava-se a ter um direcionamento de assessoria técnica às cidades menores, cujos governos locais não saberiam nem o que exatamente era um ‘plano urbanístico’ e muito menos tinham condições de conhecer os meandros entre os fundos disponíveis e os escritórios especializados que por eles faziam os planos. Neste sentido, destacam-se os trabalhos realizados através do SERFHAU que, no período da ditadura militar, orientou pesquisas relativas ao déficit habitacional e à assistência aos municípios na elaboração de seus planos diretores. (VIZIOLI, 1998).

Os critérios de regionalização indicados anteriormente foram fundamentais para direcionar a descentralização administrativa, buscando uma aproximação mais consistente às questões referentes às regiões interioranas do estado. Assim a partir dos anos 1970, esta pauta passou a pertencer aos “Escritórios de Planejamento Regional (ERPLAN’s)”. (TAVARES, 2015).

Vários planos elaborados no mesmo período foram subsidiados a partir das práticas e proposições desenvolvidas pelas prefeituras municipais, inclusive com a intensa participação do Instituto Brasileiro de Administração Municipal (IBAM), criado em 1952. Vários municípios tiveram seus planos financiados inicialmente, com recursos do FIPLAN. O SERFHAU era relacionado ao Banco Nacional da Habitação (BNH), instituído pela Lei nº 4.380, de 21 de agosto de 1964, que atuou no planejamento integrado de diversos municípios Brasileiros, especialmente em municípios do interior paulista e trouxe contribuições no sentido de abrir debates e elaborar seminários, estabelecer boletins e periódicos através de pesquisa que realizou em diversos municípios, suscitando muitas vezes na elaboração de Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado (PDDIs), Plano de Desenvolvimento Local Integrado (PDLI) e Plano de Desenvolvimento Integrado (PDI). A dinâmica de planejamento local centralmente

orquestrado com sua intensa formulação de planos de desenvolvimento integrado perdurou uma década, sobretudo na virada de 1960 para 1970.

Segundo Negrelos (1998, p. 96), “[...] A partir da década de 60 e até o início dos 80, assistiu-se à elaboração de uma grande quantidade de planos, numa etapa tecnocrática do planejamento urbano. Foi o ‘boom’ dos planos diretores integrados [...]”. Os planos urbanísticos eram elaborados visando impedir o agravamento das condições de vida nas cidades do país, “desde os anos de 1965/1970, [...] sua elaboração (era estabelecida) sob o rótulo pomposo de Planos Diretores de Desenvolvimento Integrado e apresentados como panacéia de todos os males do país”. (BOLAFFI, 1979, p. 41). Numa tendência de organizar o território, sobretudo com questões urbanas de reverberações na escala regional, são elaborados os “planos com caráter de planejamento geral do território”. (NEGRELOS, 2021, v. 1, p. 209).

Ainda numa perspectiva de destacar a elaboração do planos diretores no período militar, Negrelos (2021) sinaliza que durante o regime (1964-1985), o planejamento municipal esteve vinculado às diretrizes do SERFHAU (1964-1975), o que inclui recursos para produção habitacional, com os recursos do Banco Nacional da habitação e “operação da COHAB”), além de se obter incentivo para a integração de setores da administração municipal através do “(planejamento diretor integrado); ideia tal que deu suporte a grande quantidade de planos diretores formulados em sua maioria por consultorias externas às prefeituras, cujos dirigentes buscavam enquadrar-se nos critérios de obtenção de financiamento”. (NEGRELOS, 2021, v. 1, p. 65).

Nesta lógica, os PDDIs se disseminavam pelo território nacional instituídos como instrumentos de controle do solo urbano, geridos e controlados pelo Estado Nacional, através do SERFHAU.

[...] quanto aos planos: vistosos em sua concepção, pouco deles era efetivamente ‘implantado’ e o crivo entre ‘teoria’ e ‘prática’ de planejamento (urbano) tornava-se tão gigante que já não podia ser ignorado. [...] por algum tempo, elaborava-se os planos setoriais – um sistema de saneamento, um programa habitacional ou um plano de transporte- mas com o abandono do II PND (Plano Nacional de Desenvolvimento), o planejamento urbano perdeu todo o seu vigor e virtualmente acabou, com a recessão de 1982/1983. (DEÁK, 2010, p. 12-13).

Com o intenso processo de industrialização no século XX, no Brasil, as altas concentrações demográficas e a desconcentração industrial da capital para o interior, sobretudo no interior paulista que aqui nos interessa, exigia uma manutenção do crescimento econômico, com altas taxas de urbanização, incluindo o desenvolvimento urbano nas cidades medias. Para isso, em seus objetivos, encontramos no I PND (1972-1974), a criação de um modelo brasileiro de desenvolvimento para transformar o Brasil em nação desenvolvida:

[...] A modernização implica, notadamente, mudança de concepção, no Governo, na empresa privada e nos demais agentes econômicos, e não simplesmente saltos quantitativos. Mediante esse processo, a comunidade brasileira constituirá forma de organização social dotada de alta criatividade e capacidade de realização, atenta, ao mesmo tempo, as oportunidades de desenvolvimento em todos os campos e a necessidade de consolidar um modelo de competição e integração [...].

O modo brasileiro de organizar o Estado e moldar as instituições para, no período de uma geração, transformar o Brasil em nação desenvolvida, constitui o modelo brasileiro de desenvolvimento. Esse modelo nacional deve, por um lado, criar economia moderna, competitiva e dinâmica, e, por outro lado, realizar democracia econômica, social, racial e política, consoante a índole brasileira [...]. (BRASIL, 1971).

Para Furtado (1966, p. 114), “[...] O Planejamento como esforço ordenador da ação em função de objetivos preestabelecidos, pode concretizar-se em dois planos distintos [...] num primeiro caso o planejamento como técnica de administrar, no segundo como método de governar”. E, ainda, “[...] o planejamento deve ser entendido, na sua primeira fase, como uma estratégia objetivando a reconstrução da estrutura econômica e social”. (FURTADO, 1966, p. 119).

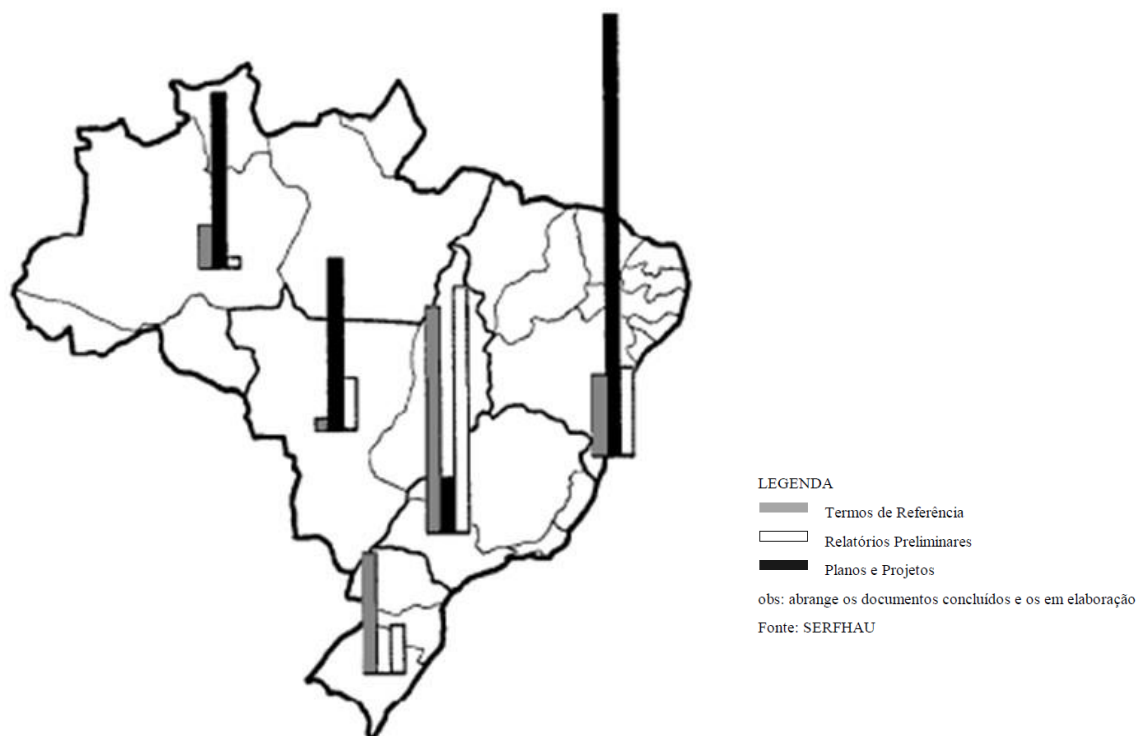
[...] se só dias do auge do planejamento urbano atestavam que o fato da urbanização era evidente, a natureza da urbanização era tudo, menos óbvia. O teórico ainda complementa que: Falava-se em ‘atração’ das cidades [...] pela variedade de oportunidades de vida que ofereciam - o que deixava inexplicada a massa de subproletariado que se avolumava nas aglomerações urbanas. (DEÁK, 2010, p. 14-15).

O planejamento era pensado na escala regional e, no contexto da América Latina, “ao longo do processo de urbanização [...] os planos político e técnico atuaram de forma conjunta na definição e implementação das práticas urbanísticas, implicando em diferentes períodos em que vigoram formas peculiares de atuação planejada sobre a cidade e o território regional” (FERRARI; NEGRELOS, 2016, p. 112).

Segundo Vizioli (1998), no Brasil todo, cerca de 455 municípios formam eleitos para receber, de alguma forma, as ações para Plano de Ação Concentrada (PAC)⁹, uma forma de ação para o planejamento integrado. Dos 455 municípios, apenas 20 tinham até 1974 o plano diretor documentado, sendo apenas 09 do estado de São Paulo:

⁹ O Plano de Ação Concentrada (PAC) incentivou a rediscussão do Planejamento no interior das Prefeituras através da elaboração do Plano de Desenvolvimento Local Integrado.

Figura 1.1 - Gráfico de distribuição por regiões dos documentos preparados para o Planejamento urbano pelo SERFHAU (1969/1973).



Fonte: Vizioli (1998, p. 38).

“O planejamento é um processo contínuo que nunca se completa e que não termina com a elaboração dos planos, pois estes devem ser constantemente ajustados às transformações da vida dos grupos humanos a que se destinam”. (MELLO; MODESTO, 1965, p. 55).

A Lei n. 6766/79, que regula o loteamento, é a mais próxima do que aqui chamamos de planejamento urbano, pois trata-se de uma lei especificamente espacial. Se o objetivo é a organização do espaço. Entretanto, ainda não é uma lei típica do planejamento urbano, pois refere-se apenas a loteamentos individualmente e não ao conjunto da cidade. (VILLAÇA, 2010, p. 172).

O mesmo autor coloca ainda que “o conceito dominante de planejamento urbano tem como especificidade a organização do espaço urbano e aplica-se à cidade individualmente”. (VILLAÇA, 2010, p. 172). Os planos orientados pelas normativas do SERFHAU se disseminaram pelo território nacional, com forte adesão nos municípios paulistas, como veremos nesta tese mais adiante.

Arremata-se aqui, portanto, que nas décadas de 1960 e 1970 se consolida a expansão urbana do interior paulista, a partir da consolidação da industrialização no país que traz elementos que vão intensificar e moldar a ampliação das cidades e a configuração de um novo desenho onde a preponderância do urbano sobre o rural se solidifica, aumentando os

fluxos migratórios campo-cidade e disponibilizando mão-de-obra para a industrialização das cidades do interior.

Salientamos que este processo 'combinado' entre expansão urbana e industrialização das cidades no interior se dá no interior de um processo mais amplo da expansão do capitalismo mundial com o aporte de volumes de capital cada vez maior dos países centrais do sistema. Este capital também financia a própria expansão urbana em si, fato que exigiu a regulamentação de normas e técnicas de planejamento que tornassem este ambiente mais seguro aos interesses dos investidores.

Neste contexto é que se inseriram os PDDIs que não somente abordavam a estrutura física das cidades, até mesmo os processos internos das prefeituras como: fluxo e trâmites documentais, criação dos setores de cadastro físico, IPTU, são ordenados, garantindo a maior eficiência no controle da gestão urbana, incrementando o controle dos repasses e investimentos dos governos federal e estadual para municípios menores.

Com o BNH o impulso à economia urbana se dá com a injeção de recursos para realização de operações de crédito, sobretudo de crédito imobiliário, que atende às demandas por habitação por uma população, especialmente aquela oriunda do campo, que chega à cidade em busca de emprego e renda. Como se verifica em Negrelos (2021), os processos de urbanização intensa nas décadas de 1960/1970 estiveram intimamente vinculados, junto à demanda por habitação que provoca um gigantesco processo de expansão dos loteamentos clandestinos, crescimento das favelas, orientando o processo de urbanização da marginalização. (TASCHNER, 1998; PICCINI, 1999; MARICATO, 2001).

Assim, o urbano congrega resultados sob a lógica da dinâmica de acumulação do capital, imbuído de visíveis transformações trazidas pelo processo de industrialização e urbanização. O planejamento, enquanto instrumento de governo e legitimação da ação governamental, buscou, ainda que nem sempre conseguindo o êxito desejado, atrelar racionalidade técnica e política, impulsionando o desenvolvimento urbano e regional, não articulando a elaboração dos planos diretores tão somente como uma prática limitada de planejamento, especialmente pelo fato de ainda não terem sido, na sua totalidade, analisados e interpretados na profundidade necessária, apesar de terem sido rotulados como um planejamento *stricto* fruto da tecnocracia civil e militar que orientava os processos de (re)produção e ordenamento do espaço, em nível regional nos anos 1970, como se tem observado em diversas referências bibliográficas.

Mas o que interessou aqui de fato foi analisar a relação urbanização-industrialização e planejamento urbano, não no sentido de mostrar se as práticas de planejamento contribuíram ou não para mitigar os problemas urbanos causados pela industrialização e intensa urbanização, mas suscitar que, seja pelos problemas existentes ou causados pelos

fatores já mencionados, seja por motivos políticos ou estruturais, o fato é que muitos municípios do interior paulista foram, a partir da dinâmica da urbanização orientada pela indústria, submetidos às ações do planejamento urbano, ainda que em muitos casos, limitados apenas à elaboração dos planos diretores, ainda que vários destes não tivessem sido implementados.

CAPÍTULO 2 - UMA HISTÓRIA NA HISTÓRIA - UMA REVISÃO HISTORIOGRÁFICA SOBRE O SERFHAU

Por ello, todo análisis es provisional; todo análisis se ocupa solamente de medir los efectos que pone en marcha para cambiarse, en razón de los cambios que se han producido. Las certezas que la historia presenta se han de leer, por lo tanto, como expresión de mudanzas: no son más que barreras o defensas que ocultan la realidad de la escritura histórica. La cual incorpora la incertidumbre: “una historia verdadera” no es aquella que se arroja con “pruebas filológicas” indiscutibles, sino la que recoge su propia arbitrariedad, que se reconoce como ‘edificio inseguro. (TAFURI, 1984, p. 17, aspas no original).

Há mais de 150 anos que a cidade industrial suscita temores pela desordem que ela parece introduzir na organização dos agrupamentos urbanos [...] desde o início da tentativa da planificação, isto é, desde os utopistas do século XIX, surgem algumas imagens propostas da cidade capaz de resolver as aflições de seus cidadãos. (CHOAY, 1979, contracapa).

Mesmo contando com o vasto referencial bibliográfico sobre o SERFHAU, vislumbramos novas perspectivas de análise, tomando como ponto de partida o complexo contexto em que se situa o SERFHAU, desde sua instituição até sua liquidação, repercutindo em variadas dimensões, diretamente ligadas entre si, fortemente marcadas pelo momento político e econômico instalado no cenário nacional. Busca-se aqui um empenho histórico no sentido de retomar questões ligadas a este serviço federal, vislumbrando sua reconstrução que remonta aos anos que antecedem à sua criação, percorrendo sobre as ações no seu período de vigência, considerando o período de 1975 a 1980 como de inércia na aplicação de suas diretrizes e normativas pelo BNH, a partir da liquidação do Serviço.

Buscamos compreender a trajetória do Serviço Federal de Habitação e Urbanismo pelas dimensões que envolvem o decurso de tempo, os desdobramentos territoriais, o cenário político econômico, considerando os agentes envolvidos neste processo. Desta forma será possível alcançar novos objetivos que, possivelmente, confrontarão com nossa hipótese de que uma das motivações para a escolha dos municípios paulistas contemplados com PDDIs apoiados pelo SERFHAU seguem a tendência de implantação ou fortalecimento de parques industriais a partir das proposições dos PDDIs em considerável parte dos municípios paulistas, com vínculo com a intensificação da estruturação da rede urbana, apoiada pela rede rodoferroviária, num quadro das redes de influência política e técnica na disseminação dos planos com articulação regional.

Empenhamo-nos ainda em olhar para as narrativas já existentes sobre o Serviço, o que somente foi possível após o estudo não apenas de textos de autores já bastante reconhecidos, como aqueles realizados por novos pesquisadores, inclusive sob a orientação daqueles. Estas novas análises e interpretações são importantes para definir um novo olhar

sobre o objeto de estudo, estruturando-o e estudando-o mediante o recurso historiográfico. A motivação de contribuir para a historiografia sobre o SERFHAU iniciou-se no processo de elaboração de nossa dissertação de mestrado defendida em 2015 no Instituto de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo (IAU-USP), quando da necessidade de se compreender o planejamento urbano no Brasil no período militar, o que impactava diretamente sobre o tema abordado naquele momento.

Por isso, acreditamos na historiografia como método importante na pesquisa histórica, através da análise de interpretações, entrecruzando-se com o processo histórico que orienta a trajetória do SERFHAU e direcionando os olhares para o estado de São Paulo, sendo esta a dimensão territorial da pesquisa, onde se busca compreender a relação entre o SERFHAU, a indústria e os polos de desenvolvimento, no quadro da regionalização e da estruturação da rede urbana no estado.

Como recorte temporal, elegemos o marco inicial da década de 1960, quando se iniciam os trabalhos do SERFHAU (1964), passando pela década de 1970, quando este Serviço é liquidado (1975), encerrando as análises no ano de 1980, para não desprezar a inércia das ações cumulativas, realizadas ou motivadas pelo Serviço, que aqui também podemos chamar de herança.

Utilizamos o instrumental cartográfico com criação e sobreposições das bases a outras cartografias elaboradas segundo a temática necessária à interpretação, importante ferramenta de esclarecimentos de questões que foram orientando o desenvolvimento da pesquisa. Para fundamentar nossas análises, realizamos o levantamento de vasta bibliografia para compreender, através do percurso historiográfico, a trajetória do SERFHAU. Não se pretende com isso estabelecer ou projetar um catálogo destas produções ou resumir o que estes autores um a um produziram, mas parametrizar o acúmulo destas experiências históricas e teóricas, a partir de suas “lentes”, sendo este o nosso enfrentamento para a construção historiográfica segundo as proposições destas narrativas.

Analisamos estudiosos cujas pesquisas se dedicaram a estudar temas que remetem ao SERFHAU e ao seu momento histórico, ou que, de alguma forma, as relacionam com tais questões no período delimitado. Destacamos os trabalhos de Flávio Villaça juntamente aos de Sarah Feldman - e trabalhos de seus orientados -, bem como os de autores como Maria Cristina da Silva Leme, Jorge Wilhelm, Lauro Birkholz, Rodrigo de Faria, Maria Cecília Lucchese, Simoni Vizioli, Fernanda Jahn Verri, Felipe A Rainho e Renato Luiz Sobral Anelli, dentre outros.

Também é importante um conjunto de referências relacionadas a diretrizes, normativas e recomendações sobre o planejamento integrado, que abarcavam questões ligadas ao SERFHAU, no período de sua vigência e até mesmo em tempos que antecedem este período.

Tal literatura, elaborada e desenvolvida por nomes como Celso Ferrari, Diogo Lordello de Mello, dentre outros, contribuiu para a organização e compreensão dos processos de planejamento daquele momento já que deixam um legado que nos permite atentar para o cenário nacional em todas as esferas.

Por isso, afirma-se a necessidade de estudar o SERFHAU não de forma isolada, mas atraindo a atenção para o processo de planejamento integrado, temas sempre enviesados pelas questões e acontecimentos que se desdobram no país e, avançando para o estado de São Paulo. Como é o caso da industrialização e a interiorização do desenvolvimento que demandaram atenção especial das ações planejadoras naquele momento.

Importante referencial norteador deste capítulo é a pesquisa, de caráter estatístico, além de analítico, realizada por Eurico de Andrade Azevedo e equipe em 1976, junto à Escola de Engenharia de São Carlos/USP, que consiste na avaliação da experiência do planejamento municipal no estado de São Paulo, considerando a implantação de Planos Diretores de Desenvolvimento Integrado (PDDIs), produto expressivo do planejamento urbano nos anos 1960 e 1970. Ainda sob a égide do processo de planejamento dos municípios do estado de São Paulo, utilizamo-nos do trabalho de 1975, coordenado pela arquiteta Clementina de Ambrosio com a colaboração do arquiteto Antônio Claudio Moreira e Moreira.

A parte histórica é realizada por meio da consulta de fontes primárias como documentos administrativos do SERFHAU, que buscamos em bibliotecas e acervos físicos e digitais, o que inclui diversos documentos da época e boletins informativos. O acervo bibliográfico existente sobre questões ligadas direta e indiretamente ao SERFHAU é amplo e aqui constitui fonte inestimável de consultas para ampliar o campo das ideias da pesquisa.

Interessa-nos estudar o Estado, a urbanização e o planejamento no Brasil e os PDDIs financiados pelo SERFHAU, num momento de institucionalização do planejamento urbano integrado no Brasil, sendo o recorte territorial deste trabalho, o estado de São Paulo.

Como problema, investigamos a disseminação dos PDDIs no estado de São Paulo apoiados pelo SERFHAU e a motivação ou fortalecimento das tendências espaciais de desenvolvimento industrial, intensificação da estruturação da rede urbana e dos órgãos municipais de planejamento a partir das diretrizes dos PDDIs, mobilizando, ainda que de forma limitada, a influência das redes de cultura técnica e política e construindo critérios de seleção para o estudo de municípios contemplados com PDDIs.

2.1 Percurso de formação de uma nova política urbana e habitacional pós-1964

Interessa-nos estudar como o planejamento inserido no contexto nacional desde os anos 1930 se transforma a partir do golpe militar de 1964. Assim, nosso recorte histórico se dá a partir de 1964 e até 1975, durante o período de atuação do SERFHAU, estendendo-se até o ano de 1980, considerando que mesmo com a liquidação do SERFHAU, ainda preponderou um conjunto de orientações vinculadas às ações deste Serviço, diretamente coordenadas pelo BNH.

A partir dos anos 1950, principalmente da sua segunda metade, presenciava-se o esgotamento da fronteira agrícola paulista e a inadequação do pequeno produtor rural em relação às técnicas de modernização agrícola, fatores estes que orientavam a intensificação do processo de ocupação do Centro-Oeste e provocando o “esvaziamento demográfico” de suas áreas rurais, num processo que estendeu-se por vários anos, refletindo nas décadas seguintes (anos 1960/1970) física, social, política e economicamente na estrutura das cidades.

Frente um cenário econômico delicado, sobretudo pela forte inflação que o país enfrentava, em 1963, o Plano Trienal lançado por Celso Furtado, ministro do governo João Goulart “pretendia combinar o crescimento econômico, as reformas sociais e o combate à inflação” (FAUSTO, 2015, p. 386).

As transformações econômicas no país, que orientam e direcionam o planejamento como atividade indispensável para a organização de um cenário físico e social, também em transformação, são especialmente motivadas pelos deslocamentos populacionais, ampliação demográfica urbana, intensificação das atividades industriais e crescente urbanização. Desta forma, no decurso dos anos 1950, questões ligadas ao urbano no Brasil e em especial no estado de São Paulo, começam a ser tratadas de forma mais incisiva e encaradas como uma questão social que carecia de soluções até então nunca pensadas, mas que agora demanda medidas com adoção de ações que fomentem o desenvolvimento urbano, orquestradas por políticas que norteiem o planejamento dos municípios.

No contexto desta problemática, a partir do final da década de 1950 e início dos anos 1960, sob a égide federal, organismos foram criados para planejar as ações do governo – como o Ministério do Planejamento com setor de desenvolvimento urbano, criado em 1962, a SUDAM (em 1966), a SUDENE (já em 1959) e o SERFHAU, no bojo da criação do SFH/BNH em 1964. O planejamento das ações governamentais nos âmbitos estadual e municipal, envolve atuação de variados organismos de planejamento de forma diversificada.

Após o golpe militar, em 1964, algumas transformações institucionais instauravam-se no sentido de promover ações estruturais no campo da política urbana especialmente no que

tange à produção do território e da produção habitacional. A elaboração dos PDDIs, com caráter integrado, foi um importante ponto de destaque do processo de reorganização institucional que se estabeleceu com o novo regime.

Com o BHN, um novo quadro institucional de políticas de habitação direcionadas às camadas de menor renda se estabelece e, assim, o banco fica responsável pela implementação no âmbito do Sistema Financeiro da Habitação (SFH), vinculados inicialmente ao Ministério do Interior, passando, posteriormente, ao Ministério do Planejamento, sob a competência do ministro Roberto Campos. O SERFHAU é criado no mesmo corpo jurídico institucional (Lei nº 4.380, 21/08/1964), de forma vinculada ao BNH sendo regulamentado apenas em 1966, a partir do Decreto nº 59.517 de 30/12/1966, quando são alteradas as atribuições do SERFHAU e o Planejamento Local e Integrado passa a ser incorporado às suas atribuições de forma mais contundente:

Cap. I, Art. 1º O Serviço Federal de Habitação e Urbanismo (SERFHAU), entidade autárquica criada pela Lei número 4.380, de 21 de agosto de 1964, é a entidade elaboradora e coordenadora da política nacional no campo de planejamento local integrado, estabelecida dentro das diretrizes da política de desenvolvimento regional, em articulação com o Ministério do Planejamento e o Ministério de Coordenação dos Organismos Regionais (Decreto 59.517 de 30/12/1966).

Com sua regulamentação, o SERFHAU passa a coordenar e elaborar a política nacional de planejamento que se daria em âmbito local e de forma integrada do ponto de vista dos setores da administração pública. Além disso, passa a ser responsável pela gestão do Fundo de Financiamento de Planos de Desenvolvimento Local Integrado - FIPLAN, sendo pioneiro no subsídio de financiamento de Planos Diretores em âmbito federal.

O Serviço atuou em relação direta com as administrações municipais e contribuiu na elaboração de PDDIs no território nacional, em especial em diversos municípios paulistas, onde o Centro de Estudos e Pesquisas de Administração Municipal (CEPAM)¹⁰, criado em

¹⁰ Os estudos realizados pela Fundação Prefeito Faria Lima - (CEPAM - Centro de Estudos e Pesquisas da Administração Municipal), que se deram com a colaboração dos prefeitos das áreas metropolitanas, técnicos da FINEP (Financiadora de estudos e projetos), executivos do CNDU (Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano), diretores de órgãos setoriais estaduais e federais, funcionários de diversas entidades visitadas. Estes estudos visavam uma “contribuição à solução dos problemas peculiares à excessiva concentração urbana”. (CEPAM, 1980, p. 1). A pesquisa tinha como coordenadora geral Clementina de Ambrosio, coordenação técnica de Flávio Villaça e Antônio Cláudio Moreira Lima e Moreira, os quais também fizeram parte do corpo técnico redator juntamente com outros técnicos, como é o caso de Domingos Theodoro de Azevedo Neto, irmão de Eurico de Andrade Azevedo, que também fez parte da equipe de elaboração do estudo intitulado “Estrutura Urbana da Aglomeração Paulista” de 1958 elaborado pela SAGMACS. Vale ressaltar que o trabalho considerava o empenho do planejamento desenvolvido ao longo do território nacional, inclusive no campo “da instrumentação legal” (CEPAM, 1980, p. 10). Consideramos este estudo aquele mais próximo para se entender as reverberações de toda a explosão de saberes e práticas direcionados aos problemas oriundos da excessiva concentração urbana imediatamente ao final da década de 1970.

1967 durante o governo Abreu Sodré, fortalecia o apoio técnico no processo de elaboração dos planos. Vale lembrar que o apoio era dividido com as empresas privadas de consultoria.

BNH e SERFHAU significaram a criação de matrizes institucionais estruturais e no seu interior se organizaram as ações governamentais em todos os níveis administrativos (União, estados e municípios), vinculadas à produção da habitação popular, ao saneamento, ao planejamento urbano e aos projetos de desenvolvimento urbano. (NEGRELOS, 2021, p. 113).

Vale ressaltar que o BNH seria responsável para atender a questão social e possibilitar a construção de habitações populares em grande escala, no bojo do SFH.

Com a extinção da FCP e dos IAPs inicia-se um período marcado pela concepção da técnica financeira e de planejamento econômico na produção de habitação popular e no planejamento urbano e regional, verificada já em agosto de 1964, com a criação do SFH, com o BNH como agente financeiro, e do SERFHAU. (NEGRELOS, 2021, p. 109).

Foi um momento em que as transformações econômicas, especialmente aquelas ocorridas no governo de Juscelino Kubistchek, levaram à atuação do Estado sobre a economia atraindo cada vez mais a necessidade da atuação das ações planejadoras e, assim, tanto a ideia quanto a prática do planejamento passaram a ser incorporados nas políticas públicas, incrementando as discussões sobre o desenvolvimento. As experiências pioneiras de planejamento urbano no Brasil, com uma visão integral e integrada, assim se denominava por relacionar diferentes setores da administração municipal e envolver um entendimento global do desenvolvimento urbano a partir dos anos 1950/1960.

Com a criação do SERFHAU observa-se a produção em larga escala de PDDIs, encarados naquele momento como um instrumento central de política urbana. A concepção da nova política urbana e habitacional no quadro do SFH/BNH/SERFHAU apontava para a necessidade de se organizar e planejar o crescimento das cidades, dando grande importância para o problema habitacional, o que se observa na legislação, naquele momento:

Art. 1º O Governo Federal, através do Ministro de Planejamento, formulará a política nacional de habitação e de planejamento territorial, coordenando a ação dos órgãos públicos e orientando a iniciativa privada no sentido de estimular a construção de habitações de interesse social e o financiamento da aquisição da casa própria, especialmente pelas classes da população de menor renda.

[...] Art. 3º- I - aos Estados e Municípios, com a assistência dos órgãos federais, a elaboração e execução de planos diretores, projetos e orçamentos para a solução dos seus problemas habitacionais. (BRASIL, Lei nº 4.380, 1964).

O planejamento urbano envolve um conjunto de processos relacionados ao desenvolvimento político, econômico e social do país, daí a necessidade, para os objetivos desta tese, de compreendermos alguns planos econômicos elaborados no período em estudo,

apoiando-nos sobretudo em Ianni (1979), que nos dá base para o relacionamento dos estudos da política nacional urbana e habitacional, com foco no SERFHAU, com os planos econômicos.

Num momento chamado por Ianni (1979) de “Planejamento em Regime Autoritário”, no período que vai de 1960 a 1970, considerando os governos de Castello Branco, Costa e Silva e Garrastazu Médici, vê-se, dentre várias orientações e diretrizes, o estímulo à modernização urbana, o plano habitacional em âmbito nacional, ampliação dos limites territoriais, redução da taxa de inflação, incentivo à exportação de produtos agrícolas. Estas orientações são por Ianni (1979) descritas como de mesmo gênero e que seguem a mesma orientação.

“Durante os anos 1964-70 as políticas econômicas governamentais beneficiaram-se de uma estrutura política excepcional. Devido a vigência dos atos institucionais (nos anos de 1964-66) foi implantada a hegemonia absoluta do Poder executivo sobre o Poder Legislativo”. (IANNI, 1979, p. 226-227).

A democracia representativa havia entrado em colapso com a ditadura militar, quando, depois dos Atos Institucionais 2 e 3, todos os partidos políticos existentes foram extintos. (FAUSTO, 2015). Neste período:

A reformulação das instituições e normas técnicas, objetivos relacionados com os mercados de capital e força de trabalho, foi orientada nos termos dos seguintes planos governamentais: Programa de Ação Econômica do Governo (1964-1966), Plano Decenal de Desenvolvimento Econômico e Social (1967-1976) e Programa Estratégico de Desenvolvimento (1968-1970). (IANNI, 1979, p. 226).

A elaboração de planos econômicos foi intensificada no sentido de reorganizar não apenas a economia, mas também as estruturas físicas e sociais do país.

Com efeito, a postura governamental assumida em 1964 induziu um arranjo populacional nacional desequilibrado, sendo mais tarde atenuado por novas propostas de descentralização produtiva. Nesse sentido, em paralelo ao apoderamento paulista, os planos de governo que passaram a direcionar investimentos para outras regiões do País, através de políticas de compensação, permitiram um redesenho da divisão social do trabalho regional e nacional, resultando em reorientações dos fluxos migratórios para demais localidades do território nacional. Isso permitiu, segundo Souza (1999), uma reconfiguração da rede urbana brasileira [...]. (FREITAG; FARIA, 2013, p. 17).

Após o Golpe Militar de 1964, sob a coordenação de Roberto Campos, no mandato de Castello Branco, é elaborado o PAEG - Plano de Ação Econômica do Governo.

A elaboração do Plano de Ação Econômica do Governo (PAEG) para o período 1964-1966 foi concluída por Roberto Campos em julho. A meta principal era a luta contra a inflação, que deveria ultrapassar, segundo as

projeções para todo o ano de 1964, com base na tendência do primeiro trimestre, a casa dos 100%. O diagnóstico oficial criticava a permissividade da política econômica dos governos anteriores, que teria ameaçado o crescimento da economia, com a paralisação dos investimentos privados em diversos setores estratégicos, a desorganização do mercado de crédito e de capitais e a retração do investimento estrangeiro. O PAEG propunha, conseqüentemente, uma política de estabilização a curto prazo, capaz de recompor um clima favorável a novos investimentos, e a realização de reformas para sustentar o crescimento econômico. Quanto às causas da inflação, salientava três fatores: os déficits públicos, a expansão creditícia e as majorações de salários em proporção superior ao aumento da produtividade. (COSTA, 2008, p. 17).

O plano era composto por 3 linhas políticas: uma linha vinculada à política financeira (voltada para a redução da inflação e do déficit público) além da diminuição da inflação; uma segunda linha voltada para a política econômica internacional; e uma terceira que se desdobrava sobre a política de produtividade social. Uma questão muito importante tratada pelo PAEG foi o fortalecimento do crédito e investimentos em obras de infraestrutura, com ações tanto no campo econômico quanto no social, com concentração de estímulos ao investimento nas obras de infraestrutura urbana e também na produção habitacional de promoção estatal. (NEGRELOS, 2021).

Em 1967 é constituído/elaborado o Plano Decenal de Desenvolvimento Econômico, que teria 'vigência' até o ano de 1976. Sua organização havia se iniciado em 1965, a partir do Decreto nº 57.464, de 20 de dezembro, no governo de Castello Branco sob a coordenação de Roberto Campos. O Plano estava calcado no diagnóstico que abarcava diversos setores como infraestrutura de transporte, comunicação e energia; desenvolvimento social para educação, saúde, previdência e habitação; agricultura, serviços, macroeconomia e planejamento regional.

As limitações macroestruturais levaram a que o Plano Decenal fosse base para o Plano Estratégico de Desenvolvimento (PED) (1968-1970), publicado em julho de 1967, já com Costa e Silva na presidência da República, que nomeia Antônio Delfim Neto como ministro da Fazenda e Hélio Beltrão como ministro do Planejamento. Delfim Neto continuaria no mesmo cargo no governo seguinte, de Médici. (NEGRELOS, 2021, p. 115-116).

Para Ianni (1979, p. 240), "o Programa Estratégico de Desenvolvimento correspondeu à continuidade da interpretação que fundamentou o PAEG".

O ponto de partida do PED consistiu na apresentação de um diagnóstico do desenvolvimento da economia brasileira do imediato pós-guerra até 1967, sendo sobretudo investigadas as causas do colapso econômico ocorrido de 1961 a 1963 e as oscilações bruscas verificadas no produto industrial de 1964 a 1966. Entre as causas do colapso, foram salientadas não só "as características do modelo de crescimento vigente até 1961. [...] O PED afirmava ainda que, já nos primeiros meses de 1967, o novo governo se empenhara na tarefa de retirar a economia da forte recessão em que está se encontrava. (CPDOC / FGV, 1968-1970, s/p.).

Um fato importante e disposto pelo PED está relacionado ao direcionamento para o desenvolvimento da indústria, dinâmica que reverberaria diretamente nas formas de produção e organização do território:

A estratégia de desenvolvimento industrial apresentada pelo plano definia que a indústria deveria atingir taxas de crescimento próximas de 7% a 8% durante o período 1968-1972, o que dependeria “da expansão do mercado interno, da substituição de importações e da promoção de exportações. (CPDOC / FGV, 1968-1970, s/p.)

Elaborado sob a supervisão do ministro do Planejamento Hélio Beltrão e implementado pelo ministro da Fazenda Antônio Delfim Neto, o plano procurava definir uma nova estratégia de desenvolvimento econômico e social para o país, apresentando como elementos fundamentais o programa de investimentos nas áreas consideradas estratégicas, a programação de instrumentos financeiros para a consecução das novas medidas e um conjunto de instrumentos de ação indireta sobre o setor privado. (CPDOC/ FGV, 1968-1970, s/p.)

O governo de Emilio Garrastazu Médici iniciou em 1969 sem apresentar um plano com a delimitação de alvos e orientação de sua política econômica; contudo, sua política apresentou-se “congruente com as políticas econômicas adotadas pelos governos Castello Branco e Costa e Silva” sendo que “a política econômica do Governo Castello Branco, foi principalmente, uma política antinflacionária”. (IANNI, 1979, p. 256).

Em 1970, a partir do Decreto-Lei nº 1.106, de 16 de julho, assinado por Médici, foi instituído o PIN - Programa de Integração Nacional, buscando colonizar a Amazônia, a partir da construção da BR-230-Rodovia Transamazônica, promovendo o acesso de mão de obra oriunda no Nordeste até áreas com baixa ocupação demográfica. Quanto aos recursos do PIN para programas rodoviários observamos que:

O presidente da república autorizou, com base na exposição de motivos dos Ministros do Planejamento e da Fazenda, a liberação de recursos orçamentários no valor de vinte milhões de cruzeiros do Programa de Integração Nacional, destinados ao Programa rodoviário ligado à Transamazônica nas regiões norte e nordeste. (BRASIL, MINTER, 1972).

Ainda na década de 1970 foi aprovado o PND - I Plano Nacional de Desenvolvimento (1972-1974) com vistas para o desenvolvimento do Brasil a partir da promoção de infraestrutura de transporte, telecomunicação, expansão industrial e elaboração de políticas setoriais, período interpretado por Roberto Campos como o ponto alto da intervenção do Estado na economia nacional.

O I Plano Nacional de Desenvolvimento conservava os princípios traçados no Programa de Metas e Bases para a Ação do Governo apresentado em 1970, também durante o governo do general Emílio Garrastazu Médici (1969-1974). Organizado sob a orientação do ministro do Planejamento, João Paulo dos

Reis Veloso, o I PND tinha por objetivo colocar o Brasil entre as nações desenvolvidas no espaço de uma geração. [...] A principal inovação do I PND em relação ao Programa de Ação Econômica do Governo (PAEG), relativo ao período 1964-1966, e ao Programa Estratégico de Desenvolvimento (PED), relativo ao período 1968-1970, foi que enquanto esses últimos eram documentos que traduziam intenções do Poder Executivo, o PND foi convertido em lei após ter sido analisado e aprovado pelo Congresso. (CPDOC / FGV, 1972-1974 e 1975-1979, n.p.).

Em 1974, O II Plano Nacional de Desenvolvimento (1975-1979) é aprovado pela Lei 6.151, de 4 de dezembro, tendo como objetivos centrais:

[...] elevar a renda per capita a mais de mil dólares e fazer com que o produto interno bruto ultrapassasse os cem bilhões de dólares em 1977. [...] O II PND previa a consolidação até 1980 de uma sociedade industrial moderna e de um modelo de economia competitiva [...] (Boletim Informativo do SERFHAU Vol.8N78-Setembro/1974)

[...] O II PND previa a integração do Brasil no mercado mundial graças à conquista de mercados externos, sobretudo para produtos manufaturados e produtos primários não-tradicionais. Seria adotada também uma política de diversificação das fontes de fornecimento, dos mercados externos e dos investimentos estrangeiros. (CPDOC / FGV, 1972-1974 e 1975-1979, n.p.).

O II PDN demarca o final do período que interessa a esta pesquisa especialmente quando aponta para a questão industrial que, segundo seus objetivos, deveria consolidar uma sociedade industrial até ao ano 1980, aqui entendido como o período de inércia das ações do SERFHAU, que encerrara oficialmente suas atividades em 1975, mas com atuação do BNH no setor.

A retomada histórica dos planos econômicos e planos de governo durante o regime militar é importante para situarmos seu arcabouço institucional com seus órgãos e competências, concebendo diretrizes de política urbana, o que nos permite compreender a relação entre o Estado e o urbano num momento em que a “tecnocracia” imperava. (OLIVEIRA, 1982).

Ianni (1979), ao analisar as relações entre o Estado e a economia ao longo dos anos 1930-1970 no Brasil, concentrou seus olhares nas diferentes políticas econômicas adotadas pelos governos naquele momento, buscando compreender as relações entre Estado e economia. O desenvolvimento econômico capitalista é compreendido por Ianni, como um “processo de acumulação privada do capital” (IANNI, 1979, p. 6) e o desenvolvimento econômico envolve capital, força de trabalho, tecnologia e divisão social do trabalho, como forças produtivas principais”. (IANNI, 1979, p. 6).

O autor ainda aponta que nas Constituições de 1934, 1937, 1946, 1967 e 1969, o Estado, composto pelos três poderes (Executivo, Legislativo e judiciário); no entanto, em relação às duas últimas cartas, há o predomínio do Poder executivo sobre os demais, e o Executivo concentra as funções do aparelho de Estado contando, dentre outros serviços, com

ministérios, superintendências, autarquias, institutos, empresas públicas, sociedades de economia mista, consideradas por Ianni (1979), como o âmbito da “tecnoestrutura estatal”, em que ocorrem as transformações das estruturas econômicas em políticas e vice-versa, dando-se a “hegemonia do Poder executivo como essência do Estado”. (IANNI, 1979, p. 8).

É neste contexto, político, econômico e de um território em transformação, sobretudo pela nova realidade urbano-industrial, que o SERFHAU se firma e aponta na direção da produção dos PDDIs, reconhecendo neste instrumento uma possível forma de regular e organizar as cidades em franco crescimento, no interior de um processo de urbanização de proporções inéditas. Pelo estabelecimento do processo de industrialização, “as cidades no Brasil dão um salto enorme - tomando o caso específico de São Paulo, em menos de 60 anos de uma cidade insignificante para converter-se na maior aglomeração urbana da América Latina”. (OLIVEIRA, 1982, p. 41).

As propostas do SERFHAU estavam voltadas para o planejamento regional e, neste momento, tinha-se uma visão das várias instâncias de governo no planejamento metropolitano¹¹. O SERFHAU, por outro lado, atuaria no sentido de difundir e implantar os PDDIs para além das fronteiras das metrópoles, particularmente da metrópole paulista, considerando os municípios menores, como veremos adiante. Para a compreensão do SERFHAU enquanto órgão federal vinculado à disseminação do planejamento urbano integrado, é necessário apontar sua metodologia de trabalho e sua forma ou estrutura administrativa.

¹¹ A Lei Complementar nº 14, de 08/06/1973, “Estabelece as regiões metropolitanas de São Paulo, Belo Horizonte, Porto Alegre, Recife, Salvador, Curitiba, Belém e Fortaleza”. A Lei Complementar n.º 20, de 01/07/1974, cria a Região Metropolitana do Rio de Janeiro, com a fusão dos estados do Rio de Janeiro e Guanabara, que se efetiva em 1975.

2.2 O SERFHAU - quadro normativo

Em relação à legislação urbanística, observa-se que os aspectos normativos diretamente ligados à instalação e funcionamento do SERFHAU estão indicados, principalmente, no seguinte corpo legal:

- 1964 - Instituição (Lei nº 4.380, de 21/08/1964).¹²

¹² Observamos as seguintes determinações, nos artigos 54 e 55. Capítulo VII: Art. 54. A Fundação da Casa Popular, criada pelo Decreto-lei n. 9.218, de 1º de maio de 1946, passa a constituir com o seu patrimônio, revogada a legislação que lhe concerne, o "Serviço Federal de Habitação e Urbanismo", entidade autárquica (...). (Vetado).

§ 1º O Serviço Federal de Habitação e Urbanismo será dirigido por um Superintendente (...). (Vetado).

§ 2º O Superintendente, de notória competência em matéria de habitação e urbanismo, será nomeado (...) (Vetado) pelo Conselho de Administração do Banco Nacional de Habitação.

§ 3º (Vetado).

§ 4º Ficam extintos o Conselho Central, o Conselho Técnico e a Junta de Contrôles da Fundação da Casa Popular.

§ 5º Os servidores do Serviço Nacional de Habitação e Urbanismo serão admitidos no regime da legislação trabalhista (...). (Vetado).

§ 6º - Os servidores da atual Fundação da Casa Popular serão aproveitados no Serviço Nacional de Habitação e Urbanismo ou em outros serviços de igual regime. (Parte mantida pelo Congresso Nacional).

Art. 55. O Serviço Federal de Habitação e Urbanismo terá as seguintes atribuições:

a) promover pesquisas e estudos relativos ao déficit habitacional, aspectos do planejamento físico, técnico e sócio-econômico da habitação;

b) promover, coordenar e prestar assistência técnica a programas regionais e municipais de habitação de interesse social, os quais deverão necessariamente ser acompanhados de programas educativos e de desenvolvimento e organização de comunidade;

c) fomentar o desenvolvimento da indústria de construção, através de pesquisas e assistência técnica, estimulando a iniciativa regional e local;

d) incentivar o aproveitamento de mão-de-obra e dos materiais característicos de cada região;

e) estimular a organização de fundações, cooperativas, mútuas e outras formas associativas em programas habitacionais, propiciando-lhes assistência técnica;

f) incentivar a investigação tecnológica, a formação de técnicos, em qualquer nível, relacionadas com habitação e urbanismo;

g) prestar assistência técnica aos Estados e Municípios na elaboração dos planos diretores, bem como no planejamento da desapropriação por interesse social, de áreas urbanas adequadas a construção de conjuntos habitacionais;

h) promover, em colaboração com o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, a realização de estatísticas sobre a habitação no país;

i) (Vetado);

j) prestar assistência técnica aos Estados, aos Municípios e às empresas do país para constituição, organização e implantação de entidades de caráter público, de economia mista ou privadas, que terão por objetivo promover a execução de planos habitacionais ou financiá-los, inclusive assisti-los para se candidatarem aos empréstimos do Banco Nacional da Habitação ou das sociedades de crédito imobiliário;

l) prestar assistência técnica na elaboração de planos de emergência, intervindo na normalização de situações provocadas por calamidades públicas;

m) estabelecer normas técnicas para a elaboração de Planos Diretores, de acordo com as peculiaridades das diversas regiões do país;

n) assistir aos municípios na elaboração ou adaptação de seus Planos Diretores às normas técnicas a que se refere o item anterior.

- 1966 - Alteração de suas atribuições (Decreto n. 59.517 de 30/12/1966).
- 1974 - Extinção ou transferência de bens do SERFHAU (Lei n. 6.164, de 06/12/1974).
- 1975 - Liquidação (Decreto n. 76.149, de 22/08/1975).

Embora temas como planejamento urbano, formação de profissionais e assistência técnica prestada aos municípios, fossem amplamente tratados pelo SERFHAU, era claro que suas atribuições estavam fortemente vinculadas à questão da habitação, como se verifica na Lei nº 4.380/64: Na visão de Mota (2007, p. 10), “na Lei nº 4.380/64 o planejamento urbano ocupava uma posição claramente secundária, e a habitação era o tema central, fazendo com que o plano diretor se apoiasse na habitação, e não o contrário”.

No caso do Decreto nº 59.517 de 30/12/1966, por se tratar de uma alteração das atribuições do Serviço, passa-se a potencializar a subordinação já reforçada deste Serviço ao BNH. Mas o Decreto nº 66.882, de 16/07/ 1970 redefine as atribuições do Serviço sendo que as atividades vinculadas ao planejamento continuam prioritárias, bem como a assistência técnica aos municípios, deixando de coordenar e elaborar a política nacional de planejamento local integrado, dando continuidade aos seus trabalhos de implantar e elaborar os planos de desenvolvimento local e integrado, além de assessorar municípios, dentre outras atribuições mantidas.

Julgamos importante fazer referências às Instruções Experimentais para elaboração e apresentação dos Planos de Ação Imediata – Desenvolvimento Local Integrado, que

[...] destinam-se a orientar e normalizar a elaboração e a apresentação de Planos de Ação Imediata de conformidade com as determinações da Coordenação Nacional do Programa de Ação Concentrada (PAC) do Ministério do Interior-Portaria Ministerial nº 214 de 11/06/1969. (BRASIL, MINTER-SERFHAU, 1970, p. 3).

Tais planos, são instrumentos essenciais no sentido de institucionalizar, em municípios selecionados pelo PAC, o sistema de planejamento integrado, visando a integração ao Sistema Nacional de Planejamento do Desenvolvimento Local e Integrado, sob gestão do SERFHAU.

No Anexo I da Instrução Experimental, constam os municípios que foram incluídos na primeira etapa de implantação do Programa de Ação Concentrada, para elaboração de seus

§ 1º Os municípios que não tiverem códigos de obras adaptados às normas técnicas do Serviço Federal de Habitação e Urbanismo ou que aprovarem projetos e planos habitacionais em desacordo com as mesmas normas, não poderão receber recursos provenientes de entidades governamentais, destinados a programas de habitação e urbanismo.

§ 2º (Vetado).

Art. 56. A organização administrativa do Serviço Federal de Habitação e Urbanismo será estabelecida em decreto, devendo ser prevista a sua descentralização regional. Parágrafo único. (Vetado).

Planos de Ação Imediata (PAI), e sua população estimada para o ano de 1968 “segundo as unidades da federação agrupadas por áreas de atuação das Superintendências Regionais de Desenvolvimento do Ministério do Interior”. (BRASIL, MINTER-SERFHAU, 1970, p. 26).

Tabela 2.8 - Municípios Paulistas incluídos na Etapa 01 do Programa de Ação Concentrada (1968). Destaque para os municípios que se constituíam como Polos Regionais nos anos 1962 e 1967: Araraquara, Itapetininga, Presidente Prudente, São José dos Campos e São José do Rio Preto.

SÃO PAULO	<u>16 631 060</u>
Amparo	33 810
Araraquara	93 009
Assis	51 479
Barretos	69 901
Botucatu	52 856
Bragança Paulista	59 184
Catanduva	58 459
Itapetininga	56 437
Jaú	63 947
Presidente Prudente	85 933
Rio Claro	69 096
São José dos Campos	91 542
São José do Rio Preto	99 224
Taubaté	92 972

Fonte: Anexo I da Instrução Experimental, (BRASIL, MINTER-SERFHAU, 1970, p. 30).

A Instrução Experimental considerou a escolha de municípios com 20.000 e 100.000 habitantes que apresentassem uma problemática predominantemente urbana. Dentre os 14 municípios selecionados, 05 constituíam-se como Polos Regionais nos anos 1962 e 1967.

Nos Planos de Ação Imediata predominavam como estudos as questões físico-territoriais e as institucionais sobre os aspectos socioeconômicos, mesmo sendo estes últimos de grande relevância para o diagnóstico e prognóstico do desenvolvimento municipal. (BRASIL, MINTER-SERFHAU, 1970). Os PAI consistiam na elaboração do diagnóstico e prognóstico e na capacitação de técnicos, devendo ser técnica e economicamente exequíveis pelas prefeituras, além de constituir-se de duas etapas, sendo a primeira a elaboração do Termo de Referência e a segunda a elaboração efetiva do PAI.

Destacamos que como orientação do sistema de planejamento, as instruções eram tidas como informações das atividades fazendárias, além da indicação de valor do solo e condições da estrutura urbana.

As Instruções Experimentais definiram ainda a utilização do CTM - Cadastro Técnico Municipal como a “instrumentalidade básica para a continuidade de um sistema de

Planejamento Integrado, a nível municipal, cuja problemática seja predominantemente urbana”. (BRASIL, MINTER-SERFHAU, 1970, p. 32). Quando previsto em financiamentos de Planos Integrados pelo SERFHAU, deveriam conter a Planta Cadastral de Área Urbana, Cadastro Imobiliário Urbano, dentre outros componentes. Ao Setor de Informações Cadastrais caberia manter o cadastro atualizado e fornecer plantas cadastrais para desenvolvimento de projetos, obras e serviços públicos.

Embora fazendário, este cadastro fomentou a ordem da área urbana prevendo plantas cadastrais de melhorias, “programação de obras de infraestrutura, abastecimento de água, esgotos, galerias, iluminação, calçamento, arborização [...]”. Este cadastro “deverá consubstanciar-se de instrumentos diversos, vinculados entre si”. (BRASIL, MINTER-SERFHAU, 1970, p. 41-43). Wilhelm (1976, p. 62) coloca que “o método utilizado para obter uma compreensão da cidade é o método do mapeamento cadastral”, e acrescenta que esta compreensão não se faz por mapeamentos cadastrais independentes, sendo necessário cruzar os dados para se obter uma visão real do organismo urbano estudado.

Ainda referente às tratativas da Instrução Experimental, os financiamentos dos PAI seriam orientados pelas decisões do BNH e proposições do SERFHAU; sua resultante mais importante deveria ser a “institucionalização dos municípios selecionados, ordenamento da ação governamental e controle e harmonização do desenvolvimento municipal”. (BRASIL, MINTER-SERFHAU, 1970, p. 5).

A partir do Decreto Lei Complementar nº 9 de 31/12/1969 (Lei Orgânica dos Municípios), assinado no Governo de Abreu Sodré, dispendo sobre a organização dos Municípios, no seu Capítulo II, artigo 3.º: “Ao Município compete prover a tudo quanto respeite ao seu peculiar interesse e ao bem-estar de sua população, cabendo-lhe, privativamente, entre outras, as seguintes atribuições: Item VIII - elaborar o seu Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado”. Ainda no mesmo decreto, verificamos:

Artigo 53 - O Município deverá organizar a sua administração e exercer suas atividades dentro de um processo de planejamento permanente, atendendo às peculiaridades locais e aos princípios técnicos convenientes ao desenvolvimento integrado da comunidade. Parágrafo único - Considera-se processo de planejamento a definição dos objetivos, determinados em função da realidade local, a preparação dos meios para atingi-los, o controle de sua aplicação e a avaliação dos resultados obtidos.

Artigo 54 - O município iniciará o seu processo de planejamento elaborando o PDDI no qual considerará em conjunto os aspectos físicos, econômicos, sociais e administrativos.

Parágrafo único - O Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado, deverá ser adequado aos recursos financeiros do Município e as suas exigências administrativas.

Disposições Transitórias

Artigo 1º - Nenhum auxílio financeiro ou empréstimo será concedido pelo Estado ao Município que, até 31 de dezembro de 1971 não tiver seus programas de ação baseados em um PDDI ainda que simples, mas orientado

para um gradativo aperfeiçoamento, comprovando que o Município iniciou um processo de planejamento permanente. (SÃO PAULO, Decreto Lei Complementar nº 9, 1969).

Segundo o Boletim Informativo do SERFHAU, “O processo de crescimento experimentado pelo SERFHAU a partir de 1969 repercutiu fortemente no grande esforço que foi despendido, durante o ano de 1971, objetivando a adequação de recursos e metas a serem cumpridas”. (BRASIL, MINTER, 1972, nº 02, p. III). Ainda acrescenta:

Importante atividade foi também desenvolvida no sentido de criar um arcabouço institucional condizente com a nova dimensão alcançada pelo órgão. Dando sequência ao Decreto nº 66.882, de 1970, que acrescentava novas atribuições á autarquia, a Portaria nº 0005, do Ex. Sr. Ministro do Interior, de 14 de janeiro de 1971, aprovava seu Regulamento. (BRASIL, MINTER, 1972, p. III).

O Decreto nº 66.882, de 16/07/1970, orienta as competências e a organização do Ministério do Interior em seu Capítulo I, art. 12 § 1º.

São vinculadas ao Ministério do Interior as seguintes entidades da administração indireta: [...] III - Entidades relacionadas com o desenvolvimento urbano e local integrado e a melhoria das condições do meio ambiente: a) Banco Nacional de Habitação - BNH; b) Serviço Federal de Habitação e Urbanismo - SERFHAU; c) Departamento Nacional de Obras de Saneamento - DNOS. (BRASIL, Decreto nº 66.882, 1970).

E faz o mesmo em relação ao SERFHAU, que deveria, segundo seu Capítulo VII, art.17:

I - promover a elaboração e a implantação de planos de desenvolvimento local integrado, de acordo com o planejamento nacional e regional; II - colaborar com os governos municipais na execução do planejamento local integrado, inclusive na organização e operação de serviços de natureza municipal, e assisti-los em assuntos de seu interesse; III - realizar estudos relacionados com a radicação de populações e as migrações internas.
Parágrafo único. Ficam transferidos para o SERFHAU o pessoal, a respectiva tabela, o patrimônio e as atribuições do Serviço Nacional dos Municípios - SENAM, estabelecidas pelos Decretos nº 50.334, de 11 de março de 1961; nº 283, de 4 de dezembro de 1961; nº 1.196, de 19 de junho de 1962; nº 52.102, 52.103 e 52.104, de 11 de junho de 1963 e demais disposições complementares. (BRASIL, Decreto nº 66.882, 1970).

No ano de 1974, com a extinção do SERFHAU, há uma separação entre o SERFHAU e a gestão do FIPLAN e em 1975, o Serviço é liquidado e suas atribuições são totalmente exercidas pelo BNH e este, a partir daí “passa a comandar a política de planejamento e desenvolvimento urbano no país”. (FELDMAN, 2010, p. 4).

Em 1974, é criada a Comissão Nacional de Regiões Metropolitanas e Política Urbana – CNPU, pelo Decreto nº 74.156, de 6 de junho, no mandato de Ernesto Geisel. Tinha-se por objetivo acompanhar a implantação do sistema de regiões metropolitanas recém instaurado e

apresentar proposições e diretrizes, que visavam instrumentalizar a Política Nacional de Desenvolvimento Urbano, além de promover o acompanhamento e avaliação de seu processo de implantação e sua execução. Os ditames da referida normativa estão expressos nos artigos a seguir, considerando sua composição, competências e demais orientações:

Art. 1º. Fica criada a Comissão Nacional de Regiões Metropolitanas e Política Urbana-CNPU, com a finalidade de acompanhar a implantação do sistema de regiões metropolitanas e de propor as diretrizes, estratégia e instrumentos da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano, bem como de acompanhar e avaliar a sua execução.

Art. 2º. A Comissão Nacional de Regiões Metropolitanas e Política Urbana será integrada pelos seguintes membros:

I - Secretário-Geral da Secretaria de Planejamento da Presidência da República, SEPLAN, na qualidade de Presidente;

II - Secretário-Geral do Ministério Interior, na qualidade de Vice-Presidente;

III - Presidente do Banco Nacional de Habitação - BNH;

IV - Representante do Ministério dos Transportes;

V - Representante do Ministério da Fazenda;

VI - Representante do Ministério da Indústria e do Comércio;

VII - quatro membros escolhidos conjuntamente pela SEPLAN e pelo Ministério do Interior.

Art. 3º. Compete à CNPU:

a) acompanhar a implantação do sistema de regiões metropolitanas;

b) propor as diretrizes da política nacional de desenvolvimento urbano, formulando a estratégia para a sua implementação e os objetivos a serem atingidos;

c) propor as normas e os instrumentos de ação necessários ao desenvolvimento urbano do País;

d) articular-se com Ministérios, Superintendências de Desenvolvimento Regional e demais órgãos governamentais envolvidos com a execução da política nacional de desenvolvimento urbano, de modo a assegurar a implementação compatibilizada dos programas e projetos estabelecidos.

Art. 4º. O apoio técnico e administrativo que se fizer necessário à CNPU será prestado pelas Secretarias Gerais da SEPLAN e do Ministério do Interior.

Compete salientar que a CNPU foi extinta em 1979 a partir da aprovação do Decreto nº 83.355 de 20 de abril, que, em sua substituição, “Cria o Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano e dá outras providências”, composto, entre outros, pelo Presidente do Banco Nacional da Habitação - BNH (Art. 2º, II).

Art. 3º Compete ao Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano - CNDU, para os fins mencionados no artigo 1º:

I - propor diretrizes, estratégias, prioridades e instrumentos da política nacional de desenvolvimento urbano;

II - propor os programas anuais e plurianuais de investimentos urbanos e a programação do apoio financeiro oficial ao desenvolvimento urbano;

III - propor a programação anual do Fundo Nacional de Apoio ao Desenvolvimento Urbano, criado pela Lei nº 6.256, de 22 de outubro de 1975, e de outros recursos destinados a programas de desenvolvimento urbano, a serem despendidos diretamente pela União ou transferidos aos Estados, Distrito Federal e Municípios, especialmente os relativos a habitação, saneamento, áreas industriais, transporte urbano e administração metropolitana e municipal;

IV - Propor os instrumentos fiscais, financeiros e creditícios; V - propor a legislação básica e complementar;
VI - Expedir normas e diretrizes.

Art. 7º Fica extinta a Comissão Nacional de Regiões metropolitanas e Política Urbana - CNPU, criada pelo Decreto nº 74.156, de 6 de junho de 1974, passando ao CNDU os encargos legais e convencionados anteriormente atribuídos à CNPU e ressalvado o disposto no artigo 10.

Do ponto de vista da inserção do quadro normativo, entendemos que estas diretrizes, vinculadas ao SERFHAU, se deram de forma a permitir mudanças no quadro do planejamento no Brasil, no período de sua vigência, ficando sob a responsabilidade do BHN, algumas de suas atribuições. Já no início dos anos 1970, mudanças na organização do Ministério do Interior mais uma vez tinham vínculo com o BNH, estabelecendo que o Serviço Federal deveria promover a elaboração e a implantação de planos de desenvolvimento local integrado, numa vertente que abarcava o planejamento tanto em nível regional quanto nacional colaborando assim, de forma direta, com a (re) organização das estruturas urbanas em todas as escalas.

2.3 Uma contribuição à análise historiográfica: a crítica ao planejamento urbano, aos PDDIs e ao campo da técnica no regime militar

Trabalhando a historiografia, aqui se trata não apenas da análise de trabalhos e seus posicionamentos em relação ao que foi formulado no período, principalmente a partir de organismos que congregavam importante parcela de profissionais do campo da cultura urbanística paulista. É importante ressaltar que a questão da cultura técnica e profissional envolvida com a elaboração do planejamento no período não foi tratada de forma aprofundada nesta tese, mas apenas introduzida, uma vez que é indissociável da análise dos planos diretores aqui iluminados a composição das equipes que os formulou.

Iniciamos pelo trabalho de 1975, que trata a introdução do processo de planejamento dos municípios do estado de São Paulo, da equipe composta por Antônio Claudio Moreira L. Moreira, Clementina de Ambrosis, Dalmo do Valle Nogueira Filho, Domingos Theodoro de Azevedo Filho, assinado pelo Diretor do CEPAM Vicente Greco Filho, como resultado do XIX Congresso Estadual dos Municípios, realizado pelo CEPAM.

Este documento procura apresentar a política adotada pelo Governo do Estado de São Paulo em relação ao planejamento local e a metodologia aplicada pelo CEPAM - Centro de Estudos e Pesquisas de Administração Municipal, órgão estadual ligado à Secretaria do Interior, para assessorar os Municípios na introdução do processo de planejamento nas administrações

municipais. Esta metodologia utilizada com êxito volta-se para os pequenos e médios municípios. (MOREIRA *et al.*, 1975, p. 1).

Sobre o treinamento de pessoal, os cursos objetivavam “a preparação de equipes que, por sua vez assegurarão, em caráter permanente, a continuidade do processo de planejamento” (AMBROSIS, 1972, p. 4), eram ministrados pelos técnicos do CEPAM, através de convênio com o SERFHAU.

Cabe lembrar que até o advento da L.O.M - (Lei Orgânica dos Municípios - Lei nº 9.842, de 19/09/67), não havia, no âmbito do governo do estado de São Paulo, nenhuma política sobre a necessidade do planejamento nas administrações municipais. (MOREIRA *et al.*, 1975). Isso inclui a iniciativa dos municípios que se dava sem continuidade e de forma isolada, reportando-se à capital e a outros municípios de grande porte.

O Roteiro Para Elaboração do Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado - PDDI - CEPAM (1971), quando da sua difusão, procurou deixar claro que, dentre as políticas expressas no documento, era importante não perder de vista o processo de planejamento, considerado mais valioso que o plano em si. Esse documento foi organizado pelo CEPAM, com apresentação de Eurico de Andrade Azevedo, que o dirigia, considerando que o trabalho fora organizado no sentido de se demonstrar a importância da introdução do processo de planejamento nas prefeituras onde o “plano diretor constitui apenas um momento deste processo [...] e deverá atuar como impulso inicial no processo de planejamento”. (CEPAM, 1971, p. 4).

De acordo com esse documento, “dirigido aos prefeitos, vereadores e funcionários municipais, tendo em vista facilitar a elaboração dos PDDIs [...]”. (CEPAM, 1971, p. 4).

[...] a pequena experiência em planejamento, de que se dispõe no Brasil, torna difícil conceituar com precisão os elementos relacionados com o planejamento. [...] O plano Diretor deverá atuar como impulso inicial no processo de planejamento [...]. O plano Diretor de Desenvolvimento Integrado deve, pois, ser instrumento de trabalho do prefeito [...]. (CEPAM, 1971, p. 11).

E, ainda,

[...] há diversos níveis de planejamento governamental, conforme o aspecto da realidade que se quer planejar. As classificações nessa área são ainda muito discutidas. Uma das classificações existentes é, por exemplo, a proposta pelo SERFHAU [...] que distingue em suas publicações o planejamento econômico, o planejamento social, o planejamento territorial ou físico e o planejamento administrativo. Outros consideram que apenas os três primeiros tipos de planejamento são os básicos, estando a organização administrativa implícita em cada um deles, uma vez que é o instrumento para sua execução. (CEPAM, 1971, p.11).

O documento é enfático ao demonstrar a importância do planejamento e do PDDI, nos processos de decisões política nos municípios onde estes estavam sendo estabelecidos: “É

importante sublinhar que o processo de planejamento, em geral, e o PDDI em particular, não substitui, mas sim fortalece a capacidade de decisão política e de comando administrativo das autoridades locais”. (CEPAM, 1971, p. 14).

Retomando as questões tratadas por Ambrosis (1972), a partir da ideia de continuidade do processo de planejamento, acredita-se que sua viabilidade depende de que sua continuidade seja efetivada por uma equipe que já tenha sido criada no interior do processo de elaboração do plano. Dever-se-ia dominar os trâmites administrativos no sentido de facilitar e efetivar a viabilidade do processo, principalmente se levarmos em conta a retomada de discussões de questões como aquelas ligadas às diretrizes e orientações do processo de elaboração do plano, bem como, de sua implantação.

Neste processo, a princípio, a prefeitura passaria a intervir nas questões relacionadas ao urbano de forma planejada, especialmente nas questões relacionadas ao desenvolvimento do município e geração e aplicação de recursos e investimentos: “É mais importante que isto ocorra, mesmo a partir de um plano sumário, do que existir um plano tecnicamente perfeito que permaneça “na gaveta” Isto é, sem incluir efetivamente nas atividades da Prefeitura” (MOREIRA *et al.*, 1975, p. 3). Incluir efetivamente nas atividades cotidianas da administração municipal significaria que diagnóstico e diretrizes deveriam refletir efetivamente a realidade de cada município de forma singular, considerando suas particularidades físicas e anseios da comunidade.

Vê-se nos apontamentos de Moreira e colaboradores (1975) que dever-se-ia evitar um plano de caráter acadêmico, que segue um “modelão” com especificidades técnicas e teóricas, e colocados de forma geral, sem satisfazer as necessidades de cada município. Além disso, orientava-se que o plano deveria ser exequível, tanto do ponto de vista das aplicações de suas diretrizes, quanto do seu enquadramento aos recursos financeiros do município, além de que fosse fácil de ser absorvido pela estrutura administrativa do município onde seria implantado. Os autores ainda se estendem em dizer que:

O nível de profundidade dos estudos deve ser apenas necessário para orientar a ação da municipalidade o conhecimento da realidade irá se aprofundando por aproximações sucessivas de um plano a outro. Não são cabíveis no PDDI, estudos da realidade Municipal que vivem academicamente ao conhecimento “pelo conhecimento”, pois suas análises objetivam primordialmente orientar decisões político-administrativas.

[...] as diretrizes de desenvolvimento devem expressar os anseios de toda a população. A identificação desses objetivos é tarefa difícil que deverá ser empreendida conjuntamente pelos técnicos, políticos e líderes locais e pelo Prefeito em particular.

[...] O plano de ação deve ser a exata expressão da decisão política de um governo municipal. Já se afirmou que o plano é fundamentalmente um instrumento de governo. Todo o trabalho de elaboração técnica do PDDI deve ser voltado para explicitar alternativas técnicas de como enfrentar problemas locais. No entanto, toda decisão sobre essas alternativas permanece na

competência exclusiva do Prefeito e da Câmara Municipal. (MOREIRA *et al.*, 1975, p. 4).

Visando assegurar a continuidade das atividades do planejamento como um processo, partiu-se para o Treinamento de pessoal Administrativo das Prefeituras, destinado aos municípios com menos de 50 mil habitantes. (AMBROSIS, 1972). “Os cursos são ministrados pelos Técnicos do CEPAM, em convênio como SERFHAU”. (AMBROSIS, 1972, p. 4). Nos cursos, buscava-se a participação da administração municipal em todos os níveis para o estabelecimento de uma equipe apta a elaborar o PDDI, cujo resultado seria o de promover e orientar diretrizes em médio prazo, com a elaboração de termos de referência para novos estudos, além da criação de programas de ação imediata.

Observava-se que prefeituras dos pequenos e médios municípios e buscou mostrar a necessidade de se introduzir nas administrações municipais o processo de planejamento. Mas observando o Boletim Informativo do SERFHAU de 1972, também áreas de maior concentração demográfica foram foco de interesse das atividades do Serviço:

Promoveu-se, na área de treinamento do pessoal técnico do SERFHAU, durante todo o transcurso do 2º semestre, um curso de Introdução ao Planejamento Integrado, num total de 154 horas distribuídas em 84 horas de aulas teóricas e 70 de seminários de discussão e de desenvolvimento de temas por 5 grupos de trabalho constituídos pelos participantes, que apresentaram monografias versando sobre: Áreas Metropolitanas, Novos Núcleos, Microrregião, Avaliação de Sistemas e Planejamento e Sistemas de Informações para o Desenvolvimento Urbano e Local. (BRASIL, MINTER, 1972, p. III).

Deve-se considerar que, de acordo com os Anais do VI Curso Intensivo de Planejamento Urbano e Local organizado pelo SERFHAU, “data de 1967 a primeira publicação do SERFHAU sobre o assunto (institucionalização das regiões metropolitanas brasileiras), intitulada ‘Áreas metropolitanas e Desenvolvimento Integrado no Brasil’”. (BRASIL, 1967).

Naquele momento, com objetivo de elaborar os planos de forma mais aperfeiçoada, o SERFHAU estabeleceu que o plano deveria ter uma etapa preliminar que daria um maior respaldo à própria etapa de elaboração do plano. No mesmo ano, alguns trabalhos para esta propositura foram contratados e, por isso, os compromissos financeiros passaram a ser alocados ao FIPLAN.

Considerando-se que a urbanização crescente que o país vem atravessando gerou uma enorme carência de técnicos com formação específica, que possam vir a solucionar os problemas daí decorrentes, o SERFHAU desenvolveu na área de treinamento projeto de grande vulto (da ordem de 2 milhões de cruzeiros) no objeto de formar, a nível de mestrado, urbanistas capazes de assumir lideranças técnica em planejamento urbano e local, abrangendo inclusive os campos de pesquisa e docência. Nesse intuito foi assinado convênio com a Coordenação de Programas de Pós-Graduação em

Engenharia (COPPE-UFRJ), para promoção de curso para formação de especialidades em Planejamento Urbano e Local, com duração de cerca de dois anos. Aproximadamente 35 técnicos concluirão a primeira turma. (BRASIL, MINTER, 1972, p. VII-VIII).

Sobre a metodologia adotada, sua orientação segue os seguintes princípios:

- 1 - o planejamento local deve ser considerado como uma técnica que objetiva racionalizar a tomada de decisão política executivo municipal, bem como implantar as decisões tomadas da forma mais adequada possível;
- 2 - o planejamento assim como o plano deve ser adaptado ao nível de desenvolvimento do Município, podendo de início ser bastante simples, mas progressivamente aperfeiçoado em aproximações sucessivas;
- 3 - o processo de planejamento é mais importante do que o plano; e o
- 4 - o método de assistência técnicas aos municípios médios e pequenos que têm se mostrado o mais adaptado a sua realidade é o de treinamento de equipes municipais encarregadas da introdução do processo de planejamento na administração local. (MOREIRA *et al.*, 1975, p. 1-2).

Alguns planos puderam receber o apoio financeiro do FIPLAN, segundo consta no Manual nº 01 do FIPLAN - Financiamento para o Planejamento Urbano:

Pesquisa, estudos de viabilidade levantamentos, análises e diagnósticos, tais como: levantamento socioeconômico, topográfico aerofotogramétrico, cadastros, pesquisas de tráfego e diagnósticos de situação administrativas. Planos de desenvolvimento integrado e/ou planos de desenvolvimento industrial, de turismo, de abastecimento e de transportes, com ênfase especial para os Planos Diretores Físico-territoriais. Projetos urbanos específicos como: projetos de cidades industriais, distritos, áreas, zonas ou centros industriais, projetos centrais de abastecimento, centros cívicos e/ou administrativos, centros turísticos de sistemas e terminais viários urbano, de redes de água, esgoto sanitário, pluvial e drenagem- (mediante consulta prévia ao Sistema Financeiro de Saneamento), de sistemas de suprimento de energia elétrica e telecomunicações, de equipamentos comunitários- (de iniciativa oficial), de projetos de renovação urbana, de arquitetura e de engenharia (vinculados aos planos de desenvolvimento urbano) e projetos de paisagismo. Projetos necessários ou decorrentes dos Programas da CDU, como o projeto CURA, PRODEPO, FUNDURBANO, FIIURB, FINURB, etc. (convênios com a CEF). Programas de qualificação profissional e/ou de treinamento (mediante consulta prévia a CDU). Programa de assistência técnica de capacitação administrativa e/ou institucional (mediante consulta prévia à CDU), tais como: programas especiais de processo de planejamento, de elaboração e implantação de cadastros técnicos e fiscais, de reforma administrativa e de legislação. Outros planos, programas e projetos, a exclusivo critério do BNH, mediante consulta prévia à CDU. (Manual nº 01 do FIPLAN- Financiamento para o Planejamento Urbano - (Governo do Estado de São Paulo - Secretaria de Economia e Planejamento, 1976, p. 5-6, grifo nosso).

Como se observa, o tema da indústria estava presente de forma destacada, sendo o que mais atravessou as cidades, orientando o processo de urbanização e atraindo as mazelas que causaram as maiores preocupações dos técnicos do planejamento no período estudado,

além do que, o tema da indústria era visto como orientador de decisões sobre o ordenamento econômico, que, em muitos casos, definia até o desenho da cidade.

Verifica-se desta forma que o objetivo do programa FIPLAN era:

[...] o financiamento de planos, programas e projetos ligados ao desenvolvimento urbano. [...] objetiva ainda, complementarmente, evitar dispersão de recursos e assegurar o controle indireto do engajamento municipal, quer prevenindo ônus demasiado, inoportuno e desnecessário, quer objetando programações suntuárias. (Manual nº 01 do FIPLAN- Financiamento para o Planejamento Urbano- (Governo do Estado de São Paulo - Secretaria de Economia e Planejamento, 1976, p. 3).

No trabalho de Moreira e colaboradores (1975) observamos como saldo da experiência adquirida nos cinco anos de atuação que metodologia utilizada pelo CEPAM na elaboração dos planos estava cada vez mais próxima da realidade dos municípios, mas, ainda assim, a metodologia apresentava algumas deficiências levando à necessidade de sua reformulação, sendo a principal lacuna metodológica a dificuldade de “integrar o trabalho desenvolvido pelo planejador - funcionário com o poder político no município”. (MOREIRA et al, 1975, p. 8).

O CEPAM considerava a decisão política o ponto de partida para o desenvolvimento da ideia do planejamento e ao planejador caberia as alternativas técnicas para a implantação dessa política, em que deveria prevalecer as intenções do Prefeito para sua administração. Mesmo o plano sendo de caráter técnico, o planejamento, como já sinalizou Lafer (1973) é uma decisão política. Por essa razão, o técnico deveria mediar a intenção e a sua exequibilidade, considerando a viabilidade de recursos e de instrumentos de execução.

Montou-se, então, um curso para organizar esta ‘nova sistematização’, em que participaram técnicos como “Dalmo do Valle Nogueira Filho; Antônio Cláudio Moreira Lima e Moreira; Domingos Theodoro Azevedo Neto, Luis Carlos Costa e Flávio Villaça” (MOREIRA et al., 1975), cujo trabalho se estabeleceu em 4 etapas, sendo a primeira a elaboração do estudo preliminar; a segunda, a checagem de programação; na terceira está a elaboração do Plano de Ação do Prefeito e, na quarta, se discutia os instrumentos necessários à implantação e orçamento dos programas. No anexo III “Notas sobre a aprovação do plano”, do trabalho/Documento apresentado por Moreira et al. (1975, p. 28 - Anexo III), “A aprovação do PDDI pelo CEPAM tem caráter puramente técnico e metodológico [...]”.

Em 1973, o SERFHAU expediu o seu Boletim nº 68 que traz um balanço das atividades realizadas. (BRASIL, MINTER, 1973). A portaria nº 214 de 11/06/1969 indicava o interesse em se organizar o planejamento em escalas municipal e regional, buscando harmonia entre o esforço do Governo Federal e a atuação do município; com isso, a “assistência à modernização local deveria ser realizada sob pena de perder-se o esforço desenvolvimentista do Governo Central”. (BRASIL, MINTER, 1973, p. III). Naquele momento dois objetivos foram fixados: “I) Implantar o processo de planejamento nos municípios selecionados (em número

de 455, mais o Distrito Federal e o Estado da Guanabara), II) Executar os programas setoriais indicados como prioritários nos planos elaborados”. (BRASIL, MINTER, 1973, p. III). Aqui já percebemos a magnitude dos programas, a pensar no seu raio de abrangência.

Desta forma, o SERFHAU ampliava suas atividades, ao mesmo tempo em que criava e aperfeiçoava sua metodologia de planejamento de forma pioneira, uma vez que tal feito havia sido discretamente trabalhado por alguns poucos centros urbanos. Quando o SERFHAU absorve as atividades do SENAM (Serviço Nacional dos Municípios), com o Decreto 66.882/1970, concebe uma metodologia para treinar profissionais ligados a órgãos governamentais, sobretudo os servidores municipais e as empresas privadas que lhes prestam consultoria, passando a erigir um rico acervo para auxílio aos municípios, o que inclui um acervo editorial com textos, obras, boletins, disponível para atender a todos os municípios brasileiros.

Sobre os Boletins Informativos do SERFHAU - BIS - eram enviados a cerca de 4.000 prefeituras e câmaras municipais em todo o Brasil, tendo sua distribuição alcançado várias autoridades interessadas.

Paralelamente, realiza o SERFHAU estudos e pesquisas de assuntos ligados ao planejamento possuindo uma biblioteca especializada em planejamento urbano local, de grande valor. E um dos projetos mais caros ao SERFHAU – o Centro de Informações para Desenvolvimento Urbano Local, constitui um banco de dados, capaz de processar e centralizar informações de interesse direto ao planejamento a nível municipal, regional ou nacional”. (BRASIL, MINTER, 1973, p. IV - V).

Certamente o programa, o sistema e as articulações do SERFHAU apresentavam diversos pontos frágeis, apesar do avanço do Serviço num momento em que o planejamento se expandia no país. O SERFHAU, cuja mentalidade de planejamento já havia sido totalmente incorporada, foi não apenas pioneiro, mas inovador e ousado nas suas ferramentas, abrangência e formulações, especialmente na formulação de planos, metodologia de planejamento, e assessoramento técnico para a formulação dos planos e projetos, o que levou o órgão a um patamar de permeabilidade dos e nos demais setores do governo, sobretudo os locais. Antes mesmo da implantação oficial das Regiões Metropolitanas em 1973, São Paulo, Belém, Fortaleza, Recife e Belo horizonte, já haviam sido contempladas com a elaboração de planos e projetos para as suas Regiões Metropolitanas e aumentavam as consultas e pedidos por financiamentos encaminhados ao Serviço.

O Serviço contribuiu para o aumento dos fundos de financiamento para investimentos em obras e serviços para atender o crescente desenvolvimento urbano local, orientando a criação da Secretaria de Articulação dos Estados e Municípios (SAREM) e a criação de suas superintendências regionais. “O SERFHAU montou uma estratégia nacional de planejamento urbano local, e a ela vem somando experiência e dando continuidade, num esforço que pode

fugir a muitos, mas que tem enfatizado a necessidade de planejar e dar consistência ao processo” (BRASIL, MINTER, 1973, p. IX).

Quanto ao FIPLAN - Fundo de Financiamento de Planejamento Local Integrado, gerido pelo SERFHAU, deveria ser aplicado exclusivamente na elaboração de planos, conforme consta no art. 25 do Decreto nº 59.917 de 30/12/1966: “Os recursos do Fundo terão como destino exclusivo o auxílio às entidades locais para a elaboração de seus planos de desenvolvimento local integrado, sendo vedada a sua aplicação em gastos administrativos dos organismos locais de planejamento”. (BRASIL, 1966). Inicialmente vinculado ao SERFHAU, o FIPLAN foi agente financiador de pesquisas e estudos voltados à melhoria da qualidade da vida urbana, passando a ser operado pelo BNH após a extinção do SERFHAU. Assim, em 1974 com a extinção do SERFHAU, parte de suas atribuições foi conferida à CNPU - Comissão Nacional de Regiões Metropolitanas e Política Urbana, sendo esta criada na mesma época, ainda que no âmbito da operacionalidade a Carteira de Desenvolvimento Urbano do BNH faria esta função, além de promover estudos e pesquisas de planejamento, funcionando como um órgão direcionado a estas atividades.

Destaca-se aqui que, quando da extinção do SERFHAU, o BNH passa diretamente a orientar e proporcionar meios financeiros para realização de uma série de estudos e pesquisas voltados para os temas da habitação e desenvolvimento urbano, orientando nossa ideia de uma inércia de elaboração do planejamento integrado após 1974/75.

Após 1978 o “... BNH... especialmente colaborando com a CNPU – Comissão Nacional de Regiões Metropolitanas e Política Urbana. Tal colaboração, que se ampliou no correr dos anos, levou o BNH a realizar estudos específicos sobre mecanismos tributários e de controle do uso do solo, de modo a se poder reforçar o poder público municipal, naquelas tarefas que são de seu peculiar interesse e a patrocinar congressos e seminários para a discussão do tema.” (BNH, Relatório de Atividades, 1978, p. 10 *apud* LUCHESE, 2004, p. 44).

O BNH geria os recursos do SFH o que possibilitava o florescimento de uma política de financiamento mais ampla e abrangente. O incentivo de empréstimos e poupanças passaram a ser atrativos e apresentar condições para a implementação da política habitacional que se ampliava abarcando, ainda, todo um panorama voltado para a política urbana. Desta forma, o BNH financia a produção habitacional em nível nacional, além de implantar, a partir de 1968, serviços de saneamento básico, com linhas de financiamento para projetos de urbanização, em diversas escalas. Em 1968, foi criado o FINASA - Financiamento ao Saneamento, com uma das vertentes da política de desenvolvimento urbano e absorvia, em 1974, cerca de aproximadamente um terço dos recursos a serem destinados ao desenvolvimento urbano. Tanto a questão da habitação, quanto a disseminação de obras de

saneamento (sobretudo abastecimento de água), recebiam os recursos do governo federal. Azevedo, ao analisar a atuação do BNH aponta que:

A motivação principal para a criação do Banco Nacional da Habitação foi de ordem política. Segundo os mentores do BNH, o desempenho marcante na produção de casas populares, deveria permitir ao regime militar emergente, obter a simpatia de largos setores das massas que constituíram o principal apoio social do governo populista, derrubado em 1964. (AZEVEDO, 1988, p. 109).

Destacamos aqui que a ideia de se atrelar moradia com serviços complementares e básicos, como é o caso de obras de saneamento e urbanização, estava vigente já na década de 1940 quando foi aprovado o Decreto que institui a Fundação da Casa Popular, “A Fundação gozará das isenções que cabem à Fazenda Nacional no que concerne à tributação de seus bens e das que às autarquias assistem no tocante ao uso de serviços públicos”. (Decreto Lei nº 9.218, de 01/05/1946, art. 14).

No início dos anos 60, a crise urbana e habitacional se aprofundou num país que se industrializava e se urbanizava de modo acelerado e que passava por um forte processo migratório do campo para as cidades sem que se tivesse desenvolvido nenhuma política estruturada para enfrentar a nova situação. Instituições criadas nos anos 30 e 40, como os IAP's e a FCP, mantinham-se por inércia e conveniência política (eram controlados pelo PTB, partido que fazia parte da coligação governamental), embora não tivessem nenhuma possibilidade de executar uma ação consistente para no campo da habitação e, menos ainda uma política habitacional. (BONDUK; KOURY, 2007, p. 3).

Consta que o SERFHAU havia elaborado, até 10-09-1973, 281 documentos relacionados ao planejamento municipal, além de 35 documentos aguardando liberação de financiamento, e outros 61 em elaboração, somando 377 projetos distribuídos pelo país. No seu anexo, relaciona os trabalhos da seguinte forma:

Tabela 2.9 - Relação de Documentos elaborados pelo SERFHAU

DOCUMENTOS CONCLUÍDOS INSTRUMENTOS	QUANTIDADE	POPULAÇÃO ATINGIDA	ÁREA (Km²)
Termo de referência	73	10.719.903	667.537
Relatórios preliminares	148	4.217.675	1.824.480
Planos e projetos	60	19.805.362	314.223
DOCUMENTOS EM ELABORAÇÃO	-----	-----	-----
Termo de referência	28	5.356.323	323.046
Relatórios preliminares	25	773.813	26.626
Planos e projetos	28	12.440.884	65.247
PLANOS E PROJETOS EM ESTUDOS PARA FINANCIAMENTO	-----	-----	-----
Planos-----10	-----	-----	-----
Projetos --25	-----	-----	-----

Fonte: BRASIL, MINTER, 1973, Anexo I. (reorganizado pela autora)

Buscando capacitar as administrações municipais na organização de suas questões tributárias, o SERFHAU desenvolveu estratégias para elaboração do CTM - Cadastro Técnico Municipal, que compreende “um conjunto de arquivos que contém registro de dados de base imobiliária urbana dentre as quais o Cadastro Imobiliário, Cadastro de Produtores e Prestadores de Serviços e o cadastro de usuários de serviços públicos municipais (água, esgoto, etc.), básicos para arrecadação dos tributos de competência municipal”. (BRASIL, MINTER, 1974).

Considera-se o CTM um importante legado que se desdobra até os dias atuais nas administrações municipais e tem sido ferramenta fundamental no processo de organização física de territórios. No ano de 1970, um documento conhecido como “Instruções experimentais para elaboração e apresentação dos Planos de Ação Imediata de desenvolvimento local e integrado” (BRASIL, MINTER, 1970), constitui-se como trabalho de elaboração de instruções especiais a construção de cadastros técnicos municipais.

Trata-se de Instruções Experimentais que “destinam-se a orientar e normalizar a elaboração e a apresentação de ‘Planos de Ação Imediata’ de conformidade com as determinações da Coordenação Nacional do Programa de Ação Concentrada (PAC) do Ministério do Interior - Portaria Ministerial nº 214 de 11/06/1969”. (BRASIL, MINTER, 1970, p. 3). Interessa-nos aqui, ressaltar as contribuições deste documento na elaboração do Cadastro

Técnico enquanto instrumento que orientou o planejamento urbano Integrado, desde os anos 1970.

Quando previsto em financiamentos de Planos Integrados pelo SERFHAU, deveriam conter a Planta Cadastral de Área Urbana, Cadastro Imobiliário Urbano, dentre outros componentes. Ao Setor de Informações Cadastrais caberia manter o cadastro atualizado e fornecer plantas cadastrais para desenvolvimento de projetos, obras e serviços públicos.

Embora fazendário, este cadastro fomentou a ordem da área urbana prevendo plantas cadastrais de melhoria, “programação de obras de infraestrutura, abastecimento de água, esgotos, galerias, iluminação, calçamento, arborização [...]”. Este cadastro “deverá consubstanciar-se de instrumentos diversos, vinculados entre si”. (BRASIL, MINTER, 1970, p. 41-43). Previa-se a especificação para o Cadastro Imobiliário Urbano, o qual deveria construir-se de um inventário completo do patrimônio urbano do município, constituído por instrumentos diversos, vinculados entre si.

Ainda na busca de soluções para os problemas urbanos, vislumbrou-se a necessidade de uma coordenação global para aplicação de recursos para o planejamento urbano. A coordenação teria um papel político e deveria acontecer no âmbito interministerial. Com isso, o governo propôs o estabelecimento da união de esforços do Ministério do Interior e o do Planejamento no sentido de vincular projetos a serem financiados a aplicados nas regiões metropolitanas.

As novas medidas deveriam estar subordinadas aos planos metropolitanos de desenvolvimento local integrado, quando já estivessem elaborados. Com isso, o Centro de Planejamento Metropolitano (CPM) do SERFHAU já tinha estudos preparados, aproveitando a experiência técnica e financeira do órgão nas questões referentes aos problemas urbanos, sobretudo nas regiões metropolitanas. “O SERFHAU atuava como intermediário entre a solicitação de recursos e as entidades detentoras de recursos. (BRASIL, MINTER, 1974, p. VIII).

A escassez de recursos financeiros não era a principal dificuldade enfrentada, com generalizada limitação do número de técnicos para controlar sua aplicação segundo os critérios dos programas, da política e dos projetos locais integrados implantados ou em elaboração. Assim, o SERFHAU, enquanto órgão central no campo do planejamento local integrado, tinha grandes limitações para desempenhar o papel esperado, no “treinamento de recursos nesta área e no financiamento e acompanhamento de planos locais integrados”. (BRASIL, MINTER, 1974, p. VIII).

O Decreto 66.882/1970, como já vimos, transferiu ao SERFHAU a competência e atribuição sobre a assistência técnica aos municípios que, até esse momento, era de responsabilidade do SENAM (Serviço Nacional dos Municípios); dentre seus principais

projetos destaca-se os Municípios-Escolas Itinerantes que reunia um grupo de técnicos treinados para a elaboração de trabalhos de reformas destes municípios e como o SERFHAU era responsável pelo planejamento local e integrado, incluiria aos Municípios-Escolas Itinerantes profissionais voltados para o planejamento com vistas para os aspectos físico-territoriais e urbanísticos como aprimoramento metodológico para as teorias dos cursos ministrados.

Esta 'conexão' entre as atividades contribui para uma melhor compreensão das regiões em que se encontravam os municípios, bem como para melhorar a eficácia de vários serviços em andamento, inclusive aqueles ligados ao cadastro fiscal e imobiliário. Desta forma, mais uma vez o SERFHAU atua através dos Municípios-Escolas Itinerantes, na busca da eficácia do planejamento municipal e organização administrativa dos municípios, dadas as suas especificidades.

A respeito disso, o Boletim Informativo do SERFHAU, assim se manifesta:

Podemos concluir que não devem existir regras fixas, senão gerais e ditadas pela legislação própria, para fixação do perfil administrativo e institucional dos municípios, uma vez que cada caso deve ser objeto de cuidadoso estudo à luz das peculiaridades que o distinguem em comparação com as características gerais, e merecer uma programação adequada. (BRASIL, MINTER, 1974, p. XI).

Sobre a Cooperação Técnica Internacional, de acordo com Boletim Informativo SERFHAU (1972), a OEA - Organização dos Estados Americanos já havia destacado em seu escritório 3 técnicos (nas dependências do SERFHAU), para desenvolver serviços e disponibilizar conhecimento em favor do aprimoramento das atividades do SERFHAU; dentre esses trabalhos podemos destacar o I Curso Interno de Introdução ao Planejamento Integrado, com objetivo de formular uma política de desenvolvimento urbano e de instalar uma Política Nacional de Desenvolvimento Urbano PNDU. Mediante convênio firmado entre as duas entidades, ficam no SERFHAU 2 técnicos da Universidade de Edimburgo, para assistir os trabalhos em andamento. O PADCO - Planning and Development Collaborative International já acompanhava a assistência técnica aos trabalhos prestados.

Em relação ao PDDI, cada um de seus conteúdos específicos variaria de acordo com o patamar que cada Prefeitura alcançasse dentro do processo de planejamento, considerando seus diversos setores e atividades, bem como os seus problemas ligados ao desenvolvimento municipal.

O caráter integrado do PDDI se dá pela sua orientação para um conjunto de diretrizes que inclui programas de ação, envolvendo variados setores municipais e suas atividades, inclusive com fins de atuação nos meios territorial, administrativo-financeiro e econômico-

social. Isso legitimaria o caráter integrado do planejamento e o plano como um documento técnico que se destina para tal.

Mediante a elaboração do documento denominado “Roteiro para Elaboração do Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado”, preparado pelo CEPAM, verificamos, a constituição do plano:

Tabela 2.10 - Roteiro para Elaboração do Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado

DEFINIÇÕES DO PDDI - Clementina de Ambrosio, 1972
a - o conhecimento da realidade local, seus problemas, possibilidades e potencialidades
b – os objetivos e diretrizes adotados para orientar o desenvolvimento do município durante determinado prazo;
c – as medidas programadas pela Prefeitura para concretizar no menor prazo os objetivos de desenvolvimento consubstanciados no Plano de Ação do Prefeito.

Fonte: Elaborado a partir do documento “O Planejamento Local nos Municípios do Estado de São Paulo”, Clementina de Ambrosio. (CEPAM, 1972, p. 3).

De acordo com o CEPAM, os objetivos específicos do PDDI, são:

[...] definir uma política de desenvolvimento do Município e fixar diretrizes do desenvolvimento a médio e longo prazo; estabelecer os programas de que o governo municipal se propõe executar para consecução das diretrizes definidas, e que serão desenvolvidos a posteriori através do projeto que por sua vez compreendem estudos da viabilidade, anteprojeto e projeto executivo; consolidar um processo permanente de planejamento municipal que assegure coerência entre os Planos gerais a longo prazo, os programas setoriais de médio prazo, o orçamento plurianual de investimentos e orçamento anual, bem como seja capaz de elaborar, desenvolver e assegurar a implantação do projeto recomendado no PDDI. (CEPAM, s/d., p. 13).

O documento organizado (CEPAM, s/d, p. 11) intitulado “Diagnóstico do PDDI”, para orientar a metodologia para as equipes dos municípios “encarregados da elaboração do Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado-PDDI”, foi desenvolvido para pequenos municípios, com população não superior a 50.000 habitantes, nos quais os cursos do CEPAM estariam voltados para a elaboração do PDDI. Os elaboradores do documento tinham a clareza de que, pelo fato das equipes municipais não estarem “familiarizadas” com as ações de planejamento, o que se veria era uma aproximação com as metodologias propostas e não sua aplicação integral, o que leva a compreender que este planejamento estivesse também vinculado a especialistas que pudessem dominar as técnicas de planejamento necessárias para suprir as deficiências identificadas nesses municípios.

Cumprido destacar que, segundo o Roteiro para Elaboração do Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado, o PDDI deveria conter: “Estudo preliminar; diagnóstico; plano de diretrizes; Instrumentação do Plano e Plano de Ação do Prefeito”. (CEPAM, s/d, p 11)

Embora a decisão de planejar seja política (SCHERER, 1994), a elaboração dos planos, considerado como uma ação essencialmente técnica, evidencia o trabalho de equipes de planejamento engajadas na sua implantação como um processo contínuo, cujos cursos introduzidos pelo CEPAM foram essenciais para a implantação e disseminação deste processo.

O CEPAM, órgão da Secretaria do Interior do Governo do Estado de São Paulo, foi criado pelo Decreto nº 49.092, a fim de prestar assessoria aos Municípios [...] do Estado de São Paulo no cumprimento da legislação, tributação, organização administrativa, orçamento programa e planejamento local. Para alcançar esse objetivo realiza estudos e pesquisas sobre assuntos de interesse municipal, assim como cursos e seminários, elabora documentos e responde a questões específicas propostas pelos Municípios. Por princípio ele não realiza nenhum trabalho para o Município, mas, assessora e prepara instrumentos para que a administração municipal resolva progressivamente, por si mesma, seus problemas. Dentre as várias tarefas que cabe ao governo municipal, está a elaboração do seu Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado. (MOREIRA *et al.*, 1975, Anexo 1, nota de rodapé indicada abaixo como registro).

Pela complexidade e contraditório da questão, consideramos fundamental revisitar posicionamentos críticos da historiografia, que nos permitem construir um panorama sobre as visões sobre o período e as práticas de planejamento aqui estudados. “Claro está que a planificação regional assegurará o estabelecimento de uma ordem de prioridades, segundo a qual sejam escolhidas as diferentes áreas e a ordem em que devem ser atendidas”. (SANTOS, 1965, p. 147).

É importante destacar que com o avanço de nossas análises não identificamos materiais do campo técnico que sugerisse o mal funcionamento do SERFHAU. Dessa forma, pareceu-nos importante proceder à leitura acima construída em torno dos documentos de criação, regulamentação e informação sobre o SERFHAU, no sentido de auxiliar-nos na verificação da importância da assistência técnica prestada aos municípios dentre suas atribuições.

O material produzido à época como apostilas, livros, boletins, memoriais de dados estatísticos, legislação sobre o planejamento integrado, durante os onze anos de vigência do SERFHAU, constituem documentos de fontes primárias para a pesquisa e constituem importantes ferramentas para extrair questões importantes deste emblemático momento em pleno regime militar. Contudo, a institucionalização do urbanismo e do planejamento urbano no Brasil desperta o interesse de pesquisadores e estudiosos num momento posterior, inclusive que precede à liquidação do SERFHAU e insere novos olhares, inclusive com acirramento crítico e analítico mais profundo, com repertório de quem participou desse momento.

Apontamos o trabalho de Ferrari, que em 1977 publicou a bibliografia Curso de planejamento municipal integrado reestruturado a partir de apostila elaborada inicialmente por estudantes e posteriormente corrigida por equipe preparada para tal fim. A obra busca as definições básicas sobre o planejamento integrado, considerando o termo apenas enquanto valor didático. Para Ferrari (1997), o “planejamento não é um fim em si mesmo. É um meio para se atingir um fim [...] o processo de planejamento uma vez implantado não termina nunca” (FERRARI, 1997, p. 4). “O repertório linguístico e de símbolos utilizado pelo planejador constitui a essência da leitura e de sua mensagem” (FERRARI, 1977, prefácio). Para Ferrari, há uma importância em se uniformizar termos para a compreensão dos fenômenos e processos, especialmente nos estudos e do planejamento urbano.

Ressaltamos que o referencial historiográfico aqui indicado foi utilizado segundo sua contribuição e relevância à temática abordada, considerando as potencialidades de cada obra e as divergências ou contradições nelas presentes.

Muitos profissionais e especialistas traduziram seus conhecimentos em forma de amplo material de informação e orientações para a elaboração do planejamento urbano, uma vez que alguns trabalhos se converteram em relatórios, apostilas com metodologia, projetos urbanísticos e planos de melhoramentos. Exemplos desse tipo de material são os Cadernos para a Administração Pública (1969, nº 74), indicando a Organização Administrativa para o Planejamento Municipal, escritos por Celso Ferrari e Rubens M. Pereira, que buscam mostrar a necessidade de reformas profundas nas estruturas administrativas arcaicas que careciam de uma reestruturação em face do desenvolvimento do país.

Num momento de intensas transformações econômicas e políticas do cenário nacional, a ideia de planejamento municipal intensificava-se. Na visão de Pereira e Ferrari (1969), “o desenvolvimento econômico do País como um todo, de uma região ou de um Estado, é o condicionamento básico de uma experiência bem-sucedida de planejamento municipal”. (PEREIRA; FERRARI, 1969, p. XI).

Em nível federal, vários organismos foram criados, a partir da década de 50, para planejar a ação governamental. É o caso do Ministério do Planejamento, da SUDENE, da SUDAM, do SERFHAU e outros. Em nível estadual, pode-se afirmar que todos os Estados brasileiros possuem hoje organismo de planejamento, sob as mais variadas formas [...]. Em nível municipal, o fenômeno se repete de forma muito mais diversificada e isolada, sem permitir ainda, qualquer análise sistemática. (PEREIRA; FERRARI, 1969, p. XII).

Do ponto de vista das tratativas e temas abordados nos planos, que em sua época, seriam a representação e instrumento mais destacado do planejamento naquele momento, Ferrari e Pereira (1969), em suas análises, considerou como ultrapassada a fase do planejamento que se dobrava tão somente à área Urbana e voltada para os seus aspectos de circulação e

zoneamento, acreditando que o planejamento deveria se voltar para os aspectos de organização social e para as condições político- administrativa dos municípios.

No seu conjunto, na concepção do plano leva-se sempre em conta o tríplice aspecto da realidade: econômico, social e físico ou territorial. Os problemas sociais se entrelaçam de modo tal que qualquer plano que não atente, conjuntamente, para esse aspecto complexo da realidade, tem poucas probabilidades de ser bem-sucedido. [...]. (FERRARI; PEREIRA, 1969, p. 3-4).

Reiteramos que essa questão incomoda também Azevedo (1976) que em suas análises afirma que os conteúdos dos planos eram predominantemente de enfoque urbano e voltados para os aspectos físico-territoriais, mas sobre Azevedo, retomaremos no momento oportuno, no item 2.4 deste capítulo.

Mas, em relação a questões escalares a serem observadas e trabalhadas, os Anais do VI Curso Intensivo e Planejamento Urbano Local¹³, organizado pelo SERFHAU, buscou trabalhar uma visão de desenvolvimento local, numa ótica regional, levando à publicação de experiências ocorridas não somente em diversas regiões do Brasil, mas também de países como a Colômbia.

A crítica aos planos, bem como ao planejamento gerido pelo SERFHAU, merece uma especial atenção e assim faremos uma leitura à luz dos autores selecionados, apoiando-nos em referências que se desdobram sobre o tema cuja produção abarca o período de vigência do SERFHAU, bem como escritas posteriormente à sua liquidação.

Villaça (1999) divide a história do planejamento urbano no Brasil em três períodos, considerando que o primeiro se inicia no final do século XIX (1875) marcado pelos planos de melhoramento e embelezamento, se estendendo até 1930 e o segundo período se inicia na década de 1930 marcada pelos “problemas urbanos” e vai até a década de 1990, e o terceiro período, a partir daí “marcado pela reação do segundo” (VILLAÇA, 2010, p. 182). O “Plano Diretor” se difunde no Brasil a partir da década de 1940, mas foi substituído por outros nomes a partir da década de 1960. [...]. (VILLAÇA, 2010, p. 187).

[...] a partir da década de 1950 desenvolve-se no Brasil um discurso que passa a pregar a necessidade de integração entre os vários objetivos (e ações para atingi-los) dos planos urbanos. Esse discurso passou a centrar-se (mas necessariamente a restringir) na figura do plano diretor e a receber, na década de 1960, o nome de planejamento urbano ou planejamento urbano (ou local) integrado. A consciência da necessidade da integração na verdade pode ser detectada desde o início deste século e passou a ser o denominador comum desse tipo de planejamento. Isso não quer dizer que a integração

¹³ Os anais do curso apontam para uma série de textos descritos no sumário como “Textos Básicos do Curso”, que inclui ainda tratativas sobre o PLANASA - Plano Nacional de Saneamento, A experiência da SUDENE, dentre outros.

tenha sido seguida; muito pelo contrário, na quase totalidade dos casos não foi além do discurso [...]. (VILLAÇA, 2010, p. 177).

Esses planos foram elaborados de maneira totalmente diversa dos planos do século passado e do de Prestes Maia. Enquanto estes consolidavam o pensamento dominante em sucessivas administrações municipais e estaduais, sendo elaborado dentro das prefeituras, os superplanos são peças da mais pura tecnocracia, elaborados por especialistas de escritórios privados. Essa prática dominou o período do Serfhau. (VILLAÇA, 2010, p. 216).

Villaça, quando mostra o panorama do planejamento urbano no Brasil, metodologicamente estuda sua história do “presente para o passado e não o contrário. Parte-se do planejamento urbano tal como tem sido apresentado pelo discurso dominante contemporâneo, sua concepção mais convencional, e procura-se entender o seu processo de constituição, suas determinações.” (VILLAÇA, 2010, p. 181).

Dentro do percurso histórico acerca do planejamento estudado por Villaça, este identificou que sempre houve a ação do estado “sobre o espaço urbano, ora indicando um produto, ora um processo” (VILLAÇA, 2010, p. 181), mas é fato que “não se deve considerar que, no Brasil, os planos diretores correspondam às políticas públicas municipais”. (VILLAÇA, 2010, p. 180).

Esvaziado ele seu conteúdo e reduzido a discurso, alteram-se os conceitos de “plano” e “planejamento”. O planejamento urbano no Brasil passa a ser identificado com a atividade intelectual de elaborar planos. Uma atividade fechada dentro de si própria, desvinculada das políticas públicas e da ação concreta do estado mesmo, mesmo que, eventualmente, procure justifica. Na maioria dos casos, entretanto, pretende, na verdade, ocultá-las. (VILLAÇA, 2010, p. 222).

Pelo menos durante cinquenta anos - entre 1940 e 1990 - o planejamento urbano brasileiro encarnado na ideia de plano diretor não atingiu minimamente os objetivos a que se propôs. A absoluta maioria dos planos foi parar nas gavetas e nas prateleiras de obras de referência. A maioria dos pouquíssimos resultados que produziram é marginal nos próprios planos e mais ainda na vida das cidades às quais se referiram. (VILLAÇA, 2010, p. 224).

Villaça ainda em suas análises questiona como se daria a efetividade dos planos, tendo em vista seus sucessivos fracassos. Sua crítica se direciona ao planejamento, aos planos e às práticas de profissionais e afirma que na maioria das vezes os planejadores atuam paralelamente às reais necessidades das cidades.

Os planejadores passam a ser encarados como profissionais encarregados de pensar - apenas pensar - sobre a cidade e são de tal maneira afastados da administração e dos problemas reais que comumente são rotulados de “poetas”. Na verdade, dada a alienação a que foram atirados, as vezes o são realmente. (VILLAÇA, 2010, p. 222).

Para Villaça (2010) ainda que a Lei nº 6.766/79 fosse o instrumento mais próximo de regulação do solo urbano, não se pode considerá-la como um mecanismo de planejamento e neste sentido, pode dizer que “o SERFHAU pretendeu (sem conseguir) estimular o planejamento urbano no Brasil, pois quis estimular os planos individuais de cada cidade”. (VILLAÇA, 2010, p. 172).

A tese de Villaça (2010, p.182) é de que, enquanto ideologia, é possível compreender a produção e principalmente a reprodução no Brasil, nos últimos 50 anos, do planejamento urbano, “cristalizado na figura do plano diretor”.

Sustenta-se também que as constantes mudanças de nome, de metodologia de elaboração e ele conteúdo dos planos ao longo de sua história, foram estratégias dos quais as classes dominantes lançaram mão para renovar a ideologia dominante e com isso contrabalançar a tendência de enfraquecimento de sua hegemonia, contribuindo assim para sua manutenção no poder e para o exercício da dominação. (VILLAÇA, 2010, p. 182).

“Desenvolveu-se a ideia dominante de que os problemas urbanos derivam da falta de planejamento de nossas cidades. A ideia de “caos urbano” tornou-se um lugar-comum, e sua causa era a falta de planejamento. Dezenas e dezenas de planos foram elaboradas, como vimos, mas eles podem ter conseguido tudo, menos reduzir o caos e os problemas urbanos. Os planos passam a valer por si sós, e não pelos seus resultados, como vimos no item “O plano como produto intelectual” Essa autonomização dos planos, seu descolamento da realidade, se insere na produção de um enorme arsenal de ideias sobre a cidade e sobre o planejamento urbano que se alimentam de si próprias, pois não têm nenhuma vinculação com a realidade. É o planejamento urbano enquanto ideologia que dominará - e ainda domina - o planejamento urbano no Brasil”. (VILLAÇA, 2010, p. 227).

Na visão de Villaça (2010, p. 221), “O plano de políticas e diretrizes gerais para posterior detalhamento é o plano predestinado à prateleira”.

Quando escreveu sobre o uso do solo urbano, como especialista colaborador do CEPAM, Villaça (1978) entende que as restrições diretas e indiretas no sentido de elaborar os planos, estavam mais ligadas às intenções de captar recursos e auxílios financeiros, do que com o planejamento propriamente dito, que se estabeleceria na figura do plano:

Paradoxalmente, entretanto, a própria Lei Orgânica dos Municípios do Estado de São Paulo (Decreto-lei complementar nº 9, de 31/12/1969) não obriga o Município sequer a elaborar seu Plano Diretor; isso foi considerado indevida interferência em assunto de seu peculiar interesse. O Estado apenas se reservou o direito de não auxiliar os Municípios que não elaborarem aquele plano. O art. 1º das Disposições Transitórias daquela Lei Complementar, assim diz: Nenhum auxílio financeiro ou empréstimo será concedido pelo Estado ao Município que, até 31 de dezembro de 1971, não tiver seus programas de ação baseados em um Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado, ainda que simples, mas orientado para um gradativo aperfeiçoamento, comprovando que o Município iniciou um processo de planejamento permanente (VILLAÇA, 1978, p. 62-63).

Para Villaça (1978, p. 62), “inúmeras características da terra interessam ao planejamento territorial urbano, tais como: estrutura fundiária; preço; localização; atividades sobre a terra; melhorias sobre a terra”, mas naquele momento, a terra urbana permanece desconhecida e a grande ausente do nosso planejamento urbano e da problemática a ele vinculada.

Dentre os trabalhos orientados por Villaça, as pesquisas realizadas por Sarah Feldman também trazem ricas contribuições e reflexões sobre o período que analisamos. Para a cidade de São Paulo, Feldman discute o zoneamento numa perspectiva de análise do processo e formato de sua construção, onde este adquire o caráter de instrumento prioritário do planejamento municipal. Mesmo não sendo objetivo central de sua tese estudar a atuação do SERFHAU, este assunto se faz presente no trabalho com especial atenção no tópico: *1967-1972: A segunda configuração do planejamento em São Paulo*, onde trata das atribuições do SERFHAU e dos Planos nas mãos das empresas de consultoria. Para Feldman, embora o SERFHAU tivesse diversas atribuições (Lei nº 4.380/1964, art. 54), na década de 1970 o Serviço “cristaliza seu papel de órgão de assistência técnica, com a eliminação das atribuições coordenadas e redefinição de suas atribuições no campo do planejamento”. (FELDMAN, 2005a, p. 218).

“A própria inserção institucional do SERFHAU, vinculado ao Banco Nacional da Habitação e a um ministério (do Interior) não lhe permitiria, jamais, atuar com funções de coordenador e elaborador da política nacional no campo do planejamento local integrado”. (FELDMAN, 2005a, p. 217). Desta forma, este Serviço deveria ser constituído como um ministério e isso exigiria uma atuação política do SERFHAU. “Os planos elaborados não viabilizavam como instrumentos de direcionamento da ação do executivo, e resultam fundamentalmente como instrumentos de quadros técnicos para o planejamento urbano”. (FELDMAN, 2005a, p. 216).

Em Feldman (2010, p. 7), está presente a discussão do SERFHAU “como parte de um longo processo de institucionalização do urbanismo e do planejamento no Brasil, onde a efetividade não se dá de forma imediata, mas fragmentada, incompleta, e numa perspectiva temporal mais longa”.

Ainda que a criação do SERFHAU tenha permitido o aumento de municípios com planos, e dos órgãos de planejamento e das empresas privadas de consultoria, questionava-se se de fato havia sido ampliada a importância na efetividade da contratação do Serviço pelos órgãos públicos municipais e, mesmo, uma abertura para a participação de profissionais capacitados para a elaboração dos planos naquele momento. Assim, ao crescimento deste número de municípios como planos, “não corresponde nem o crescimento da importância do plano para as administrações municipais, nem a incorporação dos planos como

direcionadores do governo municipal, nem a capacitação das administrações para a elaboração dos planos”. (FELDMAN, 2005a, p. 228). No trabalho da autora, de 2010, identificamos eu que:

De modo geral, a discussão sobre os planos diretores elaborados e as instituições criadas no período do SERFHAU é marcada pela dualidade efetividade/ não efetividade e, no que tange à sua atuação, é recorrente a ênfase em seu caráter centralizador e autoritário, como produto do período militar [...]. Embora não se possa negar a importância da discussão sobre a efetividade e sobre as relações entre regime político e práticas urbanísticas, esta perspectiva dual coloca uma cortina de fumaça sobre os avanços, os limites e as ambiguidades deste processo, assim como sobre seu significado para o campo do planejamento e para as cidades”. (FELDMAN, 2010a, p. 5).

Feldman (2010a, p. 5), ainda aponta que alguns estudos sobre o SERFHAU, desenvolvidos após sua extinção indicam um “panorama das contradições que marcaram sua curta existência”. É o caso de Francisconi e Souza (1975) que “problematizam o quadro das políticas urbanas do Governo Federal naquele momento, qualificando-as como setorializadas e desintegradas”. (FELDMAN, 2010a, p. 5).

Sob a ótica do quadro jurídico-institucional, o ciclo de institucionalização do setor de urbanismo no Brasil é “marcado por dois períodos autoritários intercalados por um período democrático” (FELDMAN, 2010a, p. 7). As definições deste período podem ser vistas a partir de algumas evidências que envolvem questões como a existência, nas instituições de urbanismo, da ideia do planejamento como uma função de governo desvincilhada do cotidiano e das políticas do período de Vargas.

A crítica que vincula a atuação do SERFHAU e seu desempenho em relação ao BHN pode ser encontrada em Cintra (1978), que faz uma crítica em especial quando o autor identifica a atuação de muitos arquitetos e planejadores como “vendedores” e “agitadores” da temática urbana” (CINTRA, 1978, p. 202). Cintra (1978), ao analisar a relação estabelecida entre o SERFHAU e o BNH, no que tange às atividades e responsabilidades a serem empreendidas, afirma que:

Institucionalmente, o BNH encontrava-se muito próximo ao SERFHAU. Entretanto, foi o primeiro órgão a ignorar os planos e a filosofia de planejamento que o hábil superintendente do SERFHAU tentava implantar. Se o BNH deu o exemplo, não é de se surpreender que os outros órgãos o tenham seguido. (CINTRA, 1978, p. 208).

Em depoimento contido no trabalho de Cintra (1978, p. 207), Cole é enfático ao afirmar que durante os trabalhos no SERFHAU a ideia era que o planejamento fosse incorporado pelos municípios, destacando que “nossa ideia era a de que o setor imobiliário ia pressionar as prefeituras para planejarem. Mas o BNH não levava o negócio muito a sério”.

Para Cintra, mesmo com a saída de Cole, o SERFHAU ganha impulso emergindo propostas e “programas mais ambiciosos, tais como Plano de Ação Integrada (PAC), através do qual foram selecionados 457 municípios a serem planejados”. (CINTRA, 1978, p. 208). A escolha destes municípios era baseada e definida pelo porte do município, bem como pelo seu papel desempenhado ao nível regional.

Destaca-se que inicialmente o SERFHAU visava municípios com 50 mil Habitantes para a elaboração dos planos e estes deveriam apresentar um caráter integrado, sendo esta expressão utilizada no sentido que a integração deveria acontecer no sentido escalar entre planos locais, microrregionais, regionais, abarcando, por fim, a esfera nacional; a proposta de um planejamento local estava voltada para o desenvolvimento urbano de cada município planejado e isso colocaria o SERFHAU a um papel de destaque, considerando, ainda, outras ações do Serviço, o que inclui uma política de planejamento urbano com ações das iniciativas pública e privada. (CINTRA, 1978).

Feldman define como ambíguo o “fortalecimento da atividade de planejamento no interior da administração pública e o favorecimento das empresas de consultoria persiste ao longo de toda a existência do SERFHAU” (2010a, p. 9). Assim entende, pois “tanto a criação de órgãos de planejamento, como a preparação especializada e a reciclagem de quadros técnicos do serviço público para o planejamento persistirá paralelamente ao financiamento de planos elaborados pelas empresas de consultoria”. (2010a, p. 9)¹⁴.

Quando da criação do SERFHAU a assistência técnica potencializou, inicialmente, os programas habitacionais de interesse social. “Em 1971 o SERFHAU contava em seu cadastro, criado para disponibilizar aos municípios interessados em contratar a elaboração de planos, 2412 técnicos e 257 escritórios especializados em planejamento”. (FELDMAN, 2005b, p. 18). O ensino do planejamento nos cursos de pós-graduação nas universidades públicas foi a ponte de ligação entre estas e o SERFHAU, possibilitando a formação de quadros profissionais.

[...] o arranjo que se materializa através do SERFHAU, entre instituições de assistência técnica aos municípios, órgãos de planejamento na administração pública e planos elaborados por empresas privadas de consultoria, encontra as condições para se realizar na concepção de planejamento que tem como principal característica o divórcio entre atividade técnica e ação política e cotidiana da administração. Nesse sentido, podemos entender o SERFHAU como instituição que consubstancia através do papel assumido pelas empresas de engenharia consultiva, de forma radical, a tecnificação do urbanismo implementada, no Brasil, desde os anos 1930. (FELDMAN, 2010a, p. 19).

¹⁴ Veremos mais adiante em Vizioli (1998), entrevistando Maria Adélia de Souza, a ideia de que, em grande parte, a responsabilidade pelo “fracasso” do SERFHAU seria atribuída a essas empresas.

Sarah Feldman aponta que apesar da incongruência apresentada dentre os planos vinculados ao SERFHAU era possível identificar aspectos bem positivos, senão relevantes pela sua significância, pelo menos pela cultura de planejamento que foram capazes de incentivar, considerando que é possível este resultado paradoxal numa leitura que, na visão de Feldman, “os projetos resultantes dos planos executados foram pouco significativos, mas o resultado relativo à criação de uma mentalidade ou do sistema de planejamento teve saldo positivo”.(FELDMAN, 2010a, p. 5).

Numa avaliação do sistema de planejamento do período, considerando o SERFHAU, os municípios e as empresas consultoras avaliam como inadequado o desempenho do setor federal, por sua generalização quanto à estratégia de ação, definição pouco concisa de normas de atuação e de fiscalização do conteúdo do plano. Segundo os autores, as atribuições do SERFHAU foram maiores que os seus recursos, e boa parcela de responsabilidade pelos limitados resultados se deve às empresas consultoras. (FELDMAN, 2010a, p. 5-6).

Seu trabalho ainda elenca nos seus trabalhos a pesquisa de Azevedo (1976), apresentado no próximo item, de forma destacada, dada a sua importância na construção do quadro metodológico deste trabalho.

Nas suas análises Feldman acrescenta ainda que:

Os trabalhos de Serra (1991), Vizioli (1998), Chiquito, (2006), Ferreira (2007), ao abordarem a experiência do SERFHAU em cidades específicas, questionam as generalizações sobre a inefetividade da produção deste período, mostrando que há municípios em que os planos se tornaram agendas de várias administrações, formaram quadros técnicos e colaboraram para constituição do setor de planejamento. O trabalho de Ferreira, ao mostrar que o campo do planejamento urbano, no período do SERFHAU, foi refúgio de profissionais perseguidos pelo regime militar, revela ambiguidades na relação entre regime político e práticas urbanísticas. (FELDMAN, 2010a, p. 7).

Considera-se aqui que os planos elaborados no período do SERFHAU, e mesmo após a sua extinção na inércia operada pelo próprio BNH, foram de extrema importância na conformação da cultura técnica no período estudado. Ainda que não seja proposição desta tese aprofundar no tema da cultura técnica, recuperamos a importância de sua conformação no período do SERFHAU, nos municípios paulistas. Entendemos, ainda, que somente a partir de uma leitura aprofundada, comparativa e de considerável amostragem, seja possível questionar a não efetividade das produções técnicas deste período, para não recair na retórica das generalizações que têm sido recorrentes na crítica sobre tais trabalhos e sobre próprio Serviço Federal.

Nesse sentido, e mais recentemente, Feldman (2019) segue no aprofundamento sobre o SERFHAU apontando para a reconfiguração do campo profissional do urbanista e na necessária superação das leituras ideológicas sobre o período e a instituição.

Ainda que o Serfhau venha sendo abordado em uma ampla gama de estudos desde a década de 1970, o seu significado permanece nebuloso na historiografia do urbanismo e do planejamento no Brasil. **Conferir uma temporalidade a essa produção se faz necessário.** Os contextos políticos e culturais, em especial da cultura urbanística, e os lugares ocupados por seus autores, permitem entender variações, movimentos e diferentes olhares sobre um mesmo objeto. Um conjunto de estudos foi elaborado por profissionais que fizeram parte dos quadros do Serfhau ou dele estiveram muito próximos. Entre estes se destacam quadro de trabalhos que têm em comum o exercício de avaliação da atuação do Serfhau: os de Azevedo (1976); Francisconi e Souza (1976); Cintra (1978) e Oliveira (1993). O trabalho de Francisconi (1976) se diferencia dos demais uma vez que foi elaborado por meio de contrato com o Ipea, visando preparar um documento sobre a Política Nacional de Desenvolvimento Urbano (PNDU) e uma estrutura institucional. (FELDMAN, 2019, p. 104, grifo nosso).

Sobre o trabalho de Francisconi e Souza, Feldman (2019, p. 105) enfatiza que tais autores consideram que “o saldo positivo do período foi a criação de uma mentalidade de planejamento e de um sistema de planejamento”. No caso de Azevedo, Feldman sinaliza que este já trazia “resultados mais concretos” mostrando que os planos desenvolvidos apresentavam “um papel mais didático, tanto para a prefeitura, como para os profissionais das empresas de consultoria. O SERFHAU atuou, segundo o autor, como um veículo de assistência técnica”. (FELDMAN, 2019, p. 105).

Sobre esse quadro crítico em relação ao período que delimitamos, Ferreira (2007), em trabalho orientado por Feldman e que estuda o PDDI de Franca, selecionado para nossa análise nos casos apresentados no Volume 21, analisa este período e as ações do planejamento integrado como segue:

[...] se considerarmos apenas o nível local de planejamento urbano, justamente o que mais se desenvolveu na década de 1960, sob o estímulo do extinto SERFHAU, que teria sido irrelevante a influência do planejamento na transformação concreta das cidades, cujo processo de elaboração seria puramente tecnocrático, distanciado da sociedade local, não pode ser aceito sem um aprofundamento e realização de novos estudos e verificações de sua repercussão naquele período. Como a maioria dos estudos se refere aos centros metropolitanos, onde os planos em sua maioria limitaram-se a exaustivos diagnósticos técnicos, divorciados das reais possibilidades de intervenções concretas do poder público local, pode-se considerar que nas cidades de menor porte está possa não ser a mesma realidade. (FERREIRA, 2007, p. 186).

Ferreira (2007), assim, trabalha a reconstrução do processo de elaboração e implementação do PDDI de Franca, elaborado a partir da metodologia adotada pelo SERFHAU cujo trabalho se desenvolve

[...] a partir de dois eixos principais de análise: o primeiro se refere à elaboração do PDDI pela empresa GPI, e o segundo ao processo de elaboração e implantação do plano. As análises desenvolvidas levam em consideração as críticas presentes na literatura sobre o planejamento dos anos 60 e 70. (FERREIRA, 2007, p. 7).

Os estudos de Ferreira, embasados metodologicamente nas consultas em fontes documentais e em material secundário, além de entrevistas, contrariam as críticas encontradas no referencial teórico que dão suporte à sua pesquisa, defendendo que tanto as ações de planejamento quanto as proposições do PDDI deixam um legado para a administração municipal de Franca que avançaram pelos períodos seguintes. Em síntese, Ferreira (2007) aponta aspectos no planejamento integrado de Franca, com proposições no PDDI, que não podem ser desprezadas uma vez que o diagnóstico elaborado refletia as particularidades do espaço urbano de Franca, construído com base em uma interpretação realista da cidade.

O impacto da reestruturação e das ações implementadas não pode ser considerado desprezível, (como a criação do distrito industrial). Verificamos ainda que o diagnóstico, longe de ser irreal, levava em conta as condições urbanas locais. O plano estabeleceu um conjunto de compromissos do governo municipal e de suas elites industriais para a expansão e o controle do espaço urbano; a ideia da “modernização tecnocrática” difundida por setores do regime militar e a metodologia do plano diretor do período do SERFHAU, de racionalidade da organização espacial do processo produtivo impuseram a organização do espaço industrial e da cidade. Aquilo que se propunha no plano diretor, como infraestrutura geral da cidade (uma concepção de cidade “racional” para a acumulação capitalista), em relação ao sistema viário, aos locais para instalação da indústria e comércio, era o que o capital industrial calçadista necessitava para sua acumulação e expansão, o que motivou sua defesa e aplicação pelos setores dominantes locais, garantindo continuidade administrativa e a consolidação de uma estrutura de planejamento na prefeitura. (FERREIRA, 2007, p. 7-8).

Ferreira (2007) identifica significativa realização das proposições do PDDI, que se desdobra tanto nas intervenções físicas quanto na orientação referentes à reforma administrativa da administração pública local. Porém, reiteramos que estas questões como já explicitado, serão retomadas no item do “caso referência”, no Capítulo 4.

Chiquito (2006) se debruça sobre o processo de expansão urbana de Franca, remontando o histórico do seu processo de planejamento urbano, que inclui a experiência do planejamento urbano integrado, destacando a abrangência dos planos desenvolvidos bem como a metodologia por eles adotadas:

Estes Planos abrangem os aspectos sociais, econômicos, físicos e institucionais-daí sua denominação de planos integrado. Sua metodologia começava por estudo preliminar, em seguida era desenvolvido um plano de ação imediata e, por fim, um plano de desenvolvimento integrado. A primeira etapa tinha por conteúdo o conhecimento geral e preliminar do município, a identificação dos principais problemas e dos agentes mais importantes do desenvolvimento local, as propostas para solução dos problemas locais mais urgentes. A etapa subsequente, após um diagnóstico dos principais problemas levantados na etapa anterior, tinha por conteúdo: as alternativas de intervenção, a solução para os principais problemas, os instrumentos legislativos, o programa de recursos e os programas setoriais relevantes. A etapa final tinha por conteúdo: os planos setoriais ou mesmo anteprojeto, a

organização local do planejamento, o detalhamento dos instrumentos normativos, o orçamento programa [...]. O Plano de Desenvolvimento Integrado de Franca, situa-se neste universo. (CHIQUITO, 2006, p. 106-107).

Chiquito atribui a elaboração do PDDI de Franca à inversão da interpretação dos problemas das voçorocas vinculadas à expansão urbana no município, destacando que:

Esta inversão de interpretação do problema ocorre no final dos anos 1960 no processo de elaboração do PDI e se deve a uma conjunção dos seguintes fatores: o desenvolvimento das pesquisas geográficas em relação às voçorocas, responsável pela desnaturalização destes fenômenos até então desconhecidos e míticos; a criação do curso de geografia da Faculdade de Filosofia de Franca o início de sua articulação com a administração municipal, que começava a se organizar para o planejamento urbano e atuar no sentido de chamar a atenção dos pesquisadores para as voçorocas de Franca. (CHIQUITO, 2006, p. 151).

A autora arremata seu trabalho afirmando que

[...] desde os anos 1960, a administração municipal vem atuando, no que se refere ao aprimoramento dos instrumentos de controle da expansão urbana, de forma a atribuir maior responsabilidade ao loteador no provimento de infraestrutura, o que se constitui até os dias atuais um grande problema. Várias tentativas vinham sendo feitas neste sentido até que em 1972, com a aprovação do PDI, estabelece-se de forma pioneira se considerarmos que em nível federal isto somente será tratado em 1979, pela Lei nº 6766 [...]. O plano propõe a criação de instrumentos para garantir esta execução, como a caução de lotes e a assinatura de um termo de responsabilidade pelo loteador. Estes instrumentos caracterizam grande avanço, mas somente com a lei federal N 6766/79, que dispõe sobre parcelamento do solo urbano e dá outras providências, é que vão ser estabelecidas sanções para o não cumprimento destas obrigações. (CHIQUITO, 2006, p. 150-151).

Estes trabalhos estudam a experiência do SERFHAU questionando as interpretações sobre sua não efetividade; e, como vimos acima, Chiquito (2006) atribui ao PDI de Franca o pioneirismo (antecedendo até mesmo a Lei 6766/1979), do aprimoramento dos instrumentos de controle da expansão urbana, orientando que o provimento de infraestrutura deveria ser de responsabilidade do loteador.

Por sua vez, Ramos (2012) examina a atuação de padre Louis-Joseph Lebret e sua importância na instituição da Sociedade para a Análise Gráfica e Mecanográfica Aplicada aos Complexos Sociais (SAGMACS), que nos interessa por reconstruir o panorama histórico do planejamento urbano no Brasil, “ao destacar os principais padrões de planejamento urbano formulados no Brasil e a sua vigência em determinadas experiências” (RAMOS, 2012, p. 97).

Este período nos interessa, pois antecede o período abordado nesta tese, inserindo-se na cronologia do planejamento urbano no Brasil, a partir dos anos 1930, remontando as instituições e departamentos e serviços criados para articular o campo do planejamento urbano no país. Ramos (2012) aponta que, já na década de 1930, algumas funções do urbanismo eram desempenhadas através de assistência técnica aos municípios, realizada

pelo Departamento das Municipalidades e, nas décadas seguintes, 1940-1960, forma-se o Departamento de Urbanismo, alicerçado pelas comissões consultivas. Ramos (2010, p. 95) mostra a “vigorosa atuação de Le Bret e da SAGMACS no planejamento urbano no Brasil, entre o final dos anos 1940 e o início da década de 1960 [que] pode ser explicada pelo contexto modernizador do período nacional desenvolvimentista”:

Assim como a SAGMACS, outras instituições tiveram oportunidade de atuar na assessoria técnica aos municípios. Seja através de estudos para planos de desenvolvimento em escala municipal ou regional, seja na execução de planos diretores. Esse foi o momento em que saberes diferenciados passavam a atuar na produção de planos e novos campos profissionais se abriam para os urbanistas, que começam a atuar como consultores, *experts*, administradores, pesquisadores de campo e professores de universidades. (RAMOS, 2012, p. 95).

Em estudos empreendidos sobre os trabalhos no âmbito do Urbanismo e o planejamento urbano e regional na vertente da SAGMACS, demonstrou que tais estudos estiveram voltados para questões vinculadas ao “planejamento urbano e regional, como também a preparação da instituição de Le Bret para responder às demandas do desenvolvimento urbano, econômico e do planejamento regional no país” (CESTARO, 2015, p. 263), fruto de preocupações com intensa movimentação que se estabelecia nas cidades a partir das transformações em curso no país, em especial, provocadas pela industrialização e sua reverberação na cidade.

Nos anos 1950 observa-se um salto na qualidade da inserção do profissional urbanista, na atuação do campo profissional e atuação na área técnica, especialmente junto às municipalidades com a criação do IBAM e do CPEU, além das articulações das ideias de planejamento a partir do IAB, chegando-se à criação do SERFHAU, no período ditatorial, em que a política urbana e habitacional se dá através das ações autoritárias e centralizadoras do governo federal.

[...] a rearticulação da vida democrática do país foi uma das razões que levaram à criação de instituições fora da administração pública. Porém, a formação do SERFHAU, já nos anos 1960, centralizou as atividades de consultoria e a ênfase na formação de quadros técnicos internos às administrações municipais que existia desde os anos 1930. (FELDMAN, 2005b, p. 99).

Ramos (2010) remete ao SERFHAU de forma breve, compreendendo-o como mais um serviço de planejamento num momento de intensa sistematização mais profunda de organização das cidades, contudo, sem expor críticas favoráveis ou desfavoráveis à sua atuação.

Embora não seja o objetivo principal do seu trabalho, traz contribuições direcionadas ao SERFHAU, com vistas para o Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado de São Carlos-

SP, discorrendo sobre esse instrumento, que foi elaborado com a participação do CEPAM, do IBAM e da EESC, entre os anos de 1968 e 1971. A pesquisadora aponta os aspectos da elaboração do plano que abarca questões econômicas, físico-territoriais, da infraestrutura social e da prestação de serviços à comunidade. “O plano tinha como objetivo proporcionar o bem-estar coletivo por meio do desenvolvimento integrado, sendo o resultado um plano que deveria ser constantemente atualizado, sob pena de se tornar obsoleto antes da implantação”. (LIMA, 2007, p. 151).

A estrutura do plano se assemelha à do plano elaborado pelo CPEU em 1962, composta por diagnóstico e uma segunda parte por leis urbanísticas. O que se observa na descrição de Lima (2007) é o fato de que o diagnóstico parece ter sido realista, especialmente no que se refere às falhas na malha viária, falta de hierarquização viária, fazendo a crítica à implantação de uma malha viária ortogonal em terreno acidentado, problemas de perfil de ruas, de aplicação de serviços de urbanização e descontinuidade com o tecido urbano, provocado pelos parcelamentos de solo implantados sem considerar o sistema viário existente, interrompendo-o. O diagnóstico também detectava que a questão habitacional apresentava “problemas em todos os níveis”. (LIMA, 2007, p. 152).

No ano de aprovação do plano foram definidos, por leis distintas, o perímetro da segunda e terceira zona industrial e, em 1972, foi demarcado o primeiro distrito numa ação que veio no “bojo da política industrial do interior”. (LIMA, 2007, p. 161).

Mota (2007, p. 1), por sua vez, analisa a atuação e criação do SERFHAU, com um olhar que delimita sua atuação em duas fases: “1964 a 1969, o período embrionário e jovem; e 1969 a 1975, o período da ‘maturidade’ e do fim do órgão”, indicando ainda que:

[...] por um lado respondia a reivindicações pela institucionalização do planejamento urbano fundamentadas e com mais de 30 anos de história e, por outro, estava sob a doutrina da ‘segurança e desenvolvimento nacional’ que marcou todas as ações do Governo Militar no Brasil. (MOTA, 2007, p. 4).

Diferentes estudos apontam, então, tanto para a eficácia quanto para a ineficiência de PDDIs elaborados no período do SERFHAU. Dentre os estudos que nos interessam está o trabalho coordenado por Leme (1999), que indica a criação do SERFHAU num momento de mudanças nas experiências de projetos e planos urbanos, de Planos Urbanísticos para Planos diretores. Sobre este momento de inflexão, Negrelos (2021) também faz abordagem sobretudo quando remete ao período militar de 1964, de grandes transformações.

No âmbito da circulação de ideias urbanísticas no meio profissional, Leme entende que esta circulação se faz através da contratação de técnicos para a elaboração de pareceres e de planos. Em alguns casos, estudos expostos em congressos se desdobram em planos

(LEME, 1998, p. 8). Para período 1930-1950, Leme considera que no âmbito da circulação de ideias, o pensamento urbanístico no meio profissional:

[...] se faz através da contratação de técnicos para a elaboração de pareceres e de planos. Em alguns casos estudos expostos em congressos se desdobram em planos [...], mas não apenas os especialistas estrangeiros eram contratados, alguns engenheiros e arquitetos, como Prestes Maia, Atílio Correia Lima, Armando de Godoy serão chamados para dar consultorias em outras cidades. (LEME, 1998, p. 8).

Leme (1999) ainda se ampara e discorre sobre os estudos de Feldman, apontando que para a estudiosa do planejamento urbano Brasil na segunda metade do século XX, o planejamento urbano deste período é realizado por um grupo restrito de profissionais e que se trata de um momento de surgimento de novos temas (vinculados ao urbano):

Não são apenas novos temas que emergem, constata-se também novos perfis dos profissionais que passam a atuar na área. Por um lado, na prefeitura de São Paulo, compondo os quadros do Departamento de Urbanismo, como demonstra Feldman (1996), um pequeno grupo de engenheiros civis e arquitetos, inicia a construção da legislação de zoneamento de São Paulo. Esta elaboração, como ela observa, se fará em resposta a demandas de interesses pontuais de proteção de qualidade ambiental e de valores imobiliários no quadrante sudoeste, a parte mais valorizada da cidade de São Paulo.

O saber desenvolvido nesta atividade de proposição legislativa torna-se gradativamente um saber codificado entendido e decifrado por poucos. Em um período de abertura democrática em que acontece com alguma frequência a substituição de prefeitos, sendo a prefeitura de São Paulo um patamar para alcançar outros cargos políticos, este grupo, estável, permanece alheio a estas mudanças. Feldman mostra também que o trabalho se realiza “no gabinete” sem nenhuma forma de respaldo político, nem da Câmara, nem de outros setores da população. (LEME, 1999, p. 32-33).

Leme (1988, p. 14) reforça ainda que “A temática regional, como objeto de planejamento e intervenção, aparece no período após a segunda guerra mundial”. “O golpe e a ditadura militar, a partir de 1964, modificam de forma radical a prática do planejamento urbano e regional no Brasil instaurando um novo período, com forte atuação do SERFHAU” (LEME, 1998, p. 17).

Faria (2015), quando estuda a origem institucional de atuação do governo federal na “questão urbana” a partir da prática profissional urbanística, nos anos 1930-1964, com o principal interesse no debate sobre as ideias, mostra que no campo intelectual, houve um processo de construção do pensamento urbanístico, acumulados ao longo do século XX:

Do ponto de vista jurídico-institucional, o Serviço Federal de Habitação e Urbanismo foi a primeira instituição federal no campo do saber urbanístico. Sim, juridicamente tal entendimento está correto, mas no campo do pensamento urbanístico, construído ao longo de décadas em revistas, congressos, artigos, livros, planos urbanísticos, planos diretores, é possível afirmar que a ideia de um órgão nacional é bem anterior. Uma afirmativa está

baseada em registros documentais já pesquisados, como a proposta do Departamento Nacional de Urbanismo apresentada no I Congresso Brasileiro de Urbanismo, realizado no Rio de Janeiro em 1941. Em relação à institucionalização do urbanismo na administração municipal nas primeiras décadas do século XX, o que está posto é que foi esse movimento local que construiu as bases institucionais, jurídicas, administrativas, políticas e intelectuais para a institucionalização do urbanismo no Governo Federal em 1964 [...] O arcabouço intelectual e as práticas no campo das intervenções urbanas, dos planos de melhoramentos e embelezamentos, os primeiros códigos urbanísticos, as Comissões de Planta Cadastral, as Comissões de Planos de Cidades nas décadas de 1930/1940 e os Departamentos de Urbanismo a partir da década de 1940 (por exemplo, no Rio de Janeiro, em 1945, e em São Paulo, em 1947) foram pensados inicialmente na esfera municipal [...]. **Foi esse conhecimento construído e acumulado desde as primeiras ações urbanísticas no século XIX que referenciou a institucionalização no governo federal com a criação do SERFHAU na década de 1960, e com ele os profissionais** que de alguma forma estiveram presentes nesse processo, incluindo Henry Cole. Ou seja, o saber, os profissionais e a institucionalização nas esferas governamentais, especialmente Municípios e União, estão intimamente imbricados. (FARIA, 2015, p. 313, grifo nosso).

Ressaltamos uma vez mais que Faria (2015) aponta que desde o século XIX já se iniciava a construção das primeiras ações urbanísticas e que estas refletem em forma de conhecimento acumulado sobre a institucionalização no governo federal nos anos 1960, com a criação do SERFHAU. O papel dos profissionais e a princípio da área da engenharia e posteriormente o profissional da arquitetura, são a base histórica e genealógica da formação e da estruturação do campo disciplinar urbanístico no Brasil, que se adensou e ampliou ao longo do século XX, agregando profissionais da área da geografia, história, sociologia, filosofia.

Portanto, o SERFHAU, é compreendido por Faria (2015, p. 322), “como produto desse longo processo de discussões no campo do pensamento urbanístico brasileiro, especialmente a partir da proposição feita pelo engenheiro Mario de Sousa Martins de criação do Departamento Nacional de Urbanismo”, apontando elementos de estruturação e de fortalecimento do planejamento e das questões urbanas ao longo do século XX, na composição de saber, profissionais e institucionalização nas esferas governamentais.

DEÁK (2010) também faz menção à ineficiência dos Planos, “desovados” no final dos anos 1960 e início da década de 1970, sempre na lógica de que os planos integrados – segundo o autor “extintos” em meados dos anos 1970 - eram os chamados “planos de prateleiras” e o SERFHAU, embora sendo um órgão ministerial e criado para gerir os planos, tanto com subsídios financeiros, quanto com orientação e metodologia técnica, acabou sendo também extinto “sintomaticamente”, juntamente com os planos.

Foram criados vários órgãos a nível ministerial, com o SERFHAU (Serviço Federal da Habitação e Urbanismo, criado em 1964) à frente, para administrar os recursos alocados à atividade –os próprios planos eram financiados - e

prestar assessoria às cidades menores cujos governos locais não saberiam nem o que exatamente era um 'plano urbanístico' e muito menos tinham condições de conhecer os meandros entre os fundos disponibilizados e os escritórios especializados, que por eles fariam os planos.

[...].

A onda de planejamento local centralmente orquestrado com sua desova de planos de desenvolvimento integrado durou uma década, com pico na virada de sessenta para setenta. Mas em alguns anos começou a se generalizar um crescente sentimento de frustração quanto aos planos: vistosos em sua concepção, pouco deles era efetivamente 'implantado' e o crivo entre a 'teoria' e a 'prática' de planejamento (urbano) tornava-se tão gritante que não podia mais ser ignorado. Virou lugar-comum que os planos 'ficavam na prateleira' e os meados dos anos '70 presenciaram a extinção dos planos integrados (sintomaticamente, o SERFHAU foi extinto em 1974). (DEAK, 2010, p.13-14).

É de interesse registrar que Déak elabora essa crítica a partir de sua própria participação na elaboração de planos diretores do período, como por exemplo, o PUB de São Paulo de 1968, atuando no contrato da ASPLAN para a construção do trabalho.

Lucchese (2009) nos oferece novas reflexões quando trata de profissionais que atuaram diretamente ligados ao Serviço, especialmente ao estudar a trajetória de Harry Cole, primeiro superintendente do SERFHAU após sua reformulação em 1966. (LUCCHESE, 2009).

Atuando profissionalmente no Brasil, Cole foi partícipe de importantes acontecimentos no campo do planejamento urbano no Brasil entre 1957 e 1973, como a construção de Brasília, a implementação dos planos de desenvolvimento integrado e a concepção do Programa Cura, além de ter elaborado inúmeros trabalhos urbanísticos em seu escritório, o HJ Cole Arquitetos Associados S/C Ltda. até o final dos anos 70. (LUCCHESE, 2009, p. 7).

Como já indicamos anteriormente, Faria (2015) também elenca Cole como um dos profissionais relevantes, especialmente no processo de institucionalização do planejamento em diferentes esferas.

A pesquisa de Lucchese (2009) delinea pontos relevantes sobre o SERFHAU retomando questões e discussões sobre processos que a autora começa a revelar já em 2004, analisando o Projeto CURA, formulado no âmbito do Serviço. Com proposta desenvolvida em 1972, Cole entendia que a política federal de desenvolvimento urbano deveria se dar de forma diretamente vinculada ao planejamento territorial, através de planos nacionais (como, por exemplo, um Plano Nacional de Desenvolvimento Urbano), com a busca de controle do urbano a ser realizada pelos prefeitos, com recursos do BNH liberados através do SERFHAU, sendo que o Banco, "a partir de 1968 ampliaria seus investimentos para linhas de financiamento denominadas urbanas". (LUCCHESE, 2004, p. 24).

O SERFHAU controlava ainda a contratação pelos municípios de "serviço técnico terceirizado", a partir de um cadastro de técnicos e escritórios especializados em planejamento. Esse cadastro seria assumido

posteriormente pelo BNH, e utilizado, por exemplo, no Programa Cura. (LUCCHESE, 2004, p. 40).

Na questão da atuação do governo federal dentro da política territorial, a atuação do SERFHAU é considerada por Lucchese (2004, p. 24), como “a mais segmentada de pouca atuação estratégica”, considerando que para a liberação das linhas de financiamento destinadas por este Serviço, através do PAC, era preciso “o desenvolvimento de planos para que os recursos fossem contratados” Numa escala maior, tinha-se o BNH que financiava a “construção de moradias e a indústria da construção civil”. (LUCCHESE, 2004, p. 24).

Para Lucchese, ainda que setorial, esta política,

Contribuiria em grande medida para alteração de trechos da paisagem urbana, através do financiamento à construção de imensos conjuntos habitacionais, localizados quase sempre em bairros periféricos. Posteriormente, com investimento em linhas de financiamento urbanas-saneamento, drenagem e pavimentação, equipamentos sociais e praças, e transporte coletivo BNH se transforma no principal agente implementador da política urbana do Regime. (LUCCHESE, 2004, p. 24).

Os estudos de Lucchese (2004) mostraram ainda que a implantação do Programa CURA, com os trabalhos de Harry Cole, baseados no repertório do urbanismo modernista, apontavam que “ainda que o planejamento urbano fosse visto como uma atividade multidisciplinar e de ‘preparar planos’; para alguns planejadores - como Cole - o papel no planejamento era também de desenvolver projetos urbanos, criando praças, centros comerciais etc., lutando por uma linguagem urbana”. (LUCCHESE, 2004, p. 179).

Buscou-se, ainda, uma aproximação com o Banco Nacional da Habitação, cuja ideia seria a este banco vendida uma vez que “não houve no início entusiasmo da diretoria do Banco em financiar um programa de planejamento urbano, difícil, ao nosso ver, de mostrar resultados. (LUCCHESE, 2004, p. 180).

Lucchese comprova em seu trabalho que, embora o financiamento seja disponibilizado pelo BNH, a prioridade do Banco era sem dúvida, a habitação e a instalação de redes de abastecimento de água. Por isso, a partir de 1976, as regras do CURA foram alteradas, com nova normativa a partir de 1978, isso, para facilitar aproximação com a linha de financiamento para as questões do urbano, e “não mais o investimento em ‘planejamento urbano’”, como afirma Lucchese (2004, p. 181). A autora afirma que “segundo Harry Cole a atuação do SERFHAU não tinha real importância para o BNH”. (LUCCHESE, 2004, p. 40).

Cabe destacar que a nova normativa do CURA, lançada em 1976, leva a um distanciamento com a proposta inicial, ao incorporar uma flexibilização ao abandonar a rígida pesquisa socioeconômica que vinha sendo priorizada e os investimentos que visavam atender aos anseios dos urbanistas, também se tornaram escassos uma vez que não era interesse das políticas estratégicas do regime em vigor.

Com isso, entendemos que se pensarmos na continuidade dos trabalhos de orientação ao planejamento por parte do BNH a partir da extinção do Serviço, não se pode afirmar que o banco tenha mantido totalmente as ideias apregoadas pelo SERFHAU, já que suas prioridades eram mais voltadas para a questão da provisão de habitação, e menos com planejamento urbano, em sua essência trabalhado pelo SERFHAU. No entanto, para Negrelos (2021, p. 26), “mesmo com a extinção do SERFHAU em 1974/1975, considera-se essa a prática de planejamento inercial junto às administrações municipais”, uma vez que foi continuada diretamente pelo BNH.

Reitera-se que do ponto de vista legal, com a extinção do SERFHAU, a partir do decreto nº 76.149/1975 “[...] o governo procede à liquidação do SERFHAU passando seu patrimônio remanescente para o BNH, que ainda, incorpora suas atribuições no tema de ‘atribuições técnicas relativas ao Fundo de Financiamento de Planos de Desenvolvimento Local Integrado (FIPLAN) e ao Centro de Informações para o Desenvolvimento Urbano Local (CIDUL)’”. (NEGRELOS, 2021, p. 126, em itálico no original, citação do decreto). Ainda para Negrelos, mesmo com a extinção do SERFHAU, “mudanças políticas e econômicas, como a alteração do quadro de governo e a crise do petróleo e do ‘milagre brasileiro’ provocaram, em 1974, a extinção do SERFHAU, sem, no entanto, acabar com os ideais de planejamento integrado e dos planos diretores [...]”. (NEGRELOS, 2021, p.144).

Lucchese (2004, p.181) afirma que “a proposta técnica de planejamento não deveria ser, e não podia ser, um plano de diretrizes”.

Para ter acesso aos recursos do Fundo, os municípios precisavam dispor de instrumentos de planejamento, sendo que a partir da metade da década de 60 começariam a florescer os planos diretores municipais, pomposamente denominados de Planos Locais de Desenvolvimento Integrado ou Planos Diretores de Desenvolvimento Integrado, produzidos em escritórios privados de arquitetura ou planejamento aos milhares, e que se destinaram tão somente, na maioria dos casos, a enfeitar as prateleiras dos gabinetes dos Prefeitos.

[...].

Mas ainda que a crítica a esta atuação começasse a ser feita nos anos seguintes, os planos apareciam, na época de sua produção, como instrumentos de planejamento, e faziam crer que as decisões locais estavam imbuídas de razões técnicas. Dessa forma, apoiados e financiados pela União, os municípios ingressavam na era do planejamento urbano e passavam a contar com extensos diagnósticos socioeconômicos e físicos, que apontavam futuros esperançosos, desde que as mazelas do desenvolvimento fossem corrigidas a tempo. (LUCCHESE, 2004, p. 38-39).

A autora ainda complementa que: “O que foram e para que serviram esses planos? Para praticamente nada, a não ser enfatizar o discurso ideológico de que com o plano os municípios estariam a meio caminho de resolver os seus problemas de desenvolvimento (LUCCHESE, 2004, p. 41), afirmando, ainda, que “para Cole (1971) [...] em 1967 o SERFHAU

quase chegou a ser extinto pois não se sabia o que este poderia fazer no campo específico do planejamento urbano. Essa afirmação mostra a pouca importância dada à agência”. (LUCCHESI, 2004, p. 40).

Acreditamos que esta resposta só é possível a partir da leitura dos planos, com um olhar direcionado para esta atuação, com olhar detalhado e com conhecimento das condições destes municípios envolvidos após alguns anos da sua aprovação, como é o caso da análise do caso de Votuporanga-SP, cujo PDDI deixou um legado e técnicas de planejamento que se espelham em boa medida nas práticas de planejamento municipais, que, até o momento não foram totalmente superadas, além da aplicação das diretrizes viárias, enunciadas no plano de 1971, com metodologia do SERFHAU. (CUCATO, 2015).

Mesmo não se debruçando de forma específica sobre a atuação e o desempenho do SERFHAU identificamos, no trabalho de Bonduki e Koury (2007), uma visão crítica sobre a importância da implantação do SERFHAU/BNH, ao estudarem o SHRU¹⁵, entendendo que suas abordagens poderiam ser atendidas pelo órgão. “Contraditoriamente, a profunda transformação imposta à força pelos militares criou um ambiente favorável à implementação de algumas propostas surgidas no SHRU, como a criação do BNH e do Serfhau”. (BONDUKI; KOURY, 2007, p. 14).

Em trabalho posterior, Lucchese (2009) discorre sobre a ideia do planejamento atrelada ao desenvolvimento como um ato retórico recorrente, como um discurso para instigar a elaboração de planos e propostas, que não se concretizavam com a mesma ênfase:

A maior preocupação de Cole no SERFHAU aparentemente não era com a metodologia ou com o controle, mas com a divulgação da ideia do plano, da necessidade de fazer planejamento. O que ele queria era que os prefeitos, governadores e presidentes de empresas públicas aderissem à ideia de que sem planejamento não haveria desenvolvimento. (LUCCHESI, 2009, p. 303).

A vinculação com a metodologia do *Comprehensive Planning* aplicada nos Estados Unidos, é compreendida por Lucchese (2009, p. 39), como o que “ficou conhecido no Brasil como Plano de Desenvolvimento Local Integrado”. No roteiro para a elaboração de planos de desenvolvimento integrado observa-se a semelhança com um manual estadunidense elaborado pelo Departamento de Habitação e Desenvolvimento Urbano do Governo dos Estados Unidos. Em lugar de Harry Cole, “foi Rubens Mattos Pereira, que fez pós-graduação

¹⁵ O SHRU foi promovido pelo Instituto de Arquitetos do Brasil (IAB) com o apoio do Instituto de Aposentadoria e Pensão dos Servidores do Estado (IPASE). [...] O encontro teve duas etapas: [...] (em 1963). [...]. Durante o seminário, foram discutidos quatro temas centrais em grupos de trabalho distintos, abordando importantes temáticas referentes aos problemas contemporâneos da arquitetura e do urbanismo brasileiro. (BONDUKI, KOURY, 2007, p. 5).

nos Estados Unidos, que trouxe o manual, e a elaboração daquele que foi publicado pelo SERFHAU deve-se a esse último arquiteto". (LUCCHESI, 2009, p. 377).

Rainho e Anelli (2007), buscando aprofundar a compreensão sobre o papel do SERFHAU na formulação de instrumentos de planejamentos no Brasil, tratam de importantes questões então vivenciadas no cenário nacional dos anos 1950, sobretudo a rápida urbanização, a formação de uma rede de cidades e a incorporação do planejamento urbano nas políticas públicas e Planos Diretores elaborados pelo CPEU - FAU-USP.

A ordenação territorial era um assunto recorrente e considerado urgente; mesmo que na esfera nacional, as políticas urbanas tenham sido submetidas a um processo de centralização a partir de 1964, os autores valorizam que ao SERFHAU tenha sido delegada a competência da promoção de pesquisas referentes ao déficit habitacional e à prestação de assistência técnica aos municípios, com indicação da elaboração dos seus planos diretores e de Planos de Desenvolvimento Local Integrado (PDLI). (RAINHO; ANELLI, 2017).

Os autores, ainda, valorizam o papel do CPEU, inclusive após a assunção da diretoria por Lauro Birkholz, que havia trabalhado diretamente com Anhaia Mello:

As influências das propostas de Anhaia Mello se mantiveram presentes, mas mudanças no SERFHAU, em 1967, irão ressoar em mudanças nos planos. O órgão nacional afastou-se das suas atribuições ligadas ao sistema de habitação, que ficaram a cargo exclusivo do BNH, para transformar-se num instrumento de apoio ao planejamento urbano e local no Brasil. Para isto, ficou a seu cargo um fundo especial, o FIPLAN (Fundo de Financiamento para Planejamento Local), destinado a parcelar o custo dos planos, capacitando o SERFHAU a promover e apoiar tecnicamente um sistema nacional de planejamento urbano. Em 1972, é instituído o Plano Nacional de Desenvolvimento, que tinha como proposta melhorar as condições de infraestrutura das cidades. Quatro anos depois, em 1976, o SERFHAU é extinto, sendo o BNH responsável por assumir suas atribuições – que posteriormente irá encerrar suas atividades em 1986, ao ser incorporado pela Caixa Econômica Federal. [...].

É neste mesmo período que Lauro Birkholz assume o CPEU e uma série de novos Planos Diretores são elaborados até 1969. As influências das propostas de Anhaia Mello se mantiveram presentes, mas mudanças no SERFHAU, em 1967, irão ressoar em mudanças nos planos. O órgão nacional afastou-se das suas atribuições ligadas ao sistema de habitação, que ficaram a cargo exclusivo do BNH, para transformar-se num instrumento de apoio ao planejamento urbano e local no Brasil. Para isto, ficou a seu cargo um fundo especial, o FIPLAN (Fundo de Financiamento para Planejamento Local), destinado a parcelar o custo dos planos, capacitando o SERFHAU a promover e apoiar tecnicamente um sistema nacional de planejamento urbano. Em 1972, é instituído o Plano Nacional de Desenvolvimento, que tinha como proposta melhorar as condições de infraestrutura das cidades. Quatro anos depois, em 1976, o SERFHAU é extinto, sendo o BNH responsável por assumir suas atribuições – que posteriormente irá encerrar suas atividades em 1986, ao ser incorporado pela Caixa Econômica Federal. (RAINHO; ANELLI, 2017, p.11).

Na compreensão de Rainho e Anelli (2017), o processo de implantação dos Planos Diretores, no contexto histórico, foi orientado pelo interesse privado e necessidades

particulares que engendraram o processo capitalista de produção das cidades, mais do que servir como ferramenta nitidamente favorável ao planejamento urbano, necessário à época.

[...] a implantação de Planos Diretores e projetos urbanísticos ocorreu num contexto histórico que teve como respaldo um Estado autoritário, que praticamente impôs suas propostas. Os debates que aqui destacamos não traduziam, de fato, contradições ao processo desencadeado pelo Estado, mas apenas variações em torno dos objetivos que já estavam previstos. Hoje em dia, os Planos Diretores podem ser um instrumento importante para a melhoria das condições urbanas das cidades, mas estão longe de cumprir esses objetivos constitucionais que lhe foram atribuídos. O processo de democratização do país e abertura econômica acarretou problemas de ordem maior que, na maioria das vezes, vão além do âmbito profissional do arquiteto. A participação cada vez mais enfática do mercado imobiliário nos processos de produção do espaço urbano – a qual Anhaia Mello buscou incansavelmente apresentar propostas de controle com seu planning - transforma a cidade em um campo em um jogo de interesses privados. Esse tipo de reforma urbana na cidade, se caracteriza pela expressão de uma nova classe que ascende ao poder, manifestando interesses econômicos particulares. São, portanto, constitutivas do próprio processo de produção de uma cidade capitalista. (RAINHO; ANNELI 2017, p. 15).

Ainda em Rainho (2018), encontramos importante quadro que resume e aponta os planos e as ações planejadoras no período de 1910 e 1970 e a atuação do estado no processo de planejamento urbano, de forma escalar:

Tabela 2.11 - Relação dos planos e ações planejadoras no período de 1910 até 1970, no Brasil, em São Paulo e nas cidades do interior paulista

Planos e ações planejadoras no período de 1910 até 1970								
Décadas	1910 - 1920	1930 - 1940		1950-1960		1970		
Panorama das Políticas Públicas Nacionais	Período pré-conceito de planejamento urbano no Brasil	1947 Início dos trabalhos do SAGMACS com a vinda do Pe. Lebrecht		1956 Plano de Metas	1963 Seminário de Reforma Urbana realizado pelo IAB	1964 Criação do BNH Criação do SERFHAU	1972 I Plano Nacional de Desenvolvimento	1975 II Plano Nacional de Desenvolvimento
São Paulo (capital)	1926 Saturnino de Britto Plano de Retificação do Rio Tietê	1930 Prestes Maia e Ulhôa Cintra Plano de Avenidas		1954 SAGMACS "Estudo da Estrutura Urbana da Aglomeração Paulistana"		1954 Anhaia Mello "Plano Regional de São Paulo"	1971 Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado (PID)	1974 Parceria da Prefeitura com a Planasa para obras em 38 córregos
Interior de São Paulo	1912 Saturnino de Britto Plano para Santos	1934 Prestes Maia Plano para Campinas	1940 Jorge M. de Vieira Plano de Águas de São Pedro	1957 CPEU Planos Diretores para 43 municípios paulistas (dentre eles: Bauru, P. Prudente e S. J. dos Campos)		1972 Programa CURA Financiamento de obras de infraestrutura	1976 Programa Cidades Médias	

Fonte: Rainho, 2018 p. 57 (com destaque da autora para o período aqui delimitado).

Consideramos fundamental para nossos interesses de análise, explorar as abordagens a partir de Jorge Wilhelm, que atuou como agente direto do SERFHAU estando de certa forma, vinculado ao Serviço antes mesmo de sua instituição de forma oficial, partir de sua participação no Seminário de Habitação e Reforma Urbana (SHRU) em 1963, que definia os instrumentos institucionais para a aplicação da política de habitação e reforma urbana. Estes assuntos seriam retomados a partir da criação do BNH e do SERFHAU, durante o regime militar onde Wilhelm atuaria de 1964 a 1975, no período integral de vigência do SERFHAU.

O arquiteto e urbanista teve ampla contribuição para o planejamento urbano no Brasil. Em entrevista a Ana Paula Koury (2012), Jorge Wilhelm explica que “na década de 70, já com a abertura lenta e gradual de Geisel, fui convidado a preparar uma reformulação do SERFHAU, com caráter mais participativo [...]”.

Ao participar de publicações e estudos importantes sobre o planejamento brasileiro orientado pelo SERFHAU, destacamos sua obra “Urbanismo no Subdesenvolvimento”, onde encontramos “estudos de dois relatórios preparados para o SERFHAU, o primeiro, comparando problemas encontrados em nove polos metropolitanos e o segundo comparando estes problemas com casos semelhantes internacionais”. (WILHEIM, 1969, p. 16).

Para Wilhelm (1969), o SERFHAU, enquanto órgão do Ministério do Interior, estava preocupado em estudar e fornece diretrizes para as maiores cidades brasileiras naquele momento. Esta “empreitada” do SERFHAU buscava a organização de um seminário, com o apoio da ONU e tinha como objetivo fornecer estratégias ao governo para intervenção dos “polos metropolitanos”, assim convencioneados para aquela ocasião.

[...] tem sido notável o esforço feito pelo SERFHAU e por alguns estados, através de órgãos de planejamento (como o CEPAM no estado de São Paulo), no sentido de empreenderem seu planejamento [...]. Esta maciça valorização do planejamento recai sobre as administrações municipais que

recodificam as palavras sem muita clareza. “Planejar é bom”, há consenso. (WILHEIM, 1969 p. 377, aspas no original).

Wilheim (1969) aponta que o SERFHAU objetiva adequar o Planejamento cada vez mais à realidade dos municípios e acrescenta etapas onde o Planejamento do SERFHAU se estrutura e assim Wilheim as elenca: Etapas do Plano: O estudo preliminar; Categorias de Plano; Novas orientações às Prefeituras e por fim, aparece, de forma inaugural, o consultor Urbanístico.

Nestas etapas, mostra-se o que não foi coerente em relação à implantação da ideia do Plano. Referente às Etapas do Plano: O estudo Preliminar, Wilheim (1969, p. 378) discorre que “um plano é um documento catalisador, motivador, indicador e indutor de um processo de planejamento” e tem sua fase de diagnóstico, prognóstico, propostas e instrumentação, levando-nos a observar que o planejamento sugere 4 etapas de realização. Contudo, para Wilheim (1969), nas suas experiências não se nota esta divisão nos termos de referência onde sugere-se um ‘estudo preliminar’ seguido por ‘um plano’ e assim mostrar-se-iam dois diagnósticos sendo um na fase dos estudos preliminares e outro na elaboração do plano em si, o que na prática profissional, de fato, não funcionou pois os profissionais eram obrigados adiantar a fase das diretrizes e conclusões, num curto período de tempo, forçados pelas pressões das soluções mais imediatas. Ao estudo preliminar, este deveria ser conclusivo e dividido em três etapas: diagnóstico, prognóstico e diretrizes sendo essa a primeira etapa do plano e que deveriam determinar o escopo da segunda.

Quanto as Categorias de plano, estes deveriam ser caracterizados pela sucessão das fases de diagnóstico, prognóstico, propostas e instrumentação, pois cada cidade tem diferentes realidades e problemáticas e cada etapa deveria ser incorporada segundo as necessidades locais e para se entender e conhecer a problemática de cada cidade, dever-se-ia conhecer esta cidade de forma mais profunda, fato que não acontecia pois não se tinha este conhecimento necessário. Na experiência profissional Wilheim afirma que muitos termos de referência foram reformulados e reordenados em função “do conhecimento prévio que procuramos ter da cidade em questão.

“É claro que uma Prefeitura poderia formular adequadamente os termos de referência para o Plano de sua cidade; mas a inexperiência coletiva e a ausência de quadros levam-na, geralmente, a repetir itemizações copiadas de manuais ou planos de outras cidades”. (WILHEIM, 1969, p. 381).

No item das Novas orientações às Prefeituras, encontramos questões como a necessidade de se implantar o plano e também o desejo por parte dos prefeitos, mas a elaboração necessita de orientação correta e como verificamos no item acima nestas prefeituras não havia uma experiência coletiva e nem tão pouco equipe técnica qualificada

para tal feito e assim, após recorrer de forma imediata a estes técnicos os prefeitos buscam amparo em Serviços superiores, hierarquicamente estabelecidos: o CEPAM, representando o estado e o SERFHAU. Contudo, quando se chegava na fase dos problemas de adequação das referidas otimizações, “é este um trabalho profissional que o SERFHAU não realiza” (WILHEIM, 1969, p. 381), mas dever-se-ia adequar o Plano às necessidades do município contratante. Por isso em muitos casos, contratava-se um consultor urbanístico.

Sobre um novo personagem, *O consultor Urbanístico*, segundo Jorge Wilhelm (1969), “Não se trata propriamente de uma profissão nova, e, sim de uma função para arquitetos, engenheiros, sociólogos, economistas e técnicos de administração, engajados na tarefa do planejamento urbano”. (WILHEIM, 1969, p. 382). Mas, deve-se considerar que, no âmbito da atuação profissional a presença do arquiteto na estrutura do SERFHAU é inegável, onde “ocorreu uma predominância desse profissional, cuja formação provinha das faculdades de arquitetura e urbanismo”. (FARIA, 2007, p. 270-271).

Assim definia-se, as problemáticas básicas, a situação e recursos humanos disponíveis na prefeitura, a itemização do plano, formas de financiamento, formulação de convites às consultorias considerando valor cobrado e proposta de trabalho, acessória à prefeitura no processo de recebimento e implantação do plano. Assim, o SERFHAU mantinha sua neutralidade, mas também conseguia atender as Prefeituras quanto às orientações solicitadas.

Para Wilhelm (1969, p. 395), “a rede urbana se expande à medida que progride a exploração do território nacional, apresentando-se com significados e formas diferentes em cada faixa de ocupação e em cada fase histórica do desenvolvimento do país”. Wilhelm aborda que há uma integração econômica e social bem estruturada e territorialmente desenvolvida que orienta uma rede de centros urbanos de forma hierarquizada em áreas de franco desenvolvimento industrial onde a indústria ganha apoio especial nas em áreas metropolitanas, como é o caso de São Paulo (e Rio de Janeiro, também apontada por Wilhelm) e na sua região de polarização, estendendo-se ainda por alguns outros centros regionais.

Para Wilhelm (1969, p. 396), “A urbanização latino-americana não representa uma reedição tardia da urbanização experimentada dos países industrializados no último século, mas um fenômeno inédito”. “A urbanização representa hoje, para a economia, fator e condição de industrialização” (WILHEIM, 1969, p. 397), pois cria condições para economias externas e para o mercado consumidor interno. Assim, se estrutura a rede urbana. “O dinamismo de transformação da organização territorial da rede urbana e de cada cidade é condicionada por estruturas físicas e jurídicas, cuja possibilidade de controle em termos regionais e locais ainda não foi plenamente avaliada” (WILHEIM, 1969, p. 402).

As alterações na estrutura das cidades motivadas pela industrialização, urbanização e consequente acréscimo demográfico, carecia de uma atenção especial. “Os problemas decorrentes do desenvolvimento urbano são de diferentes naturezas, solicitando diferentes tipos de planejamento situados em diferentes níveis de decisão e poder”. (WILHEIM, 1969, p. 398). Era necessário lançar mão de uma estrutura que se relacionasse planejamento em nível setorial e que se integrasse o planejamento territorial, onde a este último caberia indicar as diretrizes para viabilizar uma melhor utilização do solo, organizar e equipar o território para seu maior aproveitamento. Segundo o profissional, não se poderiam separar os problemas de organização do território do processo de planejamento.

Sobre o caráter político do planejamento, Wilhelm (1969, p. 406) entendia “a forma aleatória de dos critérios de clientela política, bem como a pulverização dos investimentos públicos, como falso distributivismo incapaz de servir ao desenvolvimento”. Assim, no que se refere à *Realidade Nacional do Planejamento Urbano* e à atuação do Serviço:

No Brasil, as soluções propostas para a expansão e renovação urbana, padecem de graves distorções que decorrem, em última análise, da errônea formulação da política geral de desenvolvimento econômico. Com efeito, a política econômica em vigor parte da premissa de que o desenvolvimento geral do País será obtido por meio da implantação de planos locais isolados e, com base nesta concepção estática, foi criado por meio da lei nº 4380 de 1964, decreto nº 59917, o SERFHAU. (WILHEIM, 1969, p. 413).

A este órgão incumbiria várias atribuições, sendo a mais notável a de promover, financiar, organizar e implantar os planos locais de desenvolvimento (PLD) e dentre outras questões, zelar dos transportes e do desenvolvimento industrial.

[...] uma análise, por mais superficial que seja, dessas finalidades, levaria à inquestionável conclusão de que o SERFHAU seria verdadeiramente um superministério, cujas ambiciosas tarefas conflitariam com a competência específica de inúmeros órgãos governamentais. Por isso, mesmo admitindo-se como correta a filosofia que inspirou a criação do SERFHAU, o sucesso de suas atividades dependeria de uma variedade enorme de fatores, que dificilmente poderiam ser coordenados por um órgão, cujas características operacionais não se coadunassem com a complexidade das tarefas que se propõe realizar. A par destas dificuldades apontadas, ressalta-se que as tarefas executivas dos planos ficarão a cargo das autoridades municipais e privadas, não havendo no contexto da Lei, obrigatoriedade para a execução dos Planos. (WILHEIM 1969, p. 413-414).

Wilhelm (1969, p. 417), esclarece-se que “não concordamos com a crítica à concepção básica SERFHAU”, observando que a crítica levaria ao imobilismo. Encerra afirmando que os atuais entraves ao processo do país podem ser removidos e que o desenvolvimento do país [...] depende de toda uma constatação de medidas que o atual governo não tem condições políticas de introduzir; por isso mesmo, o SERFHAU padece de erro básico em sua concepção de desenvolvimento.

No sentido de adensar nossa sistematização sobre as visões em relação ao SERFHAU, vemos em Vizioli (1998) o questionamento sobre as generalizações em relação à não efetividade dos trabalhos realizados no período do SERFHAU, mostrando que há experiências salutareias em alguns municípios onde os planos passaram a fazer parte das agendas das administrações públicas. A autora avalia o desempenho do SERFHAU a partir dos casos de planos nos municípios paulistas de Diadema, Itapetininga, Araçatuba e Guarujá, buscando “extrair aspectos positivos de sua elaboração, quanto a sua metodologia, e mesmo evidenciar falhas para que estas não sejam repetidas” (VIZIOLI, 1998, p. 8-9) e, ainda, reforçando que na literatura corrente recorrentemente encontramos que o SERFHAU não teria atingido seus objetivos propostos. No entanto,

Mesmo falhando no alcance e execução pela de seus objetivos, não podemos desprezar a contribuição do SERFHAU. Acreditamos que o SERFHAU contribuiu para uma ação de planejamento integrado, seja pelo fato de ter sistematizado questões, seja pelos debates e seminários que suscitou ou pelas pesquisas que realizou. Sua principal contribuição foi no sentido de um esforço para o desenvolvimento de um planejamento urbano no âmbito nacional. (VIZIOLI, 1998, p. 6).

Em seu trabalho, Vizioli (1998, p. 7) busca “regatar não apenas informações importantes sobre o SERFHAU, mas reavaliar e relativizar as duras críticas atribuídas ao planejamento urbano por ele desenvolvidas”, verificando as particularidades de cada município e sua relação efetiva com os planos desenvolvidos.

Sobre a metodologia desenvolvida pelo órgão, Vizioli (1998, p. 8) discorre sobre a busca do SERFHAU em entender o planejamento como um processo contínuo, ideia defendida “pelos profissionais que trabalhavam no SERFHAU, o que significou a institucionalização do Plano de Ação Concentrada e [...] as contribuições dos Planos Diretores de Desenvolvimento Integrado”. O estudo evidenciou, ainda, que “na área do planejamento urbano havia uma grande preocupação dos profissionais capazes de compreender os novos conceitos”, principalmente que o “planejamento urbano deveria ser um processo contínuo, em que a avaliação dos resultados deveria servir de subsídio para a melhoria de novas ações”. (VIZIOLI, 1998, p. 67).

Vizioli (1998) apresenta a visão de Maria Adélia de Souza, em entrevista realizada em 1995), com uma crítica ao planejamento urbano do período do SERFHAU, quando a geógrafa fez parte do grupo de trabalhos do Serviço:

Planejamento é um segmento do processo político, que envolve [...] a sociedade que quer ser gerenciada sob forma planejada; mas essa consciência a sociedade não tem, ela não percebe que o planejamento pode ser um atributo da cidadania, [...] lamentavelmente o planejamento urbano e urbanismo é sempre administrado, inclusive pelos arquitetos, como técnica de fazer Plano, que eu discordo. Planos Diretores não podem ser feitos por

consultorias privadas porque são documentos políticos. [...] Eu não sou contra as consultorias privadas de fazerem projetos específicos de urbanismo, de detalhar tecnicamente as ideias. [...]. O SERFHAU [...] não aceitava recomendações feitas por empresas de consultoria privada, que atendessem somente a determinados grupos sociais. Segundo sua experiência o SERFHAU trabalhou com seriedade na tentativa de implementar um planejamento urbano integrado. (VIZIOLI, 1998, p. 68-69).

Ainda em Vizioli (1998, p. 69), “Para Souza, seria necessário um exaustivo trabalho sobre as consultorias privadas, pois a elas deve ser atribuída grande parte do fracasso do SERFHAU”.

Sobre o desempenho dos arquitetos e engenheiros no processo de planejamento urbano no período do SERFHAU, colocando-os como uma trava aos avanços que este deveria tomar, Maria Adélia de Souza, em entrevista à Simone H. Vizioli, aponta que

[...] era um trabalho insano, e muito prejudicado pela visão estreita de planejamento das consultorias e dos profissionais urbanistas, arquitetos e engenheiros, principalmente os arquitetos que foram os maiores tecnocratas do processo de planejamento do país e não os que estavam no governo, como se costuma dizer. (VIZIOLI, 1998, p. 77).

Segundo Vizioli (1998), no Brasil todo cerca de 455 municípios formam contemplados, de alguma forma, pelas ações para Plano de Ação Concentrada (PAC)¹⁶, uma forma de ação para o Planejamento Integrado. Do total de municípios, apenas 20 tinham o Plano Diretor Documentado até 1974 sendo 9 no estado de São Paulo.

Nos casos analisados, Vizioli procurou mostrar coerências entre a proposta do plano e seu rebatimento sobre o urbano e deixa claro que o zoneamento se fortalecia enquanto instrumento de regulação do uso do solo: “Assim como no caso de Itapetininga e Diadema, no Guarujá, o zoneamento era um dos principais instrumentos de regulação de uso do solo urbano”. (VIZIOLI, 1998, p. 100).

Vizioli encerra suas análises afirmando que a subordinação do SERFHAU ao BNH limitou suas ações. Constatou-se também que apenas algumas partes dos planos eram executadas, tais como o diagnóstico e as proposições de diretrizes, e a avaliação sistemática do plano era apenas uma intenção. Mas “a experiência nos legou pontos positivos com a criação de órgãos de planejamento”. (VIZIOLI, 1998, p. 113).

O SERFHAU inaugura, assim, uma era de grande valia para o planejamento urbano e mostra que questões criticadas nos planos deste período, se repetem nos planos elaborados

¹⁶O Plano de Ação Concentrada (PAC) “Incentivou a rediscussão do Planejamento dentro das Prefeituras” (VIZIOLI, 1998 p. 109) através da elaboração do Plano de Desenvolvimento Local Integrado. Verificar no Volume 2 desta tese, nossas análises sobre os demais planos do período militar.

após a Constituição Federal de 1988. Contudo os planos, como peças técnicas, não conseguiam colocar em prática boa parte de suas propostas.

Foi durante o Governo de Costa e Silva que o SERFHAU deu os primeiros passos para tornar-se o órgão responsável pela política urbana nacional. Era então dirigido pelo urbanista Harry Cole, membro do EPEA, ex-consultor de Campos, e participante da equipe de estudos que preparou o Decreto 59.917 de regulamentação das atividades do órgão. (CINTRA, 1978, p. 204).

As empresas de engenharia consultiva são agentes que compõem um mecanismo que buscou orientar o planejamento urbano nos anos 1960/1970, especialmente durante o período de vigência do SERFHAU. “Ao contrário de muitos países desenvolvidos, e até mesmo subdesenvolvidos, não existia no Brasil, antes de 1965 nenhum organismo ou legislação nacional com o objetivo de promover o planejamento”. (PEREIRA; FERRARI, 1969, XII). Contudo, a historiografia nos mostra que o CPEU já se dedicava à promoção do planejamento, chamado naquele momento de planejamento territorial.

Birkholz (1964), após experiência de sete anos de pesquisas na área de planejamento territorial no CPEU, indica que:

A primeira iniciativa importante do Governo do estado, no campo do Planejamento territorial, foi tomada em 1958. Refere-se à iniciativa da elaboração dos Planos diretores para os municípios estância do estado de São Paulo, levando em conta o alto interesse público que poderia representar a ordenação dessas comunas paulista [...]. Os Municípios Estância do Estado de São Paulo, são em número de vinte e três. (BIRKHOLZ, 1964, p. 46).

No caso das estâncias balneárias no Litoral Norte paulista, a pesquisa “foi realizada com um sentido regional, já que todos os grupos populacionais ali estabelecidos apresentam basicamente as mesmas características”. (BIRKHOLZ, 1968, p. 33).

Para Birkholz (1964, p. 11), “o Planejamento é um processo dinâmico. [...] é um meio para consecução de um resultado e não um fim em si mesmo. O Plano está sujeito à condições impostas”. Neste momento as transformações econômicas, especialmente aquelas ocorridas no governo de Juscelino Kubistchek, levaram à atuação estatal sobre a economia atraindo cada vez mais a necessidade da atuação das ações planejadoras e, assim, tanto a ideia quanto a prática do planejamento passaram a ser incorporados nas políticas governamentais, fomentando a ideia de desenvolvimento.

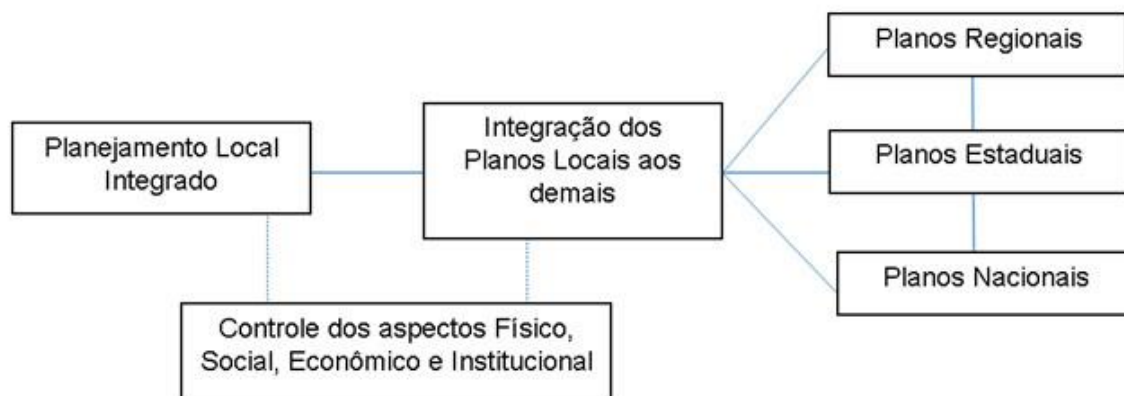
2.4 Eurico de Andrade Azevedo: uma contribuição técnica sobre os PDDIs no estado de São Paulo

Importante referencial sobre a elaboração de PDDIs no estado de São Paulo é a pesquisa, realizada por Eurico de Andrade Azevedo e equipe em 1976. Ainda que também de cunho estatístico, nesse trabalho encontramos importante avaliação da experiência do planejamento municipal no estado de São Paulo, sendo base importante para a construção e compreensão de várias questões tratadas nesta tese, em torno da elaboração de PDDIs.

Com a criação do SERFHAU observa-se a produção em larga escala desses planos, encarados como potentes instrumentos de política urbana. Em 1964, a criação do SFH apontava para a necessidade de se organizar e planejar o crescimento das cidades, dando grande importância para o problema habitacional. Na leitura de Azevedo (1976), fica claro o objetivo do SERFHAU e suas atribuições inicialmente instituídas:

[...] verifica-se que o SERFHAU nasceu com a finalidade de ser um órgão estritamente ligado à habitação, não só como herdeiro da Fundação Casa Popular, como também pela ênfase que é dada à habitação no conjunto de suas atribuições. O Planejamento urbano ocupa na Lei uma posição claramente secundária, onde a habitação é o tema central: O “Plano Diretor” apoia-se na habitação e não o contrário. Entretanto, a vida do SERFHAU com seria breve. Os meios ligados a planejamento urbano- os arquitetos especialmente- reivindicavam do Governo Federal uma participação efetiva nesse campo, visando especialmente as funções de coordenação ou compatibilização entre planos de diversos escalões. Falava-se já numa “política nacional de desenvolvimento urbano”, que a maioria entendia como política de planejamento urbano, isto é, de cada cidade, mas obviamente – e aqui estava o vácuo a ser preenchido- entrosada com os planos nacionais, regionais e estaduais. Reclamavam-se planos territoriais nesses níveis de maneira que todos os planos territoriais e não territoriais, locais, regionais, estaduais e nacionais (a maioria dos quais sequer existia) se entrosassem na mais perfeita harmonia. Coordenação, compatibilização, integração, era o que estava faltando. A expressão do momento era “**Planejamento Local Integrado**” que significava para muitos tanto a integração dos planos locais aos demais, como entre os aspectos físico, social, econômico e institucional. (AZEVEDO 1976, p. 76-77, aspas no original, grifo nosso).

Figura 2.2 - Diagrama Planejamento Local Integrado



Fonte: Azevedo (1976, p. 77) e Decreto. 59.517/1966, elaborado pela autora.

Buscando a efetivação de tais tarefas, havia reivindicações para a implantação de um Ministério de Urbanismo e por não haver resposta a esta solicitação as determinações estariam voltadas para o SERFHAU criando-se:

Um decreto regulamentador do SERFHAU (decreto 59.917 de 30/12/1966) [que] mudou radicalmente suas funções e atribuições originais. A definição das finalidades do órgão, contida no artigo 1º desse decreto, nem de perto lembra o conjunto de atribuições que lhe foram conferidas pela lei que o criou. A tônica inclinou-se totalmente para o chamado planejamento local integrado. (AZEVEDO, 1976, p. 77).

Para Lamparelli (1978), ao analisar, de forma crítica o planejamento no período militar, assim, se manifesta:

Instala-se uma nova fase de planejamento centralizado e autoritário, que incorpora o planejamento urbano como um aspecto particular de penetração de cima para baixo de novas práticas administrativas. Novos instrumentos obrigatórios deverão ser introduzidos na administração local. [...] Estamos na segunda metade da década de sessenta quando assistimos à proliferação dos organismos de planejamento. 'Além do reaparelhamento do serviço administrativo municipal, multiplicam-se também nos organismos regionais, estaduais e nacionais voltados para a difusão dessas técnicas e para o incentivo à sua adoção, constituindo-se o que se poderia chamar de doutrina do planejamento revestida de um certo dogmatismo que preceituava verdadeiros cânones a serem seguidos como garantia de sucesso'. Tornar-se-ia cansativo enumerar a infinidade de P.D.D.I.S., PMDI, P.U.B., etc. que surgiram pela mobilização de grande quantidade de técnicos, especialistas e profissionais do planejamento urbano, agrupados em empresa de consultorias, organismos públicos normativos e de assistência, financiadores, fiscalizadores, todos promotores e difusores do planejamento urbano". (LAMPARELLI, 1978, p. 106, sublinhado no original).

Feldman (2005a), a partir de Azevedo (1976), elabora o seguinte quadro, que representa a participação de empresas e instituições no processo e elaboração do PDDIs:

Tabela 2.12 - Entidades que elaboraram ou estão elaborando PDDIs

Entidades que elaboraram ou estão elaborando PDDIs.				
Tipos de municípios	Polos Regionais	Municípios polarizados		Total
		Pop. Urb. > 20.000	Pop. Urb. < 20.000	
Tipos de entidades				
Empresas	20	7	11	38
Prefeitura	6	2	4	12
CEPAM e prefeitura	5	3	6	14
Cons. Indiv.	1	2	6	9
Faculdades	3	0	2	5
Outros	6	3	2	11
Ignorado	0	0	1	1
Total	41	17	32	90

Fonte: FELDMAN (2005a, p. 229 - Fig. 37).

Nessa interpretação de Feldman observa-se que nos municípios de maior porte as empresas controlam a elaboração dos planos, ao passo que os municípios menores têm seus planos elaborados pelo CEPAM e pelas consultorias individuais. Dentre as empresas destacam-se o GPI, a SERETE e a Sociplan, Feldman sinaliza que:

[...] o próprio SERFHAU passa a se apoiar cada vez mais nos prefeitos e nos técnicos municipais que procuram interessados nos financiamentos, ignorando os volumosos diagnósticos, análises técnicas e proposições que compunham os planos elaborados pela consultoria. (2005a, p. 230).

Azevedo (1976) opera uma a integração de diferentes estabelecimentos na participação e efetivação de ações e estudos no campo do planejamento, que se orienta a partir de trabalhos conjuntos entre o órgão público municipal - a prefeitura - e as consultorias individuais; ainda entre a prefeitura e outras empresas de serviços neste âmbito do planejamento, bem como entre a prefeitura e instituições de ensino, como universidades e entidades como é o caso do IBAM e a SAGMACS. (FELDMAN, 2005a).

As empresas privadas de consultoria já formadas no final dos anos 1950 passavam a se estabelecer de forma muito incisiva no período de criação do SERFHAU, atuando no campo do planejamento urbano.

A criação do SERFHAU também contribuiu para o aumento do número de arquitetos ligados ao mercado de elaboração de planos¹⁷.

A criação do SERFHAU permitiu o aumento de municípios com planos e com órgãos de planejamento. É um momento de ascensão das empresas privadas de consultoria. Ainda que a criação do SERFHAU tenha permitido o aumento de municípios com planos, dos órgãos de planejamento e das empresas privadas de consultoria, que não necessariamente refletiam uma preocupação com a elaboração dos planos pela administração pública dos municípios. No estado de São Paulo, “implanta-se todo o aparato institucional para viabilizar todo o processo de planejamento nas diferentes esferas de governo, regula-se a concessão de recurso estadual e cria-se uma instancia de assistência técnica também estadual”. (FELDMAN, 2005a, p. 220-221).

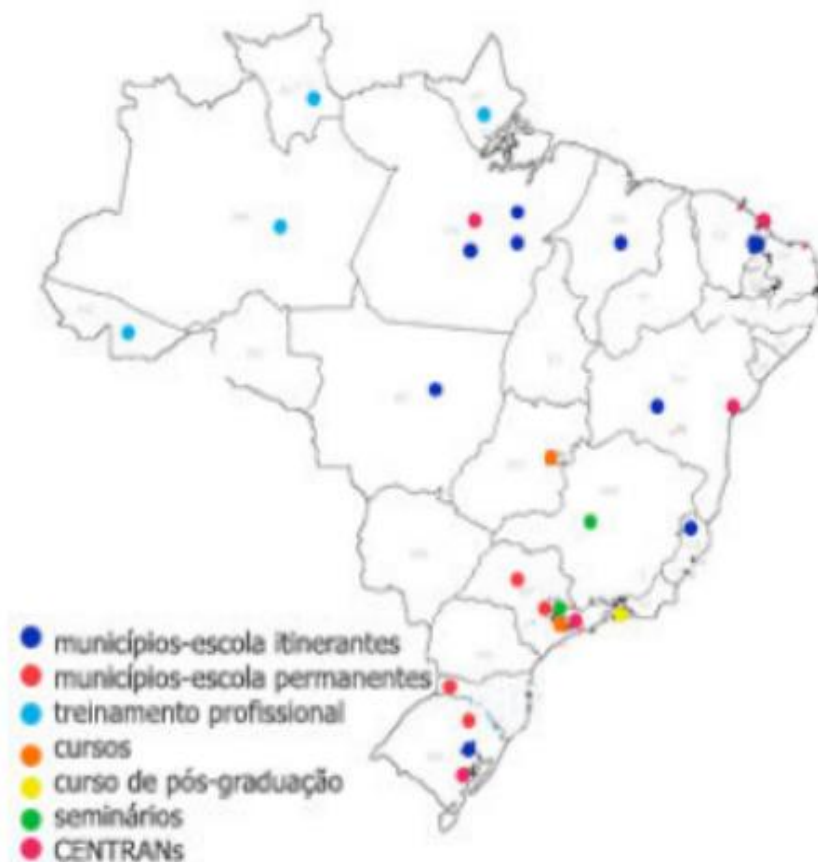
Como sinalizamos acima, apesar da reivindicação, o SERFHAU não esteve constituído como um Ministério de Urbanismo que buscasse orientar uma política de desenvolvimento urbano sob a ótica nacional e hierarquicamente, os planos da cidade deveriam atrelar-se aos planos nas escalas nacional, regional e estadual (FELDMAN, 2005a) e assim, as demandas que seriam vinculadas no âmbito desta política nacional de desenvolvimento, pois a solicitação de criação do referido ministério, não foi aceita, passou-se a ter um direcionamento das atividades dos arquitetos para o SERFHAU para atuação do planejamento integrado em nível local.

Para Feldman (2005b, p. 12), “a criação do SERFHAU representa a legitimação do urbanismo e da ideia de Plano de Desenvolvimento Local Integrado, e repercute na criação de órgãos de planejamento nas administrações municipais estruturados para desempenhar esta atividade”, no entanto:

[...] sua atuação através da incorporação de possibilidades dos municípios contrataram a elaboração de planos, potencializa a prática profissional fora das administrações e é nesta vertente, fora da administração pública, que a partir dos anos de 1960, se constrói a prática da elaboração de planos pelas mãos de equipes multidisciplinares. (FELDMAN, 2010a, p. 19).

¹⁷ De acordo com Feldman, segundo dados do FINEP (1976), “nos anos 1960, escritórios de arquitetura se cadastram como empresas de consultoria junto ao Finep, e chegam a se constituir como empresas de planejamento, como, por exemplo, o escritório de Jorge Wilhelm” (FELDMAN, 2005a, p. 230). Sobre o FINEP - Em 31 de julho de 1969, através do Decreto-Lei 0719, é criado o Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico - FNDCT, no âmbito do Ministério do Planejamento, com a finalidade de dar apoio financeiro aos programas e projetos prioritários de desenvolvimento científico e tecnológico, notadamente para implantação do Plano Básico de Desenvolvimento Científico e Tecnológico - PBDCT. Em 24 de julho de 1967, através do Decreto-Lei nº 61.056 é criada a Finep - Financiadora de Estudos e Projetos, como Empresa Pública vinculada ao Ministério do Planejamento. A Finep sucede: “O Finep” nas suas atribuições e capital. Dentre outras instituições, o Ministério do Planejamento, o então BNDE e o Banco Central fazem parte do Conselho Diretor da Finep. Ver o link <http://www.finep.gov.br/a-finep-externo/historico>.

Mapa 2.7 - Localização dos municípios-escola, cursos, seminários e CENTRANs realizados pelo SERFHAU no Brasil



Fonte: FELDMAN (2010, p.14).

Verificamos uma maior concentração de ações no estado de São Paulo, sobretudo no que se refere à elaboração dos Planos Diretores de Desenvolvimento Integrado - PDDI também em áreas de recente ocupação como é o caso da Franja Pioneira (MONBEIG, 1984), conforme veremos a seguir, expresso na tabela e mapa de localização dos municípios contemplados com esta elaboração.

Deve-se considerar que naquele momento a experiência no planejamento regional ainda era recente, com as primeiras tentativas datadas de 1950 com o programa da SUDENE. Como a renda paulista era alta graças à grande concentração das atividades industriais, a existência de equipamentos sociais e infraestrutura também se apresenta em índices elevados, onde no caso da experiência no estado de São Paulo, este se mostrava representado em distintas fases, as quais podemos diferenciar como uma bem mais simplificada, que ocorreu entre 1959-1963, correspondendo ao Governo Carvalho Pinto. Aponta-se uma outra mais sofisticada, que se inicia a partir de então. “Em essência, a primeira fase correspondeu a um sistema razoavelmente eficaz, e a segunda fase a um planejamento

bastante desligado da execução, e, portanto, ineficiente”. (BARROS *In* LAFER, 1975, p. 115).¹⁸

Nos trabalhos promovidos pelo SERFHAU, o Serviço foi responsável por promover discussões sobre a metropolização, uma vez que dentre algumas medidas por ele adotadas, algumas leis federais e estaduais foram aprovadas com o objetivo de estimular o planejamento local como, por exemplo, a nova legislação federal sobre áreas metropolitanas e a lei orgânica dos municípios do estado de São Paulo.

Anos antes da instituição do primeiro ordenamento sobre a região metropolitana de São Paulo, a Constituição Federal de 1967 já pressupunha a necessidade do planejamento e organização territorial mediante a orientação e o estabelecimento de regiões metropolitanas:

A União, mediante lei complementar, poderá estabelecer regiões metropolitanas, constituídas por Municípios que, independentemente de sua vinculação administrativa, integrem a mesma comunidade socioeconômica, visando à realização de serviços de interesses comum. (CF. 1967, Título III, Art. 157, § 10).

Ainda em relação ao processo de metropolização¹⁹, Lucchese (2008) indica que dentre as promoções do SERFHAU, “[...] uma questão tratada nessa época foi a criação de um ordenamento físico-jurídico para as regiões metropolitanas”. (LUCCHESI, 2008, p. 73).

Para Azevedo (1976), para quem o plano é resultado de um compromisso que se estabelece entre as esferas a pública e a técnica:

[...] a técnica de planificação das ações humanas difundiu-se com grande rapidez nos meados do século atual, na medida em que a administração, fundada em organizações complexas, não podia mais ser executada de forma empírica ou com base na experiência de organizações simples de limites estritos”. [...].

A adoção do processo de planejamento se consubstancia, ao nível político, num plano, ou seja, num documento formal que explicita para uma dada realidade [...] o plano em si, não é planejamento é o planejamento, nem o seu resultado, mas sobretudo o seu componente síntese, [...] na medida em que se tornam públicos seus objetivos, seus meios e seus elementos justificadores. (AZEVEDO, 1976, p. 16-17).

¹⁸ O sistema de planejamento no período 59-63 era bastante simples: um grupo de técnicos (Grupo de Planejamento), ligados diretamente ao Governador, era encarregado de formular e acompanhar o chamado Plano de Ação. O Plano era, na realidade, a consolidação e reprogramação das propostas apresentadas pelas várias unidades administrativas. (BARROS *In* LAFER, 1975 p. 115).

¹⁹ A RMSP foi criada em 1973, pela Lei Federal n.º 14, com 37 municípios, sendo retificada pela Lei Complementar n.º 94 de 29 do mesmo ano 1974, com o mesmo número de municípios: Art. 1º § 1º - “A região metropolitana de São Paulo constitui-se dos Municípios de: São Paulo, Arujá, Barueri, Biritiba-Mirim, Caieiras, Cajamar, Carapicuíba, Cotia, Diadema, Embu, Embu-Guaçu, Ferraz de Vasconcelos, Francisco Morato, Franco da Rocha, Guararema, Guarulhos, Itapeverica 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 Parnaíba, Santo André, São Bernardo do Campo, São Caetano do Sul, Suzano e Taboão da Serra”. (Lei Federal n.º 14, de 1973).

A respeito de seu trabalho, o autor explica que a pesquisa

[...] teve como ponto de partida e de referência básica o Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado (PDDI), que se tornou mesmo uma coação legal entre nós, imposta pela Lei Orgânica dos Municípios que entrou em vigor em 1967- e isso se fez por sugestão dos próprios técnicos de planejamento. Nesse caso, portanto o plano assumiu um caráter ainda maior de formalidade e compromisso, na medida em que se tornou pré-condição para obtenção de recurso financiados a longo prazo, a fim de que alguns objetivos básicos da ação político-administrativa municipal pudessem ser atingidos a contento. Generalizou-se assim uma “consciência planejadora”. (AZEVEDO, 1976, p. 19, aspas no original).

Fica evidente, na concepção de Azevedo que o plano era um meio pelo qual o planejamento se processava, mas não enquanto instrumento de ação planejadora, mas como forma legitimada dos municípios conseguirem seus recursos e financiamentos.

Como pressupostos básicos de sua pesquisa, Azevedo considera que o planejamento é um elemento de modernização e desenvolvimento; que a disponibilidade do plano se constitui o primeiro passo para a implantação do processo de planejamento. Ainda como pressupôs, acreditava-se que a adoção integral do processo se sujeita a alguns condicionantes e o plano não é variável independente, mas guarda dependência com a estrutura de poder. (AZEVEDO, 1976).

A construção dos critérios de escolha dos municípios estudados por Azevedo demandou uma pesquisa profunda com metodologia realizada a partir de um sistema de amostragem e coleta de dados em campo, trabalho realizado por diversos colaboradores; dentre os quais pudemos entrevistar, em janeiro de 2018, Ivo Cesar Nicoletti e Elvio Lupo Junior, bem como José Saverio Lia, diretor do CPD-EESC no período de elaboração da pesquisa. Durante as entrevistas, construídas de forma semiestruturada, foram detalhados os trabalhos de campo realizados por um grupo de estudantes da EESC-USP e indicado que em muitos municípios visitados o volume físico dos planos já não existia, sendo coletadas apenas informações verbais.

Destacamos que durante as pesquisas, os membros da equipe de Azevedo mantiveram contato, ainda que informal, com vários técnicos responsáveis pela elaboração dos PDDIs, sendo entrevistados ex-prefeitos que haviam contratado a elaboração dos planos, como os prefeitos de Votuporanga.

O trabalho de Azevedo e equipe conta com a sistematização de cerca de 680 documentos, dentre os quais encontram-se mapas, leis, PDDIs, códigos e outras peças gráficas, não anexados à pesquisa por falta de verbas para impressão. No final do volume disponível na biblioteca da EESC consta a relação desses materiais como arquivados na Divisão de Estudos de Sistemas (Anexo 2).

Para a composição do trabalho foram excluídos os municípios da Região Metropolitana de São Paulo e aqueles de “reduzida expressão urbana” (AZEVEDO, 1976, p. 26), ou seja, com população inferior a 5.000 habitantes, chegando à delimitação do universo de estudo em 210 municípios.

Com base nos dados censitários do IBGE/1970, o estado de São Paulo contava com 572²⁰ municípios; sem os 37 da RMSP e os 325 com população na sede menor que 5.000 mil habitantes, Azevedo define 210 municípios de referência da pesquisa cujo sistema de amostragem “escolhido foi aquele que permitisse uma amostra aleatória estratificada, sendo os estratos correspondentes a tipos de municípios cujas sedes fossem relevantes tanto do ponto de vista político-administrativo como do ponto de vista urbano [...]”. (AZEVEDO, 1976, p. 28).

Numa segunda fase de seleção da amostra, os municípios pesquisados resultaram um total de 107, considerando-se 51% do universo da referência (210 municípios), chegando-se aos seguintes extratos (AZEVEDO, 1976):

- a) Municípios sede excluindo-se a região da capital: Total= 10.
- b) Municípios sede da sub-região administrativa: Total =38.
- c) Municípios com população urbana na sede maior que 50.000: Total= 2.
- d) Municípios com população urbana na sede com variações entre 20.000 e 50.000 hab: 26 dentre os quais definiu-se a metade: Total= 13.
- e) Municípios com população urbana na sede com variações entre 5.000 e 20.000 hab: Total 131, dentre os quais definiu-se a 1/3 da amostra: Total= 44.

²⁰ Deve-se considerar que o trabalho intitulado “Organização administrativa das Prefeituras. Modelos elaborados pela secretaria do Estado dos negócios do interior.de 1967, o qual o Professor Eurico de Andrade Azevedo era um dos assessores e assistente técnico, apontava que o estado de São Paulo tinha naquele momento um número de 573 municípios (1967, item sobre a metodologia adotada). Assim, acreditamos que Azevedo não inclui a capital na sua contagem, da sua especificidade única sob os aspectos físico, econômico e social.

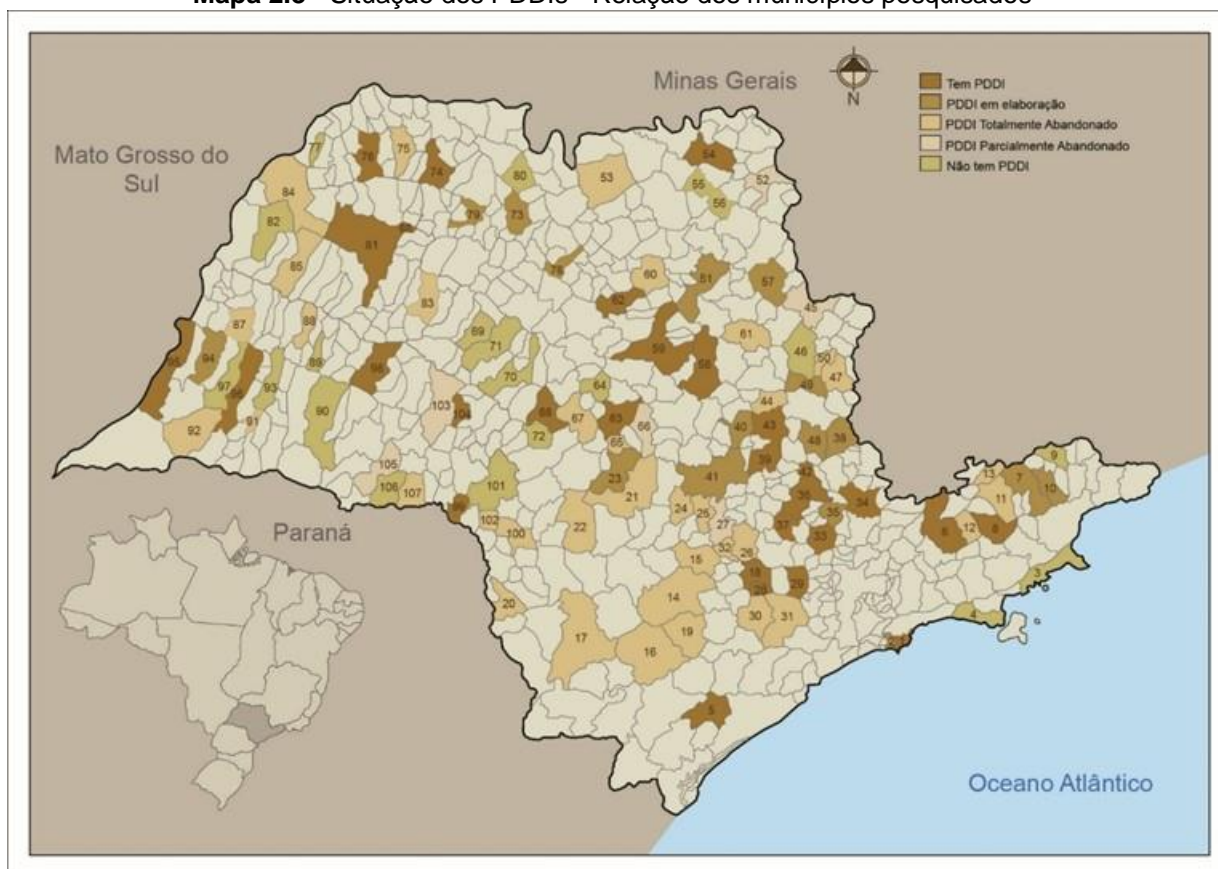
Tabela 2.13 - Situação dos PDDIs - Relação dos municípios pesquisados

TEM PDDI	PDDI EM ELABORAÇÃO	PDDI TOTALMENTE ABANDONADO	PDDI PARCIAL/ ABANDONADO	NÃO TEM PDDI
REGIÃO DE SÃO PAULO EXTERIOR (1)				
1 - Santos	2 - S. Vicente			3 - Ubatuba
5 - Registro				4 - S. Sebastião
REGIÃO DO VALE DO PARAÍBA				
6 - S. J dos Campos	7 - Guaratinguetá	11 - Pindamonhangaba		9 - Cruzeiro
8 - Taubaté	10 - Lorena	12 - Caçapava		
		13 - Campos do Jordão		
REGIÃO DE SOROCABA				
18 - Sorocaba	23 - S. Manuel	14 - Itapetininga	27 - Tietê	
28 - Votorantim		15 - Tatuí		
29 - São Roque		16 - Capão Bonito		
		17 - Itapeva		
		19 - S. M. Arcanjo		
		20 - Itaporanga		
		21 - Botucatu		
		22 - Avaré		
		24 - Conchas		
		25 - Laranjal Paulista		
		26 - Porto Feliz		
		30 - Piedade		
		31 - Ibiúna		
		32 - Boituva		
REGIÃO DE SÃO PAULO EXTERIOR (2)				
33 - Jundiaí	35 - Itatiba			
34 - Brag. Paulista				
REGIÃO DE CAMPINAS				
36 - Campinas	38 - Itapira	44 - Leme	45 - Mococa	46 - Casa Branca
37 - Indaiatuba	40 - Rio Claro	47 - S. J. Boa Vista		
39 - Limeira	41 - Piracicaba	50 - Vargem G. do Sul		
42 - Americana	48 - Mogi-Mirim			
43 - Araras	49 - Aguaí			
REGIÃO DE RIBEIRÃO PRETO				
54 - Ituverava	51 - Ribeirão Preto	53- Barretos	52 - Franca	55 - Ipuã
58 - São Carlos	57 - Cajurú	60- Jaboticabal		56 - S. Joaquim Barra
59 - Araraquara		61 - Sta. R. Passa 4		
62 - Taquaritinga				
REGIÃO DE BAURU				
63 - Jaú		65 - Barra Bonita	66 - Dois Córregos	64 - Bariri
68 - Bauru		67 - Pederneiras		69 - Lins
				70 - Pirajuí
				71 - Cafelândia
				72 - Piratininga
REGIÃO DE SÃO JOSÉ SO RIO PRETO				
74 - Votuporanga	73 - S. J. R. Preto	75 - Fernandópolis		77 - Sta. Fé do Sul

76 - Jales	78 - Catanduva			80 - Nova Granada
	79 - Monte Aprazível			
REGIÃO DE ARAÇATUBA				
81 - Araçatuba		84 - Pereira Barreto		82 - Andradina
86 - Buritama		85 - Mirandópolis		
		83 - Penápolis		
REGIÃO DE PRESIDENTE PRUDENTE				
95 - Presidente Epitácio	94 - Presidente Venceslau	87 - Dracena		89 - Osvaldo Cruz
96 - Presidente Bernardes		88 - Adamantina		90 - Rancheira
		91 - Pirapozinho		93 - Presidente Prudente
		92 - Mir. Paranapanema		97 - Santo Anastácio
REGIÃO DE MARÍLIA				
98 - Tupã		100- Pirajú	103 - Marília	101 - Sta. C. R. Pardo
99 - Ourinhos		102- Bernardino de Campos	105 - Assis	106 - Cândido Mota
104 - Vera Cruz		107- Palmital		

Fonte: Organizado pela autora a partir de Azevedo (1976 - Anexo I).

Mapa 2.8 - Situação dos PDDIs - Relação dos municípios pesquisados



Fonte: Organizado pela autora a partir de Azevedo (1976 - Anexo I, p. 201).

Para Azevedo, a pesquisa limitou-se a abordar apenas o processo de adoção do plano e dos mecanismos imediatos de sua implantação, deixando para estudos posteriores a análise do processo de planejamento. (AZEVEDO, 1976, p. 23).

Nas conclusões do seu trabalho, Azevedo (1976) nos coloca que o PDDI, é colocado como um difusor do processo de planejamento e por isso, estão disseminados ao longo de todo o estado de São Paulo, constando em sua amostragem que dos 107 municípios resultantes do afinilamento de sua investigação, a grande maioria já dispunha de um plano ou estava prestes a recebê-lo em 1975. Segundo dados extraídos do seu relatório, para grupos de cada 10 municípios analisados, 7 já haviam adotado os planos, porém 4 já o haviam abandonado (p.188). Para Azevedo, a troca de prefeito e a limitada participação da comunidade, seria a grande motivadora de abandono dos PDDIs. No bojo de suas análises, os planos averiguados pela equipe de Azevedo, apontam que estes, em muitos casos, não condizem com a realidade local. Concluí ainda que os PDDIs, estavam calcadas num enfoque nitidamente urbano, com a ênfase direcionada aos aspectos físico-territoriais, além disso, os conteúdos dos PDDIs, eram contraditórios às formas de integração pretendia, evidenciando a setorização acentuada. Por fim modelo dos planos elaborados não se concretizou na forma como os técnicos e entidades que o conceberam desejavam e ainda sob a ótica do desenvolvimento econômico, a indústria era a atividade preponderante com direcionamento de incentivos às isenções de impostos e criação de distritos industriais.

Entende-se aqui, a partir das conclusões de Azevedo que, o PDDI foi a forma mais evidente de que o planejamento se disseminou pelo território paulista, sobretudo, considerando o volume dos trabalhos elaborados e constatados em sua coleta de dados, nos levando ao um número considerável de municípios que tiveram PDDIs até 1975, em vias de elaborá-lo naquele momento, inclusive findada sua coleta de amostras. Considera-se que em muitos municípios investigados, a sua maioria que já possuíam os PDDIs, e desta amostragem alguns, naquele momento já haviam abandonado o instrumento. Considera-se ainda o fato de que muitos dos planos selecionados nestas amostras e analisados pela equipe de Azevedo (1976), eram constituídos de diagnósticos, que, em muitos casos, se distanciavam da realidade local, e ainda, as perspectivas de desenvolvimento econômico, orientavam sobretudo, o incentivo à industrialização mediante a criação de distritos industriais através de incentivos que incluíam isenção de impostos.

Na visão de Azevedo (1976), os órgãos públicos e as empresas privadas foram evoluindo na metodologia empregada na orientação do processo de planejamento municipal e esta evolução tem as seguintes características: Simplificar as etapas de diagnóstico e prognóstico e valorizar o olhar dos agentes diretos envolvidos na administração municipal, inclusive, do prefeito, acreditando que isso, traria uma maior possibilidade de favorecer a

implantação do Planos; estimular a criação de uma equipe fixa de planejamento dentro da administração municipal; reconhecer que o planejamento integral, tal qual fora concebido, é inviável e, por fim, reconhecer no processo de planejamento, um processo contínuo que parte de duas concepções, a saber, que este processo se baseia na elaboração, desenvolvimento e implantação dos processos oriundo do Plano e também, numa contínua revisão deste.

O planejamento mostrou-se, à época, como um processo de alto custo para a administração municipal, principalmente quando a questão diz respeito à elaboração do PDDI, onde os prefeitos alegavam que os recursos para tais fins seriam insuficientes. Azevedo acrescenta ainda nas suas análises que o processo de planejamento municipal, não está necessariamente ligado à existência dos planos.

A disponibilidade do plano não se constitui, assim, elemento *sine qua non* do sucesso do planejamento, cujo processo pode ter início independentemente da existência daquele documento. Por outro lado, um certo grau de modernização administrativa tem sido alcançado de fato e de maneira autônoma em relação ao recurso explícito às técnicas do planejamento, sendo, pois, resultado da própria dinâmica do processo de desenvolvimento, que já atinge níveis significativo no estado de São Paulo. (AZEVEDO, 1976, p. 25, sublinhado no original).

Azevedo (1976) encerra seu trabalho, deixando questões, que instigam a continuidade de sua pesquisa, indagando sobre:

[...] que se procura é abrir perspectivas para novos estudos, que são necessários para a melhor compreensão da problemática municipal brasileira e que ainda não foram suficientemente explorados.

Por essa razão, as proposições são feitas em forma de perguntas.

8.1. Quais os efeitos que a obrigatoriedade legal de elaboração de planos e projetos causa sobre a difusão de métodos e técnicas de planejamento municipal?

8.2. Os métodos e técnicas recomendados pelos órgãos governamentais para o planejamento municipal são os mais adequados ao Município?

8.3. Quais as consequências das expectativas geradas pela modernização metodológica da Administração em face das reais possibilidades do Município?

8.4. Quais os critérios de classificação de Município que conduzam a uma tipologia adequada a orientar a diversificação da política de aperfeiçoamento de Administração Municipal?

8.5. Qual o reflexo, nos Municípios, da maior participação dos técnicos na Administração Pública brasileira?

8.6. Quais os esquemas metodológicos que poderão superar acentuada setorialização dos Planos?

8.7. Qual a competência do Município, com relação aos assuntos de natureza local, dentro do sistema de planejamento nacional e no atual estágio de desenvolvimento econômico do País?

8.8. Quais os canais de participação da população no processo de planejamento municipal?

8.9. Qual a correlação existente entre a adoção de um processo de planejamento pela Administração Municipal e as transformações das condições de vida da população? (AZEVEDO, 1976, p. 195-196).

Algumas das questões levantadas ainda são instigantes e pertinentes, à medida que, a partir do estudo de casos, são esclarecidas, mesmo que não na sua totalidade, as questões trabalhadas a partir da leitura dos planos que realizamos para esta tese.

Entendemos que, do ponto de vista historiográfico, o que tem prevalecido nas pesquisas de diferentes teóricos, estudiosos e autores, é o consenso sobre a não efetividade dos PDDIs, disseminando-se um sentimento de frustração com o pouco que eram efetivamente implantados independentemente da qualidade do processo de concepção e formulação. O que se via, segundo um certo consenso historiográfico identificado, era o fato de que estabelecia-se um hiato entre a prática e a teoria presente nos discursos e textos, levando a que se considerasse muitos dos planos como obsoletos e mero objetos a figurar nas prateleiras das prefeituras, sem uma justa causa de contratação, a não ser pela expressão do diálogo de que o planejamento dos municípios era necessário para alinhar a intensa urbanização e resolver as mazelas das cidades, além de orientarem a captação de recursos para o município.

Com a extinção do SERFHAU, tais planos foram se dissolvendo, e ainda hoje são objeto de crítica apesar de terem sido efetivamente pouco estudado, com importantes exceções, no intuito de se comprovar a real origem de sua elaboração, bem como a relação que estes estabelecem com os processos territoriais, sociais e econômicos dos municípios onde foram elaborados. Entendemos, dessa forma, que o desdobramento desta tese, quando busca compreender os reais vínculos do processo de elaboração dos PDDIs entre a década de 1960 e a de 1970, com as questões em tela no país e os aspectos relevantes a que os municípios estavam submetidos, busca contribuir para uma compreensão de que como alguns trabalhos comprovaram em pesquisas já apresentadas. Tais são os trabalhos que estudaram casos de Franca (CHIQUITO, 2006; FERREIRA, 2007) e Votuporanga, (CUCATO, 2015), em que a ideia não estava centrada em defender o SERFHAU, mas questionar os juízos historiográficos que construíram o consenso da não efetividade, mostrando que muitas práticas defendidas nos PDDIs nestes municípios ainda não foram superadas e outras ainda se refletem no desenho atual da cidade.

CAPÍTULO 3 - ORGANIZAÇÃO DO TERRITÓRIO PAULISTA ENTRE AS DÉCADAS DE 1950 e 1970 E O QUADRO DO PLANEJAMENTO INTEGRADO

Como afirmamos, o novo não reside no fato de a indústria se fazer presente no interior, o novo está na importância industrial que assume o interior paulista e que o coloca como o segundo espaço industrial do país, superado apenas pela Região Metropolitana de São Paulo. (LENCIONI, 2003, p. 466).

Neste capítulo apresentamos a base metodológica que sustenta a construção do quadro de critérios para a seleção dos casos que estudamos em nossa abordagem empírica baseada na análise documental.

Através da pesquisa histórica e, ancorados em diferentes interpretações sobre a atuação do SERFHAU consistindo em pesquisa de base historiográfica, as fontes secundárias são importantes ferramentas de estudo e compreensão de questões relevantes com as quais lidamos.

Também recorreremos a fontes primárias como periódicos, relatórios, boletins, cartografia e materiais diversos de pesquisa, arrematando o quadro de referências documentais para a pesquisa.

Acrescentamos e consideramos importante fonte para a estruturação e direcionamento dos nossos procedimentos analíticos o trabalho de Souza (1976), por se debruçar na análise da regionalização paulista, considerando sua relação com o planejamento urbano e regional.

Apoiamo-nos no trabalho de Selingardi-Sampaio (2009), que estuda a atividade industrial em vários municípios paulistas, com profundas reflexões sobre a relação entre a indústria e o território de São Paulo, buscando mostrar a área de maior concentração industrial na chamada “mancha industrial” entre 1950 e 2005.

Neste caso, utilizamos o período de 1950 até o final da década de 1970, considerando os municípios que já apresentavam um considerável Valor de Produção Industrial (VPI) antes mesmo da implantação do SERFHAU, chegando até o ano de 1980, no fechamento do segundo ciclo ideológico do desenvolvimentismo. (BIELSCHOWSKY, 1988).

Reforçamos aqui os estudos de Lencioni, ao sustentar que na década de 1970 o interior paulista passa a se determinar como importante espaço industrial na retaguarda da Região Metropolitana de São Paulo (LENCIONI, 1991), considerando o aumento da produção industrial no interior paulista a partir dos anos 1950, num rápido processo de interiorização da indústria, também conforme Negri (1996).

Tal processo nos interessa por relacionar-se com a desconcentração industrial a partir da metrópole paulista, nos anos 1970 e 1980, inserindo os estudos sobre os municípios de

médio e pequeno porte, nas abordagens acadêmicas²¹, dada sua importância no contexto regional e no conjunto da formação das redes de cidades. Para Sposito (2001), ao se referir às cidades médias, discorre que são “centros importantes nas redes de circulação de bens e serviços, uma vez que estão localizados nas posições intermediárias da rede urbana, estabelecendo relações entre as cidades de maior e menor porte”. (SPOSITO, 2001, p. 631).

Nesse quadro, desenhou-se uma ‘nova’ estruturação espacial do interior paulista em função do aumento da produção industrial, que nos interessa na relação com os estudos dos PDDIs nos municípios selecionados, tendo ainda como ponto de partida a regionalização no período abordado, bem como o sistema de circulação rodoferroviário e sua relação com a indústria. Para isso, apoiamo-nos, também, em Tavares (2015), que analisa os polos urbanos, os eixos rodoviários e a formação dos “vetores produtivos” no estado, interessando-nos articular os três componentes – regionalização, indústria e sistema regional de circulação, por sua importância no quadro de critérios de seleção dos casos, não como fim, mas como meio para compreender, inclusive, a estruturação da rede urbana ligada ao planejamento urbano no âmbito regional.

A partir da leitura das fontes secundárias, elaboramos com conjunto cartográfico e de diagramas que nos levam à compreensão, preliminarmente quantitativa, quanto à localização dos municípios e sua inserção regional, representativos da indústria e, assim, um importante resultado se apresenta nestas peças gráficas que se desdobram a partir da relação que estabelecemos entre os municípios levantados por Azevedo (1976) e aqueles analisados por Selingardi-Sampaio (2009), entre a década de 1950, com marco final no ano de 1980, fortalecendo a análise entre 1964 e o final da década de 1970, segundo a periodização que estabelecemos.

Construímos uma cartografia que permite analisar a relação entre a localização dos “polos urbanos”, dos eixos rodoviários analisados por Tavares (2015), o direcionamento da rede ferroviária, com início de implantação movida pelo desenvolvimento da economia cafeeira, ainda na segunda metade do século XIX; a localização dos municípios inventariados e estatisticamente estudados por Azevedo (1976), relacionados em tabela e mapa já mencionados no Capítulo 2.

²¹ “No Brasil esses estudos começaram no finalzinho dos anos de 1960 e se desenvolveram nos anos de 1970, com dois professores. Um professor da Universidade Federal de Minas Gerais, que é Osvaldo Amorim, e uma professora da Universidade de São Paulo, que é a Maria Adélia de Souza. Depois, durante os anos de 1980, esse interesse pelas cidades médias praticamente declinou no Brasil, tendo se realimentado, “nos anos de 1990, durante um simpósio de Geografia em Presidente Prudente, que ocorreu em 1999, e nós acrescentamos um dia fazendo uma jornada dos pesquisadores em Cidades Médias [...]”. (Maria Encarnação Sposito, em entrevista à Universidade Federal da Fronteira do Sul - transcrição publicada em 06 de fevereiro de 2017).

Após sobrepor os mapas, foi possível realizar uma leitura histórica, que sinaliza para a relação que se estabelece entre a interiorização da indústria e os PDDIs, a partir da normativa e financiamento do SERFHAU, tendo como pano de fundo o processo de intensificação da estruturação da rede urbana e suas ligações com o planejamento urbano no âmbito regional. Outras peças gráficas, como demais tabelas, diagramas/gráficos e cartas foram ainda elaborados no sentido de contribuir com a construção de uma base de análise para a composição do material de estudo. Apoiados no conjunto de fontes primárias de base documental, com a leitura direta nos PDDIs, no Capítulo 4 se relacionam os resultados obtidos quanto à produção dos PDDIs nos municípios selecionados e sua relação com os parques industriais nestes municípios, bem como lançamos um olhar à questão habitacional vinculada a esses planos.

Buscando compreender tal relação numa ótica territorial no estado de São Paulo, realizamos uma “pré-seleção” e uma “seleção final” de planos a estudar. Assim, nesta ordem, tivemos instrumental para ir delineando nossos critérios finais de seleção, tendo o estabelecimento dos municípios com plano e representativos da indústria como nosso eixo condutor, com suporte nas regiões onde estes municípios estão inseridos. Os sistemas de circulação são centrais em nosso questionamento, por sua importância na aceleração do processo de interiorização tanto da indústria, quanto da elaboração e/ou formulação dos PDDIs, que analisamos como expressão do planejamento urbano no âmbito regional.

Na pré-seleção, trabalhamos com a hipótese do município industrial que recebe o recurso para a implantação do PDDI. Já em fase posterior, a seleção final infere na questão da análise dos planos relacionados, sinalizando a parte da hipótese que diz respeito ao interesse de financiamento de planos em municípios que suportem a implantação de parques ou distritos industriais e, daí, como essas zonas industriais são trabalhadas nos planos, quando já refinamos os critérios de seleção dos casos. Metodologicamente buscamos compreender estes processos pelos vínculos existentes entre, de um lado, os PDDIs e, de outro, o fortalecimento dos parques industriais dos municípios selecionados.

Partindo das questões acima apontadas, nossas análises apoiam-se na elaboração de bases cartográficas produzidas sobre o mapa-base com a divisão municipal do estado de São Paulo em 1960 e 1970, considerando as regionalizações então vigentes, respectivamente, no governo Carvalho Pinto (II PAGE/1962) e na regionalização administrativa estabelecida pelo Decreto nº 52.576/1970.

Para a construção cartográfica inicial, o trabalho de Azevedo (1976) é relevante, pois relaciona os PDDIs elaborados no estado de São Paulo até o ano de 1975. Este trabalho funcionou como um certo “inventário” dos PDDIs, mas não esgotou a investigação dos demais municípios com planos, que ficaram de fora das amostras de Azevedo, além de incorporarmos

outros realizados até o final da década de 1970. Para a construção da matriz cartográfica, optamos em manter a base dos municípios segundo dados da SEADE, 1960, com regionalização proposta no governo Carvalho Pinto (II PAGE, 1962), e do IBGE, 1970, com regionalização do Decreto nº 52.576/1970, sendo mantida esta última como base oficial de nossas análises, por incorporar todos os municípios a serem estudados no período em tela.

Esta cartografia é um meio de aproximação das questões referentes à organização espacial, temporal, social e administrativa do estado de São Paulo no período estudado. Diagramas, tabelas e gráficos são resultados desta cartografia desenvolvida e complementam nosso quadro de análise.

Esclarecemos que nosso objetivo não é analisar comparativamente os planos para verificar quais municípios implementaram determinadas diretrizes e propostas, mas verificar se, na metodologia proposta no plano e no diagnóstico, a orientação e as proposições consideraram a formação, a estruturação ou a implementação da indústria, com ou sem vinculação à implantação de parques ou distritos industriais, buscando entender se existiram vínculos com a estruturação da rede urbana e a valorização dos eixos viários, em âmbito regional, considerando as especificidades e potencialidades de cada município.

Acredita-se que os financiamentos dos PDDIs pelo SERFHAU/BNH estiveram, em boa medida, vinculados ao fortalecimento dos parques industriais em alguns municípios e, assim, investigamos se, no estado de São Paulo, esse vínculo se estabelece no eixo da industrialização principalmente a partir da segunda guerra mundial. Objetivamos com isso contribuir na compreensão do papel estruturante do SERFHAU no planejamento no Brasil, particularmente no estado de São Paulo, buscando entender os PDDIs nos municípios onde foram propostos e sua orientação para a questão industrial.

Salientamos que não apenas a indústria, mas setores complementares e resultantes do setor secundário são importantes na dinâmica da transformação do território, como o comércio e os serviços; por essa razão, tais setores foram considerados em nossas análises ainda que de forma subsidiária à compreensão da indústria, quando estudamos os casos selecionados.

Tanto para a estruturação de um quadro teórico-metodológico quanto para o percurso de estruturação do estudo de casos, estabelecemos três componentes estruturais para entender o território paulista: **a questão regional**, enquanto processos de regionalização, rede urbana resultante e presença no planejamento territorial, **a questão industrial**, enquanto estruturação dos territórios industriais no estado e **a questão do sistema de circulação regional**, em especial o rodoferroviário. Estes componentes de análise nos auxiliam na compreensão da orientação de financiamento para a elaboração do PDDI pelo SERFHAU/BNH, em todo o estado de São Paulo, incluída a única região metropolitana criada

no período em tela, a Região Metropolitana de São Paulo, criada pela Lei Complementar nº 14 de 08 de junho de 1973.

3.1 A região no planejamento territorial: processos de regionalização

Iniciamos nossas análises pelos municípios sedes das regiões, segundo o II PAGE/1962 e o Decreto nº 52.576/1970²², apoiando-nos em Souza (1976), que analisa a regionalização relacionada ao planejamento urbano e regional, tomando como base, o caso paulista²³, e, da mesma autora, seu ensaio metodológico sobre as “conexões geográficas” (SOUZA, 1993), no sentido de compreender os processos de regionalização e os conceitos de rede urbana e hierarquia, à luz de alguns teóricos como Michel Rochefort que, desde a década de 1950, “propõe uma definição de rede urbana que irá influenciar o trabalho de muitos geógrafos brasileiros desde então e, muito especialmente aqueles do IBGE”. (SOUZA, 1993, p. 116).

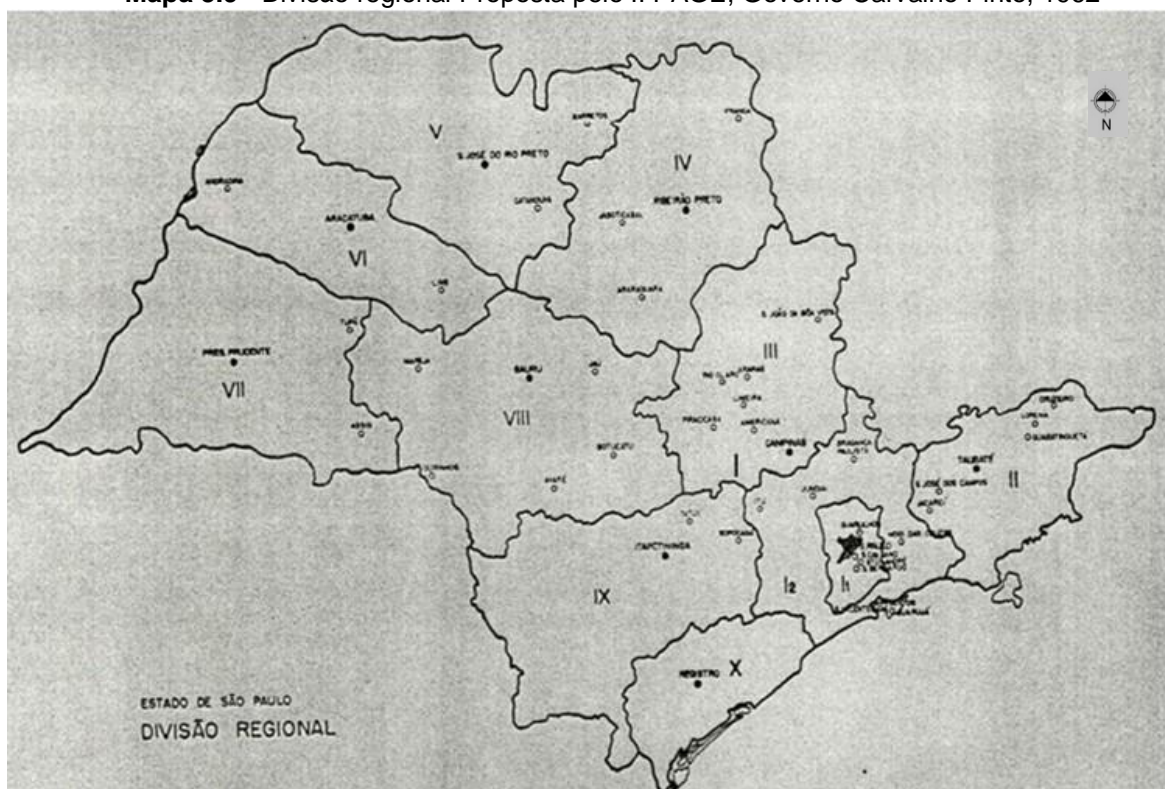
Considerando a importância da regionalização para a construção de critérios de seleção dos casos analisados nesta tese, fizemos uma retomada dos estudos deste conceito, buscamos focalizar as regionalizações do estado de São Paulo nas décadas de 1960 e 1970. Trabalhamos, então, compreendendo a regionalização como uma delimitação espacial de localidades, que se dá por ordem e contexto políticos, orientada por um quadro socioeconômico, denotando um jogo complexo de interesses que se estendem nas mais variadas esferas.

Assim, ao analisar a proposta de regionalização do II PAGE (1962), observa-se o estado de São Paulo dividido em 10 regiões, contando ainda com a subdivisão na região de São Paulo, orientando ações para o quadriênio 1963-1966, durante o governo de Carvalho Pinto, com os seguintes municípios como sede, indicados nos Mapas 3.9 e 3.10 - São Paulo exterior, que contém a Grande São Paulo; II - Taubaté; III - Campinas; IV - Ribeirão Preto; V - São José do Rio Preto; VI - Araçatuba; VII - Presidente Prudente; VIII - Bauru; IX - Itapetininga (contendo Sorocaba) e X - Registro.

²² O Decreto n.º 52.576, de 12 de dezembro de 1970, dispõe sobre as regiões que deverão ser adotadas pelos órgãos da Administração Pública (Reitera conteúdo dos decretos anteriores e cria a 11ª RA, com sede em Marília), sem aparecer o termo “São Paulo exterior”. Ficaram revogados o Decreto n. 48.162 de 03 de julho de 1967 e o Decreto n.48 163 de 03 julho de 1967.

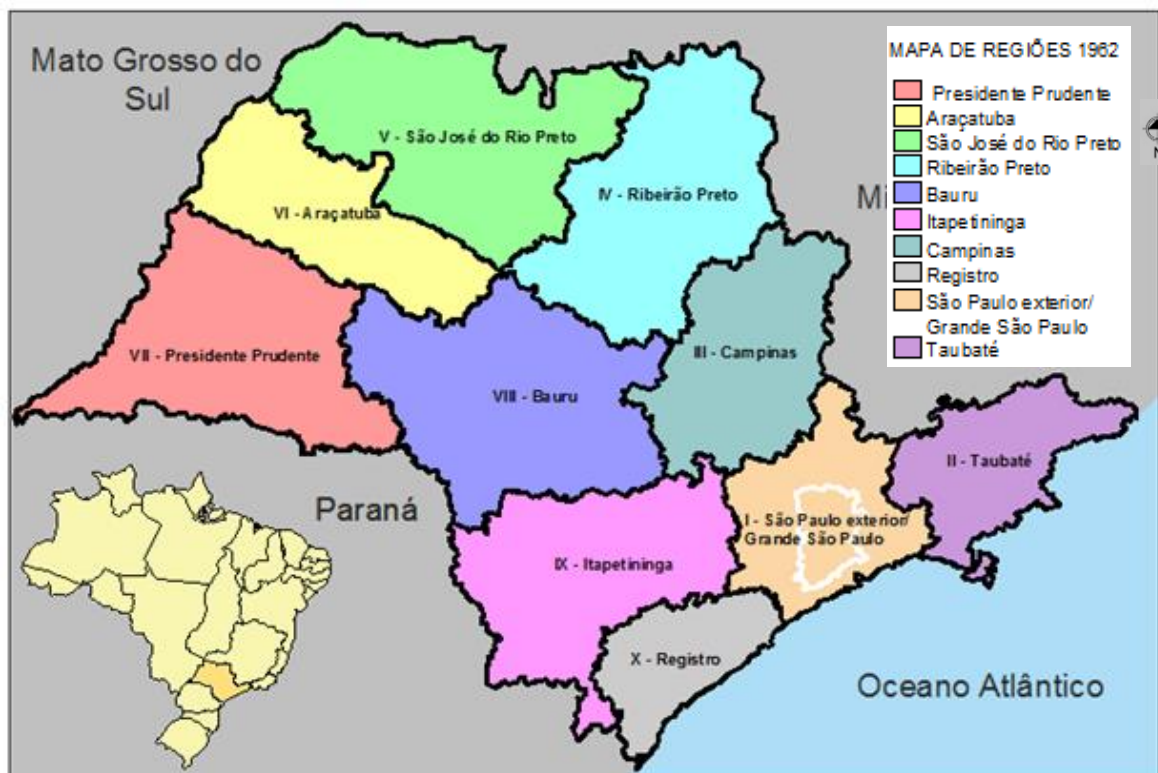
²³ Enfatizamos aqui ainda a importância do Decreto Lei nº. 311 de 2 de março de 1938, que “Dispõe sobre a divisão territorial do país,” promulgado durante o Governo de Getúlio Vargas e que dispunha sobre a delimitação uniforme das circunscrições territorial ao nível nacional.

Mapa 3.9 - Divisão regional Proposta pelo II PAGE, Governo Carvalho Pinto, 1962



Fonte: TAVARES (2015, p. 82).

Mapa 3.10 - Mapa de Regiões -1962



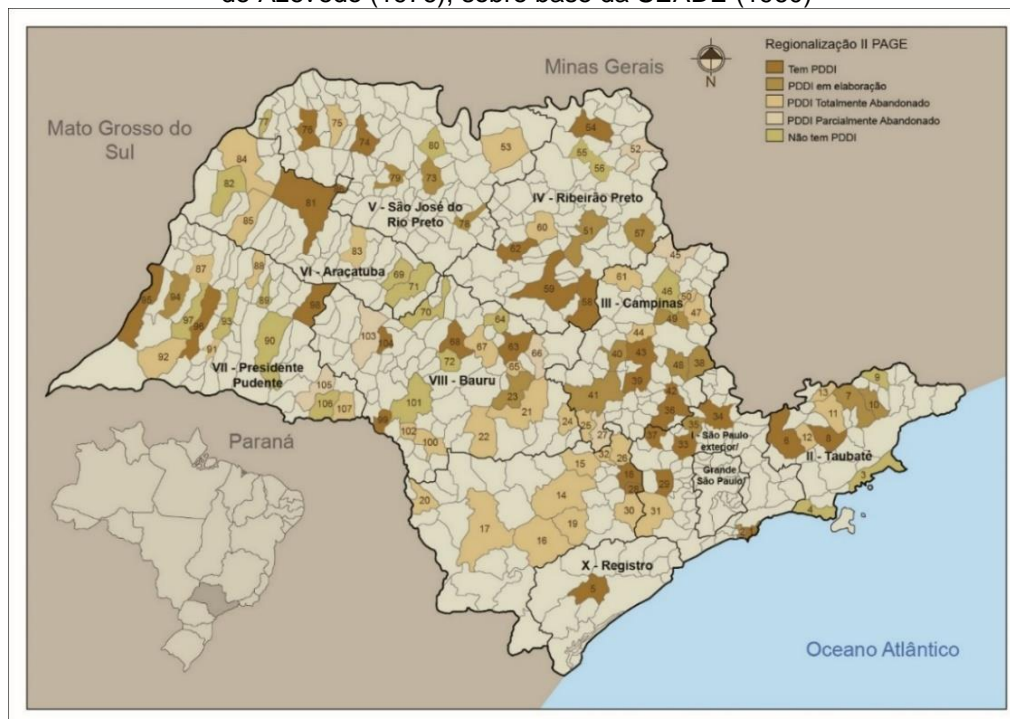
Fonte: Redesenhado pela autora a partir do II PAGE - Carvalho Pinto, sobre base do IBGE-1960.

O II PAGE orientou a organização territorial a partir da concentração industrial e demográfica que se assentava sobre algumas localidades do estado de São Paulo, considerando diferenças entre a Capital e o Interior. Ao mesmo tempo, o Plano orienta a descentralização institucional, especialmente sobre a disposição dos serviços públicos, e de infraestrutura como estratégia para equilibrar as disparidades entre a Capital e o interior, reforçando questões já levantadas no Governo Carvalho Pinto, no I PAGE (1959).

A divisão regional proposta no II PAGE seguia orientações já propostas em 1954 pela SAGMACS, que propunha uma divisão que considerou os polos regionais e sua área de influência tomando os aspectos econômicos, demográficos e sociais como critério para tal proposta de regionalização administrativa, “inclusive pela identificação de um raio de influência da Capital sobre seus arredores e pela observação do predomínio da urbanização mais acelerada no eixo que liga São Paulo a Ribeirão Preto, passando por Campinas. (TAVARES, 2015, p. 81).

O mapa síntese, na sequência, realizado no processo de pré-seleção de casos, é o resultado da sobreposição da divisão regional sobre o mapa de municípios descritos por Azevedo (1976), que já estudamos no Capítulo 2. Desta forma, facilitou-nos um recorte, a princípio por região, dos municípios que estavam de alguma forma, contemplados com a elaboração dos PDDIs, que estavam com o Plano em fase de elaboração ou que estavam em vias de receber o financiamento.

Mapa 3.11 – Mapa Síntese 1- Divisão regional (II PAGE, 1962) e localização dos municípios/extratos de Azevedo (1976), sobre base da SEADE (1960)



Fonte: Elaborado pela autora.

Em 1967 o CPEU, objetivando propor uma nova organização administrativa, elabora a “A Regionalização da Ação Governamental”. Tal fato se deu por se reconhecer na região uma “instância planejadora acima da municipal e capaz de possibilitar uma abordagem integral das áreas polarizadas para definir os principais serviços do governo e as prioridades locais para implantação de infraestrutura social na escala regional. (SÃO PAULO, 1967, p. 1-2).²⁴

Posteriormente, no mesmo dia, foi aprovada a regionalização administrativa estabelecida pelo Decreto n.º 48.163, de 3 de julho 1967, segundo o disposto no Decreto n. 48.162 de 3 de julho²⁵ que considera 10 regiões: I - Grande São Paulo; II - São Paulo exterior (que incluía o litoral, com Santos); III - Vale do Paraíba; IV - Sorocaba; V - Campinas; VI – Ribeirão Preto; VII - Bauru; VIII - São José do Rio Preto; IX - Araçatuba; X - Presidente Prudente. Em 1970, com a aprovação do Decreto 52.576, que revoga os dois anteriores, foi incorporado o limite regional da Região de Marília, com sede em Marília, sendo a XI região do estado de São Paulo.

No Decreto nº 52.576/1970, observamos as orientações para a regionalização:

²⁴ SÃO PAULO. (Estado). Secretaria dos negócios, da economia e do planejamento. CEPEU, Regionalização do estado de São Paulo. Diretrizes para uma Reforma Administrativa. São Paulo. CEPEU-FAU-USP, 1967.

²⁵ O Decreto n.º 48.162, de 3 de julho 1967, dispõe sobre normas para regionalização das atividades da administração estadual - Governo Roberto Costa de Abreu Sodré. e Decreto 48.163, de 3 de julho 1967, que “Dispõe sobre as regiões que deverão ser adotadas pelos órgãos da Administração Pública.

[...] a importância de que todos os órgãos governamentais, em seus diferentes níveis administrativos e nos diversos setores de atividades, **adotem divisões geográficas harmônicas para fins de planejamento**, favorecendo assim um tratamento mais coerente do conjunto dos problemas socioeconômicos de cada comunidade;

- a inadiável conveniência de levar a Administração Estadual a **adotar critérios de localização para suas instalações e atividades**, que lhes proporcionem maior rendimento, eficiência e adequação às realidades regionais e evitem a excessiva centralização administrativa;

- a necessidade de serem organizados o território do Estado e os seus equipamentos de infraestrutura segundo uma visão de conjunto de forma a atender peculiares exigências de desenvolvimento de cada uma das **regiões socioeconômicas** do Estado, notadamente no que diz respeito a **urbanização e à industrialização**:

- o interesse em facilitar o diálogo e a colaboração entre Estado e Municípios através da instituição de unidades territoriais que reúnam vários municípios interdependentes social e economicamente, de modo que novas formas associativas sejam encontradas **visando ao desenvolvimento local**" [...]; (Decreto. 52.576/1970, grifo nosso)

A adoção de critérios de divisão territorial pelo Decreto 52.576/1970 se baseia nos critérios de localização para suas instalações e atividades rentáveis, fortalecendo o desenvolvimento de cada uma das regiões socioeconômicas, especialmente com vistas para a urbanização e à industrialização, favorecendo, ainda, as ações de planejamento para tratamento e mitigação do conjunto dos problemas socioeconômicos presente em cada região.

Entendemos que as regionalizações refletem de certa forma as condições urbana e industrial, numa década em que a ascendente tendência de desconcentração industrial vai orientando a interiorização destas atividades para municípios de pequeno e médio porte, ao que Lencioni (1991, p. 1.1/1) chama de "crescente industrialização do interior", alterando suas realidades urbanas, reflexo de uma tendência já estruturalmente saturada da Metrópole, aliada a uma realidade conjuntural ligada à situação da economia daquele momento, que reflete diretamente no setor industrial.

Lencioni (2003) atesta que a produção industrial no âmbito nacional, na década de 1970, é inferior àquela vista dos anos 1950, sendo maior sua participação na indústria paulista, que cresce consideravelmente, como já verificamos em Lencioni (2003), na década de 1970.

Esse processo é ilustrado por Negri (1988, p. 24)²⁶ que considerara que "do ponto de vista espacial na década de 1970 o Estado de São Paulo perde peso relativo para o restante da indústria nacional". A região metropolitana de São Paulo "desde os anos 70 vem se

²⁶ Os números mostrados por Negri são: "de 58,2% em 1970 para 55,9% em 1975 e 53,4% em 1980, abaixo do nível alcançado em 1959. Por outro lado, aprofunda-se um rápido processo de interiorização da indústria em São Paulo, que implica em significativa redução da participação da Capital no total do produto industrial paulista [...] 48,2% em 1970 para 44,0% em 1975 [...]" (NEGRI, 1988 p. 24 *apud* LENCIONI, 1991 p. 1.1/2).

expandindo significativamente, formando uma gigantesca mancha urbana [...] de região metropolitana desconcentrada”. (LENCIONI, 1998, p. 31).

Para Negri (1988, p. 30), “A extraordinária expansão industrial dos anos 1970 modifica a estrutura industrial do interior.

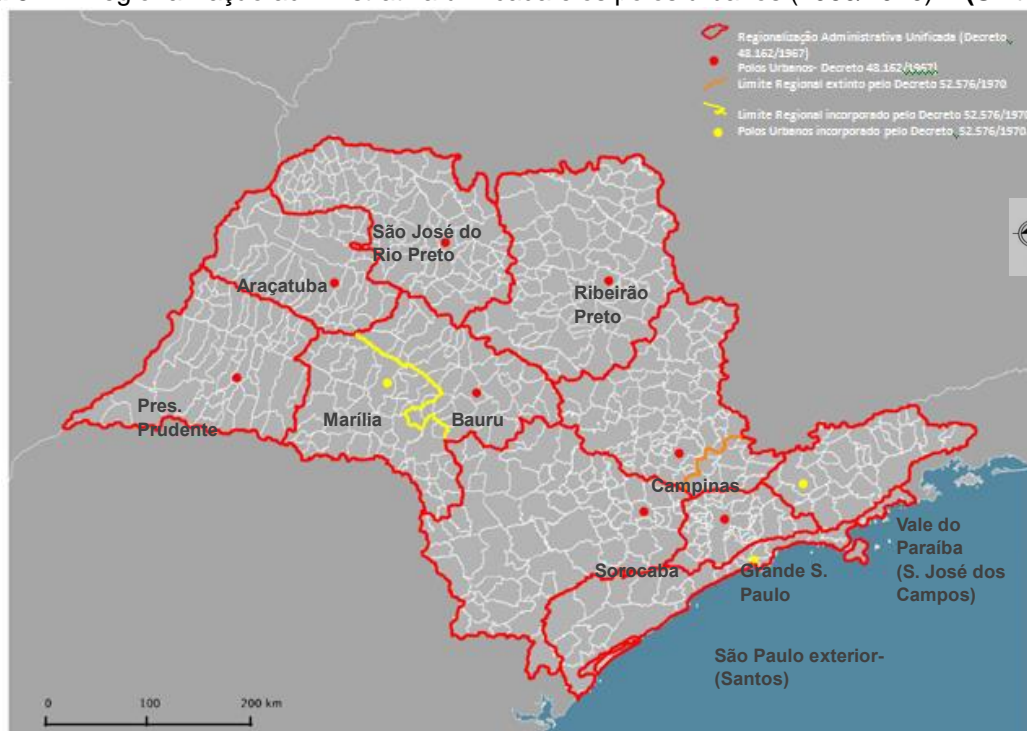
No Decreto nº 52.576/1970, os artigos 1º e 2º indicam conceituação e delimitação geral e secundária, de interesse para nosso processo de seleção de municípios a analisar:

Artigo 1.º Ficam definidas e aprovadas as unidades territoriais polarizadas que servirão à finalidade de regionalização da ação governamental e de seu planejamento. Parágrafo único - as unidades territoriais neste artigo são áreas geográficas definidas em diferentes escalões e associadas cada uma delas a um polo urbano principal.

Artigo 2º O sistema de unidades territoriais polarizadas do Estado comportará dois escalões básicos: a. o escalão das regiões, comportando 11 (onze) unidades; b. o escalão das sub-regiões comportando 48 (quarenta e oito) unidades.

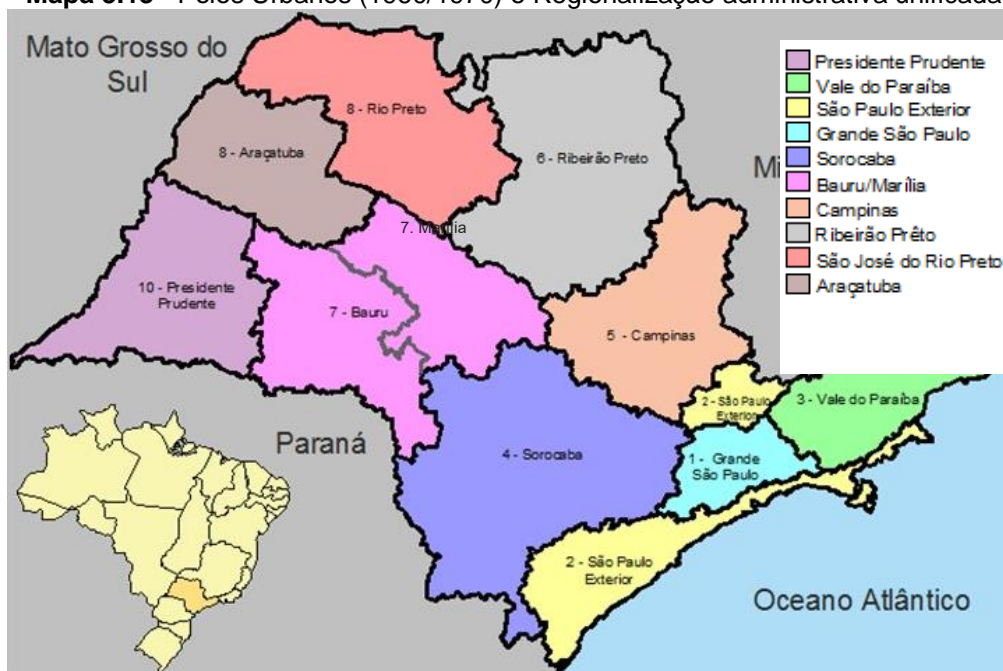
Na fase de pré-seleção de municípios, o município-sede de cada uma das 11 (onze) unidades foram incluídos. No mapa 3.12, a seguir. Tavares (2015, p. 125) identifica os polos urbanos nas décadas de 1960 e 1970, sobrepostos à regionalização administrativa, acrescentando os polos incorporados em 1970, pelo decreto nº 52.576.

Mapa 3.12 Regionalização administrativa unificada e os polos urbanos (1960/1970)- –(Síntese 4).



Fonte: Tavares (2015, p. 125) - com indicações dos nomes pela autora.

Mapa 3.13 - Polos Urbanos (1960/1970) e Regionalização administrativa unificada



Fonte: Desenhado pela autora a partir da regionalização administrativa estabelecida pelo Decreto nº 48.162, de 03/07/1967, e posteriormente pelo Decreto 52.576/1970; sobre base do IBGE (1970).

No Decreto nº 48.162, de 03/07/1967, que “dispõe sobre normas para regionalização das atividades da administração estadual”, no seu Artigo 4º, também observamos uma preocupação com a questão industrial, no 4º item:

[...] a necessidade de serem organizados o território do Estado e os seus equipamentos de infraestrutura segundo uma visão de conjunto, de forma a atender peculiares exigências de desenvolvimento de cada uma das regiões socioeconômicas do Estado, notadamente no que respeita a urbanização e a industrialização. (Decreto n.º 48.162, de 03/07/1967, art. 4º).

Já no Decreto nº 52.576, de 1970, observamos a atenção para a divisão regional voltada para o favorecimento de uma organização em âmbito regional, com vistas para o planejamento considerando os impactos da urbanização e da industrialização. Desta forma, trataremos o conceito de região aqui considerando as questões econômicas e sociais, construído socialmente a partir dos agentes com mais recursos de poder sobre as referidas regiões, inclusive pensando nas estratégias do seu processo de ocupação, constituindo-se como um conceito muito caro, em espacial, para a geografia.

Enfrentando a abordagem multidisciplinar, indicamos Souza (1976) nos auxiliando na compreensão da regionalização paulista, “como elemento fundamental do processo de planejamento urbano e regional”:

A ideia de que a formação de quadros regionais, ou melhor, a estruturação de regiões, é feita e conduzida pela organização e pelo desenvolvimento do processo de urbanização. [...] a região é entendida, como um quadro organizado, estruturado, sistêmico, dentro do qual, é impossível manipular uma série de elementos, que implicam no processo de desenvolvimento de uma determinada área. Assim, aqui também, a região é entendida, como unidade de planejamento territorial. [...] é uma região a reconhecer e não a inventar. (SOUZA, 1976, p. 103).

Entender a região como propósito de um processo de planejamento e a divisão regional do estado de São Paulo como uma ação que se deu para efeito de descentralização administrativa e que subsidiaria uma Política de Descentralização Industrial é ideia que aqui aplicamos a partir de Souza (1976). Seus estudos apontam que a regionalização nas décadas de 1960 e 1970 evoluiu tanto no seu aspecto político, quanto geográfico mostrando que a dinâmica das atividades humanas, especialmente de natureza econômica, tem refletido do processo acelerado de urbanização, com efeitos imediatos na organização territorial; nesse processo se dá a estruturação do espaço em regiões onde:

A variabilidade do conceito regional, se prende à multiplicidade de objetivos para os quais a região é definida. O que se evidencia, no entanto, é que a multiplicidade das atividades humanas é que promove aquela diversificação do espaço, denotando níveis distintos de desenvolvimento. A estruturação do espaço regional, porquanto, se dá sempre a partir de núcleos, pontos de convergência do homem e de suas atividades; assim sendo, à medida da ampliação e dinâmica do processo de urbanização, consolida-se uma rede urbana e, conseqüentemente, a região. O binómio cidade-região, passa a se constituir no elemento de manipulação do processo de planejamento. Toda a dinâmica urbana reflete uma dinâmica regional; toda a decadência urbana denuncia uma decadência regional. (SOUZA, 1976, p. 107-108).

A partir de Perroux (1964) e Boudeville (1961)²⁷, com os fundamentos da política de desenvolvimento regional, potencializa-se a descentralização das atividades governamentais e a demarcação deste território se justifica pelo acelerado processo de urbanização, sendo a região uma unidade intermediária entre as escalas nacional e local, além de agregar vários aspectos físicos, econômicos, demográficos, sociais. Além disso, do ponto de vista operacional, uma região pode assumir diferentes aspectos e características, como limites, estrutura, posição em escala no conjunto estadual, nacional e inter-regional, além de sua importância no fator tempo. (SOUZA, 1976).

[...] as macrorregiões correspondem às grandes regiões geoeconômicas brasileiras, sendo, grosso modo, a área de jurisdição das Superintendências de Desenvolvimento Regional (Sudene, Sudam, Sudesul). Às regiões, correspondem as circunscrições administrativas estaduais; cada Estado, na terminologia usual do nível Federal, corresponde a uma região. Na terminologia federal ainda, encontramos as microrregiões, que são unidades territoriais interestaduais. (SOUZA, 1976, p. 110).

Assim, mesmo tendo em vista a terminologia empregada à época pelo âmbito federal, Souza (1976) indica que a “microrregião” corresponde à “região” para o âmbito dos estados, construindo, então, o quadro de regionalização paulista, a partir da experiência da SAGMACS em trabalho realizado em 1954 pelo Padre Le Bret para a CIBPU - Comissão Interestadual da Bacia Paraná-Uruguaí, chegando à proposta do governo do estado de São Paulo, em 1970, inclusive servindo de base para uma Política de Descentralização Industrial do estado. (SOUZA, 1976, p. 110-111).

Esta descentralização industrial, a partir da metrópole e a necessidade que esta exprime de (re)organização do território, leva-nos a um nível mais próximo de nossa hipótese do município industrial vinculado à elaboração dos PDDIs no período de vigência do SERFHAU, com vistas para sua atuação junto aos setores de planejamento das

²⁷ PERROUX, François, in L'Economie du XX.ème Siècle, P.U.F., Paris, 1964; BOUDEVILLE, Jacques, in Les espaces économiques, P. U .F., Paris, 1961. Ambos citados em Souza (1976 p. 106).

administrações públicas municipais e sua importância na formulação de planos em diversos municípios paulistas, especialmente os de pequeno e médio porte.

A leitura direta nos PDDIs, é a condição para entendemos como este vínculo se estabeleceu e que é importante para esta compreensão, entender algumas ações pregressas à elaboração do PDDI, bem como a inércia de sua existência, manifestas como resposta às diretrizes propostas ou Planos de Ações viriam expressos na formulação da Lei dos Distritos Industriais dos municípios onde os Planos foram propostos, ou ainda no detalhamento do município do zoneamento industrial proposto por estes Planos.

É possível que esta decisão esteja vinculada à importância ou representatividade que cada município exerça dentro de sua região. Para isso entender as escalas regionais é um ponto importante, especialmente quando, muitos municípios atuar como polarizadores de atividades, ou depender de alguma forma, dos municípios de sua hinterlândia.

Assim, segundo divisão indicada por Souza (1976) no processo de regionalização do estado, que considera a separação em áreas e núcleos, que pudessem possam ser controlados ou supervisionados pelas administrações central e setorial do estado:

A determinação dessas áreas e núcleos, baseou-se em uma análise da rede urbana e sua área de influência, como se sabe, matriz adequada de referência, para a implantação de serviços públicos. Escolheu-se, na hierarquia urbana, dois escalões de áreas polarizadas, cuja utilidade para a Administração estadual, já fora avaliada. Este aproveitamento seletivo da rede urbana não leva, obviamente, ao destaque da hierarquia urbana, que interessa à gama maior de agentes determinantes do desenvolvimento regional. Nesta rede, apenas se indica, para cada área de características quantitativas controladas, qual o polo urbano, que situação apresenta para abrigar a sede de um órgão de supervisão administrativa correspondente à área. (SOUZA, 1976, p.111).

Quando no Capítulo 1 identificamos uma rede urbana que se estabelece entre estes núcleos urbanos, considerando sua interligação mediante o estabelecimento de fluxos, seja de capitais, pessoas, mercadorias e/ou informações, verificamos que estas são relacionadas entre si por meio da função que desempenham e que está ligada à oferta de serviços, infraestrutura, mercadorias e capacidade econômica, constituindo uma hierarquização que, a partir da rede urbana pode ter uma cidade atrativa ou polarizada, segundo a função que desempenha e, principalmente, aquela que nos interessa: a função industrial. Quando buscamos compreender o conceito de rede urbana a partir de Corrêa (2006, p. 311) vemos que esta rede deve ser estendida como um "conjunto de centros funcionalmente articulados, e que se constitui em um reflexo social, resultado de complexos e mutáveis processos engendrados por diversos agentes sociais".

Especialmente nos anos 1960 esta rede urbana paulista estava se fortalecendo a partir de sua original estruturação, vinculada às atividades cafeeiras, ascendendo com as atividades industriais. Mas, ainda assim, tinha funcionalidade e tímida articulação, estando restrita à escala mais próxima, com municípios e núcleos também mais próximos, vindo posteriormente a expandir esta rede.

A rede urbana caracterizava-se, por volta de 1960, por diversas características, das quais destacaremos apenas três, tendo em vista caracterizá-las no presente. A relativamente pequena complexidade funcional dos centros urbanos era uma dessas características, enquanto a outra era associada a esta, o pequeno grau de articulação entre os centros, definindo um padrão de articulação ainda fortemente marcado por relações regionais. A terceira característica, que emerge das anteriores, era o padrão espacial com que a rede urbana estava construída. (CORRÊA, 2006, p. 313).

Os sistemas de circulação que se intensificavam e disseminaram pelo território paulista e também no âmbito nacional contribuíram sobremaneira para o alargamento destas fronteiras, estabelecendo maior abrangência e fortalecimento desta rede. Dada a importância que esta rede abarca e considerando a importância de cada município dentro deste cenário, consideramos que as atividades que cada município desempenha, confere-lhe autonomia e poder de decisão e ascendência sobre aqueles por ele polarizados. No momento em que estudamos, tratamos particularmente a atividade industrial, entendendo as atividades de comércio e serviços diretamente vinculadas e complementares à aquela, o que dá ao município referência, uma favorável posição e condição sobre os demais de sua hinterlândia uma vez que esta passa a controlar as relações econômicas e também sociais dos municípios de sua região de polarização.

Em Corrêa (2006), vê-se que as interações regionais são realizadas a princípio pela ferrovia, mas os bancos formam um importante componente deste processo considerando que “[...] os bancos, também estavam estruturados em redes regionais [...] (onde) a estrutura espacial bancária refletia e condicionava a organização da rede urbana em células regionais pouco integradas entre si”. (CORRÊA, 2006, p. 315-316).

Corrêa entende ainda que “com a formação de redes urbanas nacionais e regionais, as relações sociais e econômicas especializadas são controladas por uma cidade dominante que atua sobre uma relativamente vasta hinterlândia, constituída por cidades menores [...]” (CORRÊA, 2006, p. 23).

Singer (2014, p. 145), quando, em seus estudos empreendidos sobre a economia e urbanização das sociedades industriais, análise rede urbana, mostra que está “pode ser encarada como um complexo sistema circulatório entre núcleos de funções diferentes”.

[...] como a rede urbana está em permanente processo de transformação, verifica-se em seu seio frequentes transferências de funções que disturbam a circulação de recursos, fazendo surgir pontos de estrangulamento cuja superação requer novas transformações. A decadência de algumas cidades e o congestionamento de outras são sintomas de tais desequilíbrios que a um planejamento eficaz caberia evitar. (SINGER, 2014, p. 145).

Os municípios que concentram estas atividades e lideram o mercado regional apresentam a conseqüente liderança econômica sobre outros próximos; porém, do ponto de vista social, suscitam também forte competitividade não apenas por emprego, mas também pelo território urbano tendo em vista que a grande maioria do emprego nas indústrias absorvem trabalhadores de origem rural, de municípios cujas cidades não estavam preparadas para absorver estes contingentes, o que suscitou considerável disparidade no espaço intraurbano, abarcando áreas centrais e também periféricas. Esta dinâmica, por sua vez suscitou intenso processo de urbanização nos municípios paulistas, especialmente naqueles com reflexo imediato da descentralização da indústria metropolitana com grande intensidade nas décadas de 1960 e 1970.

O planejamento urbano nesses municípios passa a ser questão de prioridade, uma vez que se inserem numa hierarquização que se sobrepõem à sua região. Por isso, considerar a posição hierárquica destes municípios, entendemos a contradição no interior desse processo, uma vez que, conforme já indicado acima por Souza (1976), o reforço à hierarquia interessa ao jogo de interesse e de poder de agentes detentores de recursos.

A consideração do esquema hierárquico de municípios na rede urbana, por outro lado, nos auxilia na definição daqueles que, por sua situação no quadro de estabelecimento industrial, inclusive pela implantação do setor industrial, possam ser objeto de aprofundamento considerando sua real posição no jogo escalar, entendendo sua condição no sistema regional e na rede urbana ali estabelecida.

Os diferentes conceitos ligados aos processos e teorias espaciais nos apresentam riscos de interpretação. Para Souza, “As noções de sistema, rede e hierarquia, critérios de definição regional se confundem na literatura com a região polarizada, região nodal e se confunde na teoria dos lugares centrais [...]”. (SOUZA, 1993, p. 122).

No quadro de uma região, a atividade de relações é, portanto, assegurada por toda uma hierarquia de cidades em relações de dependência umas sobre as outras; assim, não se pode estudar uma cidade isoladamente, como uma forma de atividade: a unidade de se torna a *rede urbana*, definida nos limites regionais da influência da grande cidade capital, pela existência e a localização de um certo número de tipos de cidades-ligação, elas mesmas hierarquizadas, que constituem as malhas da rede. (ROCHEFORT, 1957, p. 125, tradução nossa).

Considera-se a existência de uma hierarquia entre os centros urbanos conforme o tipo de atividade central ali desenvolvida e, daí a importância de se não isolar uma cidade ao estudá-la; por isso, nosso objetivo, ao final da seleção dos casos para estudo, pretendemos ter estruturado uma quantidade de municípios que estejam, de certa forma, ligados a uma espinha dorsal que orienta suas atividades estabelecidas, acreditando que esta orientação se dá predominantemente pela atividade industrial, disposta em localizações privilegiadas organizadas pela dinâmica da produção social do espaço.

Nesta lógica da formação da rede urbana, recuperamos o trabalho do CEPAM, publicado em 1977²⁸, que se desdobra em duas partes, buscando “a rede de cidades no interior do Estado, face ao esforço de desconcentração da Grande São Paulo”, com vistas a apresentar propostas de diretrizes para seu equilíbrio; numa segunda parte, busca estudar “os problemas emergentes das cidades”, oriundos da ação do homem. (CEPAM, 1977, p. 4). O estudo é embasado no trabalho de Speridião Faissol, que analisa a rede urbana, apoiando-se no tamanho das cidades com base nos dados do censo demográfico de 1970. Este estudo considera a divisão dos núcleos em 4 formas de organização espacial, sendo uma constituída por um núcleo central (que no caso seriam São Paulo e Rio de Janeiro); uma periferia imediata ao núcleo central; um núcleo secundário e uma periferia do núcleo secundário.

Parte do núcleo central, representado pela cidade de São Paulo e suas extensões até Franca, Ribeirão Preto, Bauru, Sorocaba, Rio de Janeiro, compondo um sistema com características de verdadeira hierarquia urbana apoiada em complexo urbano industrial. Parte da Periferia Imediata do Núcleo Central composta de centros urbanos de menor diversificação indústria. (CEPAM, 1977, p. 10-11).

Dentre as cidades destacadas como sendo aquelas que faziam parte do Núcleo Central, para Faissol, destacam-se São Paulo, Campinas, Santo André, São José dos Campos, Piracicaba, São Carlos, dentre outras. Sobre aquelas cidades, que se mantinham como Periferia Imediata ao Núcleo Central, estavam Marília, Votuporanga, Ribeirão Preto, Presidente Prudente, Taubaté, Araraquara, Bauru, Franca, dentre outras. (CEPAM, 1977). O CEPAM seguiu o modelo de polarização industrial de Faissol composto por quatro grupos de cidades a partir de São Paulo, sendo “a região metropolitana; as áreas contíguas à Região metropolitana (Santos, Jundiaí, Sorocaba); o entorno da Região Metropolitana (Campinas, São José); as cidades isoladas (Bragança, Botucatu, São Carlos, Jaú, Araraquara, Bauru, Ribeirão Preto)”. (CEPAM, 1977 p.11).

²⁸ Embora publicado em 1977, o documento fora elaborado em 1974 por Antônio Cláudio Moreira Lima e Moreira e Clementina de Ambrosis, com a colaboração de Domingos Theodoro de Azevedo Netto, dentre outros colaboradores de relevante importância, a pedido de Jorge Wilhelm. (CEPAM, 1977).

No que tange à rede urbana, podemos entendê-la como conjunto de ações sociais, ligada às ações do Estado e do capital, dentro de um espaço geográfico onde cada porção deste espaço teria um subconjunto de cidades sempre ligadas a uma cidade de maior complexidade no que se refere à oferta de serviços, comandando a região dentro de um sistema coeso. A conformação das redes urbanas, entendidas no plural a partir de Souza (1993), e entendidas como um fenômeno social, dão origem às regiões, entendidas como um fenômeno administrativo.

Para Souza (1976), a regionalização, como dinâmica administrativa, ocorreu no estado de São Paulo no período estudado no sentido de descentralizar a administração do estado, suscitando o desenvolvimento regional, cuja política incorporou dois objetivos, o primeiro deles de orientar o planejamento visando atenuar os desequilíbrios regionais causados pela intensa urbanização e industrialização. Um segundo objetivo estava relacionado a questões técnico-administrativas, visando construir critérios para regionalização, em que a administração estadual estava “ainda marcada por uma excessiva centralização e por critérios locais insuficientes, no planejamento de suas atividades” (SOUZA, 1976, p. 112). Tais objetivos foram o cerne para a instituição da ação regional paulista, sendo inicialmente indicadas 10 regiões e posteriormente instituindo-se a 11ª região, em 1970.

Tal quadro regional montado para as ações de planejamento teve em sua dinâmica os vários municípios paulistas, marcado pela disseminação da ideia de desenvolvimento local e da elaboração de PDDIs. A questão dos deslocamentos, seja de pessoas, mercadorias, capital e serviços, seria beneficiada pelo ‘encurtamento’ das distâncias entre as localizações.

Uma metodologia proposta pelo arquiteto Luis Carlos Costa²⁹ e presente nos estudos de Souza (1976), apontava que era necessário definir entre 10 e 12 unidades regionais e o Polo regional deveria ser acessível quanto ao deslocamento sugerindo-se no máximo 3h ou 180 km permitindo-se idas e vindas diárias entre as localidades existentes. Cada cidade deveria ter entre 500 e 1500 habitantes e a cidade polo devia abrigar cerca de 50 mil habitantes e ter posição centralizada. Quanto às sub-regiões, o subpolo regional já apresentaria uma distância menor, orientando-se entre 50 e 80 km a serem percorridos diariamente pela população, para fins de trabalho. Cada cidade polo deveria ter mais de 10mil habitantes e centralizar núcleos menores. A população da sub-região deveria ter uma variação entre 80 e 250 mil habitantes. Dentro do sistema regional paulista, a Grande São Paulo, estaria em nível hierárquico superior.

Como se observa, em ambas as escalas, a local e a regional, a proposição de divisão estava ligada às questões da demografia, localização e deslocamento. Isso nos indica a

²⁹ A metodologia proposta pelo arquiteto Luis Carlos Costa, está indicada em Souza (1976, p. 113) sendo que a geógrafa faz uso desta metodologia que identificava os escalões regionais.

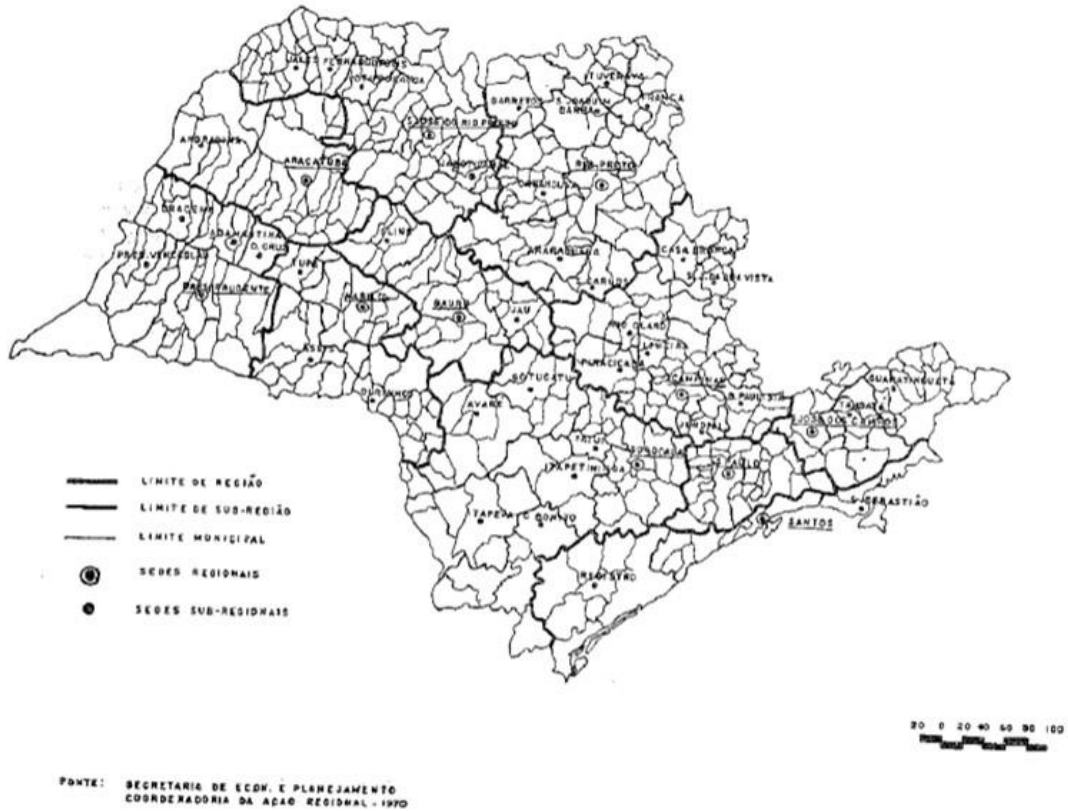
abordagem relacionada aos sistemas de circulação, que trataremos adiante, especialmente pelos eixos rodoferroviários, que nos interessa como um componente diretor de um critério de seleção de casos. Vale ressaltar ainda que o sistema rodoviário do estado que vinha sendo estabelecido naquele momento atraía a atenção para a relação entre o planejamento regional e inter-regional, buscando estabelecer uma maior aproximação entre as diferentes regiões do estado. Para Souza, “[...] hoje, o sistema rodoviário permite este tipo de integração, o que vale dizer, que vem favorecendo as configurações daqueles quadros regionais, idealizados em 1967.” (SOUZA, 1976, p. 115).

Tratativas referentes às administrações central e setorial, ligadas a hierarquia urbana e a relação de aproximação entre estas administrações que se estabeleciam pelas rodovias, para integrar diferentes regiões do estado, bem como municípios hierarquicamente constituídos segundo o grau de suas atividades, nos remete aos estudos de hierarquia e da rede urbana propostos em 1961 por Michel Rochefort. Segundo informações do Boletim Geográfico, Nº. 160/ 1961, Rochefort, interpreta a rede urbana paulista a partir dos critérios de hierarquia, centralidade e do papel funcional de cada cidade. Para Souza (1976 p. 111):

A divisão regional administrativa proposta para o Estado de São Paulo, pode ser caracterizada, sumariamente, da seguinte forma: trata-se da definição de áreas e núcleos, possíveis de serem adotados pela Administração central e setorial do Estado, como unidade de supervisão administrativa, em níveis pré-determinados e excluídos os setores, cuja atividade não guarda proporcionalidade com a população regional.

Sobre a regionalização estabelecida com os municípios polo e as sedes das sub-regiões, vê-se a seguir o mapa 3.14 e a tabela 3.14:

**Mapa 3.14 - Divisão Político - Administrativa - Ação Regional -
Secretaria de Economia e Planejamento - 1970.**



Fonte: SOUZA (1976, p. 118).

Tabela 3.14 - Regiões Administrativas do Estado de São Paulo - 1970

QUADRO 1

REGIÕES ADMINISTRATIVAS DO ESTADO DE SÃO PAULO — 1970

MUNICÍPIOS	SUPERFÍCIE	POPULAÇÃO	POPULAÇÃO	POPULAÇÃO
	km	TOTAL	URBANA	RURAL
1 — REGIÃO DA GRANDE SÃO PAULO	7.965	8.104.904	7.831.086	273.818
2 — REGIÃO DO LITORAL	15.466	836.529	716.741	119.788
2.1. Sub-Região de Santos	3.299	668.956	636.041	32.915
2.2. Sub-Região de São Sebastião	1.977	47.382	38.502	8.880
2.3. Sub-Região do Vale do Ribeira	10.190	120.191	42.198	77.993
3 — REGIÃO DO VALE DO PARAIBA	14.291	786.595	584.809	201.786
3.1. Sub-Região de São José dos Campos	4.152	274.562	213.304	61.258
3.2. Sub-Região de Taubaté	3.820	227.107	166.291	60.816
3.3. Sub-Região de Guaratinguetá	6.319	284.926	205.214	79.712
4 — REGIÃO DE SOROCABA	40.594	1.097.959	641.751	456.208
4.1. Sub-Região de Sorocaba	7.428	456.670	317.933	138.737
4.2. Sub-Região de Tamuí	2.355	96.712	67.620	29.092
4.3. Sub-Região de Itapetininga	4.643	100.263	54.405	45.858
4.4. Sub-Região de Capão Bonito	7.052	79.248	20.110	59.138
4.5. Sub-Região de Itapeva	7.628	141.218	56.224	84.994
4.6. Sub-Região de Avaré	6.663	110.031	55.774	54.257
4.7. Sub-Região de Botucatu	4.825	113.817	69.685	44.132
5 — REGIÃO DE CAMPINAS	26.913	2.089.816	1.488.179	565.637
5.1. Sub-Região de Campinas	7.150	849.630	648.099	201.531
5.2. Sub-Região de Piracicaba	3.415	226.413	137.225	53.188
5.3. Sub-Região de Limeira	3.043	249.807	192.970	56.837
5.4. Sub-Região de Rio Claro	2.996	109.862	85.214	24.648
5.5. Sub-Região de São João da Boa Vista	2.363	131.588	80.995	50.593
5.6. Sub-Região de Casa Branca	3.861	139.035	77.761	61.274
5.7. Sub-Região de Jundiaí	1.488	238.772	191.455	47.317
5.8. Sub-Região de Bragança Paulista	2.597	144.709	74.460	70.249
6 — REGIÃO DE RIBEIRÃO PRETO	36.608	1.400.937	1.002.388	397.549
6.1. Sub-Região de Ribeirão Preto	9.106	431.376	333.345	98.031
6.2. Sub-Região de Franca	3.494	149.111	107.193	41.918
6.3. Sub-Região de Ituverava	2.841	89.899	51.535	38.364
6.4. Sub-Região de São Joaquim da Barra	3.207	81.583	53.572	28.011
6.5. Sub-Região de Barretos	4.188	114.177	82.059	32.118
6.6. Sub-Região de Jaboticabal	4.626	200.142	133.547	66.595
6.7. Sub-Região de Araraquara	6.301	213.762	145.703	68.059
6.8. Sub-Região de São Carlos	2.845	120.887	95.434	24.453
7 — REGIÃO DE BAURU	16.234	544.169	372.224	171.946
7.1. Sub-Região de Bauru	9.387	290.507	202.925	87.582
7.2. Sub-Região de Lins	3.847	115.652	73.074	42.578
7.3. Sub-Região de Jaú	3.000	138.010	96.225	41.786
8 — REGIÃO DE SÃO JOSÉ DO RIO PRETO	27.223	929.184	515.094	414.090
8.1. Sub-Região de São José do Rio Preto	12.592	399.025	243.880	155.145
8.2. Sub-Região de Catanduva	4.740	172.504	99.492	73.012
8.3. Sub-Região de Votuporanga	3.168	100.078	51.415	48.663
8.4. Sub-Região de Fernandópolis	3.125	99.443	47.582	51.861
8.5. Sub-Região de Jales	3.598	158.134	72.725	85.409
9 — REGIÃO DE ARAÇATUBA	19.039	531.276	305.524	225.752
9.1. Sub-Região de Araçatuba	12.107	357.574	211.310	146.264
9.2. Sub-Região de Andradina	6.932	173.702	94.214	79.488
10 — REGIÃO DE PRESIDENTE PRUDENTE	25.177	709.855	359.369	350.486
10.1. Sub-Região de Presidente Prudente	9.638	284.850	162.533	122.317
10.2. Sub-Região de Presidente Venceslau	8.891	142.958	65.968	76.990
10.3. Sub-Região de Dracena	2.957	107.903	52.536	55.347
10.4. Sub-Região de Adamantina	2.300	111.080	52.536	58.544
10.5. Sub-Região de Osvaldo Cruz	1.391	63.064	25.976	37.088
11 — REGIÃO DE MARILIA	18.806	678.344	377.902	300.442
11.1. Sub-Região de Marília	5.171	221.314	129.056	92.258
11.2. Sub-Região de Assis	6.208	176.384	92.662	83.722
11.3. Sub-Região de Ourinhos	5.590	199.419	108.398	91.021
11.4. Sub-Região de Tupã	1.837	81.227	47.786	33.441

Fonte: Resultados preliminares do Recenseamento Geral de 1970 — IBGE

Fonte: SOUZA (1976, p. 116-117).

Como vimos anteriormente, dois objetivos gerais foram estabelecidos para a política de desenvolvimento regional que, por sua vez, buscava orientar o planejamento. Visava-se atenuar os desequilíbrios regionais causados pela intensa urbanização e industrialização e orientar critérios para regionalização. Em Santos (2012, p. 97-99) observamos que “[...] no

espaço, o econômico, o social, o político e o cultural se dão de forma diferenciada” e “em cada momento histórico a definição das disparidades regionais muda”.

Foram ainda fixados objetivos específicos para o estabelecimento de uma ação regional, visando a instalação de um sistema regionalizado de planejamento estadual que agiria em diferentes escalas com vistas para a organização territorial “de urbanização industrial e ampliação dos equipamentos de infraestrutura”. (SOUZA, 1976, p. 117 e 119).

[...] Consubstanciando-se as diretrizes políticas de desenvolvimento tomadas neste nível de conjunto, seria elaborado um plano prospectivo da organização territorial, de caráter indicativo para o conjunto dos agentes socioeconômicos privados e de caráter imperativo, notadamente, quanto à rede principal de transportes, energia e comunicações, para a administração pública. À luz desse plano, deveriam ser definidas políticas regionais, que estabelecessem critérios locacionais para os equipamentos e serviços do Estado e que orientariam a localização da indústria e dos programas habitacionais, de forma a que esta implantação fosse harmoniosa com a política geral de desenvolvimento do Estado. Para a concretização dessas políticas deveriam ser mobilizados os diferentes instrumentos de incentivo de que dispõe o Governo, particularmente, as vantagens fiscais, o crédito, a assistência técnica e financiamento de projetos especiais de infraestrutura local. (SOUZA, 1976, p. 119).

Observamos a preocupação de alinhar à política geral de desenvolvimento do Estado a implantação de indústrias e de programas habitacionais, esta última diretamente ligada à primeira atividade. A orientação para a localização da indústria e dos programas habitacionais contribui aqui para a construção de nossos critérios para a seleção de casos estudos. Na citação acima, é evidente a orientação para o processo de planejamento integrado vigente à época, na figura dos PDDIs, que deveriam contar com diretrizes apontando na direção da localização industrial e habitacional, como decisões que, segundo verificamos nesta tese, se constituíram como um fim e não como um meio para o desenvolvimento social.

A política regionalizada de desenvolvimento, vigente daquele momento, somente seria palpável em longo prazo, mas era preciso se preparar para a efetivação deste processo e seus procedimentos, como, por exemplo, estruturando institucionalmente os organismos estatais e constituindo uma cultura técnica formada e mantida na visão que se pregava e, além disso, tomando consciência de que a localização das atividades econômicas são fundamentais e, em especial, a atividade industrial:

Trata-se, entre outros, de promover análises aprofundadas, quanto à importância da localização regional das atividades econômicas, notadamente a indústria, de apurar a metodologia de análise da programação regional, adequada à nossa realidade, de proceder à **formação de pessoal capaz de aplicar essa metodologia**, de se avaliar as possibilidades de contribuição da organização e agentes regionais para a definição de uma política de desenvolvimento e a **criação de órgãos especiais de promoção regional, que objetivem a implementação dos planos regionais e a integração das**

iniciativas das comunidades locais, numa estratégia global de desenvolvimento. (SOUZA, 1976, p. 119-120, grifo nosso).

Compreendemos que esta política de desenvolvimento à qual Souza se refere se aproxima do pensamento do desenvolvimentismo³⁰ estudado por Bielschowsky (1988), quando vincula as transformações da sociedade urbana com a indústria a partir da intervenção do Estado e, conseqüentemente, do processo de planejamento que defina critérios de organização territorial com condições para a expansão econômica:

a) a industrialização integral é a via de superação da pobreza e do subdesenvolvimento brasileiro; b) não há meios de alcançar uma industrialização eficiente e racional no Brasil através das forças espontâneas de mercado; por isso, é necessário que o Estado a planeje; c) o planejamento deve definir a expansão desejada dos setores econômicos e os instrumentos de promoção dessa expansão; e d) o Estado deve ordenar também a execução da expansão, captando e orientando recursos financeiros, e promovendo investimentos diretos naqueles setores em que a iniciativa privada seja insuficiente. (BIELSCHOWSKY, 1988, p. 7).

Bielschowsky quando trata o segundo ciclo do desenvolvimentismo - 1964/80, como desenvolvimentismo no Estado autoritário dos militares, o compreende igualmente como um processo ideológico. Ferrari e Negrelos (2016), quando analisam este segundo ciclo desenvolvimentista e suas origens com vistas para os países da América Latina esclarecem que “O desenvolvimentismo - como projeto econômico propagado ideologicamente - é associado ao planejamento, ou planificação, da cidade latino-americana, compreendida, como projeto político e intelectual, como alavanca para o crescimento social e econômico proposto para os países da região” (FERRARI e NEGRELOS, 2016, p. 112). As autoras ainda reforçam as ligações entre autoritarismo e desenvolvimentismo, admitindo que

[...] dada a forte presença do componente da intervenção estatal nas concepções desenvolvimentistas -, o desenvolvimentismo, tanto no Brasil como na maior parte dos países latino-americanos, não tenha apenas convivido com regimes autoritários e ditatoriais, como encontrado neles o ambiente propício para sua afirmação. (FERRARI; NEGRELOS, 2016, p. 115).

Um dos fundamentos para o desdobramento de nossa hipótese está relacionado a diretrizes vinculadas à implementação de um sistema de planejamento, estadual ao nível das regiões, com decisões do governo no sentido de distribuir territorialmente seus serviços, orientando a integração de diferentes secretarias, o que fortaleceria tanto a coordenação e controle central, como os órgãos de planejamento setorial.

³⁰ As ideias do desenvolvimentismo vinculado ao planejamento econômico, também estão presentes nas referências de Furtado (1977) e Oliveira (1977/2003), que temos tratado ao longo desta tese, com ênfase para o primeiro ciclo do desenvolvimentismo (1930/1964).

[...] - a implantação de um **sistema de planejamento**, que deveria ser projetado regionalmente, a fim de facilitar a concentração e a integração dos programas administrativos setoriais, ao nível das várias regiões do Estado. Este fato seria, posteriormente, consubstanciado pela implantação dos “ERPLAN”, os **escritórios regionais de planejamento**. Cada um dos escritórios regionais preencheria este objetivo e teria sob sua jurisdição, se é que assim possamos dizer, toda a delimitação do território da região administrativa; - dar maior racionalidade ao dimensionamento e à implantação territorial dos órgãos globais de prestação de serviços e de **controle administrativo**”. (SOUZA, 1976, p. 120, grifo nosso).

Lencioni (1999, p. 198) questiona o termo “região” como carregado de conteúdo ideológico “à medida que se torna referência para a construção de mistificações geográficas, sendo por isso um instrumento de manipulação política”, inclusive considerando a concentração territorial de atividades de interesse do capital como são aquelas ligadas à indústria. (LENCIONI, 1998, p. 4).

Com esta quadro de posições confrontadas sobre a estruturação do espaço através de diversos níveis de desenvolvimento em que as localizações das atividades econômicas são protagonistas, notadamente a indústria, seja com a visão do planejamento de controle estadual (SOUZA, 1976), seja com a visão mais direcionada aos questionamentos sobre seu caráter ideológico (LENCIONI, 1998), buscamos analisar a regionalização industrial do estado, que, segundo Souza (1976), foi um “ensaio de geografia industrial, que serviria de subsídios à elaboração de um plano de descentralização industrial do Estado” (SOUZA, 1976, p. 121). Para sua análise da regionalização industrial:

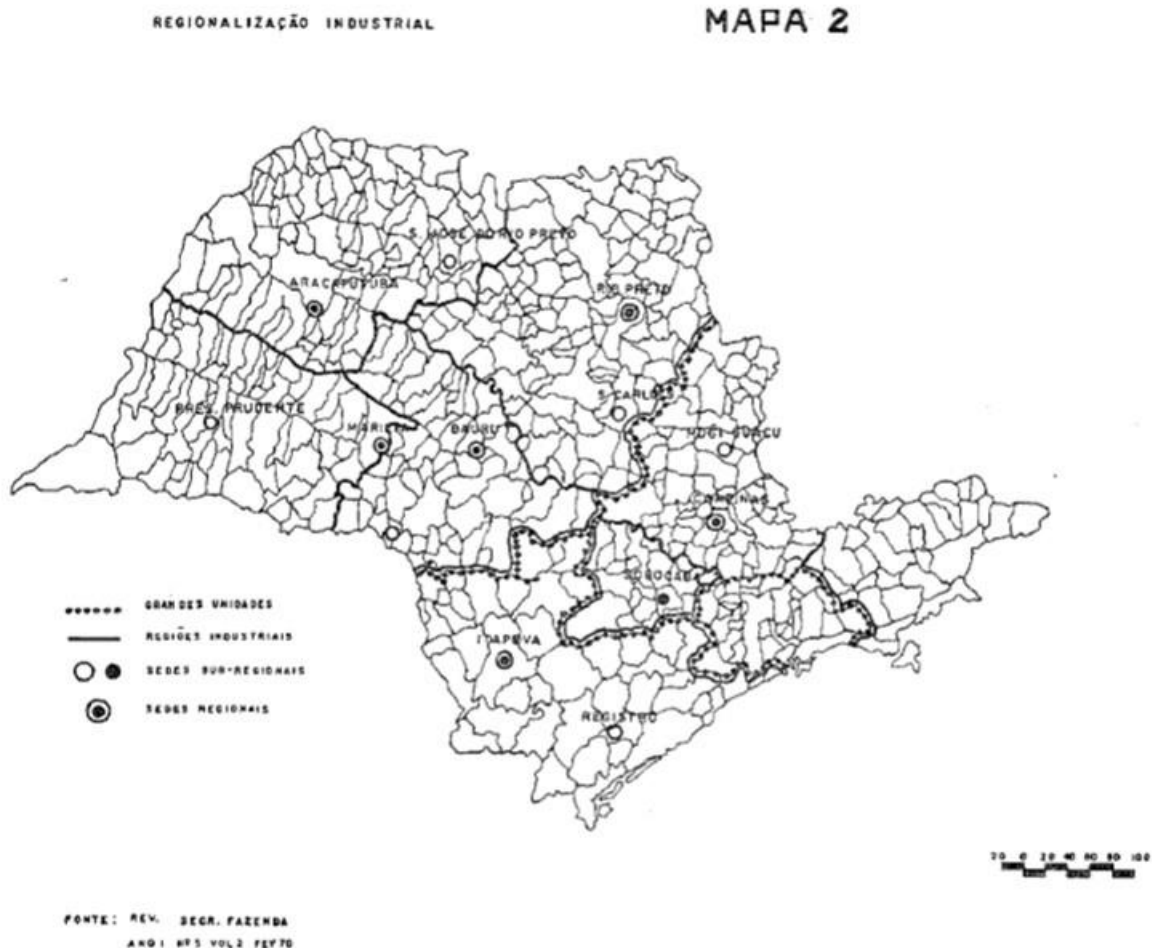
[...] será visto que muitas dessas regiões definidas, para efeito de descentralização administrativa, pertencem a uma mesma razão geoeconômica e que, portanto, para efeito de um determinado tipo de planejamento econômico, como é o caso do industrial, elas necessitam de ser, forçosamente, agregadas. (SOUZA, 1976, p. 120).

O objetivo do estudo da regionalização industrial paulista era identificar o comportamento territorial da indústria, analisando sua distribuição espacial com base numa proposta de regionalização administrativa do estado, tendo Souza (1976, p. 111 e 121) identificado que no momento de seus estudos tal proposta se fez com dados de 1965. O mapa 3.15, a seguir, retirado de Souza (1976, p. 122), mostra as grandes unidades e regiões industriais nos anos 1970, apontando para as sedes e subsedes regionais ligadas à indústria. O estudo realizado em 1969, sob a coordenação de Souza³¹, sobre a regionalização industrial paulista, procurou mostrar o comportamento da indústria e diagnosticar sua distribuição, no sentido de orientar diretrizes de sua descentralização. “A regionalização industrial, (*sic*) serviu

³¹ Estudo elaborado pelo Grupo de Análise Territorial da Assessoria de Política Econômica da Secretaria da Fazenda do Estado de São Paulo- G.A.T.

de base à formulação de alternativas de organização territorial da indústria”. (SOUZA, 1976, p. 132).

Mapa 3.15 - Regionalização Industrial.



Fonte: Retirado de Souza (1976, p. 122).

Este estudo nos interessa à medida que, na fase do diagnóstico, identifica a relação da indústria com as grandes unidades territoriais paulistas, destacando a não homogeneidade entre estas esferas espaciais. Definiu-se três critérios para a caracterização das quatro grandes unidades industriais: “diversificação da atividade industrial; participação no valor das vendas total do Estado; concentração espacial da atividade industrial” (SOUZA, 1976, p. 121).

A primeira unidade, Unidade A, corresponde à Região da Grande São Paulo, com a cidade de São Paulo com alta participação nas atividades industriais, e a Baixada Santista (Santos, Cubatão, São Vicente e Guarujá), com atividade industrial diversificada e concentrada. É uma unidade com industrialização dinâmica que, em 1965, atingiu mais de 73% do valor da produção industrial do estado, sendo o município de São Paulo, o que apresenta a maior relevância em valores e em gênero. A Baixada Santista vincula-se social e

economicamente à metrópole paulista, complementando-a com a sua função portuária e “se constitui numa espécie de apêndice desta”. (SOUZA, 1976, p. 125).

A Unidade B em termos industriais é considerada complementar à região metropolitana, definida em função dos seus eixos rodoferroviários e é composta por Campinas, Piracicaba, Sorocaba e Vale do Paraíba, que apresentam atividade industrial diversificada. Sua definição em eixos viabilizou a compreensão desta unidade: “a) o eixo São Paulo, Campinas, Piracicaba (Via Anhanguera); b) o eixo São Paulo-Sorocaba (E. F. Sorocabana); c) o Vale do Paraíba (Via Dutra e E. F. Central do Brasil); d) áreas de transição entre os diferentes eixos”. (SOUZA, 1976 p. 126). Estes eixos foram trabalhados na construção dos critérios de pré-seleção dos casos considerando os eixos rodoferroviários, analisados no item 3.3.

A terceira unidade, a C, constituída pelo Centro e pelo Oeste do Estado, com relações de circulação regional com o Nordeste e Sudoeste, concentra o maior número de municípios em que, mesmo com atividade dispersa, “a atividade industrial se caracteriza sobretudo por aqueles gêneros tradicionais representados pela indústria de produtos alimentares e indústria têxtil” sem “áreas preferenciais” (SOUZA, 1976 pp. 130 e 131). Estes núcleos, com exceção de municípios como Ribeirão Preto, São Carlos e Bauru, apresentavam uma estrutura industrial pouco diversificada. Presidente Prudente, Marília, Ourinhos, Araçatuba, Jaú, dentre outras, “se caracterizam pela grande prioridade de um ou outro gênero (produtos alimentares, têxtil ou vestuário, calçados e artefatos de tecidos)”. (SOUZA, 1976, p. 132).

A quarta unidade é composta por apenas 2 (dois) municípios, Registro e Itapeva, e apesar da sua relevância no setor industrial, juntas abarcam cerca de 56,7% das vendas industriais, “o primeiro ligado a minerais não metálicos - 65% do valor das vendas industriais locais e o segundo ligado a produtos alimentares, perfazendo 90% das vendas industriais locais ambas totalizam 56,7% das vendas industriais da unidade”. (SOUZA, 1976, p. 121).

O que se constata hoje é uma consolidação daqueles pontos já dinâmicos comprovados por aqueles dados [os de 1965], portanto, um aumento da concentração industrial já manifestada. [...] vê-se uma ampliação ainda maior da estrutura territorial industrial metropolitana que tem sua área bastante expandida nos últimos anos. Para comprovar tal fato, basta percorrer os principais eixos viários que demandam à capital paulista e verificar o número de empresas industriais novas que aí se estabelecem ou que se “descentralizam” para o interior do Estado (entenda-se “interior” a área compreendida num raio de 100 km, a partir da capital). (SOUZA, 1976, p. 132).

Lencioni (1991), ao analisar a concentração da indústria têxtil paulista, destaca que o conjunto formado pelas empresas e a distribuição espacial de estabelecimentos têxteis são determinantes para o conhecimento da reestruturação urbano-industrial do estado de São

Paulo à medida que esta reestruturação envolve tanto processos sociais como processos espaciais. (LENCIONI, 1991, p. 3.2/214).

A mesma autora, apoiada na cartografia do IBGE, aponta a localização dos estabelecimentos têxteis entre 1970/1980, quando há uma menor concentração destes estabelecimentos na capital e maior número em área da região metropolitana e arredores, denotando a “metrópole desconcentrada”, com uma visão questionadora das “interpretações de que as recentes transformações da indústria do estado de São Paulo seriam resultantes de um processo de interiorização da indústria”. (LENCIONI, 1991, p. 3.2/217).

Buscamos trabalhar com a compreensão dessa dinâmica de interiorização que, a nosso ver, determina novas configurações espaciais da indústria no estado de São Paulo, ao mesmo tempo que se pode observar, com Lencioni (2003), que a descentralização não é sinônimo de interiorização de forma direta, e que tais termos não podem ser utilizados como tal. Além disso, é importante ter em conta que a instalação fabril em todo o estado de São Paulo já era uma realidade antes mesmo do fenômeno da industrialização compreendida a partir dos investimentos pós 1930 e, especialmente, pós-segunda guerra mundial.

Assim, a regionalização nos anos 1960 e 1970 foi se estabelecendo e consolidando, dos pontos de vista geográfico e político-administrativo. Vimos que esta estruturação dos quadros regionais foi conduzida pelo acelerado processo de urbanização, sobretudo motivada pela dinâmica das atividades humanas de natureza econômica, com maior peso nas industriais, potencializando a importância do planejamento numa escala regional.

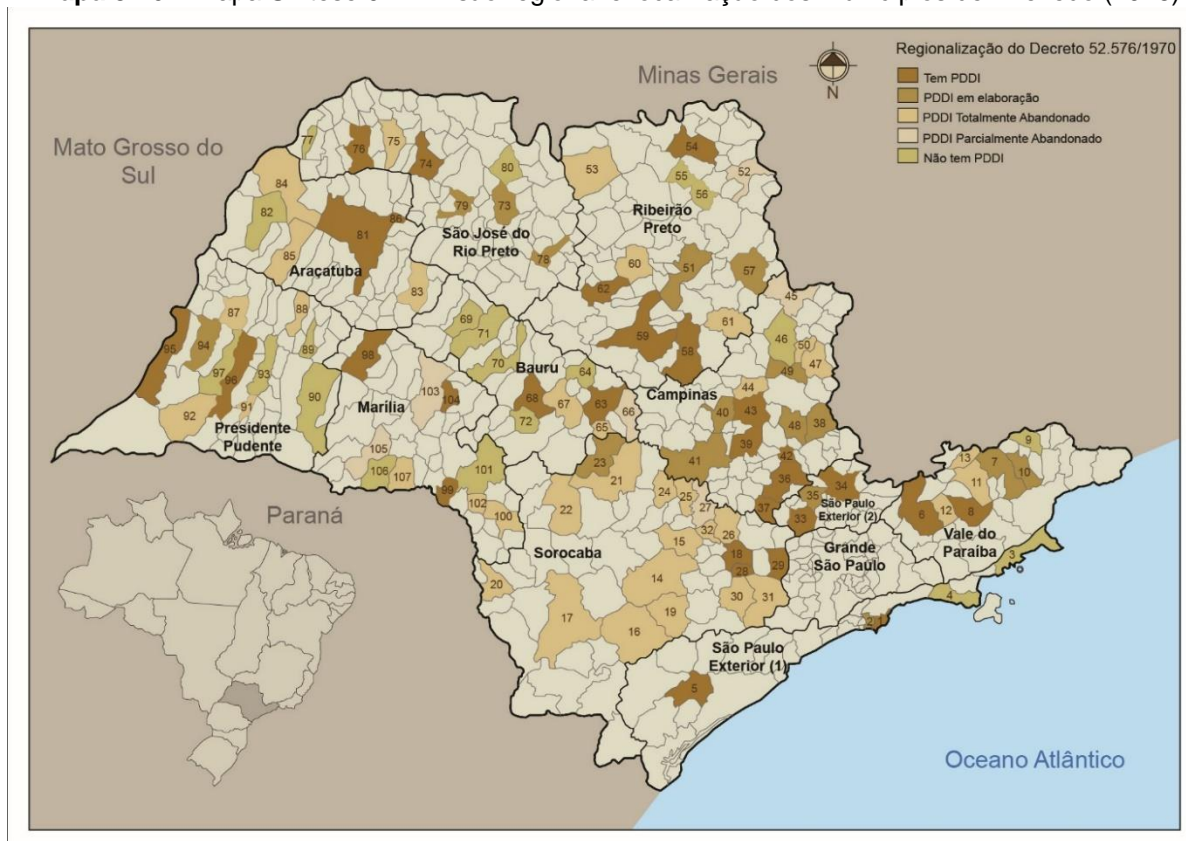
Indicamos aqui nosso interesse nos municípios-sede das regiões do Decreto 52.576/1970, em respeito à hierarquia urbana pela natureza da posição que alguns deles ocupavam na política de desenvolvimento regional.

Os municípios pré-selecionados nessa orientação foram aqueles considerados sede das regiões: I - Grande São Paulo (São Paulo, como caso referência); II - São Paulo exterior (Santos); III - Vale do Paraíba (São José dos Campos); IV - Sorocaba; V - Campinas; VI - Ribeirão Preto; VII - Bauru; VIII - São José do Rio Preto; IX - Araçatuba; X - Presidente Prudente, XI - Marília.

Observamos que todos os 11 municípios-sede das regiões estão listados nos extratos de Azevedo (1976), considerando apenas os planos ainda em elaboração, aqueles parciais ou totalmente abandonados, compreendendo que tal disponibilidade já é condição de que estes municípios receberam financiamento para elaboração do PDDI. O caso mais específico, é o caso de Presidente Prudente que aparece como “não tem PDDI”, contudo, localizamos e identificamos a Plano, elaborado pelo CPEU, em 1968; o município foi, entre 1963 e 1966, objeto de experiência piloto de implantação de distrito industrial a partir de ações da CIBPU, em convênio com o mesmo CPEU. (CIBPU; CPEU, 1966; SCATALON, 2019).

A partir dos estudos deste item vinculado ao processo de regionalização do estado de São Paulo, como conjunto de elementos para a seleção de casos de análise orientados por nossa hipótese, chegamos ao mapa síntese 3.16, a seguir, que congrega os municípios das amostras ou extratos de Azevedo (1976), inseridos na divisão regional instituída pelo decreto 52.576/1970, sobreposta à cartografia base elaborada a partir de dados do IBGE com a divisão municipal de 1970.

Mapa 3.16 – Mapa Síntese 02: Divisão regional e localização dos municípios de Azevedo (1976).



Fonte: Desenho da autora a partir da regionalização administrativa estabelecida pelo Decreto n.º 52.576, de 1970; sobre base do IBGE (1970), e localização dos municípios de Azevedo (1976); s/e.

Os municípios que compõem as amostras de Azevedo (1976) somam-se em número de 107 municípios selecionados, quando dos seus extratos finais. Deixaremos de fora desta pré-seleção os municípios que constam como “não tem PDDI”, mantendo apenas Presidente Prudente, pelo motivo já exposto, reduzindo os municípios para o número de 88 casos. Como é possível observar no mapa acima, a região de Sorocaba é aquela que mais concentra o “PDDI totalmente abandonado”, a região de Campinas concentra a maior quantidade de municípios com PDDI e as demais regiões se mostram bem diversificadas quanto à disponibilidade do PDDI.

Tendo em vista que a representatividade do município em relação à indústria, bem como a concentração da atividade industrial em áreas preferenciais, como os eixos rodoferroviários, é possível entender tanto aqueles quanto os municípios-sede quanto todo o conjunto municipal vinculado às sub-regiões, considerando a peculiaridades de cada um.

Como acreditamos em uma possível tendência de financiamentos do SERFHAU em boa medida vinculados ao fortalecimento dos parques industriais de alguns municípios paulistas, a partir da produção dos PDDIs, nos eixos de industrialização após 1930, nossos olhares se voltam a partir daqui de uma forma mais acurada para a questão industrial e seu vínculo com o processo de planejamento no interior do estado, sem perder de vista a capital e sua região de abrangência, investigando a composição de nova equação econômico-territorial de base industrial, na regionalização instituída pelo decreto nº 52.576/1970.

Passamos para o segundo bloco de análises para a composição do quadro de amostras, construindo a identificação e a compreensão dos territórios industriais no estado de São Paulo, observando os processos de desconcentração da indústria. Até aqui entende-se que, a partir dos anos 1950 até meados da década de 1970, a estruturação das ações político-administrativas de desenvolvimento regional se deu em articulação com a industrialização, tomada como a grande responsável pela organização do território, direcionando o processo de planejamento regional, impactando tanto na tomada de decisões quanto na elaboração de propostas e nos planos elaborados durante o período.

3.2 A indústria e o planejamento territorial: a estruturação dos territórios industriais paulistas - duas bases metodológicas articuladas

Buscaremos aqui analisar a industrialização paulista na produção do espaço, nos seus vínculos com a urbanização e o processo de planejamento, construindo um conjunto de critérios para a seleção de casos analisados nesta tese, articulando, junto com os estudos estatísticos de Azevedo (1976), as teses de Tavares (2015) e Selingardi-Sampaio (2009), respectivamente sobre a produção social da “região dos vetores produtivos” e do “multicomplexo industrial paulista”.

Até meados da década de 1950, a indústria de base se fortalecia sob os estímulos da política econômica de Getúlio Vargas, cuja transição de governo (de Dutra para Vargas) “correspondeu a uma reorientação das relações entre o estado e a economia”. (IANNI, 1979, p.109). No governo seguinte, uma questão se altera, uma vez que se passava a potencializar a indústria de bens de consumo. Neste sentido, despertou-se o interesse dos estabelecimentos industriais na procura por localizações estratégicas, acessíveis do ponto de

vista de seu custo e infraestrutura viável e que favorecia o deslocamento até a capital paulista. Por isso entre 1951 e 1954, como tem mostrado Ianni, “criavam-se novas condições (não só institucionais, mas também econômicas e políticas) para a aceleração do desenvolvimento industrial do Brasil”. (IANNI, 1979, p. 112).

No final da década de 1950, a disputa por áreas para implantação das atividades industriais na capital paulista, aliada aos investimentos necessários à instalação de unidades fabris, fez aumentar o preço da terra e das “localizações mais favorecidas”, por infraestrutura, inclusive viária. Com isso, nos anos 1960 municípios próximos à capital passaram a ser interessantes alternativas à instalação das plantas industriais, criando desta forma, novas localizações da indústria, num processo de certa dispersão industrial, que estruturava e delineava as novas localizações das plantas industriais ao longo do território paulista (Selingard-Sampaio, 2009; Lencioni, 2008; Cano, 1975; 2007; Azzoni, 1986), este destacando a “desconcentração concentrada” a partir da RMSP.

Como contribuição para nossas análises, tomamos partido das localizações dos territórios industriais paulistas, com o desafio de entender sua disposição no estado de São Paulo, utilizando o trabalho de Tavares (2015), que identifica a “região dos vetores produtivos” no estado de São Paulo. Configura-se como fonte de informações e base, o trabalho de Selingardi-Sampaio (2009), que aponta relações entre a indústria e o território de São Paulo, buscando mostrar a área de maior concentração industrial na chamada “mancha industrial” e na configuração do “multicomplexo industrial paulista”, a partir de 1950 (e 2005), estudando as territorialidades industriais, estendendo seus estudos até o ano 2005. Seus estudos preconizam o que ela chama de “trindade relacional”, formada pela indústria/território/decurso (ou tempo histórico) (SELINGARDI-SAMPAIO, 2009, p.9). Ainda que seus estudos sejam estruturados numa linha cronológica que se inicia em 1950 e se encerra em 2005, nos interessa as décadas de 1950, 1960 e 1970, solidariamente ao nosso recorte temporal.

Manteremos contato com Souza (1976), na análise do território na conformação das regiões e a questão da indústria, através dos estudos de desconcentração industrial, na formação da regionalização industrial paulista, apontando “a importância do fator tempo” considerando a região como uma “realidade móvel”, ideia relevante para se compreender o processo de regionalização (SOUZA, 1976 p. 109).

Consideramos ainda, questões ligadas ao processo de interiorização da indústria, presentes nos trabalhos de Lencioni (1991, 1998, 1999, 2003, 2006), Cano (1977; 1988) e Negri (1996; 1988), que contribuem para a estruturação de nossas discussões.

3.2.1 A “região dos vetores produtivos”

Tomamos de empréstimo a expressão “Região dos Vetores Produtivos”, utilizado por Tavares (2015, p. 29), “como a região de permanência das ações planejadoras do Estado para a construção de um território propício ao desenvolvimento”. Para tanto, estuda os polos, os eixos e a região dos vetores produtivos vinculados à interiorização da indústria e do desenvolvimento regional. Sua compreensão nesta tese é um meio escolhido na seleção historiográfica, para entendermos a concentração da indústria no território paulista e, por essa razão, os vetores produtivos paulistas são aqui analisados na profundidade necessária à medida que nos auxilia na compreensão do território formado pelos polos urbanos estabelecidos na etapa da urbanização com o desenvolvimento intenso da industrialização. Tavares (2015) constrói a Região dos Vetores Produtivos da seguinte forma:

A Região dos Vetores Produtivos é o território formado pela associação entre polos urbanos e eixos rodoviários que expressa os conflitos de um processo de urbanização baseado na industrialização e, portanto, caracterizado pelo **desenvolvimento econômico e pelas crises urbanas. Ela é formada por dois vetores que partem de um mesmo vértice constituído pelo entroncamento São Paulo-Santos e apontam, um para o Rio de Janeiro e o outro para o Interior do estado.** É estruturada pelos polos urbanos e pelos eixos rodoviários e está delimitada ao leste pelo oceano Atlântico, ao noroeste pela rodovia Anhanguera ao sudoeste pelas rodovias Castello Branco/Raposo Tavares e ao oeste por um arco formado pelos municípios de Ribeirão Preto, São José do Rio Preto, Araçatuba e Presidente Prudente (que estão no fim das principais rodovias estaduais: Anhanguera, Washington Luis, Rondon e Raposo Tavares, respectivamente). Em seu centro corre o Rio Tietê que define a bacia hidrográfica mais importante do estado e na metáfora dos termos da Geografia Econômica drena os principais recursos para essa região a fim de **promover um desenvolvimento com vistas à escala nacional.** Compreende **núcleos urbanos com características físicas e sociais diferentes** (como as regiões metropolitanas do Leste e as aglomerações urbanas do Oeste), mas que têm em comum **um mesmo processo de desenvolvimento orientado pela continuidade das ações planejadoras.** A característica histórica dessa permanência - **por contínuas sete décadas (1910 a 1980)** - ocorreu por três finalidades e em dois momentos distintos: no primeiro momento, equilibrar o desenvolvimento no território; no segundo momento, resolver os problemas de alta concentração na metrópole paulista (Capital São Paulo e arredores) e garantir o aumento dos rendimentos crescentes à atividade industrial. Assim, essas ações buscaram **construir uma região mais ampla que os limites da metrópole** e que fosse destinada a **atender às necessidades da atividade industrial do estado e do país, portanto submetida às políticas nacional e estadual de urbanização.** É uma região cujo **histórico de urbanização antecede o predomínio da atividade industrial,** mas foi consolidada pelos privilégios que atenderam às decisões locais e naturalizaram a industrialização como sinônimo de desenvolvimento. (TAVARES, 2015, p. 184, grifo nosso).

Destacamos que Righi, ao estudar os Polos Industriais como instrumento para o desenvolvimento regional no estado de São Paulo, define que “para situar corretamente a noção de Polo, é conveniente definir a noção de espaço econômico”. (RIGHI, 1988, p.14).

Contudo, o CPEU afirma ser “aceitável que um polo possa ser criado artificialmente forçando com medidas administrativas a sua adoção como tal na região. Entretanto, o seu custo será muito superior ao de um polo natural, que já exerça uma influência regional [...]” (CPEU, 1967, p. 43).

Por outro lado, se considerarmos os conflitos e contradições inerentes ao processo de urbanização, bem como à industrialização acima referido, nos instiga a buscar as localizações das áreas destinadas às atividades industriais, identificando sua ressonância no seu desenvolvimento através das “ações planejadoras” indicadas por Tavares (2015), considerando-as como ações do planejamento regional e, igualmente, do planejamento municipal, com o PDDI como sua materialização.

Tavares (2015), ao tratar a decisão locacional da atividade industrial buscou compreendê-la como sinônimo de desenvolvimento. Já Santos entende que “é a industrialização que constitui o elemento fundamental de integração do país”, que, para ser atingida, “é necessário que os resultados da atividade econômica de uma região repercutam em outras regiões”. (SANTOS, 2008, p. 286-287). Santos indica que a integração deve acontecer entre as regiões do país, através da distribuição de itens manufaturados, matéria prima, homens e capitais, e, igualmente, entre localidades mais próximas, como regiões de um mesmo estado, onde há disparidades e diferenças de diversas ordens. Neste sentido, para Santos, “Quanto mais elevado é o nível de industrialização de um país, mais avançada é a integração da indústria no *core* e, por conseguinte, progride a integração do território”, complementando que “a verdadeira integração só ocorre nos países desenvolvidos”. (SANTOS, 2008, p. 287).

A concentração das atividades e dos recursos na cidade faz com que, seja qual for o nível de industrialização, de modernização e de urbanização do país e da própria cidade, esta detenha o papel de centro da vida nacional. A aglomeração assim privilegiada torna-se o principal emissor de regras, ordens e inovações do ponto de vista econômico, social e cultural, e mesmo político. (SANTOS, 2008, p. 288-289).

Para Santos “nos países desenvolvidos, as regiões geográficas eram sobretudo regiões históricas, criadas antes da revolução dos transportes, onde o peso do passado, influenciando tanto na configuração do espaço, como na vida econômica e cultural, assegurava a manutenção de um grande número de relações ‘internas’ [...]” (SANTOS, 2012 p. 88, *aspas no original*)

A nova configuração espacial, ou a nova organização territorial, estabelecida pela lógica industrial, traz consigo a necessidade também de uma lógica de planejamento para sustentar não apenas a presença, mas a permanência da indústria e seus impactos sobre o território e suas ressonâncias sobre a sociedade.

Tavares (2015), quando analisa a ação planejadora e sua relação com a atividade industrial na segunda metade do século XX, a entende como indutora da equalização territorial, que favorece a constituição de polos territoriais orientando novas frentes industriais ao longo do território paulista; para o período entre as décadas de 1960 e 1980, de nosso direto interesse, as “ações planejadoras”

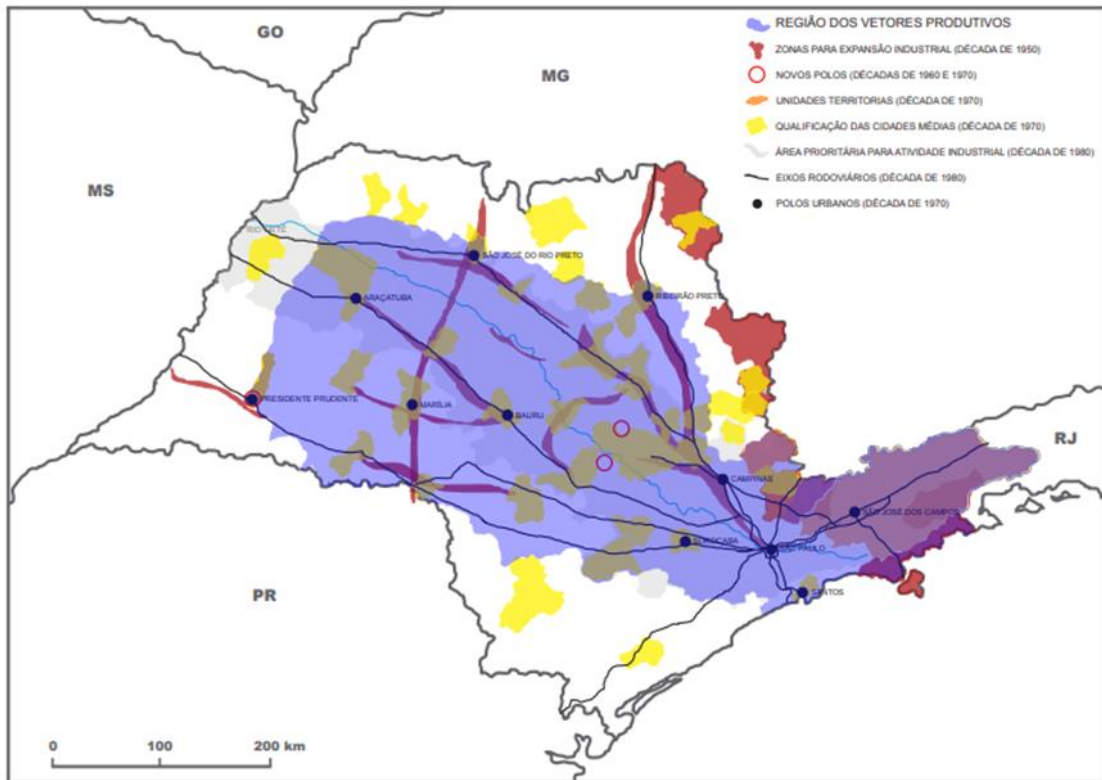
[...] buscaram desafogar a metrópole paulistana através da criação de novos polos e de unidades territoriais; e garantir o aumento dos rendimentos crescentes da atividade industrial através do combate às deseconomias de aglomeração. Essa hegemonia do debate locacional naturalizou a lógica da atividade industrial na organização do território paulista e, por fim, o projeto estadual de interiorização efetivou-se por dois principais movimentos: **a interiorização administrativa e a recente interiorização das plantas industriais que ocorreram numa região historicamente privilegiada por essas ações planejadoras.** (TAVARES, 2015, p. 30, grifo nosso).

No mapa 3.17, a seguir, desenvolvido a partir da delimitação da Região dos Vetores Produtivos de Tavares (2015), identificamos o nome dos municípios inseridos nesta Região, independentemente do seu tamanho, investigando, pela lógica das “ações planejadoras”, quais deles tiveram PDDI financiados pelo SERFHAU. Na sequência do Mapa 3.18 a 3.20 construímos uma tabela 3.15, com as listas dos Municípios das amostras de Azevedo (1976) inseridos em Categorias presentes em Tavares (2015).

Optamos por iniciar pelo mapa original de Tavares (2015), abaixo, e reiteramos que acrescentamos letras para identificar alguns municípios³² nos mapas reorganizados, de modo a facilitar a compreensão da cartografia.

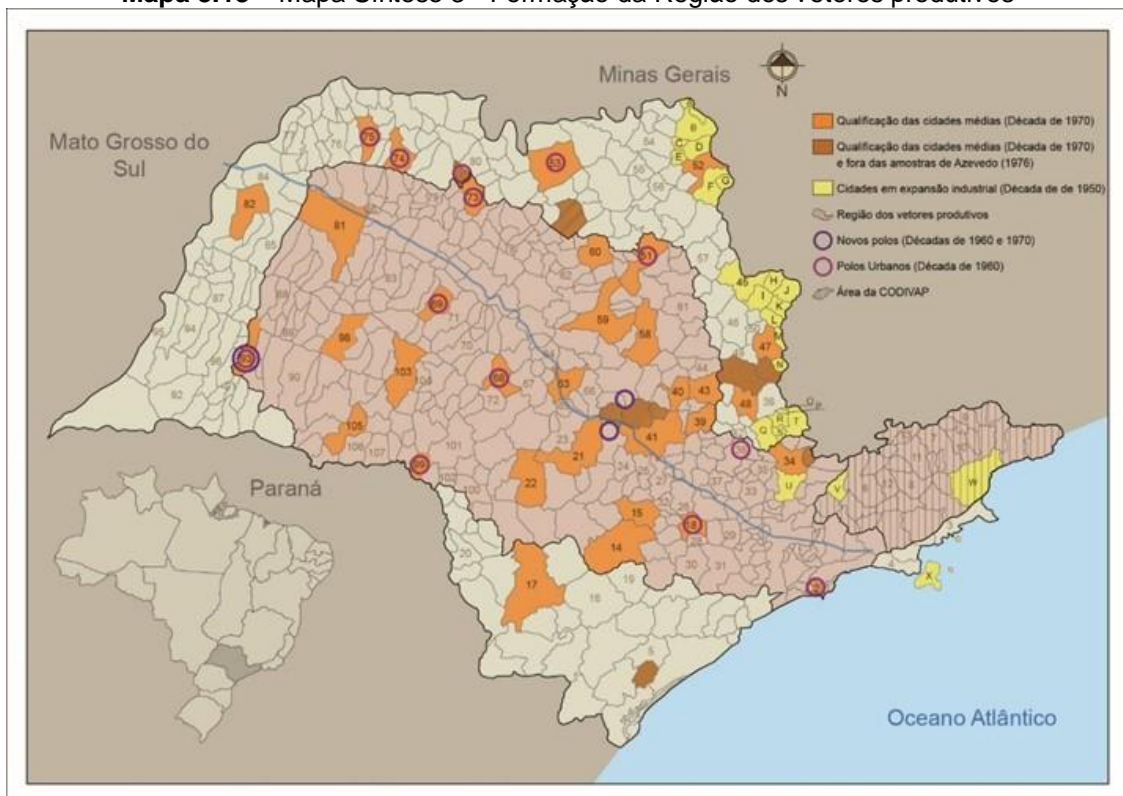
³² A-Rifania; B-Pedregulho; C- Jeriquará; D-Cristais Paulista; E-Ribeirão Corrente; F- Patrocínio Paulista; G-Itirapuã; H-Tapiratiba; I-São José do Rio Pardo; J-Caconde; K- Divinolândia; L-São Sebastião da Gramma; M- Águas da Prata; N-Santo Antônio do Jardim; O-Águas de Lindóia; P-Lindóia; Q- Tuiuti; R- Serra Negra; S- Monte Alegre do Sul; T- Socorro; U-Atibaia; V-Igaratá; W-Cunha e X- Ilha Bela.

Mapa 3.17 - Formação da Região dos vetores produtivos



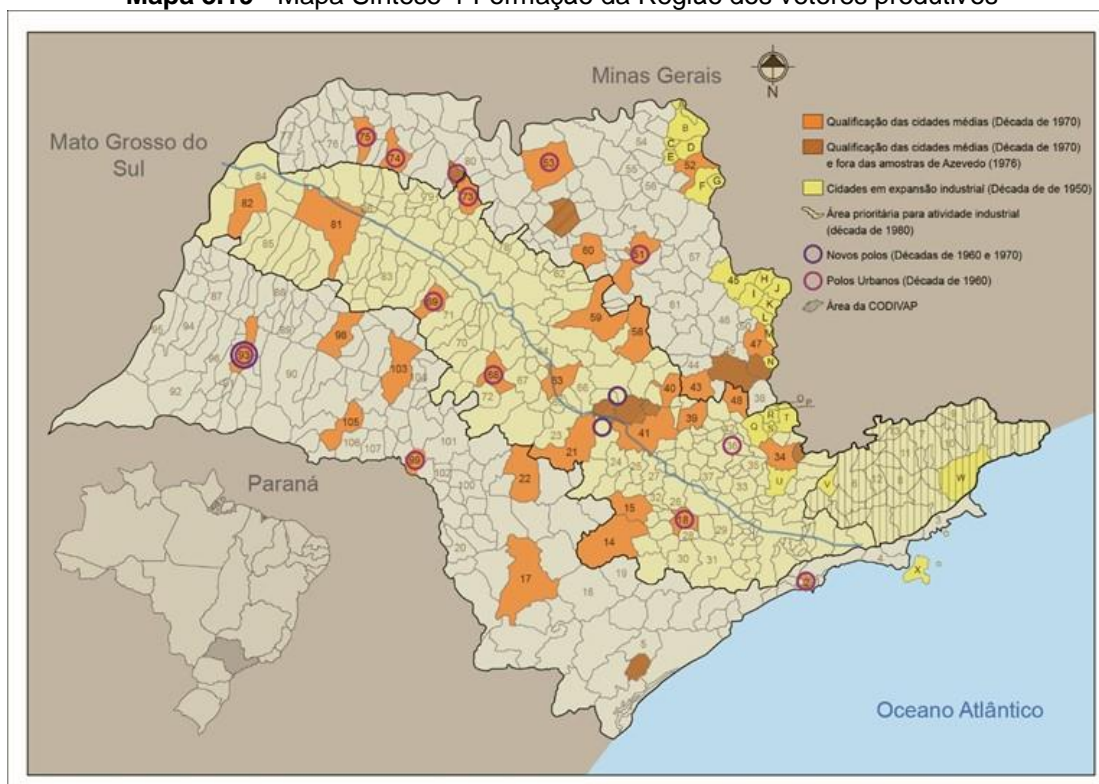
Fonte: Tavares (2015, p. 186).

Mapa 3.18 – Mapa Síntese 3 - Formação da Região dos vetores produtivos



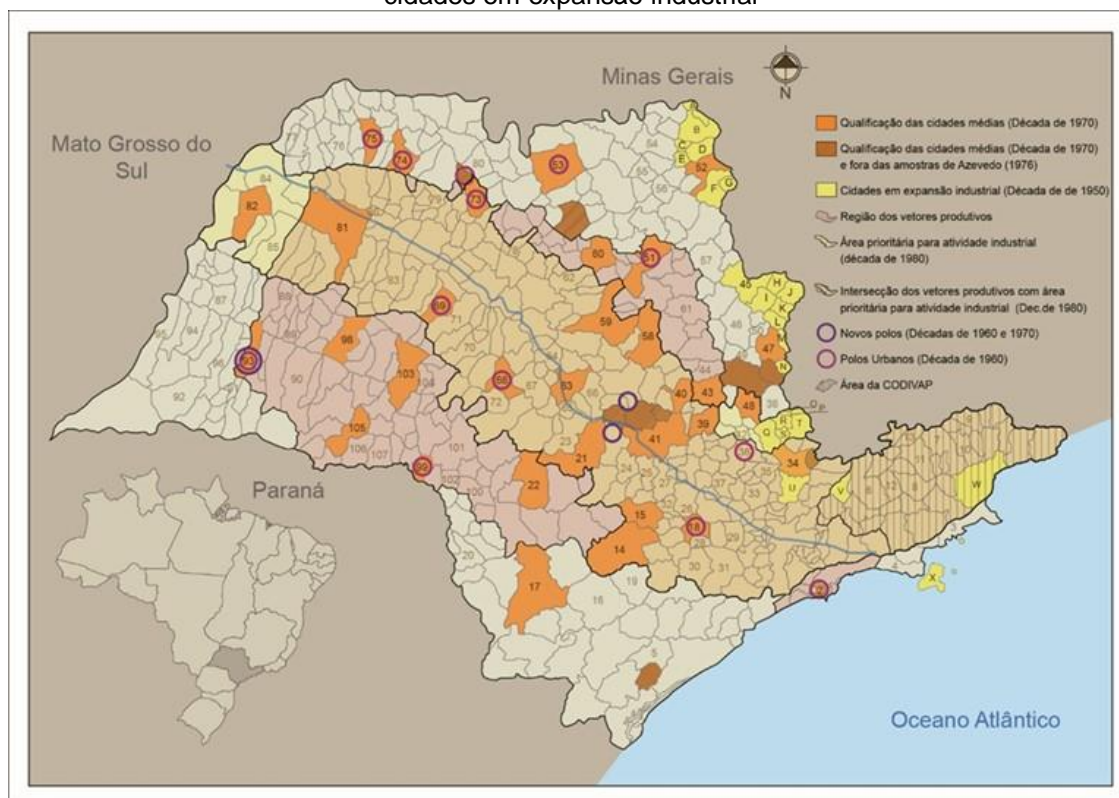
Fonte: Tavares (2015 p. 186).

Mapa 3.19 - Mapa Síntese 4-Formação da Região dos vetores produtivos



Fonte: Tavares (2015 p. 186).

Mapa 3.20 - Mapa Síntese 5 Sequência de mapas: Mapa da Região dos Vetores, cidades em expansão industrial



Fonte: Redesenhado pela autora a partir do Mapa da Região dos Vetores

Tabela 3.15 - Municípios das amostras de Azevedo (1976) inseridos em Categorias presentes em Tavares (2015) - Década de 1970.

Região dos Vetores Produtivos	Classificação das cidades médias (1970)	Demais Municípios inseridos no estado de São Paulo 1970*
22 - Avaré	81 - Araçatuba	Pariquera-Açu
99 - Ourinhos	93-Presidente Prudente	17 - Itapeva
105 - Assis	105 - Assis	75 - Fernandópolis
103 - Marília	99 - Ourinhos	74 - Votuporanga
98 - Tupã	17 - Itapeva	Mirassolândia
93 - Presidente Prudente	5- Registro	53 - Barretos
60 - Jaboticabal	98 - Tupã	Bebedouro
51 - Ribeirão Preto	103 - Marília	52 - Franca
13 - Araras	22 - Avaré	47 - São João da Boa Vista
1 - Santos	14-Itapetininga	Espírito Santo do Pinhal
81 - Araçatuba	15-Tatuí	Mogi-Guaçu
73 - São José do Rio Preto	18-Sorocaba	
	48 - Mogi-Mirim	
44 - Leme	2-S. Vicente	34 - Bragança Paulista
68 - Bauru	21- Botucatu	50 - Vargem G. do Sul
63 - Jaú	68- Bauru	05-Registro
59 - Araraquara	69-Piajuí	17-Itapeva
58 - São Carlos	82- Andradina	-
21 - Botucatu	75 - Fernandópolis	-
41 - Piracicaba	74 - Votuporanga	-
39 - Limeira	80 - Nova Granada	-
40 - Rio Claro	73 - S. J. R. Preto	-
43 - Araras	53- Barretos	-
34 - Bragança Paulista	52-Franca	-
50 - Vargem G. do Sul	51 - Ribeirão Preto	-
18 - Sorocaba	60- Jaboticabal	-
15 - Tatuí	58 - São Carlos	-
14-Itapetininga	59- Araraquara	-
	47-S. J. Boa Vista	
	40-Rio Claro	
	43-Araras	
	48- Mogi-Mirim	
	39-Limeira	
	41-Piracicaba	

* Obs. Estão destacados os municípios de interesse para a seleção de casos, como veremos na sequência. Fonte: Elaborado pela autora a partir de Tavares (2015) Região dos Vetores Produtivos.

Analisando o mapa (com dados extraídos de Tavares 2015), considerando os municípios destacados em laranja, comparando-os com os municípios estudados por Azevedo (1976), observamos na Tabela 3.15, terceira coluna, que à exceção de Mogi-Guaçu, Espírito Santo do Pinhal, Bebedouro, Mirassolândia, Pariquera-açu, todos os demais compõem o quadro de estudo de Azevedo e de alguma forma, estiveram ligados com a linha de financiamento do SERFHAU para elaboração do PDDI. Isso contribuiu para um direcionamento preliminar de escolha destes municípios como possíveis casos a serem estudados, considerando sua relação com o processo produtivo industrial, relacionando-os com a disponibilidade de infraestrutura viária pelo estabelecimento dos eixos rodoviários, investigando se esses municípios receberam financiamento posterior às pesquisas de Azevedo, mas ainda na década de 1970. Na mesma tabela indicamos que 11 municípios selecionados nesta tese constam das categorizações de ambos os autores.

Sobre os eixos viários, ligados à Região dos Vetores Produtivos (Tavares, 2015), entendemos sua existência com a preocupação de como e o quanto eles possam estar relacionados com os processos de urbanização paulista, inclusive aqueles que se iniciaram com ciclo do café antes de 1930 e que reverberaram na economia industrial. Sobre isso, Singer afirma que “No Brasil, a concentração espacial de capital se deu primordialmente em São Paulo por uma variedade de motivos, dos quais o mais importante, é que a capital paulista já possuía o maior parque industrial do país, devido [...] o grande mercado regional formado pela cafeicultura”. (SINGER, 2014, p. 127).

3.2.2 O “Multicomplexo Industrial Paulista”, sua estruturação entre 1950 e 1980 e a determinação dos municípios representativos da indústria

Neste item, tomamos como suporte de análise o trabalho de Selingardi-Sampaio (2009), cujas contribuições estão amparadas por vasta análise sobre a atividade industrial em vários municípios paulistas, rebatendo tal atividade sobre todo o território de São Paulo, em área de maior concentração industrial, na chamada “mancha industrial”, que, aqui, comparamos com a “Região dos Vetores Produtivos” de Tavares (2015), no sentido de reunir, como um critério para nossa pré-seleção e análise, aqueles municípios mais representativos da indústria.

Selingardi-Sampaio (2009) compreende que a localização da indústria é orientada pela ação de atores que fortalecem sua implantação em determinados pontos do território paulista mediante articulação de um corpo legal, que alimenta a “guerra fiscal”, já identificada por Santos e Silveira (2004) como “guerra dos lugares”:

[...] As implantações industriais (em especial as de grande porte), podem ser fortemente induzidas por atores políticos que, por atores políticos que, por meio de estabelecimentos de normas e convenções (leis, decretos e similares, com concessões de vantagens e benefícios e regulamentações várias), buscam criar recursos específicos no território (SELINGARDI-SAMPAIO, 2009, p. 357, em itálico no original).

As mudanças de localização de atividades industriais são às vezes precedidas de uma acirrada competição entre Estados e municípios pela instalação de novas fábricas e, mesmo, pela transferência das já existentes. A indústria do automóvel e das peças é emblemática de tal situação. A política territorial das corporações automobilísticas, que até recentemente buscava as benesses das localizações metropolitanas, a estas acrescenta hoje ações de descentralização industrial e coloniza novas porções do território (SANTOS; SILVEIRA, 2001, p. 112, grifo nosso).

O exemplo emblemático da “guerra fiscal” e da desconcentração industrial a partir da metrópole paulistana representado pela indústria automotiva, redesenhou o mapa de suas unidades produtivas no país na década de 1990 e, já

[...] nos anos 70, a indústria automotiva, até então totalmente concentrada na metrópole paulistana havia começado a configurar uma primeira e imediata “periferia de crescimento” no interior paulista, com a instalação das fabricas da Volks e da GM, na região do vale do Paraíba (movimento reforçado, nos anos 90, pela implantação da fábrica de motores da Volks, em São Carlos) (SELINGARDI-SAMPAIO, 2009, p. 357-358, aspas no original).

Formou-se assim a importante cadeia produtiva automotiva, integrando o conjunto de componentes daquilo que Selingardi-Sampaio (2009) considera como a estruturação do Multicomplexo Territorial Industrial Paulista. As localizações industriais, vinculadas aos processos de concentração e desconcentração da indústria, indicam os processos espaciais e socioeconômicos a trajetória histórica da indústria. A formação de zonas adensadas em determinados pontos do território paulista é dinâmica ligada à urbanização que levou ao esvaziamento das áreas rurais, com a produção do espaço liderada por grandes empresas - indústrias, constituindo-se em áreas de grande concentração de atividades econômicas, de população, com adensamento da infraestrutura, com destaque para as redes de transporte e comunicações.

Os espaços rurais, desde os anos 1960, são submetidos às transformações (quantitativas e qualitativas) que marcam a evolução da agricultura e agroindústria no Brasil, sendo que alguns municípios se estruturam e concentram os complexos agroindustriais, que também nos interessam. Iniciado na década de 1960, o processo de modernização agrícola era baseado na inserção de novas tecnologias com subordinação na economia agrícola a industrial. Para Lencioni, no decorrer do século XX, “quer em momentos de expansão das exportações de café que propiciavam divisas comerciais para importação de tecnologia para a instalação industrial, quer em momentos de crise, nos quais a alternativa industrial local se

apresentava economicamente viável, se desenvolveu a indústria brasileira”. (LENCIONI, 1998 p. 30).

Para a Selingardi-Sampaio (2009, p. 399-400), o “Multicomplexo Territorial” detém “fixos industriais [que] foram historicamente construídos pela ação articulada e/ou interativa de atores atuantes em todas as escalas geográficas, da local à global, por meio de processos diversos, entre os quais a industrialização detém importância principal”.

Assim, o estudo de Selingardi-Sampaio (2009) nos auxilia ao indicar os municípios representativos da indústria, estruturados em tabelas, que reelaboramos, segundo os dados que mais nos interessam. Desta forma chegamos ao resultado abaixo demonstrado, com vistas para o *ranking* dos municípios representativos da Indústria (1950, 1960, 1970 e 1980), segundo Valor da Produção Industrial -VPI - (1950, 1960, 1970 e 1980).

Tabela 3.16 - Determinação dos municípios representativos da indústria: 1950, 1960, 1970 e 1980

Número de ordem dos Municípios	Valor absoluto VPI	Número de ordem dos municípios	Valor absoluto VPI	Número de ordem dos municípios	Valor absoluto VPI	Número de ordem dos municípios	Valor absoluto VPI
1950		1960		1970		1980	
Total do Estado: 55.291.473		Total do Estado: 658.067.422		Total do Estado: 65.516.560		Total do Estado: 5.059.027.348	
Total de municípios: 368		Total de municípios: 497		Total de municípios: 567		Total de municípios: 572	
1. São Paulo	28.565.661	1. São Paulo	338.755.193	1. São Paulo	28.603.460	1. São Paulo	1.519.185.554
2. Santo André	3.492.345	2. Santo André	45.080.549	2. São Bernardo do Campo	5.896.701	2. São Bernardo do Campo	451.433.071
3. São Caetano do Sul	1.696.321	3. São Bernardo do Campo	34.737.792	3. Santo André	3.572.697	3. Cubatão	298.151.816
4. Sorocaba	1.078.179	4. São Caetano do Sul	21.134.246	4. São Caetano do Sul	2.193.764	4. Santo André	242.549.004
5. Campinas	1.037.433	5. Cubatão	20.067.754	5. Cubatão	1.958.086	5. São José dos Campos	165.430.474
6. Santos	938.669	6. Campinas	14.794.523	6. Guarulhos	1.581.065	6. Guarulhos	155.568.220
7. Jundiaí	585.596	7. Sorocaba	11.287.632	7. Campinas	1.206.267	7. Paulínia	147.971.116
8. São Bernardo do Campo	459.082	8. Jundiaí	8.454.846	8. Osasco	1.059.826	8. Campinas	104.122.341
9. Piracicaba	546.042	9. Mauá	8.329.893	9. Jundiaí	926.518	9. São Caetano do Sul	99.928.424
10. Marília	423.830	10. Santos	7.125.325	10. São José dos Campos	548.609	10. Osasco	81.501.608
11. Araraquara	384.532	11. Guarulhos	6.196.966	11. Mauá	738.052	11. Mauá	73.371.740
12. Barretos	383.041	12. Piracicaba	5.556.759	12. Santos	831.395	12. Diadema	69.302.841
13. Ribeirão Preto	367.462	13. Araras	3.739.334	13. Mogi das Cruzes	556.620	13. Jundiaí	57.545.253
14. Taubaté	362.92	14. Araraquara	3.532.885	14. Piracicaba	539.373	14. Piracicaba	57.181.758
15. Limeira	353.993	15. Mogi das Cruzes	3.244.543	15. Suzano	504.326	15. Americana	52.627.054
16. Americana	261.342	16. Limeira	3.098.223	16. Valinhos	442.937	16. Sorocaba	52.134.605
17. Mogi das Cruzes	256.089	17. São Carlos	3.044.294	17. Diadema	432.526	17. Mogi das Cruzes	49.523.626
18. Araras	255.220	18. Barretos	3.019.146	18. Limeira	425.164	18. Suzano	41.599.078
19. Bauru	228.517	19. São José dos Campos	2.979.106	19. Americana	389.561	19. Limeira	39.435.730
20. São Carlos	217.593	20. Americana	2.964.359	20. Sorocaba	380.914	20. Sumaré	37.030.456
21. Rio Claro	206.434	21. Cruzeiro	2.947.561	21. Araras	336.190	21. Mairinque	36.986.636
22. Presidente Prudente	194.136	22. Ribeirão Preto	2.906.830	22. Mogi Guaçu	296.389	22. Taubaté	35.107.660
23. Rancheira	189.282	23. Valinhos	2.774.490	23. Presidente Prudente	283.527	23. Valinhos	30.142.263
24. Cruzeiro	187.043	24. Araçatuba	2.762.370	24. São Carlos	268.762	24. São Carlos	27.739.208
25. São José do Rio Preto	182.402	25. Marília	2.492.795	25. Araraquara	283.562	25. Araraquara	27.431.796
26. Araçatuba	177.765	26. Bauru	2.472.050	26. Ribeirão Preto	244.645	26. Jacareí	27.271.550
27. Franca	157.993	27. Porto Ferreira	1.872.469	27. Marília	244.320	27. Pindamonhangaba	26.936.442

28. Tupã	156.054	28. Rio Claro	1.581.875	28. Jacareí	234.837	28. Mogi Guaçu	26.839.825
29. São José dos Campos	152.982	29. Santa Bárbara do Oeste	1.574.811	29. Taubaté	225.577	29. Cotia	26.270.803
30. Guarulhos	144.716	30. Franca	1.443.902	30. Sumaré	221.257	30. Araras	21.672.888
		31. Jacareí	1.417.599	31. Mairinque	220.882	31. Salto	19.225.721
		32. Presidente Prudente	1.409.201	32. Votorantim	220.670	32. Franca	18.565.329
31. Salto	142.288	33. Suzano	1.366.097	33. Campo Limpo Paulista	206.227	33. Ribeirão Preto	18.495.526
32. Itatiba	137.773	34. Salto	1.307.730	34. Franca	198.064	34. Campo Limpo Paulista	17.573.239
		35. Caieiras	1.242.309	35. Cruzeiro	196.478	35. Sertãozinho	17.280.046
		36. Ourinhos	1.151.406	36. Orlandia	188.438	36. Matão	16.821.552
				37. Araçatuba	182.030	37. Santos	15.843.373
				38. Cotia	161.888	38. Votuporanga	15.137.620
		37. Barueri	1.147.707	39. São José do R. Preto	161.620	39. Bebedouro	14.883.268
		38. São José do Rio Preto	1.133.941	40. Bauru	160.790	40. Taboão da Serra	14.758.360
				41. Jaú	152.106	41. Barueri	14.638.234
				42. Paulínia	147.155	42. Santa Bárbara do Oeste	13.875.863
				43. Barretos	140.153	43. Rio Claro	13.216.706
				44. Salto	139.775	44. Bauru	12.669.739
				45. Santa Bárbara do Oeste	133.615	45. Itu	12.383.871
				46. Sertãozinho	123.978	46. Barretos	12.009.936
				47. Rio Claro	117.235	47. Orlandia	11.923.465
				48. Itapevi	112.629	48. Araçatuba	11.807.265
				49. Caçapava	110.042	49. Jaú	11.767.377
				50. Guaratinguetá	108.404	50. Marília	11.060.506
				51. Caieiras	108.320	51. Cruzeiro	10.848.955
				52. Matão	99.507	52. Embu	10.497.282
						53. Ribeirão Pires	10.177.301
						54. Guaratinguetá	10.129.828
				53. Cajamar	98.924	55. Indaiatuba	10.060.111
				54. Itapeva	96.532	56. Vinhedo	9.556.292
						57. Caçapava	9.477.950
						58. São José do Rio Preto	9.447.155
						59. Jacupiranga	9.381.963
						60. Presidente Prudente	9.322.172

						61. Cajamar	8.839.383
						62. Barra Bonita	8.816.371
						63. Itapeçerica da Serra	8.805.701
						64. Itaquaquecetuba	8.750.112
						65. Amparo	8.545.402
						66. Várzea Paulista	8.536.093

Fonte: Elaborado pela autora a partir de Selingardi-Sampaio (2009, pp. 470-474): Variável da produção industrial - VPI (em cruzeiros-Cr\$ 1.000).
Anexo A (1950); Anexo B (1960); Anexo C (1970); Anexo D (1980)

Chama-nos a atenção o ritmo de ascensão ou declínio das representatividades industriais dos municípios estudados por Selingardi-Sampaio (2009), uma vez que, em quatro décadas, há uma variação considerável no ranking dos municípios, em relação à sua determinação representativa na indústria, sendo que, em alguns casos, alguns municípios deixam de fazer parte da representação destas atividades, e outros são inseridos no recenseamento de 1970 e 1980, segundo a tabela acima³³:

Ao cruzar os dados dos municípios da tabela e estabelecer seu ritmo de ascensão ou declínio em relação à indústria, obtivemos o Gráfico 3.1 apresentado na sequência. Dele pode-se apreender, em relação aos objetivos desta tese, alguns municípios e sua ascensão e também alguns casos, em posição de queda, como segue:

Em 1950, representando a situação no final da década de 1940, observamos um ranking dos municípios assim identificados, segundo dados extraídos de SELINGARDI-SAMPAIO, 2009, Anexo A, p. 470: 1 - São Paulo, 2 - Santo André, 3 - São Caetano, 4 - Sorocaba, 5 - Campinas, 6 - Santos, 7 - Jundiaí, 8 - São Bernardo, 9 - Piracicaba, 10 - Marília, 11 - Araraquara, 12 - Barretos, 13 - Ribeirão Preto, 14 - Taubaté, 15 - Limeira, 16 - Americana, 17- Mogi das Cruzes, 18 - Araras, 19 - Bauru, 20 - São Carlos, 21 - Rio Claro, 22 - Presidente Prudente, 23 - Rancharia, 24 - Cruzeiro, 25 - São José do Rio Preto, 26 - Araçatuba, 27 - Franca, 28 - Tupã, 29 - São José dos Campos, 30 - Guarulhos, 31 - Salto e 32- Itatiba.

Para o ranking de 1960, representando a situação no final da década de 1950, temos os seguintes municípios (SELINGARDI-SAMPAIO, 2009, Anexo B, p. 471): 1 - São Paulo, 2 - Santo André, 3 - São Bernardo, 4 - São Caetano, 5 - Cubatão, 6 - Campinas, 7 - Sorocaba, 8 - Jundiaí, 9 - Mauá, 10 - Santos, 11 - Guarulhos, 12 - Piracicaba, 13 - Araras, 14 - Araraquara,

ANEXO A (1950) - Variável: Valor da Produção Industrial – VPI (Cr\$ 1000) - Total do Estado = 55.291.473

Total de municípios = 368 - (Fontes dos dados: Estado de São Paulo – Censos Industrial, Comercial e dos Serviços - VI Recenseamento Geral do Brasil - 1950 – IBGE – CNE, Rio de Janeiro, 1955, vol. 25, Tomo 3. (Série Regional).

ANEXO B (1960) – Variável: Valor da Produção Industrial – VPI (Cr\$ 1.000) - Total do Estado = 658.067.422

Total de municípios = 497 - (Fontes dos dados: Estado de São Paulo – Centro Industrial – VII Recenseamento Geral do Brasil – 1960 – IBGE – SNR. Rio de Janeiro, 1966, vol. 3, Tomo 6. (Série Regional)

ANEXO C (1970) - Variável: Valor da Produção Industrial – VPI (Cr\$ 1.000) - Total do Estado = 65.516.560

Total de municípios = 567 – (Fontes dos dados: Estado de São Paulo – Centro Industrial – VIII Recenseamento Geral do Brasil – IBGE – 1970). FIBGE: Rio de Janeiro, 1974, vol. 4, Tomo 18, p. 3. (Série Regional).

ANEXO D (1980) - Variável: Valor da Produção Industrial – VPI (Cr\$ 1.000) - Total do Estado = 5.059.027.348

Total de municípios = 572 – (Fontes dos dados: Estado de São Paulo – Centro Industrial – IX Recenseamento Geral do Brasil – IBGE – 1980). FIBGE: Rio de Janeiro, 1984, vol. 3, Tomo 2, Parte 1. n.19.

15 - Mogi das Cruzes, 16 - Limeira, 17 - São Carlos, 18 - Barretos, 19 - São José dos Campos, 20 - Americana, 21 - Cruzeiro, 22 - Ribeirão Preto, 23 - Valinhos, 24 - Araçatuba, 25 - Marília, 26 - Bauru, 27 - Porto Ferreira, 28 - Rio Claro, 29 - Santa Bárbara do Oeste, 30 - Franca, 31 - Jacareí, 32 - Presidente Prudente, 33 - Suzano, 34 - Salto, 35 - Caieiras, 36 - Ourinhos, 37 - Barueri e 38 - São José do Rio Preto.

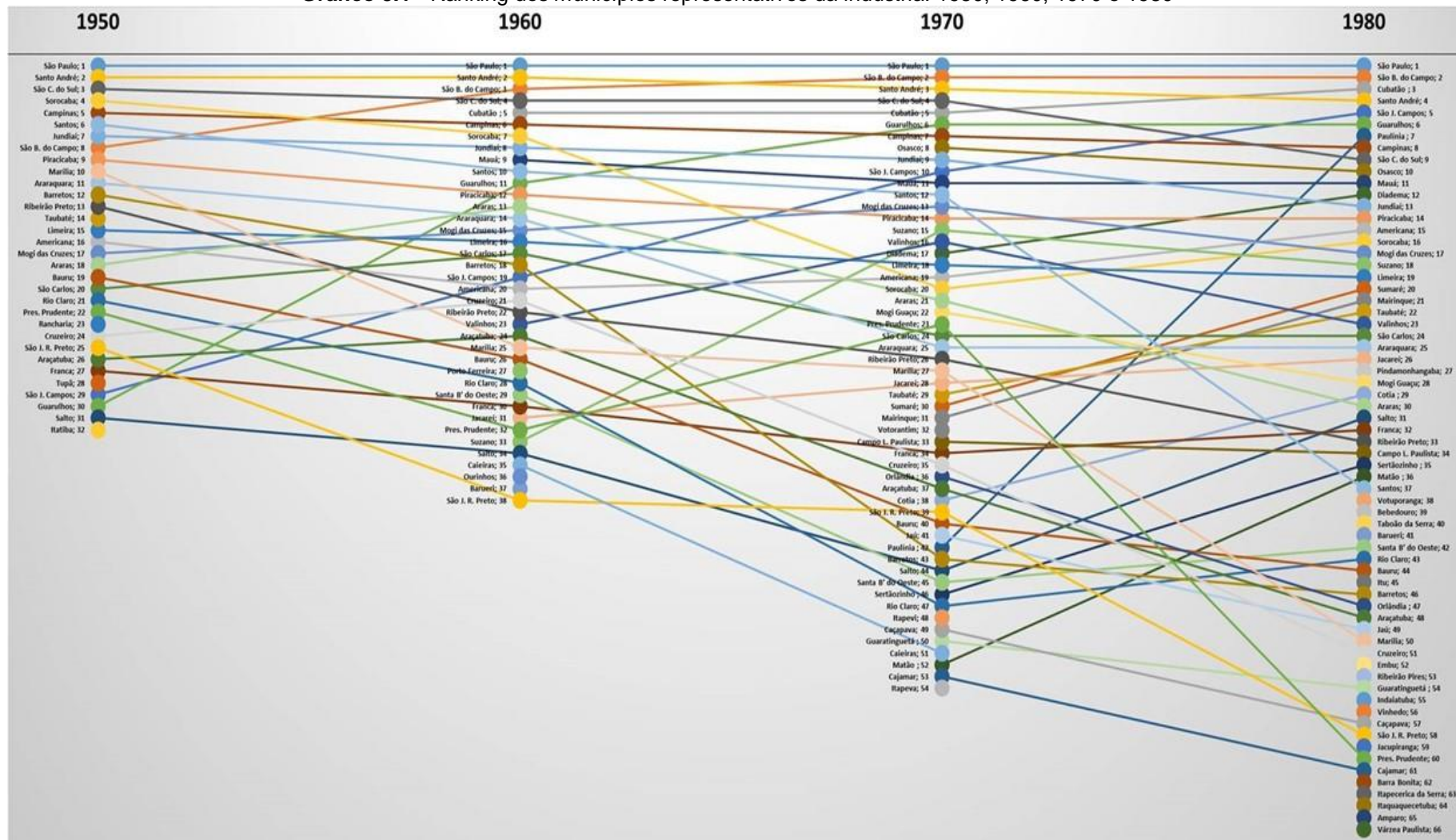
Para o período delimitado de nosso interesse, de 1970, representando o final da década de 1960, os municípios (SELINGARDI-SAMPAIO, 2009 Anexo C, p. 472), são: 1 - São Paulo, 2 - São Bernardo do Campo, 3 - Santo André, 4 - São Caetano do Sul, 5 - Cubatão, 6 - Guarulhos, 7 - Campinas, 8 - Osasco, 9 - Jundiaí, 10 - São José dos Campos, 11 - Mauá, 12 - Santos, 13 - Mogi das Cruzes, 14 - Piracicaba, 15 - Suzano, 16 - Valinhos, 17 - Diadema, 18 - Limeira, 19 - Americana, 20 - Sorocaba, 21 - Araras, 22 - Mogi-Guaçu, 23 - Presidente Prudente, 24 - São Carlos, 25 - Araraquara, 26 - Ribeirão Preto, 27 - Marília, 28 - Jacareí, 29 - Taubaté, 30 - Sumaré, 31 - Mairinque, 32 - Votorantim, 33 - Campo Limpo Paulista, 34 - Franca, 35 - Cruzeiro, 36 - Hortolândia, 37 - Araçatuba, 38 - Cotia, 39 - São José do Rio Preto, 40 - Bauru, 41 - Jaú, 42 - Paulínia, 43 - Barretos, 44 - Salto, 45 - Santa Bárbara do Oeste, 46 - Sertãozinho, 47 - Rio Claro, 48 - Itapevi, 49 - Caçapava, 50 - Guaratinguetá, 51 - Caieiras, 52 - Matão, 53 - Cajamar e 54 - Itapeva.

E o final da década de 1970, com os dados de 1980, é determinado por 66 municípios (SELINGARDI-SAMPAIO, 2009, Anexo D, p. 473/474), sendo: 1 - São Paulo, 2 - São Bernardo do Campo, 3 - Cubatão, 4 - Santo André, 5 - São José dos Campos, 6 - Guarulhos, 7 - Paulínia, 8 - Campinas, 9 - São Caetano do Sul, 10 - Osasco, 11 - Mauá, 12 - Diadema, 13 - Jundiaí, 14 - Piracicaba, 15 - Americana, 16 - Sorocaba, 17 - Mogi das Cruzes, 18 - Suzano, 19 - Limeira, 20 - Sumaré, 21 - Mairinque, 22 - Taubaté, 23 - Valinhos, 24 - São Carlos, 25 - Araraquara, 26 - Jacareí, 27 - Pindamonhangaba, 28 - Mogi-Guaçu, 29 - Cotia, 30 - Araras, 31 - Salto, 32 - Franca, 33 - Ribeirão Preto, 34 - Campo Limpo Paulista, 35 - Sertãozinho, 36 - Matão, 37 - Santos, 38 - Votuporanga, 39 - Bebedouro, 40 - Taboão da Serra, 41 - Barueri, 42 - Santa Bárbara do Oeste, 43 - Rio Claro, 44 - Bauru, 45 - Itu, 46 - Barretos, 47 - Orlandia, 48 - Araçatuba, 49 - Jaú, 50 - Marília, 51 - Cruzeiro, 52 - Embu, 53 - Ribeirão Pires, 54 - Guaratinguetá, 55 - Indaiatuba, 56 - Vinhedo, 57 - Caçapava, 58 - São José do Rio Preto, 59 - Jacupiranga, 60 - Presidente Prudente, 61 - Cajamar, 62 - Barra Bonita, 63 - Itapeverica da Serra, 64 - Itaquaquecetuba, 65 - Amparo e 66 - Várzea Paulista.

Como se observa na formação do ranking para os quatro períodos, a capital paulista se mantém constante, ocupando a posição 01 nas quatro listas, o que não ocorre com mais nenhum município. Alguns passam pelo processo de ascensão como São Bernardo do Campo e Guarulhos, outros deixam de figurar em determinadas décadas e outros ainda

passam somente a figurar no ano de 1980 com dados de 1970, como é o caso de Votuporanga.

Gráfico 3.1 - Ranking dos municípios representativos da indústria: 1950, 1960, 1970 e 1980



Fonte: Elaborado a partir das tabelas elaboradas a partir de Selingardi-Sampaio (2009) (Anexos A, B, C e D, p. 470/471/ 472 e 473/474).

Elaboração da autora com Eulalia Negrelos, com organização gráfica de Diego Cocati.

Desta forma, identificamos os municípios que mais ascendem em relação às representatividades industriais. Considerando que as análises correspondem ao período de 1950 e 1980, é importante ressaltar que nossa lógica de análise se dá na seguinte forma: Consideramos os anos 1950 importante pois é a década que inaugura muitas indústrias e antecede a implantação do SERFHAU, ainda que já se tenha verificado no início dos anos 1960 a elaboração de planos pelo CPEU.

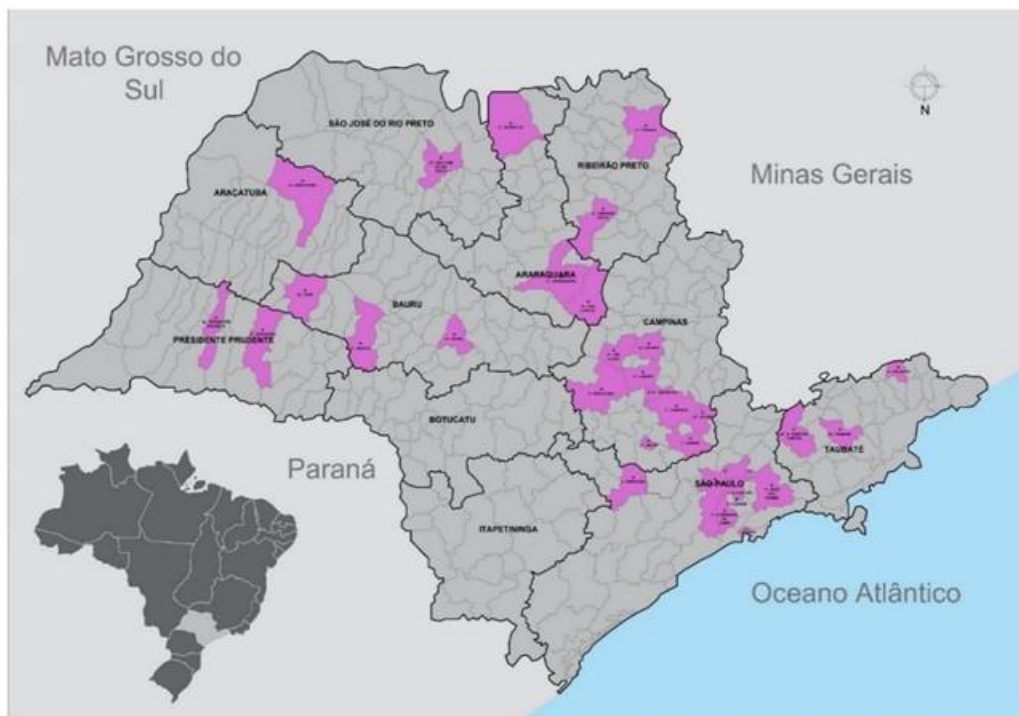
As indústrias nos anos 1960 e 1970 são de extrema importância nas nossas análises, pois coincidem com a franca disseminação da prática do planejamento urbano e a elaboração dos PDDIs. Já os anos 1980, fora de nosso trabalho empírico, marcariam o estabelecimento da instalação e ou estruturação dos distritos Industriais e das indicações do zoneamento industrial iniciados nas décadas anteriores.

A cidade de São Paulo se mantém em todas as décadas na primeira posição, apesar de perder quantitativamente seu valor absoluto. Alguns municípios perdem seu VPI ao longo das quatro décadas, outros oscilam entre o aumento e declínio deste valor, outros ainda tem representatividade apenas em décadas específicas. Alguns destes, mesmo declinando nos anos 1970, podem ter tido considerável atenção em relação às questões ligadas ao distrito, parque ou detalhamento do zoneamento industrial.

A ascensão dos municípios não é o único critério que nos orientou na pré-seleção e escolha final dos casos a serem analisados, mas a disponibilidade do PDDI, a representatividade regional e a relação com o sistema de circulação foram importantes componentes para a seleção, mesmo que os municípios representativos da indústria (dá década de 1940 à de 1970), não mantivessem sua posição no ranking segundo o Valor da Produção Industrial 1950/60/70/80, pois eles não perdem sua importância, uma vez que estiveram ligados ao processo de desconcentração da indústria paulista.

Assim, em relação aos municípios representativos da indústria nas quatro décadas acima descritas, elaboramos quatro mapas que melhor ilustram sua localização e distribuição no território paulista, inclusive com a sobreposição da região em que estão inseridos. Tal sobreposição nos auxilia na compreensão de como ocorreu a interiorização da indústria, levando-nos a entender, qual deles, mais tarde exigiria uma atenção especial por parte das ações planejadoras, interessando-nos aquelas manifestas na figura do PDDI, financiados pelo SERFHAU.

Mapa 3.21 - Municípios representativos da indústria (1950-dados da década de 1940), considerando como variável o Valor da Produção Industrial (VPI) em cruzeiros.



Fonte: Selingardi-Sampaio (2009) (Anexos A, p. 470). Redesenhado sobre base da SEADE 1950 e regionalização do Grupo SAGMACS - Economia e Humanismo. Elaboração da autora.

Mapa 3.22 - Mapa dos municípios representativos da indústria (1960 -dados da década de 1950), considerando como variável o Valor da Produção Industrial (VPI) em cruzeiros



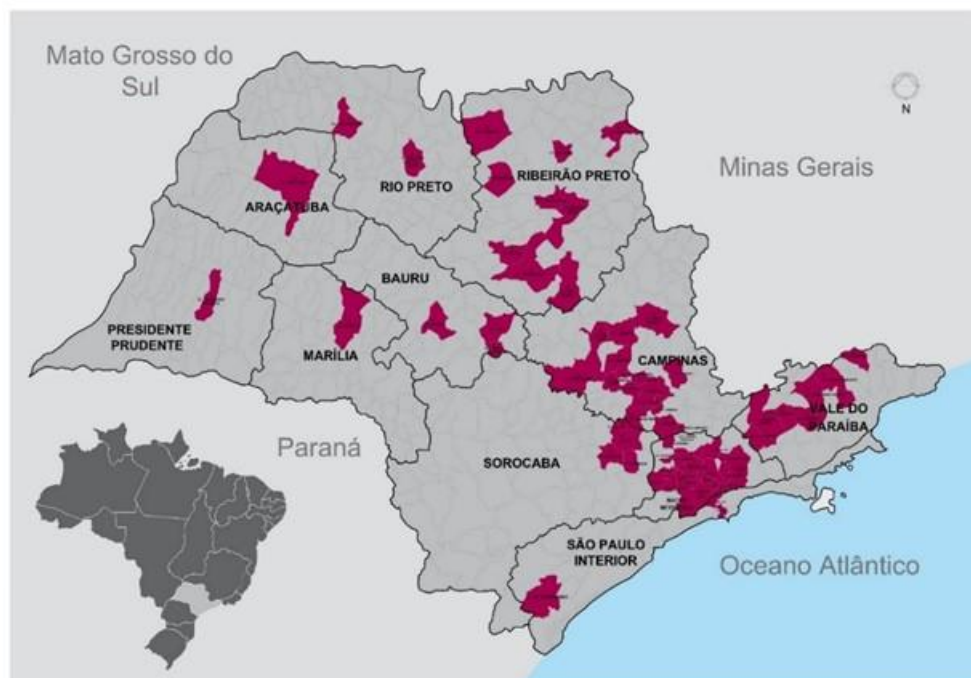
Fonte: Selingardi-Sampaio (2009) (Anexo B, p.471) sobre base do SEADE 1960 e regionalização II PAGE/1962. Elaboração da autora.

Mapa 3.23 - Municípios representativos da indústria (1970-dados da década de 1960), considerando como variável o Valor da Produção Industrial (VPI) em cruzeiros



Fonte: Selingardi-Sampaio (2009) (Anexos C, p.472) sobre base do IBGE (1970³⁴) e regionalização do Decreto 52.576/1970). Elaboração da autora.

Mapa 3.24 - Municípios representativos da indústria (1980-dados da década de 1970), considerando como variável o Valor da Produção Industrial (VPI) em cruzeiros



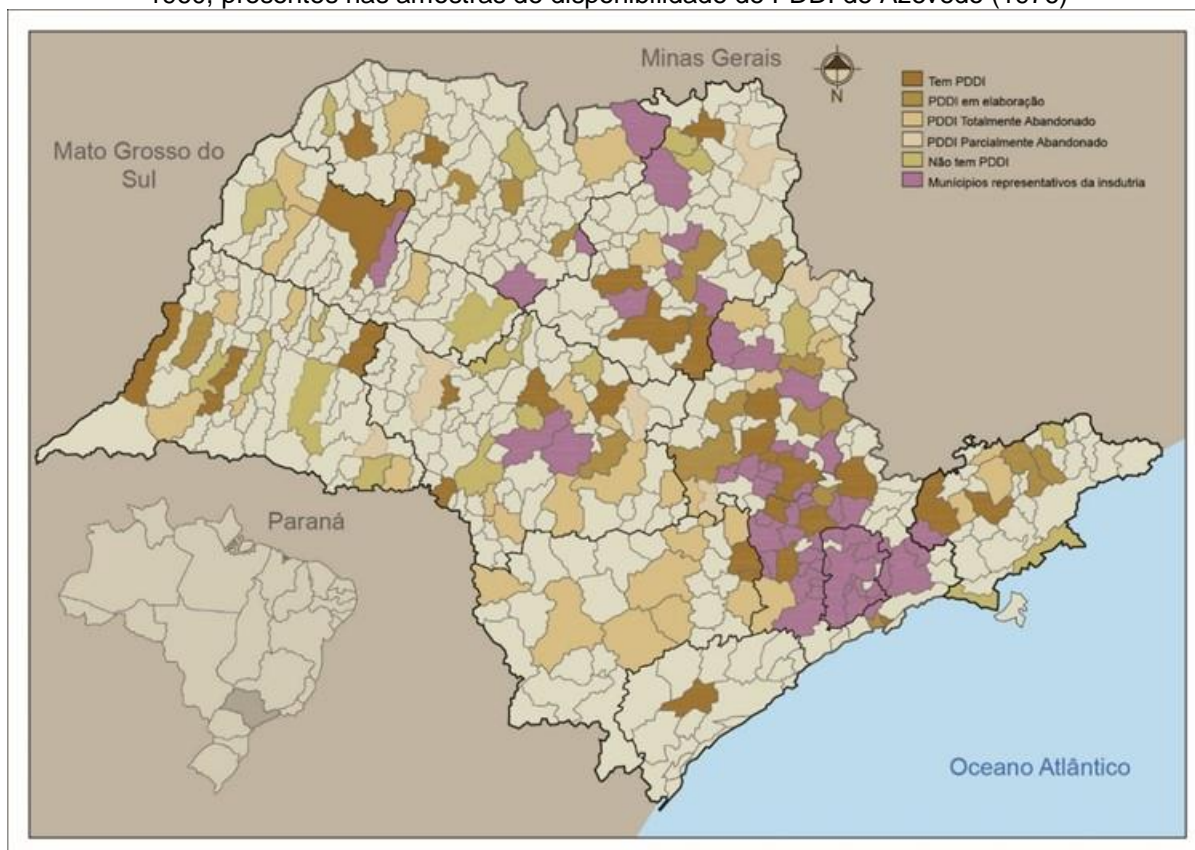
Fonte: Selingardi-Sampaio (2009) (Anexo D, p.473-474) sobre base do IBGE (1970³⁵) e regionalização do Decreto 52.576/1970).

³⁴ https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/periodicos/69/cd_1970_v1_t18_p1_sp.pdf. Acesso em fevereiro/2019.

³⁵ Idem.

Observando os mapas acima verificamos que a maior concentração de municípios com considerável VPI, em todas as quatro décadas em análise, se encontra na RMSP e a partir dela se estendendo para as regiões de Campinas e Ribeirão Preto e, ainda que de forma mais tímida, nas demais regiões do estado.

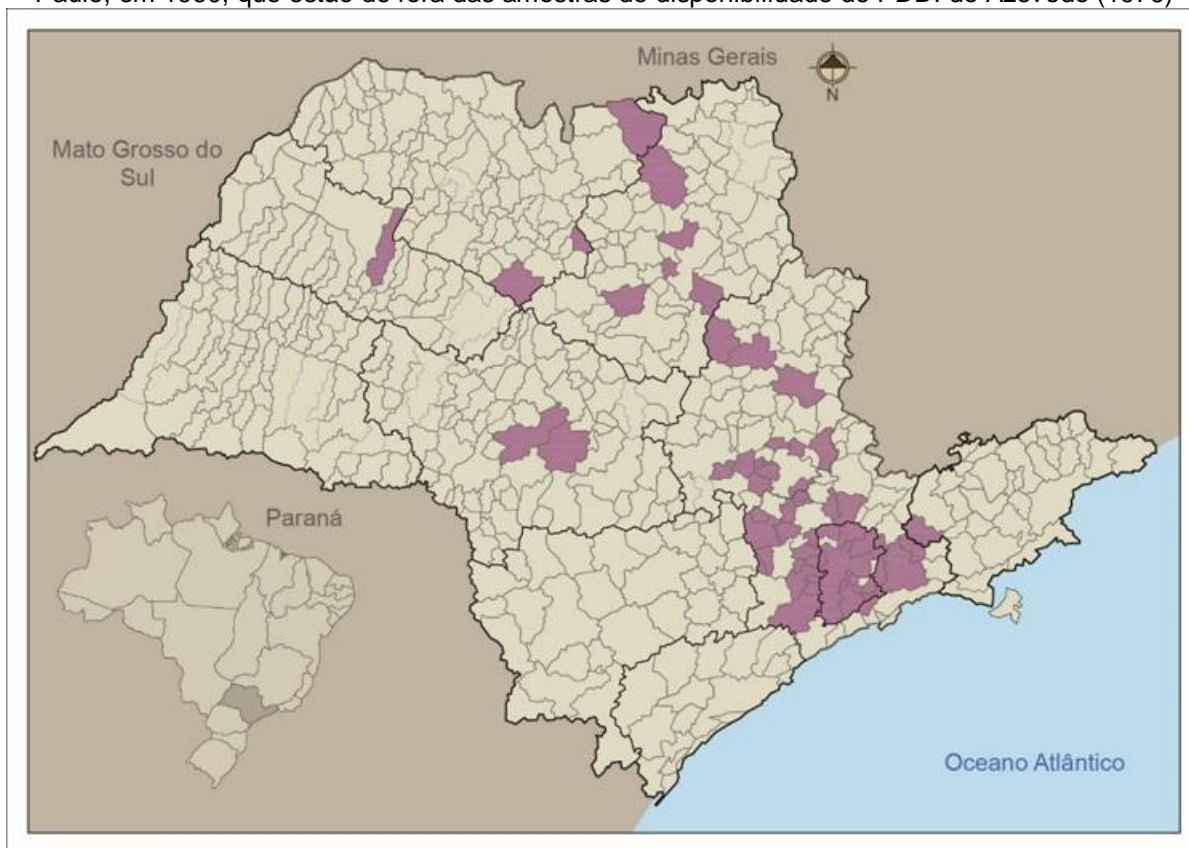
Mapa 3.25 - Localização dos municípios representativos da indústria no estado de São Paulo, em 1960, presentes nas amostras de disponibilidade de PDDI de Azevedo (1976)



Fonte: Elaborado pela autora a partir da Fundação SEADE- Sistema de Informações dos Municípios Paulistas – IMP, in Selingardi-Sampaio (2009) –Anexo G - p. 479/480 - Sobre base de SEADE 1960 e Divisão regional do II PAGE/1962.

Os municípios que ficaram de fora das amostras de Azevedo (1976), mas que são representativos da indústria em 1960, segundo estudos de Selingardi-Sampaio (2009), nos chamam a atenção e despertam interesse quanto à sua indisponibilidade em relação aos Planos. Por isso, organizamos ainda um mapa que mostra a localização destes municípios, sua inserção e concentração regional.

Mapa 3.26 - Mapa de localização dos municípios representativos da indústria no estado de São Paulo, em 1960, que estão de fora das amostras de disponibilidade de PDDI de Azevedo (1976)



Fonte: Elaborado pela autora a partir da Fundação SEADE- Sistema de Informações dos Municípios Paulistas – IMP, *in* Selinardi-Sampaio (2009) - Anexo G - p. 479/480.- Sobre base de SEADE 1960 e Divisão regional do II PAGE/1962.

Observa-se que os municípios estão concentrados em regiões definidas, com maior concentração nas proximidades da capital, nas regiões de Campinas e Ribeirão Preto.

A questão industrial é fortemente ligada à política regionalizada de desenvolvimento. Em Souza (1976), conforme indicado no item 3.1, dois objetivos específicos regem a “ação regional”, buscando “instalar um sistema de planejamento regionalizado do desenvolvimento estadual” e “promover a regionalização da administração estadual paralelamente à elaboração do plano indicativo do desenvolvimento regionalizado do Estado” (SOUZA, 1976, p. 115 e 120). No primeiro objetivo, vê-se o vislumbre de organização territorial, especialmente do ponto de vista econômico, vinculando suas diretrizes à demanda industrial. O tema indústria é fundamental na organização do território em função do “processo estadual de urbanização industrial” (SOUZA, 1976, p. 119), quando definiam-se políticas regionais para o estabelecimento de diretrizes para decisão locacional de equipamentos e serviços estaduais, que, por sua vez, orientariam a localização tanto da indústria, quanto dos programas habitacionais. O segundo objetivo busca promover a “regionalização da administração

estadual, paralelamente à elaboração do plano indicativo do desenvolvimento regionalizado do Estado”. (SOUZA, 1976, p. 120).

3.3 Os eixos de circulação no planejamento territorial: o sistema rodoferroviário

Os sistemas de circulação exercem importante papel no processo constituição da rede urbana e regional, em função de seu desempenho e vinculação ao desenvolvimento econômico com potencialidade de repercussão na integração social.

Como o ponto interesse do trabalho é investigar se as tendências de financiamento do SERFHAU estiveram vinculadas ao fortalecimento dos parques industriais de alguns municípios paulistas no eixo da industrialização após 1930, aqui incluímos o sistema de circulação estruturado ao longo dos anos 1950, considerando-o como componente estruturante na produção do território, tomando as ferrovias e as rodovias como eixos em potencial, onde a tendência de financiamento dos PDDIs pode estar articulada.

Tavares (2015), como hipótese do seu trabalho, considera que, além dos polos urbanos, os eixos rodoviários são elementos estruturantes da organização do território paulista, especialmente quando orientados pela lógica industrial. Consideramos nesta construção metodológica a tríade região, indústria e sistema de circulação como uma composição qualificada para o desenvolvimento, o que demanda orientações para o planejamento urbano articulado ao âmbito regional.

Conforme já mostramos no Capítulo 1, as estradas de ferro desempenharam um papel fundamental nas divisões territoriais paulistas, intensificando sobremaneira em 50 anos, o que está explicitado nos mapas da divisão político-administrativa do estado de 1910 a 1950. A economia cafeeira, contribuiu, em grande parte, para as transformações no território especialmente ao possibilitar a expansão das ferrovias para o oeste do estado e São Paulo, com a disponibilização de recursos para o desenvolvimento industrial, em muitos casos precedido pela agroindústria. Na capital paulista, “as ferrovias são inauguradas sucessivamente. Os trens substituem o transporte em lombo de burros. Como no tempo dos bandeirantes São Paulo é um ponto de partida do trem que substituíam o transporte em lombos de burros e assim, as ferrovias passavam a “facilitar a crescente função comercial da cidade” (SAGMACS, 1958, p. I-17) favorecido pelos rendimentos do café. Mas há de se considerar que “concomitantemente à intensificação do comércio no fim do século XIX, possibilitada pelo desenvolvimento da cafeicultura, esboça-se a primeira implantação industrial”. (SAGMACS, 1958, p. I-17).

Os novos contornos territoriais em áreas do interior paulista, que inclui as chamadas “franjas pioneiras” de Monbeig (1984), estiveram ligados à progressão da linha férrea, contribuindo para o florescimento de novos núcleos urbanos, que, inclusive, orientaram uma nova estrutura de rede urbana e regional. Tal orientação também é resultado da estruturação dos sistemas de circulação, com ênfase na ferrovia, que, conjuntamente com as obras de saneamento, significaram um conjunto de intervenções robustas que orientaram a organização do território, estruturado ao longo de um processo de urbanização, num complexo quadro de relações sociais constituindo historicamente ao longo de séculos.

Em Tavares (2015), vimos que a rodovia representa um elemento central na constituição de eixos de desenvolvimento econômico, com papel destacado nas dinâmicas de deslocamento populacional, em que, acompanhando as tendências de toda a América Latina, se dá num quadro de crescimento que informa a urbanização se dá em desequilíbrio com em relação ao aparato produtivo, e abarcam, nesta periodização (que inclui urbanização e industrialização), aspectos políticos e sociais. (ALMANDOZ, 2008).

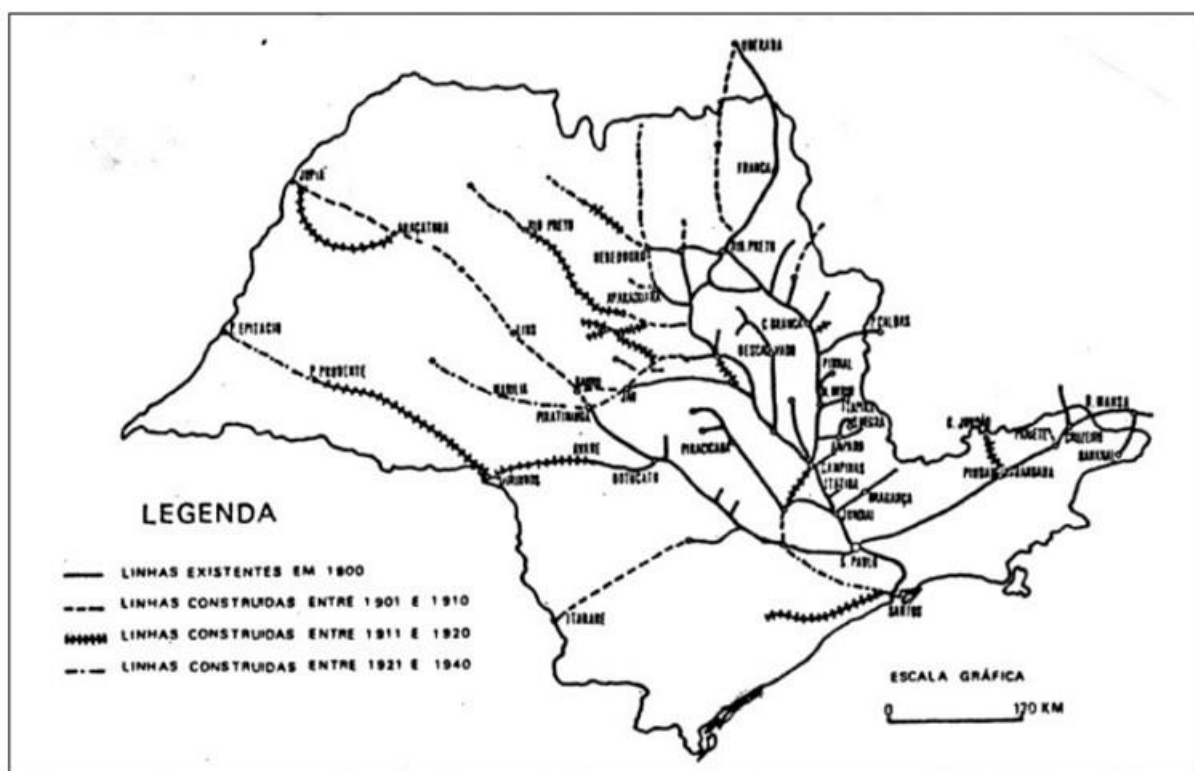
É na urbanização e seus vínculos com a industrialização que buscamos resposta para nossa hipótese levando-nos a estudar os sistemas de circulação que se estabeleceram a partir do século XX, com o sistema ferroviário. Mas é com o sistema da rede rodoviária que se alargam os limites regionais integrando a “região dos vetores produtivos” segundo, Tavares (2015), favorecendo ainda, a privilegiada situação de integração paulista ao mercado nacional, além de possibilitar a intensificação dos fluxos e da fixação de pessoas no território, permitindo um leque ampliado de condições para o desenvolvimento socioeconômico, demográfico e cultural em várias porções do estado, dinamizando algumas e adensando o fortalecimento de outras. Para Tavares (2018, p. 362), “A resistência de caminhos e núcleos de concentração humana que foram continuamente equipados pelas ações do Estado está na gênese dos polos e dos eixos”. Neste sentido, tanto os Polos, quanto os eixos, são “objetos de ações planejadoras em diferentes momentos, concentraram importância, valor simbólico e valor funcional dentro da atividade industrial, esta condicionante e hegemônica como lógica da organização territorial” (TAVARES, 2017, p. 19).

Da malha ferroviária ao sistema rodoviário; da rede urbana oitocentista para a rede urbana do século XX, podemos perceber permanências que, submetidas a ajustes necessários de um modo de produção agrário-exportador para um modo de produção industrial, constituíram uma região privilegiada. Nesse percurso, podemos identificar uma permanência histórica de escolhas localistas dessas ações que reforçam o papel do espaço na construção da ideia de desenvolvimento urbano e regional. Parece haver, nesses casos, uma “inércia” da construção territorial provocada pela rugosidade do processo que privilegia alguns elementos espaciais transformando-os em estruturas territoriais. A relação histórica entre o modo de produção e a construção do espaço evidencia a relação das permanências

dessas ações que, por sua vez reforçam o papel dos polos e dos eixos como elementos estruturantes do território paulista. (TAVARES, 2017, p. 19).

A mais antiga da estrada de ferro paulista, a São Paulo Railway, ligando Santos a Jundiaí, e posteriormente a Campinas, tinha como objetivo o escoamento da produção agrícola centrada no sistema cafeeiro. Sucederam sua construção, as ferrovias Paulista, Sorocabana e a Mogiana. Na sequência, são estruturadas as ferrovias São Paulo-Minas, Araraquarense, Rio-São Paulo e Noroeste do Brasil, arrematando a conformação do sistema ferroviário no estado de São Paulo. Até a década de 1940, a configuração desse sistema se dava na forma ilustrada no mapa 3.19, a seguir:

Mapa 3.27 - Mapa de conformação da rede ferroviária em São Paulo - 1900 -1940



Fonte: MATOS (1990 p. 172).

Paralelamente à expansão das lavouras de café, as ferrovias se expandem com a construção de novos trechos seguindo para outros estados, num processo de expansão desse sistema de circulação. “A Araraquarense que desde 1912 tinha a ponta dos seus trilhos em Rio Preto, estendendo-os até Mirassol, [...] e só depois de 40 continua na direção do rio Paraná, cujas margens foram alcançadas em 1952”. (MATOS, 1990, p. 138).

As grandes linhas articuladas eram compostas pelas estradas Central, Sorocabana, Mogiana, Araraquarense, Nordeste, dentre outras que se estendem do porto de Santos até os rios Grande e Paraná. Em Matos (1990), vemos ainda a formação de uma consciência

regional a partir do estabelecimento da agricultura para cujo setor as estradas de ferro são importantíssimas, fato que expressa como caso único no estado de São Paulo em que “as diversas regiões do estado são conhecidas pelos nomes das ferrovias que a servem. [...]” (MATOS, 1990 p. 148), “as ferrovias iam assegurando transporte e plantando cidades” (BARROS, 1954, p.03)³⁶ em especial, até a década de 1930. Além das estradas de maior alcance regional, ocorria a construção de vários ramais que ligavam localidades diferentes percorrendo distâncias menores. Há que se considerar as grandes mudanças viabilizadas pelas ferrovias não apenas na paisagem, mas na estrutura econômica e social, dado o vínculo e operacionalização entre demanda, seja no transporte de passageiros, seja no armazenamento e circulação de mercadorias (MATOS, 1990).

Matos estudando o fenômeno até os anos 1940, considerou esse momento como de transição da era ferroviária, extremamente importante para a economia paulista, para a era rodoviária. As ferrovias foram muito importantes na composição da paisagem industrial tendo em vista que estas atividades primaram, a princípio, pela proximidade com a linha férrea para facilitar a circulação de matéria prima e bens manufaturados, além da circulação de pessoas e informações. “A ferrovia, associada ao parque Industrial, veio a constituir-se uma imagem característica das cidades grandes. Tal fato é particularmente sensível ao *eixo da Paulista* em que surgiram alguns dos importantes centros industriais: Jundiaí, Campinas, Americana, Limeira, entre outros” (MATOS, 1990 p. 159, *italico no original*)

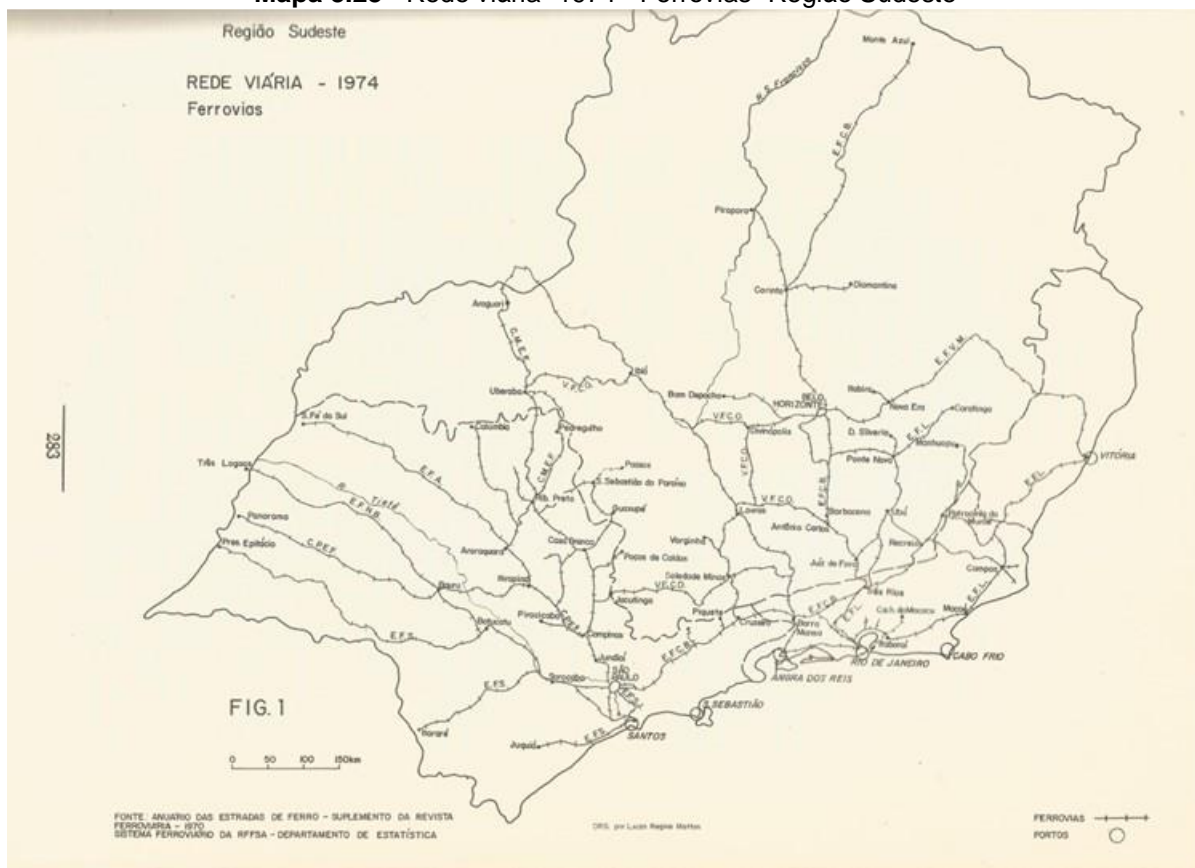
De acordo com dados retirados de IBGE (1977, p. 280), “A região Sudeste contava na década de 1970 com 46,1% de extensão ferroviária do país e 39,55% de rede rodoviária” e ainda sobre esta região, afirma que é na sua porção mais meridional o transporte rodoferroviário tem seu reticulo mais fechado com “forte vinculação das ferrovias aos portos”, denotando a importância na ferrovia como sistema vial preponderante na circulação de homens e mercadorias e informações.

A importância das localizações vincula-se aos processos capitalistas de produção do espaço, sobretudo no estado de São Paulo, ligados a fatores econômicos e sociais, em que as ferrovias estão vinculadas em sua origem à economia cafeeira, com a abertura de novas fronteiras agrícolas e a intensificação do processo de povoamento dessas terras. No caso dos traçados das linhas férreas paulistas, Matos nos coloca que “a medida que a estrada de ferro ganha a confiança de fazendeiros e capitalistas, vai dispensando gradativamente os favores e os privilégios”. (MATOS, 1990, p.166)

³⁶ Presente na obra de Odilon Matos, esta citação remete a Fausto Ribeiro de Barros, quando escreve o povoamento no estado de São Paulo, presente na obra: Barros, F.R.de. Esboço da marcha de povoamento do estado de São Paulo. **Instituto Histórico e Geográfico de São Paulo**. São Paulo em quatro Séculos. São Paulo, 1954.

O mapa 3.20, a seguir, mostra que dentre os estados da Região Sudeste, São Paulo (numa relação de proximidade quantitativa com o Rio de Janeiro), é aquele onde há maior concentração da rede ferroviária, dada pelo incentivo à cultura cafeeira e à imigração, que contribuíram para o fortalecimento do sistema ferroviário paulista. Em Cano, vemos que “as ferrovias contribuíram, também, para elevar economicamente a produtividade física do café”. (CANO, 1988, p. 21).

Mapa 3.28 - Rede viária -1974 - Ferrovias- Região Sudeste



Fonte: Anuário das Estradas de Ferro Suplemento da Revista Ferroviária. – Sistema ferroviário da RFFSA - Departamento Ed Estatística (in IBGE, 1977, p. 283).

Considerando a importância no sistema ferroviário e sua relação direta e indireta com diversos municípios paulistas, elaboramos um mapa síntese (Mapa 3.29 na sequência), que reúne as regionalizações do II PAGE e do Decreto nº 52.576/1970 e a rede ferroviária já estabelecida até a década de 1970, observando sua presença nos municípios analisados para os objetivos desta tese, considerando seu papel no desenvolvimento econômico municipal, com o fortalecimento de vários municípios, a princípio pela sua importância na formação da rede de cidades pela economia do café e, logo, com a consequente contribuição no desenvolvimento e estruturação da economia agrícola mais diversificada, uma vez que com a rede urbana viabilizada pelo sistema cafeeiro, a rede urbana se adensa, a partir do que,

estendemos especialmente nossos olhares para tal adensamento pela industrialização. Para Tavares (2015, p. 157), “A integração dessa rede urbana como um sistema facilitou o desenvolvimento da atividade industrial e proporcionou a constituição de cadeias produtivas diversificadas e mediadas pela Capital”.

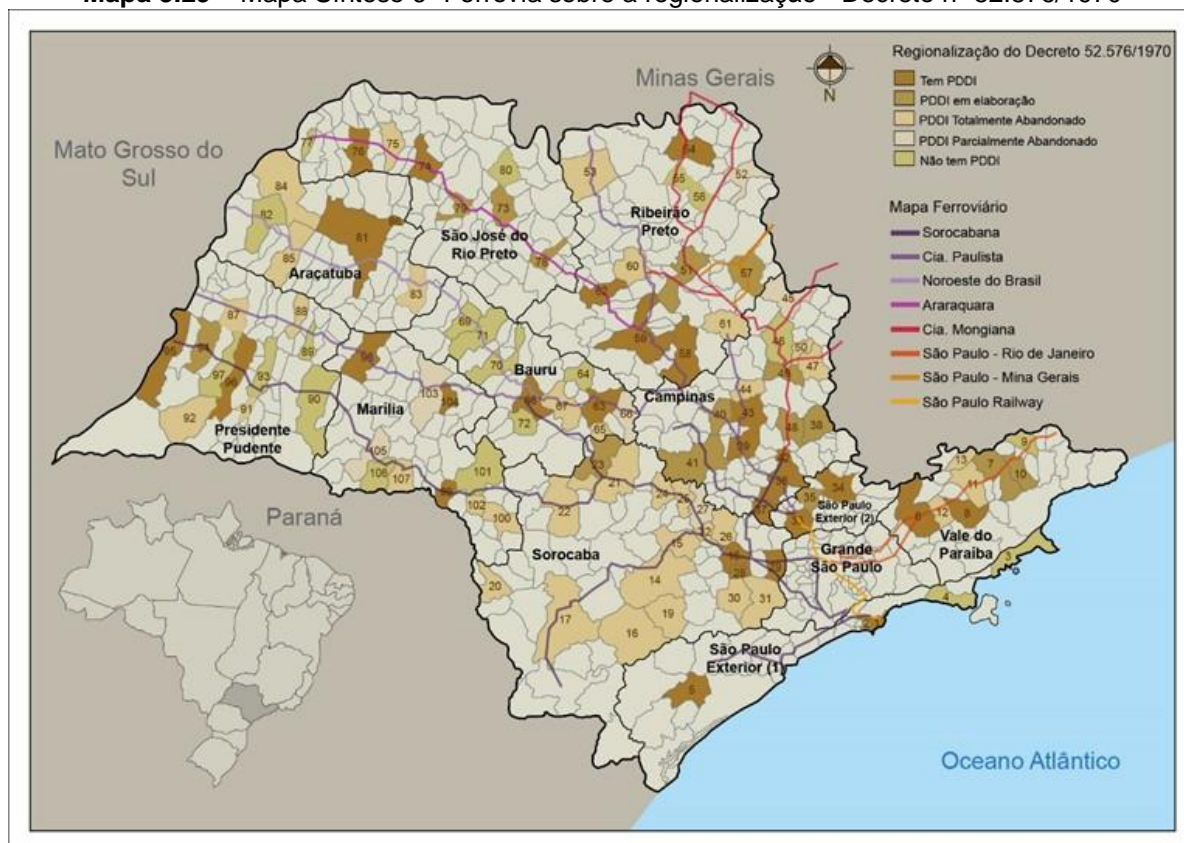
A passagem de um modo de produção agrícola para o industrial implicou em mudanças no sistema de circulação das mercadorias e de organização territorial, pois a lógica monocêntrica e unidirecional dos fluxos alterou-se para um sistema policêntrico e hierarquizado em um número maior de núcleos integrados entre si. A consolidação de núcleos intermediários maiores e menores dependentes entre si e da Capital redesenhou a rede urbana e reforçou a importância entre suas ligações. (TAVARES, 2015, p. 157).

As rodovias, abrem assim, uma nova perspectiva para o desenvolvimento do estado, em especial na facilidade de articulação e comunicação interna exigidos pela indústria.

Consideramos também, neste trabalho, que a integração territorial e regional se dava a princípio pelas conexões ferroviárias, mas não podemos deixar de mencionar que muitas cidades, em especial as cidades “*boca-de-sertão*” (DEFFONTAINES, 1944), se formaram apoiadas pelas “*estradas boiadeiras*”, tão significativas na formação da rede de cidades do oeste paulista, sendo esta zona recém ocupada, onde estão alguns dos casos selecionados. Mas é com a ferrovia, que em muitas regiões não apenas se fortaleceu uma rede já desenvolvida (REIS FILHO, 1968), mas também ocorreu, através da indústria, a formação de uma nova rede ao longo do século XX.

Na construção do Mapa 3.29, constata-se que em todos os municípios-sede destacados no item 3.1, em que tratamos as regionalizações, há presença da linha férrea, com as seguintes ferrovias: Estrada de Ferro São Paulo Railway; Estrada de Ferro São Paulo-Rio; Estrada de Ferro Sorocabana, Cia. Paulista; Mogiana; Estrada de Ferro Araraquarense e Noroeste do Brasil. A sobreposição foi elaborada a partir das duas regionalizações estudadas, a do II PAGE de 1962 e a regionalização proposta no Decreto 52.576/1970, sendo esta última que manteremos na nossa análise a partir daqui.

Mapa 3.29 – Mapa Síntese 6- Ferrovia sobre a regionalização - Decreto nº 52.576/1970



Fonte: Elaborado pela autora, sobre base do IBGE (1970³⁷) e regionalização do Decreto 52.576/1970).

No processo de produção do espaço regional, entre 1962 e 1970, em praticamente nada se altera a ampliação da rede ferroviária, mas sua fixação no território paulista já havia demonstrado sua importância do ponto de vista sócio econômico, à medida que favoreceu a construção de uma nova paisagem, desde o século XIX e nas primeiras décadas do século XX, desenhando novos contornos, auxiliando na formação de vários povoados, posteriormente emancipados, e em especial, fortalecendo a economia cafeeira e, ainda, orquestrando as localizações industriais que viriam a substituir esta última atividade. Na sua grande maioria, tais localizações foram tomando lugar dentro da malha urbana de vários municípios que tiveram seu território ampliado no processo de urbanização pela também intensa industrialização. Mesmo assim, a partir da segunda metade do século XX mantiveram um padrão de interação regional, agora não mais como protagonistas, mas como complementares à rede rodoviária que já se adensava sobre o território paulista.

Para Corrêa (2006, p. 314), o padrão das interações regionais se dá pela rede ferroviária, mas vimos em Reis Filho (1968) que este padrão de interação se dá a princípio

³⁷ https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/periodicos/69/cd_1970_v1_t18_p1_sp.pdf. Acesso em fevereiro/2019.

pelas estradas, o que mostra a importância dos sistemas de circulação dentro da formação e estruturação da rede urbana, o que Corrêa entende como uma herança do passado colonial. Corrêa (2006) aponta ainda que este sistema ferroviário era complementado pela navegação de cabotagem onde se estabeleçam as articulações inter-regionais nacionais, incluindo portos fluviais e marítimos. Em São Paulo, as rodovias inicialmente foram desenhadas de modo, assim como as ferrovias, a convergirem em direção ao rio Paraná com maior visibilidade.

Acrescentamos à Tabela 3.17 e 3.18 a sede das regionalizações acima descritas, a rede ferroviária existente nas décadas de 1960/1970 e sua disponibilidade quanto ao PDDI, inserindo-se primeiramente o decreto 52.576/1970, e posteriormente o II PAGE (Dec.1960):

**Tabela 3.17 - Municípios da divisão regional (II PAGE, 1962)
Disponibilidade de PDDI (AZEVEDO, 1976) e Linha Férrea**

Municípios sede do Decreto 52.570 de 1970	Disponibilidade de PDDI-Azevedo (1976)	Linha férrea na sede
I - Grande São Paulo;	Não entra nas amostras - necessitam de critérios especiais	Estrada de Ferro São Paulo Railway Estrada de Ferro Sorocabana
II - São Paulo exterior (que incluía o litoral, com Santos);	Tem	Estrada de Ferro São Paulo Railway Estrada de Ferro Sorocabana
III Região do Vale do Paraíba com sede em São José dos Campos	Tem	Estrada de Ferro São Paulo - Rio
IV- Região de Sorocaba, com sede em Sorocaba	Tem	Estrada de Ferro Sorocabana
V- Região de Campinas, com sede em Campinas	Tem	Estrada de Ferro Sorocabana Cia. Paulista Mogiana
VI- Região de Ribeirão Preto, com sede em Ribeirão Preto	Em elaboração	Estrada de Ferro Cia Mogiana São Paulo-Minas
VII- Região de Bauru, com sede em Bauru	Tem	Estrada de Ferro Sorocabana Cia. Paulista e Noroeste do Brasil
VIII-Região de São José do Rio Preto, com sede em São José do Rio Preto	Em elaboração	Estrada de Ferro Araraquarense
IX- Região de Araçatuba, com sede em Araçatuba	Tem	Estrada de Ferro Noroeste do Brasil
X- Região de Presidente Prudente, com sede em Presidente Prudente	Não tem	Estrada de Ferro Sorocabana
XI- Região de Marília, com sede em Marília	Parcialmente abandonado	Estrada de Ferro Cia. Paulista

Fonte: Elaboração da autora.

Tabela 3.18 - Municípios da regionalização administrativa estabelecida pelo Decreto 52.576/1970, Disponibilidade de PDDI (AZEVEDO, 1976) e Linha Férrea.

Municípios sede do II PAGE-1960	Disponibilidade de PDDI-Azevedo (1976)	Linha férrea na sede
I - São Paulo exterior que contém a Grande São Paulo	Não entra nas amostras - necessitam de critérios especiais	Estrada de Ferro São Paulo Railway Estrada de Ferro Sorocabana
II - Taubaté	Tem	Estrada de Ferro São Paulo -Rio
III – Campinas;	Tem	Estrada de Ferro Sorocabana, Cia. Paulista Mogiana
IV – Ribeirão Preto	Em elaboração	Estrada de Ferro Cia Mogiana São Paulo-Minas
V – São José do Rio Preto	Em elaboração	Estrada de Ferro Araraquarense
VI – Araçatuba;	Tem	Estrada de Ferro Noroeste do Brasil
VII – Presidente Prudente	Não tem	Estrada de Ferro Sorocabana
VIII – Bauru;	Tem	Estrada de Ferro Sorocabana, Cia. Paulista e Noroeste do Brasil
IX – Itapetininga (contendo Sorocaba);	Totalmente Abandonado	Estrada de Ferro Sorocabana
X - Registro	Tem	Estrada de Ferro Sorocabana

Fonte: Elaboração da autora.

Nota-se, no período estudado, que, para 1962, os municípios que, segundo Azevedo (1976) possuíam planos são: Araçatuba, Marília, Campinas, Taubaté, Registro e Bauru; ou em fase de elaboração, como é o caso de Ribeirão Preto e São José do Rio Preto. No caso de Presidente Prudente, este município foi considerado no mesmo trabalho como não contendo o plano elaborado, apesar de, efetivamente, estar em processo de aprovação no período levantado pelo grupo de Azevedo (1976). Em regiões consideradas menos desenvolvidas, como Itapetininga (que, à época “continha” Sorocaba), com exceção de dois municípios, os demais tiveram seus planos abandonados.

O estudo partir das regionalizações aqui consideradas ajuda-nos a entender algumas questões de cunho territorial e a provável vinculação com a estruturação da rede de cidades.

Mas, como a princípio procuramos relacionar estes polos ou sede dos municípios com aqueles listados por Azevedo (1976), as investigações no seu trabalho trouxeram como resultado a consideração do autor da divisão regional estabelecida da seguinte forma: 11 regiões iniciando pela Grande São Paulo (1ª região). As demais regiões são Santos (2ª região/5 municípios), São José dos Campos (3ª região/8 municípios), Sorocaba (4ª região/19 municípios), Campinas (5ª região/18 municípios), Ribeirão Preto (6ª região/8 municípios), Araraquara (7ª região/14 municípios), São José do Rio Preto (8ª região/8 municípios), Araçatuba (9ª região/6 municípios), Presidente Prudente (10ª região/11 municípios) e Marília (11ª região/10 municípios).

A expansão da malha ferroviária foi responsável pela ocupação de áreas mais distantes da capital paulista nos processos já estudados por Monbeig (1984) e Defontaines (1944) permitindo a abertura dos territórios à ocupação agrícola pioneira, onde organizavam-se os carregamentos e descarregamentos dos gêneros básicos e produtos agrícolas. Concomitantemente a este processo de abertura de uma fronteira agrícola nas regiões mais interioranas, a industrialização ia sendo incorporada no cenário nacional ligada aos grandes centros urbanos alimentada pelo processo migratório na relação campo-cidade, o que se vê de forma mais intensa nas regiões interioranas onde a indústria capta um tipo de mão de obra menos qualificada, emergente da atividade agrícola, o que se deu após os anos 1930.

A indústria altera não apenas a economia nacional, em todas as escalas, como também modifica a paisagem e o desenho regionais, especialmente a partir da inserção da infraestrutura que demanda para seu funcionamento, num processo que se alterna, onde ora sua inserção demanda a infraestrutura, e ora esta indústria vem atraída pela infraestrutura que ia se instalando, numa estratégia que alguns autores como Villaça (2001); Singer (1979); Santos (2007), dentre outros, analisam como “vantagens locacionais” e demanda quase sempre, a ação do planejamento, que no período estudado se dá de forma integrada e ao nível regional.

Lencioni (1991, p. 1.1/2 e 1.1/3) não considera a “estruturação espacial da indústria como uma questão de localização”, buscando não reduzir o processo às descrições geográficas, uma vez “que tem raízes na estruturação econômica em seu sentido mais ampla e profundo”. A autora incorpora uma perspectiva em que “busca desfazer o fetiche empirista da estruturação espacial, empreendida pelo estudo isolado dos fatores da localização das atividades almejando compreender o processo de estruturação urbano-industrial na sua totalidade” (LENCIONI, 1991, p. 1.1/3).

Lencioni parte do ponto de vista de que a estruturação espacial não é uma “simples projeção da distribuição das atividades sociais sobre o território e nem se reduz a processos puramente espaciais”. No seu entendimento, os processos sociais se dão entre lugares que apresentam diferenças entre si sobretudo pelas características históricas de transformação das relações sociais nesses processos (LENCIONI, 1991, p. 1.1/3-1.1/4).

Em Villaça (2001, p. 23), vemos que “as condições de deslocamento do ser humano, associadas a um ponto do território urbano, predominarão sobre a disponibilidade de infraestruturas deste mesmo ponto. A acessibilidade é mais vital na produção de localizações do que a disponibilidade de infraestrutura”. Villaça trata esta questão relacionada ao espaço intraurbano, o que, entendemos, não difere de uma escala maior, a regional, em que a acessibilidade é também um atributo de extrema relevância, a considerar sua capacidade e disponibilidade de circulação de capital e força de trabalho, além de ligar municípios

fortalecendo a rede urbana. As áreas equipadas com infraestrutura sobretudo viária, não apenas conseguiram orientar, mas também fortalecer o “crescimento produtivo e urbano, valorizar a terra e induzir novas formas de uso e ocupação do solo (TAVARES, 2015, p. 87).

O movimento unidirecional das ferrovias não era capaz de suprir a demanda de escoamento de matéria prima e produtos e pela fixidez das ferrovias impossibilitando atender a intensificação da demanda de fluxos, as rodovias ganhavam protagonismo. As rodovias eram importantes não apenas para atender a demanda de fluxos, humanos, materiais, de capitais, mas devido as condições de seu traçado - direcionamento e localização - foram essenciais para a integração, em todas as escalas, da cadeia produtiva industrial. A integração em todas as escalas, internacional, nacional e regional, a partir da década de 1960 firmou os eixos de desenvolvimento econômico especialmente através da integração entre cidades que iam se estruturando através de uma política rodoviária. Contudo é importante aqui destacar que as rodovias paulistas foram ‘desenhadas’ de forma a complementar o sistema ferroviário, integrando-se a este, e não para substituí-lo, ainda que a ferrovia não conseguisse enfrentar ou competir com os avanços que a rodovia oferecia.

Já em nosso Capítulo I, vimos que as rodovias do estado de São Paulo foram concebidas para integrar a cadeia produtiva industrial em diferentes escalas e utilizadas como uma estratégia para o desenvolvimento territorial no interior do processo de urbanização, sendo que a partir da década de 1960 “consolidaram-se como Eixos de Desenvolvimento Econômico” (TAVARES, 2015, p. 87).

Na expansão de suas funções industriais São Paulo avançou fora de seu território, indo alcançar e absorver, em sua atividade fabril, municípios vizinhos. [...] A rapidez de transporte une distancias, fazendo com que cidades até então de vida quase independente da de São Paulo. A ele recorra como abastecedor ou consumidor. Cidades como Jundiaí, Santos, São José dos Campos podem ser tomadas como tentáculos da metrópole. Santos acha-se ligada a São Paulo por uma série de indústrias localizadas na estrada que as une. (SAGMACS, 1958, p. I-22)

São Paulo é um ponto de ligação entre o litoral e o interior em direção ao Brasil central. É uma zona de passagem obrigatória das importações exportações. (SAGMACS, 1958, p. 23).

A diversificação da produção industrial e de bens de consumo duráveis e não duráveis especialmente a partir da década de 1950, com o Programa de Metas, foi responsável, no cenário nacional pelo delineamento de centros industriais também diversificados, que, segundo Corrêa (2006, p. 318), foi um dos fatores que inseriu o Brasil “no processo de globalização e inserção nacional”. Aliado a esta questão está ainda o fato de que nesse momento, a industrialização passou a ser manifesta tanto em termos quantitativos quanto qualitativos, onde ocorreu uma complexa estratificação social ligada aos processos de

industrialização e urbanização exigindo a “melhoria geral e progressiva da circulação, viabilizando interações espaciais mais eficientes de mercadorias, pessoas, informações e capital [...], onde os impactos desta melhoria geral da circulação sobre a rede urbana são notáveis”. (CORRÊA, 2006, p. 319).

Em 1970 a participação da região metropolitana no valor da produção industrial do Estado de São Paulo foi de 67,4%; em 1985 passou a 52,7%. Inversamente, a participação do Interior passou de 32,7% para 47,2%. Todavia, essa modificação da participação se deveu ao desempenho industrial de algumas regiões do Estado, justamente próximas da região metropolitana. (LENCIONI, 1998, p. 30-31)

Esta situação da atividade industrial no estado de São Paulo rebate de forma direta no espaço urbano, bem como orienta processos sociais em função da oferta e demanda de trabalho que estas instalações industriais oferecem. Nesta linha, seguem a necessidade de infraestrutura e moradia para atender a essa demanda, além de serviços de necessidade básica e complementares às demandas da população.

Para Pasternak e Bógus (2019, p. 3), “A implantação das indústrias obedece agora a uma nova lógica: podem estar em qualquer local onde se garantam fluxos de informação e infraestrutura de transporte. Essa desconcentração das atividades industriais é acompanhada pela dispersão de atividades terciárias e da moradia”.

Ainda que o apontamento das autoras se refira a um momento recente, em observância aos processos de desconcentração da indústria, aplicamos esta reflexão ao período em que estudamos, considerando que desde a década de 1970, neste processo, a indústria se faz acompanhar de serviços e habitação. No setor habitacional, o BNH foi responsável por financiar planos e projetos no interior de uma política destinada a atender uma demanda em vários estratos de renda que deveriam comprovar renda potencialmente solvável. Negrelos (2021) ao nos indicar a criação de 7 companhias de habitação (COHABs) no estado de São Paulo entre 1965 e 1979 - com sedes em São Paulo, Santos, Campinas (2 companhias na região), Bauru, Ribeirão Preto e Araçatuba -, também contribui para levantar indícios de que a política urbana e habitacional do período atenderia, sobretudo, à demanda dos trabalhadores industriais no estado.

Ainda em Pasternak e Bógus, vemos que na atualidade:

Diferentemente do modelo fordista, a indústria possui maior flexibilidade e mobilidade geográfica. Há uma tendência cada vez maior à distribuição das atividades e pessoas de forma fragmentada e extensiva. Não é mais necessária a contiguidade física entre plantas industriais, pois o que garante sua integração são as redes informacionais e as redes de transporte de objetos. A implantação das indústrias obedece agora a uma nova lógica: podem estar em qualquer local onde se garantam fluxos de informação e infraestrutura de transporte. (PASTERNAK; BÓGUS, 2019, p. 3)

Para Santos, a partir do sistema urbano preexistente, estabeleceu-se um novo sistema urbano e as cidades, tanto as locais quanto as de alcance regional, passam a ter novos papéis a partir das relações campo-cidade e novas relações interurbanas.

A organização interna das diversas cidades também muda. A interferência do Estado, por intermédio do Banco nacional da Habitação (BNH), ajudou a criar um modelo urbano disperso e extenso que tende a ser reproduzir, o papel da especulação ganha terreno em cidades dos mais diversos tamanhos [...]. (SANTOS, 2008, p. 136).

Observando a regionalização indicada por Souza (1976) e pelos estudos empreendidos até aqui, verificamos que a indústria paulista se define em função dos seus eixos rodoferroviários, especialmente de forma complementar à Região Metropolitana de São Paulo (RMSP), sendo Campinas, Piracicaba, Sorocaba e Vale do Paraíba eixos que viabilizam a compreensão da segunda unidade industrial (“Unidade B”) estudada pela autora, a saber: “a) o eixo São Paulo, Campinas, Piracicaba (Via Anhanguera); b) o eixo São Paulo-Sorocaba (E. F. Sorocabana); c) o Vale do Paraíba (Via Dutra e E. F. Central do Brasil); d) áreas de transição entre os diferentes eixos”. (SOUZA, 1976, p. 126).

Dirigido pela via Anhanguera, o eixo São Paulo-Campinas-Piracicaba constitui, para Souza (1976), um prolongamento da RMSP, em que vários municípios se destacam pela sua relevância industrial e pela sua ligação com os municípios-sede das regiões e apresentam semelhança com as características industriais dos municípios da primeira unidade, no que se refere à diversificação que se estabelece em torno dos núcleos dispostos ao longo dos principais eixos rodoferroviários que ligam a capital ao interior.

O eixo São Paulo-Campinas-Piracicaba, estruturado pela Via Anhanguera, é considerado o principal eixo da industrialização do estado de São Paulo, concentrando ainda suas atividades em demais núcleos como é o caso de Campinas, Jundiaí, Americana, Piracicaba, Mogi Guaçu, Limeira, Valinhos e Paulínia, cuja participação na estrutura produtiva local é diferente em cada um destes núcleos:

Excetuando-se a região metropolitana de São Paulo, é este o principal eixo de industrialização paulista. Por outro lado, ele se constitui na principal área industrial de toda Unidade B. Neste eixo, São Paulo - Campinas - Piracicaba, a atividade industrial também se concentra em alguns núcleos: Americana, Campinas, Jundiaí, Piracicaba, Mogi Guaçu, Valinhos, Limeira e Paulínia. Excetuando-se Americana (onde predomina a indústria têxtil), Paulínia (indústrias químicas - Rhodia) e Valinhos (perfumaria, sabões e velas - Gessy-Lever), nos demais núcleos a atividade industrial é altamente diversificada, porém, apresentando sempre uma constante - a presença da indústria de produtos alimentares, com relativa participação na estrutura produtiva local dos diferentes núcleos. [...] O que se constata, no entanto, é que o eixo industrial São Paulo - Campinas - Piracicaba não só constitui num prolongamento da área metropolitana (dirigido pela Via Anhanguera), pois o centro de decisão e administração dessas empresas “descentralizadas*”, se encontra na área metropolitana. É evidente que a proximidade do grande

mercado consumidor representado por São Paulo é um fator que vem também explicar o desenvolvimento desse eixo industrial. (SOUZA 1976, p.126-127, aspas no original).

Sobre a disponibilidade de PDDI, à exceção dos municípios de Mogi Guaçu, Valinhos e Paulínia, os municípios de Campinas, Jundiaí, Americana, Piracicaba e Limeira, constam com disponibilidade de planos (AZEVEDO, 1976).

Quanto ao eixo São Paulo-Sorocaba, “raros são os núcleos que merecem destaque: Sorocaba e Votorantim [...] e núcleos tradicionais como Itu, Salto e São Roque. (SOUZA, 1976, p. 128), pois Sorocaba manifesta em sua “hinterlândia” características de fragilidade econômica e geográfica.

O eixo do Vale do Paraíba aparece como uma área mais valorizada e dinamizada, que passou por processos de decadência, mas que pode ser considerada com ascendente desenvolvimento industrial.

Inúmeros são os fatores que concorrem para tanto: a presença da rodovia Presidente Dutra que, por sua vez, é o elo entre os dois grandes polos nacionais - São Paulo e Rio de Janeiro. Em função disso, o eixo Rio — São Paulo poderá, dentro em breve, tornar-se um dos grandes eixos de urbanização e de industrialização do país. Muito embora a atividade industrial nessa área seja relativamente recente, suas perspectivas já se apresentam bastante boas. A atividade industrial se apresenta bastante diversificada, pois 15 gêneros industriais nela estão representados. Dos municípios que acompanham o eixo normativo da área, que é a Rodovia Presidente Dutra, e que apresentam uma atividade industrial relativamente importante e diversificada, quatro deles merecem um destaque especial: São José dos Campos, Taubaté, Jacareí e Cruzeiro. (SOUZA, 1976, p. 129-130).

A quarta e última unidade regional, as “áreas de transição”,

A ele correspondem todas aquelas áreas Inter eixos, onde a atividade industrial, em certos casos, é praticamente inexpressiva como a área de Bragança Paulista; a área ao Norte do Vale do Paraíba (Campos do Jordão, São Bento do Sapucaí) ou apresenta desnível bastante grande em relação as áreas contíguas, como é o caso da área que margeia o Rio Tietê, entre os eixos *a* e *b* acima descritos. (SOUZA, 1976, p. 129).

As atividades industriais se dão de forma diversificada e se concentram em torno de núcleos variados. Nos 4 eixos elencados por Souza (1976), observando sua descrição, identificamos diversos municípios dos estratos de Azevedo (1976), dentre eles, alguns municípios-sede de região, onde podemos entender que a regionalização, as atividades industriais, as vias de circulação estiveram relacionadas com as ações do planejamento urbano ao nível regional, neste caso, materializados na figura do PDDI.

O sistema rodoviário do Estado vem sendo definido de forma a promover uma das características inerentes ao planejamento regional, que é a relação inter-regional. Até então, os eixos de penetração para o interior do Estado eram

paralelos; não havia, por exemplo, comunicação entre as diferentes regiões do Estado. Hoje, o sistema rodoviário permite este tipo de integração, o que vale dizer, que vem favorecendo as configurações daqueles quadros regionais, idealizados em 1967. (SOUZA, 1976, p. 115).

Observando as análises já realizadas até aqui, consideramos que a “região dos vetores produtivos” ocupa, em boa parte, os polos mencionados, abarcando ainda grande número dos municípios com PDDI.

Os municípios, na sua maioria, constam como “tem disponibilidade de PDDI”. Entendemos o estudo da região dos vetores, pela lógica da organização do território paulista em relação à atividade industrial.

Leituras análises permitiram que observássemos que a “região dos vetores produtivos” é a área também de maior concentração viária, em que se encontram importantes rodovias. A infraestrutura ferroviária potencializa nesse período o desenvolvimento regional, à medida que contribui não somente com o desenvolvimento econômico, mas também social, cultural, favorecendo dinamismo para esta porção territorial do estado de São Paulo.

Tavares (2015) identifica a mais antiga formação de municípios paulistas a partir do litoral seguindo em direção a São José do Rio Preto-Bauru-Ourinhos, apontando para a intensa urbanização nesta porção regional, num processo já iniciado no final do século XIX, orientados pelo trajeto da produção cafeeira. Este processo é ainda fortalecido pelo desenho das linhas férreas que se estendem pelo interior.

A rede de proximidade territorial é formada por redes materiais, em especial a circulação. Claro que cabe aqui uma primeira observação. Quando falamos em redes materiais estamos nos referindo apenas às redes de transportes viários, pois não podemos incluir aí a rede de circulação aérea uma vez que esta rede só se materializa nos seus nós, nos aeroportos, dado que a circulação é aérea. O que importa afirmar é que a densidade das redes de circulação viária e sua capacidade de fluidez redimensionam as distâncias entre os lugares. Quanto mais as redes viárias tiverem fluidez e permitirem conexões mais rápidas tanto mais os pontos nodais dessas redes tenderão a diminuir, acentuando algumas centralidades e alterando profundamente a relação entre as cidades. (LENCIONI, 2006, p. 70).

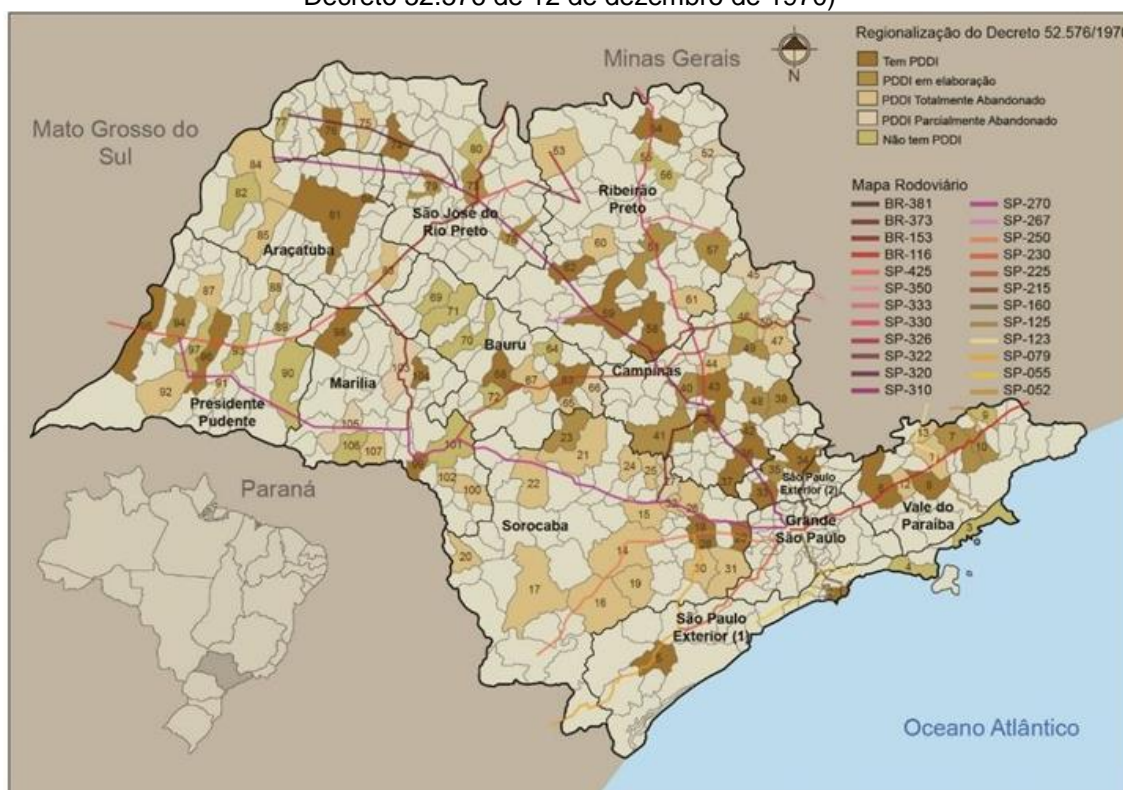
Analisando a trajetória das ações planejadoras no estado de São Paulo podemos constatar que houve uma gradativa integração, no espaço, entre as regionalizações e a provisão infra estrutural que proporcionou condições de os polos urbanos e os eixos rodoviários desempenharem papel estruturador na organização territorial paulista. (TAVARES, 2015, p. 184).

Mas, ainda assim, é fato que a rede rodoviária denota também as grandes disparidades regionais, a iniciar pela sua conservação e disponibilidade de fluxos, ora pavimentadas e bem conservadas, ora sem os devidos cuidados, além de desenhar no território paisagens marcadas ora por grandes empresas mais recentes, que oferecem uma vitrine de prosperidade, ora ocupadas por unidades fabris que marcam a paisagem como uma

grande parede com torres e chaminés poluentes, além de diversidade de assentamentos com moradias irregulares.

Compreendemos os eixos viários componentes estruturantes do território paulista. Ao sobrepor os municípios de Azevedo (1976), a divisão regional (Decreto nº 52.576/1970) e os eixos rodoviários no período que estudamos, identificamos que a grande maioria destes municípios investigados estão ao longo das principais rodovias e das ferrovias, como verificamos anteriormente.

Mapa 3.30 - Mapa Síntese 7- localização dos municípios indicados por Azevedo (1976), regiões em 1970 e eixos rodoviários - sobre base SEADE- regionalização Decreto n. 48.162, de 3 de julho 1967 e Decreto 52.576 de 12 de dezembro de 1970)



Fonte: Elaborado pela autora, sobre base do IBGE (1970³⁸) e regionalização do Decreto nº 52.576/1970).

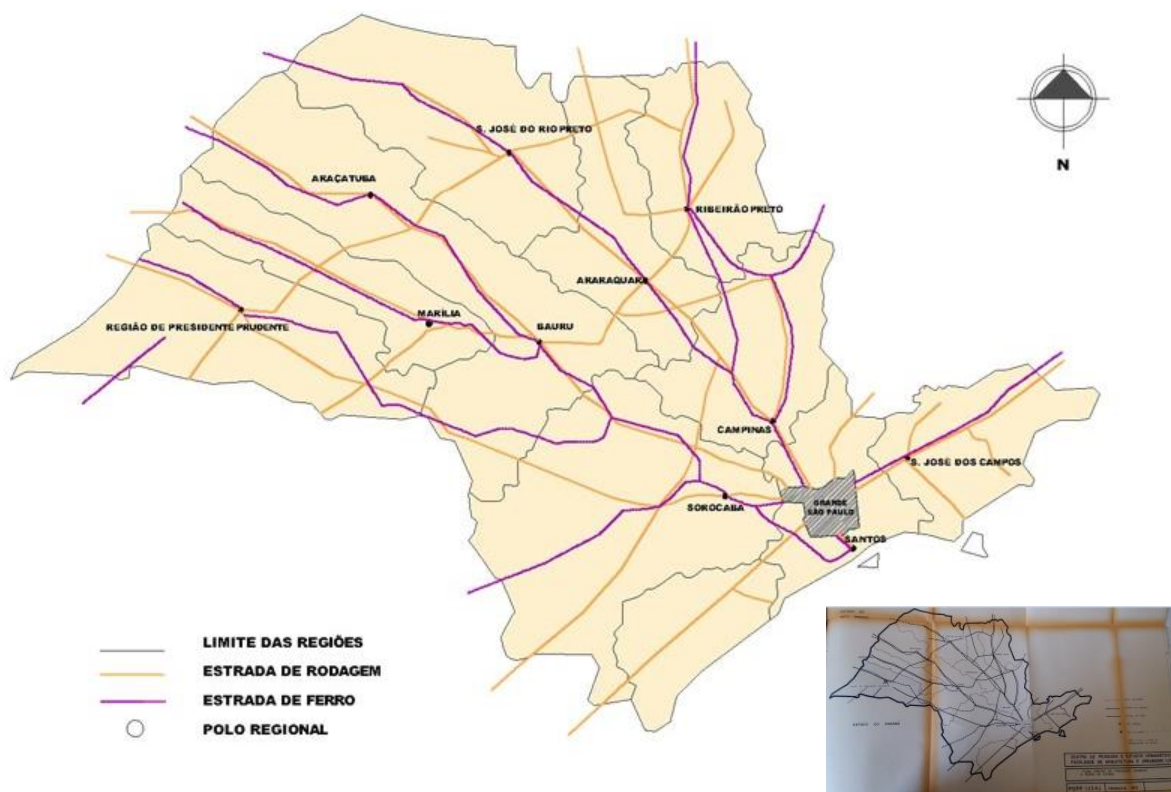
Para os municípios apontados por Tavares, como sendo pertencentes à “região dos vetores produtivos”, identificamos aqueles também presentes em Azevedo (1976):

³⁸ https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/periodicos/69/cd_1970_v1_t18_p1_sp.pdf. Acesso em fevereiro/2019.

[...] é possível identificar que a quase totalidade dos centros decisórios, legitimadores do poder econômico e político, permanecem com essa função há um século e confirmam a Região dos Vetores Produtivos como a região dessas predominâncias. Araçatuba, Araraquara, Barretos, Bauru, Campinas, Franca, Marília, Presidente Prudente, Registro, Ribeirão Preto, Santos, São Carlos, São José do Rio Preto, São José dos Campos, São Paulo, Sorocaba constituem os polos urbanos atuais e se mantêm (exceto Registro) como centros regionais desde as primeiras regionalizações administrativa realizada na década de 1930. E dos 16 polos atuais, 13 estão ao longo das principais rodovias. (TAVARES, 2015, p. 185).

Buscamos também remontar a divisão territorial seguindo o plano de regionalização do estado de São Paulo proposto pelo CPEU que, junto com a análise de Azevedo (1976), nos permitiu a seguinte base, onde também inserimos eixos rodoferroviários presentes no território paulista.

Mapa 3.31 - Regionalização utilizada por Azevedo/1976



Carta Original.

Fonte: Redesenhado pela autora (2017), a partir de: CPEU - Plano de Regionalização do Estado (Década de 1950).

Já desde a década de 1950 havia a preocupação na regionalização do território paulista. Conforme sinaliza Souza (1976, p. 110), “a preocupação de regionalização do Estado de São Paulo é bem antiga, se considerada a história desse processo, no Brasil. Já em 1954, o Pe. LEBRET, num trabalho que realizou para a Comissão Interestadual da Bacia Paraná-Uruguai, identificava quadros territoriais, no Estado de São Paulo”.

Mapa 3.32 - Divisão Político-Administrativas de 1977



Fonte: Extraído de TAVARES (2015, p. 123).

De acordo com Tavares (2015, p. 123), a Divisão Político-Administrativa de 1977, e dos anos seguintes, “acompanharam as políticas de interiorização das ações planejadoras”, mas vemos em Azevedo, que “nem sempre a disponibilidade do PDDI revela vínculos com a existência do sistema de planejamento”. (AZEVEDO, 1976, p. 42), mas acreditamos em uma forte tendência da elaboração dos PDDIs de vários municípios paulistas refletirem o desejo e a necessidade de organização não apenas territorial, mas socioeconômica, com vistas para a reverberação do intenso processo de urbanização pela industrialização, a partir dos anos 1950 e que se mostrou de forma mais clara, a partir dos anos 1960/1970.

Azevedo, quando mostrou a compreensão do planejamento urbano, cujas informações vinham direto da fonte do SERFHAU, mostrou que “o planejamento é entendido como, em significativa parcela como processo permanente de racionalização dos serviços municipais e como instrumento de melhoria de condições da vida local”. (AZEVEDO, 1976, p. 190).

Desta forma, nos propusemos enfrentar os planos dos municípios que estabelecem vínculo direto com o processo de desenvolvimento econômico, especialmente aqueles ligados à industrialização, com interesse no sistema de circulação. Mesmo que muitos outros municípios tenham sido contemplados com financiamento para a elaboração dos PDDIs possam não ter tido relação direta com o processo de desenvolvimento e intensificação da industrialização, nos interessam os principais municípios cujo processo de desenvolvimento esteve vinculado ao desenvolvimento e à concentração industrial paulista.

Os anos 1940 e 1950, no estado de São Paulo, foram marcados pela profusão da industrialização, tanto pela indústria pesada promovida pelo governo federal e que se instalou no Sudeste, concentrando em Volta Redonda e em Cubatão; quanto pela indústria multinacional no Grande ABC, principalmente na orla da Rodovia Anchieta. Em ambos os casos (Cubatão e Grande ABC), foi evidente uma concentração territorial das plantas produtivas e esse desequilíbrio do desenvolvimento foi tratado, em diferentes momentos por planos urbanísticos, provisão de infraestrutura e programas e políticas públicas. Esse aspecto, do equilíbrio do desenvolvimento, foi pioneiramente tratado pelo estudo “Problemas de Desenvolvimento – Necessidades e Possibilidades do Estado de São Paulo” (1954), elaborado pelo grupo SAGMACS – Economia e Humanismo, grupo liderado pelo padre francês Leuret, contratado pela CIBPU (Comissão Interestadual da Bacia do Paraná-Uruguai). Nesse trabalho, a SAGMACS propôs uma expansão industrial para os 11 principais polos urbanos no interior do estado (São Paulo, Taubaté, Campinas, Itapetininga, Botucatu, Bauru, Araraquara, Ribeirão Preto, São José do Rio Preto, Araçatuba, Presidente Prudente) e para as bordas das principais estradas de rodagem que, posteriormente se tornariam as principais rodovias. (TAVARES, 2018b, p. 6).

Como afirma Cano (1977), no estado de São Paulo a concentração industrial tem suas raízes em terrenos profundos; estando vinculada historicamente, de acordo com Tavares (2015), “ao processo de desenvolvimento das suas principais cidades Bauru, Campinas, Ribeirão Preto, São José dos Campos, São Paulo e Sorocaba”. (TAVARES, 2015, p.64)

Dos seis municípios apontados por Tavares (2015), todos são considerados polos Regionais (Azevedo, 1976 anexo I -201-205), à exceção de Bauru, que, embora estivesse classificado como Polo Regional, não era sede de região, pertencendo à região de polarização de Araraquara.

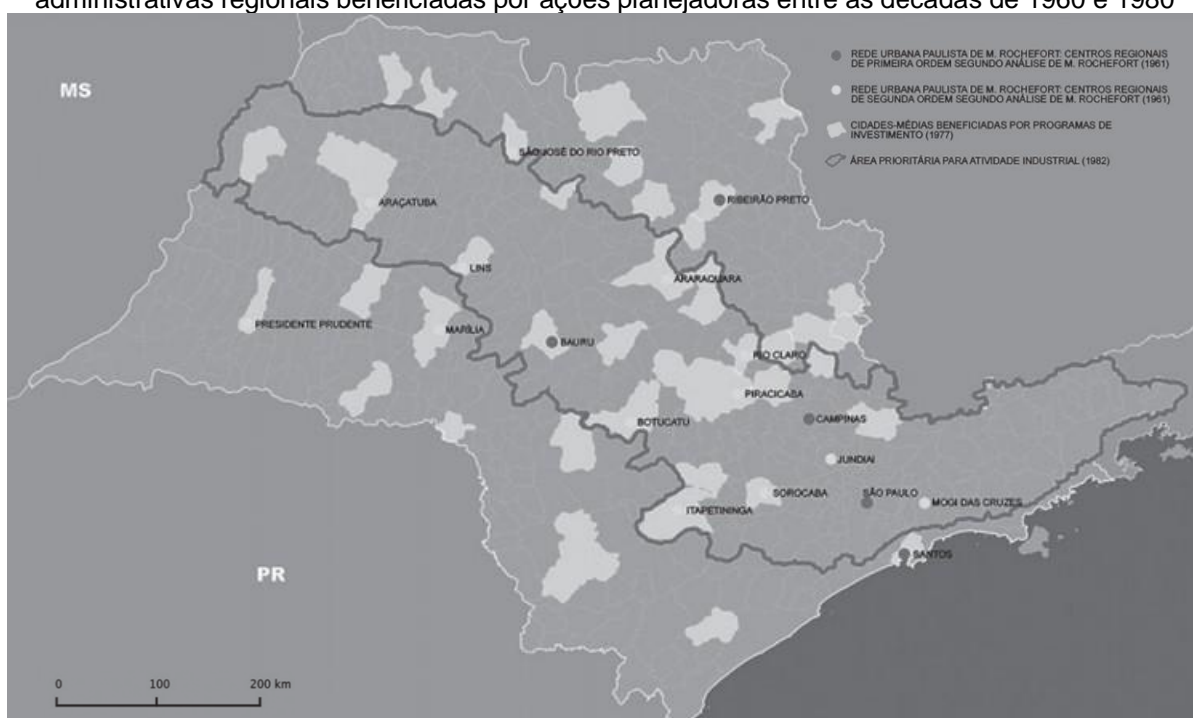
A partir da associação entre eixos e polos, Tavares (2015) destaca um espaço equipado ao longo da história, tratado como “região dos vetores produtivos”:

[...] apoiado na hipótese que considera os polos urbanos e eixos rodoviários elementos estruturantes da organização territorial do estado de São Paulo e que, orientados pela lógica da atividade industrial, constituem uma região qualificada para o desenvolvimento. A análise sobre a relação entre as ações planejadoras e a urbanização paulista comprova que as regionalizações administrativas e a provisão infra estrutural (principalmente rodoviária) gradativamente integraram-se no espaço influenciando a organização do território. Através dessas ações, entre os anos 1930 e 1960, as principais cidades constituíram-se em polos urbanos e as principais rodovias, em eixos

rodoviários caracterizando o processo de urbanização na escala urbana e regional. A associação entre os polos e os eixos equipou uma região historicamente mais dinâmica, aqui denominada Região dos Vetores Produtivos, através da permanência das ações planejadoras que a transformaram em um território da rede urbana paulista qualificado às decisões locais produtivas. (TAVARES, 2015, p. 12).

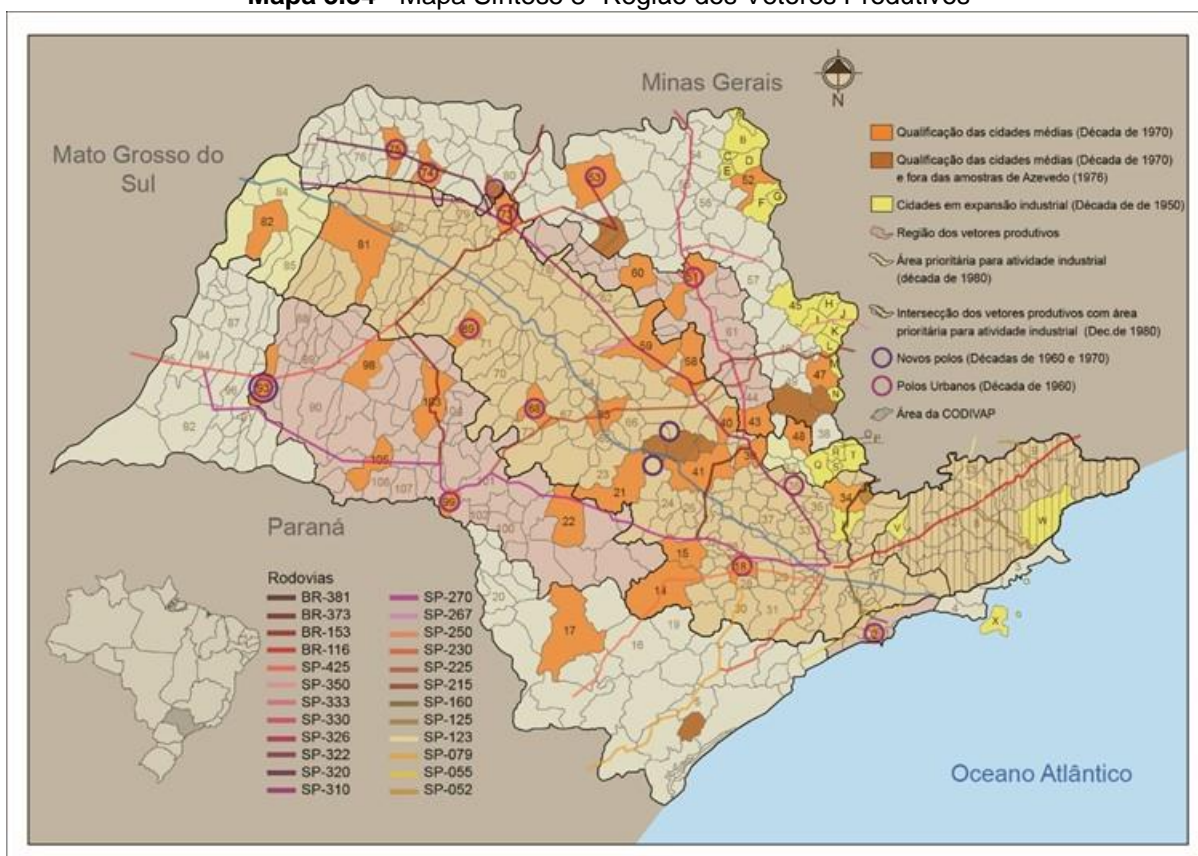
Observando o mapa de delimitação da “região dos vetores produtivos” de Tavares (2015), observamos ainda que boa parte do oeste paulista, bem como a faixa sudoeste noroeste e a faixa nordeste/norte estão às margens dessa delimitação de densidade de produção. A partir da sobreposição do mapa da região, e dos eixos rodoviários, entendemos em que eixo os municípios das amostras de Azevedo (1976) estão localizados.

Mapa 3.33 - Rede urbana paulista, com destaque para as principais cidades de porte médio e sedes administrativas regionais beneficiadas por ações planejadoras entre as décadas de 1960 e 1980



Fonte: TAVARES (2015, p. 179).

Mapa 3.34 - Mapa Síntese 8- Região dos Vetores Produtivos



Fonte: Uma síntese elaborada pela autora a partir de TAVARES (2015).

No caso das localizações produtivas até aqui mencionadas, Simonsen (1973) foi o precursor da ideia de que a industrialização plena do país (com a constituição de um setor de indústria de bens de consumo, bens de capital e indústria de base) era a condição necessária para superar seu atraso e promover seu desenvolvimento. Para Tavares, os polos e eixos estiveram submetidos ao principal objetivo de criar condições propícias na decisão locacional da atividade industrial por compreendê-la como sinônimo de desenvolvimento. (TAVARES, 2015, p. 30).

[...] antes mesmo da difusão do período técnico científico, o Estado de São Paulo já era, dentro do Brasil, uma área onde se reconheciam aspectos de desenvolvimento que, a partir da industrialização, da agricultura cultura modernizadora e do grau de urbanização, revelavam alto coeficiente de utilização de técnicas e de sua incorporação ao território assim como a presença de uma considerável rede de ferrovias e de estradas de rodagem [...]; As novas localizações industriais, a expansão da agroindústria e a substituição de culturas foram extensas e rápidas, levando a grandes transformações na organização do espaço. (SANTOS, 2008, p. 126).

Ainda sobre a decisão locacional da atividade industrial, o estudo de Tavares (2018b) reúne importantes informações que mostram o estabelecimento de uma relação próxima e

próspera entre a interiorização da indústria e a provisão de infraestrutura, em especial a rodoviária, ao longo do território paulista que se estrutura dos anos 1940 a 1970:

A provisão infra estrutural, sobretudo rodoviária, proporcionou a partir dos planos rodoviários de 1940 e 1950 a construção de novos ramais em direção ao litoral e ao interior. A rodovia Anchieta (da década de 1940), que liga a capital São Paulo ao porto de Santos, foi a primeira expressão desse processo ao concentrar as indústrias automobilísticas e sua extensa cadeia produtiva em função da proximidade com o porto e o principal mercado consumidor nacional. Com a inauguração da rodovia Dutra, na década de 1950, iniciou-se um movimento de instalação industrial naquele que se consolidaria como o principal eixo econômico do país, por ligar Rio de Janeiro (até então capital federal) a São Paulo, principal centro industrial nacional. Assim se sucedeu com outras rodovias, como com a Anhanguera (sentido interior, passando por Campinas), que embora precedesse a Dutra, tornou-se eixo de desenvolvimento econômico após a década de 1950. A rodovia Castello Branco, inaugurada em 1967, representou um marco nas políticas públicas de incentivo à interiorização industrial por introduzir o conceito de Eixo de Desenvolvimento Econômico, ou seja, pela elaboração de um planejamento rodoviário que incorporava a dimensão regional do desenvolvimento. Na década de 1970 o governo do estado instituiu o PROINDE (Plano Rodoviário de Interiorização do Desenvolvimento) que buscava atender cerca de 148 municípios com obras rodoviárias e possibilitar infraestrutura logística para a interiorização industrial. A partir desse plano foi possível viabilizar as obras planejadas em décadas anteriores, como o caso da rodovia D. Pedro I (que liga Campinas ao Vale do Paraíba, nos anos 1970), da rodovia dos Bandeirantes (alternativa à Anhanguera, nos anos 1970) e rodovia dos Imigrantes (alternativa à Anchieta, nos anos 1970 e 1980). (TAVARES, 2018b, p. 7).

A infraestrutura viária, entre os anos 1940 e 1970, acompanhou o processo de interiorização da indústria, organizando-se em redes interligadas em nível regional, permitindo um maior deslocamento de mercadorias e capitais, organizando uma conexão direta com a metrópole paulista, de onde emanavam indústrias, primeiramente no sentido de sua região metropolitana, atingindo na sequência, área mais longínquas, em áreas até então onde somente a ferrovia havia tocado. Neste momento estabelece-se uma rede viária que se consolidaria como as mais importantes do estado de São Paulo, orientando também conexões interestaduais.

Fato é que a organização territorial paulista, ao longo do século XX, ocorreu através dos municípios que se tornaram centros regionais de decisões e também rodovias que se configuraram como importantes vias de ligação inter e intra regional, inclusive, dando visibilidade e vigor à economia de vários municípios por onde estas passaram, cujo processo se deu pela transição da economia agrícola para industrial, onde em decorrência do declínio da primeira, esta segunda atividade se fortalecia mediante a estruturação de um mercado integrado, possibilitando a circulação de matéria-prima e mercadorias entre diferentes centros e núcleos urbanos, função e demanda que a ferrovia já não conseguia mais atender estas perdem seu protagonismo para as estradas de rodagem.

Reiteramos que se observava um dinamismo da rede urbana formatada pelas ferrovias e que nesse momento se fortalece com a abertura das rodovias. Desde os anos de 1940 a indústria havia fomentado um processo que Langenbuch (1971) chama de “autoestradas” viabilizando o rápido escoamento e deslocamento de mercadorias, possibilitando trocas e negócios mais viáveis, favorecendo interligações inter-regionais de forma mais dinâmica do que a linha férrea até então proporcionara. “Das três rodovias modernas irradiantes da Capital, que efetivamente apresentam características de ‘autoestradas’, a Via Anhanguera é a que menos impulsionou a expansão metropolitana em seu domínio” (LANGENBUCH, 1971, p. 212, aspas no original). O autor indica “um sensível contraste em relação ao verificado nas margens da Via Anchieta e da Via Dutra”, indicando um “expressivo paralelismo entre o domínio geográfico da Via Anhanguera e o da ferrovia São Paulo-Jundiaí, que lhe é contíguo à Leste.” (LANGENBUCH, 1971, 212).

[...] Podemos dizer que, de um modo geral, as “autoestradas” impulsionaram e orientaram a expansão metropolitana das seguintes maneiras:

1. Oferecendo novas oportunidades de desenvolvimento a núcleos urbanos preexistentes, em função da melhoria das condições de comunicação com a metrópole.
2. Atraindo indústrias e constituindo o eixo que comanda a sua localização.
3. Favorecendo o surgimento de núcleos residenciais em suas margens. (LANGENBUCH, 1971, p. 212).

Desenvolvendo um percurso unidirecional que atendia a demanda cafeeira, a lógica da ferrovia já não absorvia a capacidade de demanda de fluxo e flexibilidade que a atividade industrial exigia naquele momento. Com isso, as rodovias não apenas orientam as atividades industriais no sentido do interior do estado, mas favorecem a urbanização em áreas localizadas muito além das fronteiras da metrópole paulista exigindo-se, medidas de soluções para a nova configuração sócio econômica e espacial, que, em muitos municípios, foram propostas com a elaboração do planejamento integrado financiado pelo SERFHAU.

3.4 Fundamentações para a construção do estudo de casos

As três abordagens metodológicas que levam ao quadro de critérios de seleção dos municípios analisados, bem como os componentes estruturais na análise do território paulista proposta (a tríade regionalização, indústria e sistema de circulação regional), auxiliou-nos a sistematizar dados e demais informações como resultado de nossos estudos, cuja construção analítica resultou em peças gráficas construídas a partir do raciocínio sequencial da tríade estudada. Embora o material constituído por diversas tabelas, gráficos e cartografia síntese tenha sido elaborado ao longo dos três itens anteriores deste capítulo, sistematizamos outras peças que reúnem e resumem a linha de raciocínio adotada na construção dos critérios de seleção dos casos.

Como resultado desta construção chegamos à Tabela 3.19, apresentada na sequência, que nos orienta no processo de seleção, incorporando os municípios: a) com disponibilidade de PDDI³⁹, b) com sua inserção e representatividade regional, c) com sua representatividade na indústria considerando seu VPI (Valor da Produção Industrial), em cruzeiros, no período compreendido entre os anos 1950 à 1980.

Buscamos, ainda, identificar o agente/órgão ou serviço responsável pela elaboração do PDDI e seu ano de elaboração independentemente de terem sido ou não selecionados como caso a estudar, uma vez que para chegarmos à decisão de escolha, tivemos que tomar contato com alguns planos, ainda que de forma preliminar, e por isso, a tabela não se completa, sendo preenchida na sua totalidade, quando os casos selecionados estiverem definidos e tomarmos contato com todos os PDDIs a estudar.

Ressaltamos ainda que, embora desdobremos nossos estudos sobre as regionalizações do II PAGE e a prevista pelo decreto 52.576/1970, mantivemos esta última para organizar e selecionar os nossos casos.

Ao preencher os dados para construção desta tabela (3.19), observamos que muitos municípios se repetiam para as duas regionalizações, apenas mudando sua qualificação administrativa em grau de hierarquização, ou seja, alguns municípios, como Taubaté e Itapetininga, que deixaram de ser sede de região, mesmo Taubaté mantendo sua representatividade no valor da produção industrial (VPI), manteve-se esguia dos anos 1950 a 1980, exceto na década de 1960. No caso de Itapetininga, nos estratos de Azevedo (1976), aparece com seu plano totalmente abandonado, mas não há expressão de VPI durante as décadas analisadas, e, por isso eliminamos este município na pré-seleção.

Na sequência, decidiu-se manter a regionalização do Decreto 52.576/1970 como base para a pré-seleção e analisamos cada uma das 11 regiões, individualmente, sempre considerando sua disponibilidade de PDDI (conforme indicado por Azevedo, 1976), e seu VPI (SELINGARDI-SAMPAIO, 2009), além de considerarmos sua presença na região dos vetores produtivos (TAVARES, 2015). Os municípios foram organizados segundo sua hierarquia enquanto município sede, sub-região e aqueles municípios pertencentes a estas sub-regiões.

Após esse procedimento, organizamos a escolha, dentro de um contexto escalar, separando as regiões em dois grupos: aquelas pertencentes à macro metrópole⁴⁰ em

³⁹ Selecionamos os municípios das seguintes categorias dos estratos de Azevedo: Tem Plano, tem o Plano Parcialmente abandonado, tem Plano totalmente abandonado.

⁴⁰ A macro metrópole também chamada de Complexo Metropolitano Expandido não estava constituída no momento histórico em que aqui estamos tratando. Contudo consideramos aqui a ideia da macro metrópole em formação. Essa região, definida pela Emplasa em 2012, reúne 174 municípios, que compreendem cinco regiões metropolitanas, duas aglomerações urbanas e uma microrregião. A fundamentação teórica do estudo parte do conceito de cidade-região, proposto e discutido por autores como Soja, Sassen, Scott, Lencioni e outros (Pasternak e Bogus 2019- Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais).

formação (5 regiões) e as regiões interioranas (6 regiões). A partir desta subdivisão, passaram a ser investigados os municípios pertencentes à Região Metropolitana de São Paulo (RMSP), tendo em vista que o levantamento quanto à disponibilidade de PDDI não foi realizado por Azevedo (1976).

De acordo com o Decreto nº 2.576, de 12/12/1970, os municípios pertencentes à Região da Grande São Paulo, com sede em São Paulo são: Arujá, Barueri, Biritiba-Mirim, Caieiras, Cajamar, Carapicuíba, Cotia, Diadema, Embu, Embu-Guaçu, Ferraz de Vasconcelos, Francisco Morato, Franco da Rocha, Guararema, Guarulhos, Itapeverica da Serra, Itapevi, Itaquaquetuba, Jandira, Jujutiba, Mairiporã, Mauá, Moji das Cruzes, Osasco, Pirapora do Bom Jesus, Poá, Ribeirão Pires, Rio Grande da Serra, Salesópolis, Santa Isabel, Santana do Parnaíba, Santo André, São Bernardo do Campo, São Caetano do Sul, São Paulo, Suzano e Taboão da Serra.

Assim, nosso quadro de critérios de seleção dos casos passou a incorporar os municípios da RMSP, sujeitos a pré-seleção, segundo suas disponibilidade de PDDI, agora com base nas pesquisas em plataformas digitais da Universidade de São Paulo, bem como nas câmaras municipais e acervos/arquivos públicos de cada municipalidade, além de algumas bibliotecas, para verificar a existência/disponibilidade dos PDDIs. Desta forma, os municípios pertencentes à RMSP foram acrescentados à cartografia com os estratos de Azevedo (1976), para, a partir daí, identificar a representatividade do município na produção industrial, no que concerne a seu VPI (SELINGARDI-SAMPAIO, 2009).

Destacamos que mantivemos ao reorganizar a tabela, evitando-se repetições, mantivemos apenas aqueles municípios cuja disponibilidade de PDDI foi identificada nesta

De acordo com Emplasa “A Macro metrópole Paulista (MMP) é um dos maiores aglomerados urbanos do Hemisfério Sul. Abriga a Região Metropolitana de São Paulo (RMSP) - entre as seis maiores do mundo, segundo a Organização das Nações Unidas (ONU) -, além das RMs da Baixada Santista, de Campinas, de Sorocaba e do Vale do Paraíba e Litoral Norte, as Aglomerações Urbanas de Jundiaí e de Piracicaba e a Unidade Regional Bragantina, ainda não institucionalizada. A importância socioeconômica da região é traduzida nos seus números. Esse extenso território concentra indústrias de alta tecnologia, comércio diversificado, os serviços mais complexos e a agroindústria mais produtiva. Os maiores portos e aeroportos, o melhor complexo rodoviário e os maiores polos de conhecimento e inovação do país”. (EMPLASA - Disponível em: <https://emplasa.sp.gov.br/MMP>. Acesso em: dez. 2019).

[...] entre 1978 e 1988, leis e decretos reconheceram a Macro metrópole como uma delimitação geográfica passível de planejamentos setoriais que abrangessem os municípios ao redor da Região Metropolitana de São Paulo. Assim, a Lei 1.825/1978 autorizava o poder público a obter empréstimos para o estudo da área definida como “macro metrópole” [...]. (TAVARES, 2018b, p. 9).

Ainda em Tavares (2018b), vemos que “Ao estudar a descentralização no estado de São Paulo, Delorenzo Neto menciona que a localização da nova capital deveria absorver o crescimento da metrópole e das principais cidades ao seu redor (Campinas, as cidades do Vale do Paraíba e Sorocaba) atribuindo a essa região a denominação de “Macro Metrópole” (DELORENZO NETO, 1979, p. 70). [...] “Ao final dos anos 1960 e 1970, os cartogramas de intensidade de trânsito na rede rodoviária estadual comprovam a existência de uma área de concentração de tráfego ao redor da capital com claro espraiamento pelos eixos da Rodovia Dutra, Anchieta e Anhanguera, evidenciando a forma da macro metrópole” (p. 12 e 13).

pesquisa ou com expressiva representatividade na indústria - como é o caso de Jandira que, mesmo com plano elaborado em 1968, inclusive com consultoria da ASPLAN (já atuante no PUB de São Paulo, aparece como município representativo da indústria em 1996, em 87.º lugar entre 92 municípios (SELINGARDI-SAMPAIO, 2009, Anexo E, p. 475-476).

Chegamos, assim, a uma relação de 06 municípios da pré-seleção para a RMSP: São Paulo, Guarulhos, Itapevi, Osasco, Diadema.

Tabela 3.19 - Tabela dos Municípios da RMSP (fora das amostras de Azevedo, 1976), com PDDI, representatividade na indústria e agente elaborador/financiador

Municípios Dec. 52.576/1970	Disponibilidade e de PDDI	Representatividade na indústria/Ano de referência Selingardi-Sampaio (2009)	Órgão de elaboração do Plano/Ano/Consultoria
São Paulo	PUB PDDI Parcelamento, uso ocupação do solo município. PMDI	1950, 1960, 1970 e 1980	GEP – PMSP – PUB /1968/ASPLAN PMSP- 1971
Guarulhos	Tem PDDI	1950, 1960, 1970 e 1980	Jorge Wilhelm Arquitetos Associados, 1969.
Caieiras	Tem PDDI	1960 e 1970	Prefeitura Municipal de Caieiras- 1972
Itapevi	Tem PDDI	1970	Prefeitura Municipal de Itapevi. 19??
Jandira	Tem PDDI	Aparece no Anexo E (SELINGARDI-SAMPAIO, 2009), apenas em 1996	Prefeitura Municipal de Jandira. Coleção ASPLAN S.A. - Assessoria em Planejamento. 1968
Osasco	Tem PDDI	1970 e 1980	SERETE - Jorge Wilhelm -1966.
Diadema	Tem PDDI	1970 e 1980	GPI - Grupo de Planejamento Integrado, 1971. Brasil. Ministério do Interior. Serviço Federal de Habitação e Urbanismo
Mauá	Tem PDDI	1960, 1970 e 1980	-----

Fonte: Decreto 52.576/1970, (SELINGARDI-SAMPAIO, 2009), Plataforma digital-Universidade de São Paulo, Câmaras e acervos públicos municipais e CPEU. Elaboração da autora.

Estes municípios fizeram parte do nosso quadro de casos pré-selecionados, com exceção de Jandira, por não apresentar representatividade em relação ao VPI nas décadas de 1950, 1960 e 1970, apesar da indicação de presença do PDDI, como já indicado acima.

Quanto aos municípios que priorizamos como presentes nas amostras de Azevedo (1976), o critério de seleção se deu mantendo como um conjunto básico de análise a regionalização presente no Decreto 52.576/1970, mesmo não desprezando a importância dos estudos da regionalização do II PAGE, que foi um direcionador preliminar para nossas análises. À medida que avançamos nas pesquisas, fixamo-nos ainda mais na identificação dos municípios industriais como orientação de financiamento de PDDI por parte do

SERFHAU/BNH, com base no processo de interiorização da indústria, que orientou novos contornos territoriais e favoreceu a conformação das regiões, inclusive fomentando a formação da regionalização industrial paulista como vimos em Souza (1976).

As decisões da implantação da atividade industrial, em boa medida compreendida como sinônimo de desenvolvimento, direcionaram nosso estudo empírico, a princípio, levando-nos a considerar como casos os municípios que exercem certa hegemonia sobre sua área de polarização e que receberam as primeiras concentrações industriais (LENCIONI, 1984): Bauru, Campinas, Ribeirão Preto, São Paulo, Sorocaba e alguns do Vale do Paraíba. Contudo, incluímos outros polos que contribuem na confecção do quadro de seleção final das nossas amostras, mediante a estruturação destes municípios, em rede, com os municípios sede das regiões.

É importante destacar também que, no processo de interiorização da indústria paulista foram incorporadas áreas da franja pioneira do oeste do estado.

Os principais responsáveis pela intensificação da rede de urbana paulista foram os ciclos econômicos iniciados no século XIX pelas atividades agrícolas, sendo que, até o final do século XIX e nas décadas iniciais do século XX o oeste paulista era um território despovoado, tendo, assim, através da ferrovia, um princípio que dinamizou as atividades agrícolas, em franca expansão, acolhendo posteriormente indústria, dando novas feições ao território que se constituía numa porção territorial amplamente transformada econômica, social, física e demograficamente. No oeste paulista, apesar de sua forte economia agrícola, vários municípios tiveram seu desenvolvimento voltado para as atividades industriais, que influenciaria, mais uma vez, o desenho desta região⁴¹.

Acreditamos desta forma, na importância de se incorporar alguns municípios desta área levando em conta alguns fatores importantes como, por exemplo, o fato de se tratar de uma zona recém ocupada, nos anos 1970 já comportava uma rede urbana que se estruturava sob o amparo da rede rodoferroviária, e também hidroviária, além de uma boa parte dos municípios pertencentes às amostras de Azevedo (1976) estarem localizados nesta área e por acomodar, em parte, a Região dos Vetores Produtivos.

Ainda interessa mostrar em que medida a interiorização da indústria e do desenvolvimento foi acompanhada pelas ações do planejamento em âmbito regional, de forma pulverizada, em diferentes porções do território do estado, com maior expressão em determinadas regiões nos anos 1960/1970. Consideramos aqui os PDDIs como expressão do planejamento, cujos municípios das amostras de Azevedo (1976) já sinalizam esta ação em

⁴¹ A princípio a ferrovia dava novas formas, sertão paulista adentro, sendo posteriormente introduzida a rodovia, como forma de expressão mais intensa o desenvolvimento econômico desta porção do território.

diferentes porções do território paulista. Portanto buscamos em nossas análises, inserir os municípios da “franja pioneira” (MONBEIG,1984), ainda que de pequeno porte, uma vez que o oeste paulista se fortaleceu posteriormente com a formação e estruturação de uma rede urbana, carecendo de um maior aprofundamento.

Assim chegamos a um quadro da pré-seleção de municípios que incluem os municípios selecionados para RMSP e outros que selecionamos à luz, a princípio pela disponibilidade de PDDI segundo Azevedo (1976), para análise a partir da tríade região/indústria/sistema de circulação regional. Quanto às demais regiões, mantivemos os municípios-sede, uma vez que estes têm expressiva representatividade no VPI nas décadas de 1950-1970. Foram efetivamente mantidos aqueles que não apenas tiveram PDDI no período estudado, mas cujos planos também foram localizados para estudo, cuja dificuldade⁴² foi constantemente enfrentada e será apontada no Capítulo 4, avançando no aprofundamento de cada um dos três componentes de análise que aqui estudamos, para cada um dos casos selecionados.

Selecionamos alguns municípios que também apresentaram expressividade no valor da produção Industrial, com disponibilidade de PDDI e que, ainda, contam com um sistema de circulação importante, compondo a regionalização que se estabeleceu pelos processos aqui já estudados.

Segue a tabela 3.20 com a relação da pré-seleção para os quais ainda checamos a existência de um sistema de circulação, chegando ao resultado abaixo quanto ao sistema ferroviário, que inclusive inaugura as localizações industriais em muitos casos a serem estudados. Quanto à combinação município/sistema rodoviário, orientamos retomar o Mapa 3.26 desta tese onde agregamos as principais rodovias do estado de São Paulo ao mapa dos Vetores, fazendo o mesmo com as amostras de Azevedo (1976).

⁴² Mesmo nas plataformas digitais, é dificultosa a localização dos PDDIs, e ainda é preciso ao menos um parâmetro prévio para localizá-los, pois, vários casos, eles estão elencados por autoria onde nem sempre se tem esta resposta antes de tomar contato direto com o plano. Ressaltamos ainda que localizamos alguns municípios com Plano e que não estão descritos nas amostras de Azevedo, como é o caso de São Roque (Região de Sorocaba), e Mogi Guaçu (região de Campinas). Acreditamos que vários outros casos possam se repetir em relação a tal questão.

Tabela 3.20 - Municípios da pré-seleção

(MACRO METRÓPOLE EM FORMAÇÃO)					INTERIOR					
GSP	Campinas	V. Paraíba	SP Interior	Sorocaba	Ribeirão Preto	Bauru	SJRP	Araçatuba	Pres. Prudente	Marília
São Paulo	Campinas	S. J. Campos	Santos	Sorocaba	Ribeirão Preto	Bauru	SJRP	Araçatuba	Pres. Prudente	Marília
Guarulhos	Americana	Taubaté	[Registro]	Votorantim	Franca	Jaú	Votuporanga	Buritama	Pres. Bernardes	Ourinhos
Caieiras	Indaiatuba		Cubatão		Araraquara		Jales		Pres. Epitácio	Tupã
Itapevi	Piracicaba				São Carlos					
Jandira	Limeira				[Taquaritinga]					
Osasco	Araras									
Diadema	Jundiaí									
Mauá										

Obs. Destaque em cinza escuro para os possíveis municípios que seriam excluídos dos casos, por não contemplarem totalmente nossos critérios de análise.

Fonte: Elaboração da autora.

Em Selingardi-Sampaio (2009), vemos que na década de 1970, com o “transbordamento” das indústrias metropolitanas, a procura por novas áreas no entorno na metrópole contribuiu para a criação de áreas de preferência para a implantação de novas indústrias preferencialmente “ao longo dos eixos de penetração (rodovias Anchieta, Anhanguera e Castelo Branco), ou em suas cidades polo (Santos/Cubatão, São José dos Campos, Campinas e Sorocaba)” (SELINGARDI-SAMPAIO, 2009, p. 171). Complementam os eixos de penetração outros tentáculos os ‘nós’ que orientam no sentido interior, formado “pelas vias Dutra e Anhanguera e as linhas troncais das ferrovias Mogiana, Araraquarense, Paulista e Sorocabana”. (SELINGARDI-SAMPAIO, 2009, p. 193).

Estudo realizado pela SAGMCS em 1958, aponta que “do ponto de vista industrial, é nítida a tendência dos últimos anos para a descentralização, em busca em busca de áreas e condições mais favoráveis nos municípios vizinhos, principalmente no A B C e Guarulhos, ao longo da via Dutra”. (SAGMACS, 1958, p.1-22)

Seguindo esse raciocínio, da necessidade das novas localizações industriais, a autora, apoiando-se em trabalho realizado pelo IPT e Secretaria da Indústria em 1982, mostra que:

[...] levando a configuração de um novo ‘primeiro anel de transbordamento’, situado entre 50 e 150 Km da capital. Em um segundo momento a desconcentração ultrapassa esses limites, em direção a outros centros urbanos igualmente bem equipados e mais distantes do interior, não se realizando mais a localização industrial linearmente e sim pontualmente, isto é, em locais estratégicos situados relativamente próximos do centro que lhe dá suporte [...] (SELINGARDI-SAMPAIO, 2009, p. 171).

Como uma estratégia final para a definição dos casos, verificamos a existência dos PDDI nestes municípios e, assim, chegamos à tabela detalhada para os casos selecionados:

Tabela 3.21 - Seleção e identificação dos PDDIs dos casos estudados

MUNICÍPIO	DISP. PDDI/AZEVEDO	EXIST. IDENTIFICADA	LOCALIZAÇÃO/SOLICITAÇÃO/ Nome do documento
SÃO PAULO	Não incluído nas amostras de Azevedo (1976)	Sim	<u>Plano diretor do desenvolvimento integrado, PDDI-SP, lei n. 7688 de 30/12/71; parcel, uso ocupação do solo município.</u>
GUARULHOS	Não incluído nas amostras de Azevedo (1976)	Sim	Jorge Wilhelm Arquitetos Associados, 1969.
OSASCO	Não incluído nas amostras de Azevedo (1976)	Sim	SERETE - Jorge Wilhelm -1966. <u>Plano urbanístico básico de Osasco.</u>
MAUÁ	Não incluído nas amostras de Azevedo (1976)	Sim	<u>Plano de desenvolvimento integrado do município de Mauá.</u> Comissão Municipal de Planejamento e a Assessoria Técnica Municipal de Planejamento. (Segundo a Lei 1135/197 – PDDI)
CAMPINAS	Tem	Sim	Plano Preliminar de Desenvolvimento Integrado de Campinas Volume 1,2,3,4 e 5 – Ministério do Interior - Serviço Federal de Habitação e Urbanismo - FIPLAN – BNH SERETE – Jorge Wilhelm
PIRACICABA	Em elaboração	Sim	PDLI- Piracicaba – IPPLAP Instituto de Pesquisa e Planejamento de Piracicaba Joaquim Guedes
SÃO JOSÉ DOS CAMPOS	Tem	Sim	Plano Preliminar /1961 e 1964 Elaborado por FAU-CPEU e SERETE, SD Consultoria de Planejamento e Jorge Wilhelm. /1969 Plano de Desenvolvimento Integrado São José dos Campos. Volume de Anexos - Maio – 1970
TAUBATÉ	Tem	Sim	Plano Diretor Físico do Município de Taubaté. Vol. 01 e 02 -SERFHAU – Serviço Federal de Habitação e Urbanismo. FIPLAN-GPI – Grupo de Planejamento Integrado Ltda – 1972.
SANTOS	Tem	Sim	- Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado Santos – Prodesan - Prefeitura Municipal de Santos- 1976.
CUBATÃO	Fora das amostras De Azevedo (1976)	Sim	Plano diretor de Cubatão / Centro de Pesquisas e Estudos Urbanísticos, Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo. Vol. 01 e 02 - 1968/1974
SOROCABA	Tem	Sim-	Lei 837/1961- dispõe sobre instituição da comissão do plano diretor do município. Revogada pela Lei 1885/1976

			<p>Lei 907/1962-dispõe sobre criação do escritório técnico da comissão do plano diretor do município, e dá outras providências.</p> <p>Lei 1194/1963- dispõe sobre aprovação do plano piloto do desenvolvimento do município de Sorocaba, e dá outras providências.</p> <p>1438/1966 - Dispõe sobre a aprovação do plano diretor do município de Sorocaba e dá outras providências.</p> <p>1600/1970- Modifica área verde do plano diretor do município de Sorocaba</p> <p>1672/1971 — dispõe sobre instituição do plano diretor de desenvolvimento integrado do município de Sorocaba, para ordenar e disciplinar o seu desenvolvimento físico, econômico, social e administrativo de forma a propiciar o bem-estar da comunidade-</p> <p>Lei 1672/1971- dispõe sobre instituição do plano diretor de desenvolvimento integrado do município de Sorocaba, para ordenar e disciplinar o seu desenvolvimento físico, econômico, social e administrativo de forma a (...)</p>
RIBEIRÃO PRETO	Em Elaboração	Sim	<u>Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado com zoneamento industrial – 1978</u> <u>Lei nº 3563 de 26/11/1978.</u>
FRANCA	Parc. Abandonado	Sim	<u>Plano diretor de desenvolvimento integrado Franca - FAU - Pós-graduação</u>
ARARAQUARA	Tem	Sim	<u>Plano diretor de desenvolvimento integrado Araraquara- PAU FAC - [FAU-Fac. Arq. e Urbanismo] 711.17 Ar14p</u>
SÃO CARLOS	Tem	Sim	<u>Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado de São Carlos – 1970 e Plano Diretor de 1962 - Relatório</u>
BAURU	Tem	Sim	Plano Diretor de Bauru - Prefeitura Municipal de Bauru- Centro de Pesquisa e Estudos Urbanísticos - Faculdade de Arquitetura e Urbanístico da Universidade de São Paulo.
VOTUPORANGA	Tem	Sim	<u>Plano de Desenvolvimento Integrado de Votuporanga - Diagnóstico. Prefeitura do Município de Votuporanga, 1971. v. 1, 2, 3, 4.</u>
ARAÇATUBA	Tem	Sim	<u>Araçatuba planeja o seu desenvolvimento / Grupo de Planejamento Integrado e Serviço Federal de Habitação e Urbanismo.</u> <u>PLANOS DE DESENVOLVIMENTO INTEGRADO -- ARACATUBA(SP)</u> <u>Brasil. Ministério do Interior. Serviço Federal de Habitação e Urbanismo</u>

PRESIDENTE PRUDENTE	Consta como “não tem”, mas foi localizado	Sim	[FAU-Fac. Arq. Urbanismo-Pós Gr] 711.16C196 C196p v.1 ao Vol. 5
MARÍLIA	Parc. Abandonado	Sim	Plano de Desenvolvimento Integrado de Marília Lei do plano diretor físico- GPI – grupo de planejamento integrado 1 Vol. apenas

Fonte: Elaboração da autora.

Após checar a existência dos planos para podermos tomar contato direto com estes, sendo nossa fonte documental, chegamos então a uma definição final dos casos, com limite regional incorporado pelo Decreto 52.576/1970. Todos os municípios selecionados para nossas análises estão presentes nos estudos de Azevedo (1976), à exceção dos municípios da RMSP e Cubatão, incluídos em nosso estudo de casos.

Reforçamos aqui que, o trabalho de Azevedo, embora pioneiro, é meio e não fim, no processo dos critérios de seleção dos casos, como temos mostrado até aqui, onde temos ampliado nossa abordagem sobre o tema.

RMSP - São Paulo, Guarulhos, Osasco, Mauá

Região do Litoral – Santos e Cubatão

Vale do Paraíba - São José dos Campos e Taubaté

Sorocaba - Sorocaba

Campinas - Campinas – Piracicaba

Ribeirão Preto - Ribeirão Preto – Franca - Araraquara e São Carlos

Bauru - Bauru

São José do Rio Preto - Votuporanga

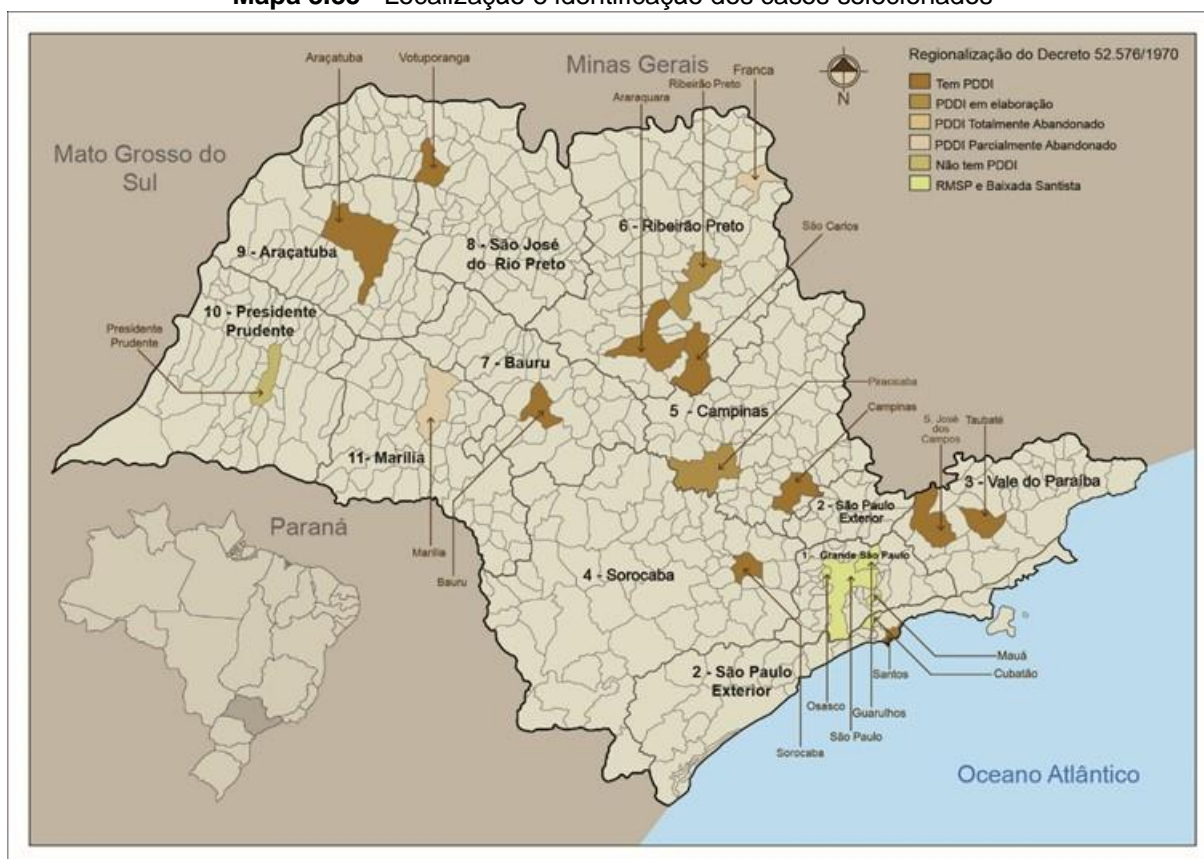
Araçatuba - Araçatuba

Presidente Prudente - Presidente Prudente

Marília – Marília

De todas as regiões, a única cujo caso estudado não é a capital regional é São José do Rio Preto, em função da não localização de material sobre o processo de planejamento do período estudado.

Mapa 3.35 - Localização e identificação dos casos selecionados



Fonte: Elaborado pela autora a partir da regionalização administrativa estabelecida pelo Decreto nº 52.576, de 1970; sobre base do IBGE (1970).

A leitura direta nos planos dos municípios inicia-se pelos municípios sede da região proposta pelo Decreto 52.576/1970, orientando nossa compreensão em relação à participação do SERFHAU nas propostas, financiamento e ações do planejamento destes municípios e de sua região.

No processo de definição dos casos eleitos, concluímos ainda que o caso da cidade de São Paulo será utilizado como referência, por se tratar de caso emblemático que serviu de base para que muitos estudiosos e profissionais, especialmente aqueles formados pela FAU, direcionassem suas críticas, que se estendeu de forma difusa orientando um consenso no país em relação à crítica aos PDDIs. A respeito disso, no Capítulo 4 apoiem-nos na leitura direta do PDDI e do PUB de São Paulo, na Lei de zoneamento e no trabalho de Sarah Feldman, mas como uma contribuição histórica e historiográfica do planejamento na metrópole Paulistana.

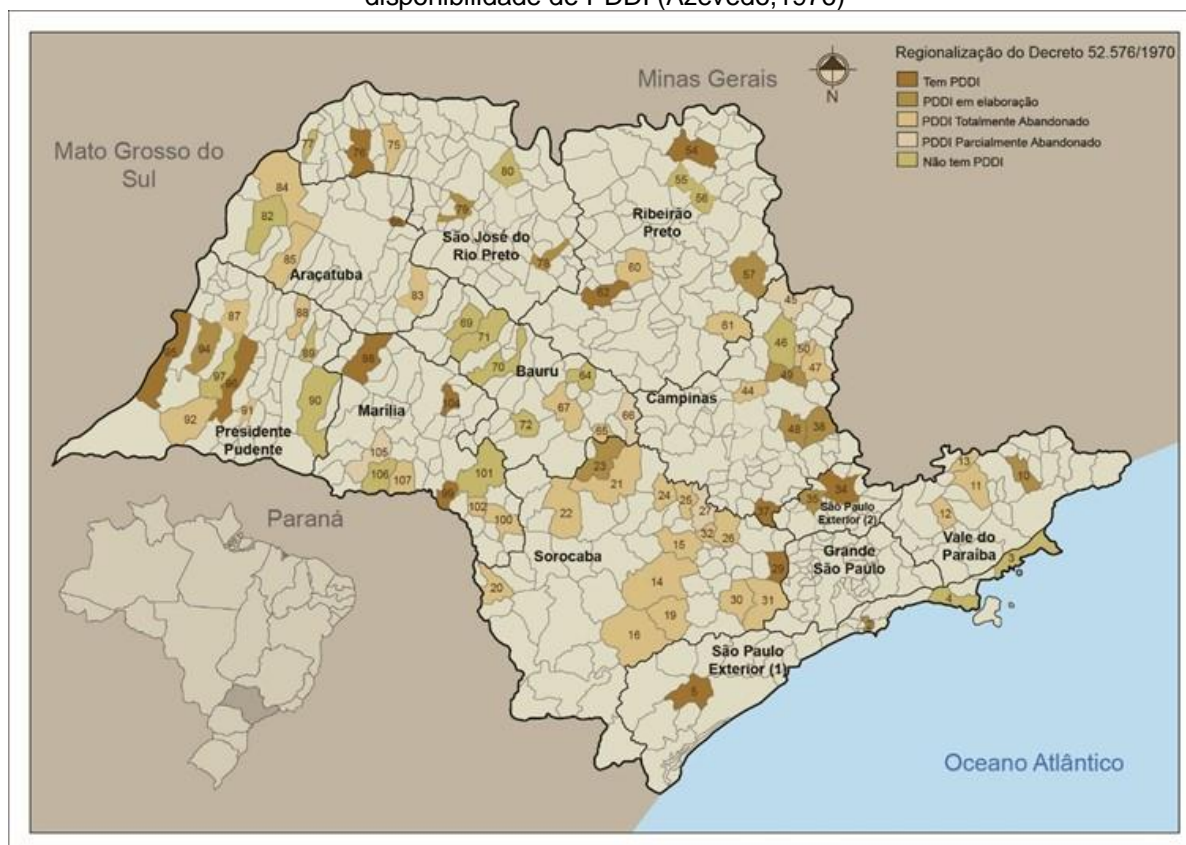
Interessa-nos os municípios representativos da indústria, sua distribuição no território paulista, que mais respondem à representatividade industrial ou que se mantêm nas décadas de 1950/1960/1970 na primeira posição em relação ao seu valor absoluto.

Justificamos ainda que outros municípios apresentam relativa importância no valor de Produção Industrial (VPI) e possuem planos, (como é o caso de Jundiaí, Diadema, dentre outros) mas não foram selecionados para compor nosso quadro direto de estudo de casos uma vez que, dentro da lógica regional, esses municípios são polarizados pelas sedes regionais, especialmente quando se estabelecem com estes em rede constituindo a chamada 'hinterlândia', estabelecida pelas redes regionais onde as cidades de menor porte são polarizadas social e economicamente por aquelas de maior porte (CORRÊA, 2006).

A partir daqui, tomamos contato direto com todas as fontes primárias, verificando como se estabelece ou incide a questão da indústria, para cada um dos casos, estabelecendo ainda um parâmetro com a inserção regional destes municípios, bem como sua relação com o sistema de circulação implantando ou em formação no período estudado.

Elaboramos ainda, um mapa dos municípios estudados por Azevedo (1976), com PDDI, e não representativos da indústria 1950 a 1980 (SELINGARDI-SAMPAIO, 2009), localizando-os geograficamente no estado de São Paulo e verificando sua aproximação e possível relação com os municípios de considerável VPI, a fim de certificarmos se não deixamos algum município de notável importância.

Mapa 3.36 - Localização e identificação dos municípios não industriais (1950 a 1980) e com disponibilidade de PDDI (Azevedo, 1976)



Fonte: Desenho da autora a partir da regionalização administrativa estabelecida pelo Decreto nº 52.576, de 1970; sobre base do IBGE (1970).

Este quadro dos municípios não industriais (1950 a 1980) e com disponibilidade de PDDI (AZEVEDO,1976) foram de nosso interesse na medida em que passamos a nos questionar sobre os interesses ou fatores que instigaram a elaboração de seus planos, senão a questão da indústria. Uma provável hipótese secundária poderia ser o fato de que tais planos possam não ter um estudo estruturado sobre a questão da indústria em seu diagnóstico, contudo podem ter esse vislumbre em suas propostas e diretrizes. Questionamos o que teria orientado ou motivado as ações do planejamento urbano e a relação do PDDI, em municípios sem expressividade industrial, levando inclusive à nossa questão central desta tese: qual o vínculo entre a indústria e os PDDIs?

Conforme verificamos no decorrer deste capítulo, nossas referências apontam que ao longo dos anos 1960/1970 ocorrem grandes transformações no espaço sob o formato das aglomerações das atividades econômicas, com reflexos notáveis no desenvolvimento industrial e consequente na infraestrutura viária (rodoferroviária).

A elaboração do quadro dos municípios, cruzando dados das amostras de Azevedo (1976), leitura preliminar de alguns PDDIs (fonte primária), acrescentado ao estudo das regionalizações, observando o vínculo industrial que estes municípios estabelecem, sua estruturação com o sistema de circulação (rodoferroviário) e aprofundamento da bibliografia selecionada, nos permitiu, realizar o procedimento de escolha.

CAPÍTULO 4 - PLANOS DIRETORES DE DESENVOLVIMENTO INTEGRADO E SUA RELAÇÃO COM A INDÚSTRIA PAULISTA

Particularmente no caso de São Paulo, o processo de metropolização guarda íntima relação com o processo de desconcentração industrial que expandiu e intensificou a industrialização do entorno metropolitano e, ao mesmo tempo, reafirmou a primazia de seu núcleo: a cidade de São Paulo, centro, por excelência, da gestão do capital. (LENCIONI, 2011, p. 133).

Partimos para a análise documental dos casos selecionados, tratando diretamente os planos elaborados entre as décadas de 1960/1970 com financiamento do SERFHAU. Reforçamos nossa intenção de estudar os planos diretores destacando pontos relevantes da sua metodologia, diagnóstico e diretrizes, no sentido de checar nossa hipótese sobre a prioridade de financiamento para os municípios industriais ou em processo de industrialização, visando a fortalecer o estabelecimento de parques ou distritos industriais, com interesse na compreensão dos vínculos com a estruturação da rede urbana e a valorização dos eixos viários, em âmbito regional, considerando o limite regional incorporado pelo decreto nº 52.576/1970.

A leitura direta das fontes documentais, longe do objetivo de proceder à análise comparativa entre planos e verificar quais municípios implementaram determinadas diretrizes e propostas, nos permitiu palpar as especificidades e as prioridades que o plano considera em cada município, além de verificar se os planos selecionados e analisados espelham e desdobram diferenças e semelhanças em relação às questões investigadas, observando em que medida os PDDIs financiados pelo SERFHAU estiveram vinculados ao fortalecimento dos parques industriais de alguns municípios paulistas, em função do fortalecimento do eixo da industrialização após 1930.

Ensejamos uma análise que ilumina a metodologia proposta e que busca nos planos, no diagnóstico, nas diretrizes, nas orientações e outras proposições tratativas referentes à formação ou estruturação da indústria, o fortalecimento dos parques industriais, investigando possíveis vínculos com a estruturação da rede urbana, cujo adensamento se deve em grande parte à expansão dos sistemas de circulação (sobretudo o rododiferroviário), em âmbito regional, atentando para as especificidades de cada município estudado, sempre amparada na leitura do plano e documentos complementares.

O trabalho de leitura das fontes documentais, principalmente os planos diretores, bem como a legislação trabalhada na análise dos casos, se orientou pela interpretação atenta e profunda dos documentos, buscando compreender suas narrativas com um distanciamento em relação à época em que foram formulados. Essa postura se alinha à nossa proposta de revisão historiográfica, ou seja, analisar as fontes com uma mirada vinculada à nossa

hipótese, sem pré-conceitos em relação aos discursos amplamente difundidos pela historiografia já constituída.

Para sistematizar, com essa postura, a leitura dos planos, objetivando explorar as questões estudadas, o roteiro de análise foi estruturado com base nos seguintes elementos de interpretação:

1) Verificação sobre a efetiva aprovação legislativa municipal das propostas em uma lei do plano e seus desdobramentos em outras peças legais complementares.

2) Análise das características da estruturação da peça técnica elaborada com as propostas e diretrizes.

3) Análise das características da peça - ou peças - legais resultantes da aprovação legislativa municipal.

4) Verificação e análise do quadro técnico que participou da elaboração do plano, suas características - equipe local ou consultoria contratada - e composição.

5) Identificação das orientações sobre a implantação de parque ou distrito industrial e sua relação com a proposta de zoneamento, se desenvolvida.

6) Particularmente em relação a parques ou distritos industriais, verificação sobre a elaboração de lei específica.

7) Verificação sobre o tratamento dado à habitação social, identificando como comparecem as propostas de novos assentamentos de moradia na proposta de zoneamento, se desenvolvida.

8) Identificação das propostas para a expansão urbana e seu vínculo com os temas da indústria e da habitação.

9) Verificação de questões específicas para cada município.

Para a leitura dos planos, como recurso para a sua explanação, foi importante proceder ao cruzamento com análises em fontes secundárias, utilizando cartografia já elaborada, quando necessário, de forma a complementar e ilustrar nossas análises, com a produção de novos mapas quando necessário.

Quando da seleção dos casos, como já indicado no Capítulo 3, empenhamo-nos em priorizar os municípios com plano que exercem certa hegemonia sobre sua área de polarização e que receberam as primeiras concentrações industriais, como Bauru, Campinas, Ribeirão Preto, São Paulo, Sorocaba e as do Vale do Paraíba, com relevância para São José dos Campos e Taubaté.

Além desses municípios, foram incluídos outros polos que contribuem para a compreensão dos processos de interiorização da indústria e do planejamento local e regional, como já definido, metodologicamente, no Capítulo 3 desta tese. Aqui estão os casos dos municípios da franja pioneira ao oeste paulista, especialmente aqueles de menor porte, uma

vez que esta porção do território do estado passou a ter seu solo produzido e reproduzido a partir do século XX, com base nas atividades agrícolas, responsável pela formação de uma rede urbana que se intensificou posteriormente com o comércio e a indústria e, por isso, entendemos que tal porção territorial, carece de um maior aprofundamento. Reforçamos que no oeste paulista, apesar de sua forte economia agrícola, vários municípios tiveram seu desenvolvimento voltado para as atividades industriais (muitas vezes iniciadas pela agroindústria), que influenciaria, mais uma vez, o desenho desta região.

A construção analítica dos planos está guiada pelo objetivo primordial de compreender o papel estruturante do SERFHAU no estado de São Paulo e sua orientação para a questão industrial nos municípios onde os PDDIs foram propostos. Assim, não deixamos de fora os municípios da RMSP pela sua representatividade na indústria, e sua propensão ao estabelecimento do planejamento e disponibilidade de PDDI.

Metodologicamente e visando sistematizar as análises de forma escalar e compreendendo o processo de interiorização tanto das atividades industriais, quanto das ações do planejamento ao nível local e regional, iniciamos nossas análises pela metrópole paulista, tratando o município de São Paulo como caso referência (considerando uma série de estudos amplamente reconhecidos na historiografia do planejamento do período), selecionando alguns municípios da RMSP e, posteriormente, passando para as demais regiões administrativas do estado vigentes no período delimitado.

Enfrentamos, assim, após organização dos critérios de seleção a análise dos 20 casos (sendo o caso referência de São Paulo e 19 casos selecionados), tendo como aporte teórico a densa bibliografia até aqui estudada, as questões levantadas e as análises já realizadas, tratando o planejamento urbano e os PDDIs financiados pelo SERFHAU no sentido de entender a grande produção do planejamento durante a vigência do SFH/BNH/SERFHAU até o final da década de 1970.

A grande onda de planos diretores elaborados nas décadas de 1960 e 1970, sobretudo para as cidades grandes de médias, predominantemente com vínculo de financiamento com o SERFHAU, foram alvos de várias críticas, como sinalizamos no Capítulo 02, na análise historiográfica e estabelecendo um diálogo entre autores e até mesmo, elaboradores destes planos no período indicado, inclusive, como nos coloca Feldman (2005a) que estes planos ainda carecem de uma leitura menos simplificada e mais aprofundada.

Apesar das críticas que recebe, a elaboração de tais planos transita entre o saber e o fazer. O saber urbanístico vem a partir das mãos que o desenvolve, muitas vezes por profissionais que de alguma forma estiveram presentes no processo de construção do saber urbanístico. Quanto ao fazer, este pode ser o cerne das críticas tendo em vista se em grande parte dos casos havia incompatibilidade entre o diagnóstico realizado, as diretrizes propostas

e a realidade local já que os municípios contratavam equipe de profissionais externos à administração e que estavam desconectados com as problemáticas enfrentadas, especialmente relacionadas às dinâmicas espaciais. Acreditamos que os planos não foram apenas uma sistematização metodológica de temas inerentes ao urbano, mas um recurso cuidadoso de se aliar planejamento e desenvolvimento urbano.

[...] o processo de planejamento não se confunde com seus produtos (planos, programas e projetos) e deve ser entendido conforme uma perspectiva sistêmica, desdobrando-se em fases interdependentes, como sejam, a do conhecimento da realidade ou da situação, a da decisão a da implantação de seus produtos e da sua avaliação crítica corretiva.” (ALVES *in* EMPLASA, 1980, p. 14).

[...] com a evolução e expansão da sociedade industrial nos últimos tempos, os problemas urbanos tornam-se extremamente críticos, exigindo indispensáveis alterações jurídico-institucionais de grande envergadura. Confirma-se de modelo irretorquível, a necessidade da ação estatal direta e indireta para ordenar e conduzir racionalmente os processos socioeconômico nos grandes aglomerados urbanos visto serem os principais e mais dinâmicos centros da produção industrial moderna. [...]. (ALVES, *in* EMPLASA, 1980, p. 13).

Cabe destacar que, embora abordemos os planos e a legislação vinculados ao planejamento urbano na capital paulista no período recortado, utilizamos, em boa medida, os próprios planos para reconstruir o histórico do processo de urbanização da capital já antecipando, por vezes, sua própria análise.

4.1 O município de São Paulo como um caso referência: perspectiva histórica e o processo de planejamento integrado

A estratégia de escolha do município de São Paulo como caso referência reflete não apenas a importância de escala, mas a função que a metrópole exerce sobre todo o território paulista (e em demais estados, especialmente em seus confrontantes diretos, e até, sobre o país), numa dinâmica única para o período delimitado, e que implica em dimensões que conduzem este estudo para uma compreensão das questões aqui propostas. São Paulo é referência histórica e historiográfica e, nesse sentido adotamos a estratégia de recorrer ao uso de fontes primárias e secundárias para compreensão do processo de planejamento, entendendo toda a sua complexidade estrutural, na forma de Bresciani (1990), em que considera que o processo de reflexão sobre a cidade se desdobra sobre múltiplas formas. A reconstrução do processo de planejamento urbano da capital paulista - inclusive considerando sobre suas áreas adjacentes - se faz aqui a partir da realidade urbano-industrial, até o

momento em que a desconcentração industrial se mostra iminente, reforçando a lógica de sua interiorização pelos eixos da infraestrutura rodoferroviária.

Para isso, historicamente este caso se apoia na leitura direta nas fontes documentais primárias: Plano Urbanístico Básico de São Paulo (PUB) de 1969; Plano Diretor Desenvolvimento Integrado (PDDI) (lei nº 7.688 de 30/12/1971); Relatório Final do Projeto de Implantação do PMDI- Plano Metropolitano de Desenvolvimento Integrado 1972-1974 (Volumes I e II), a Lei nº 7.805/1972, que “Dispõe sobre o parcelamento, uso e a ocupação do solo do Município, e da outras providências”, sendo tais documentos são importantes para reconhecer o processo de planejamento na escala regional, além de constituir apoio para a compreensão histórica.

A contribuição historiográfica sobre o processo de planejamento em São Paulo se apoia em Feldman (2005a), que reconstrói o urbanismo paulistano de 1947 a 1972, com particular interesse na institucionalização do planejamento, já que São Paulo estava na vanguarda das transformações do parque industrial brasileiro. Os trabalhos de Santos (1979; 2013) e Villaça (2005), especialmente, dentre outros, serão incorporados para construção do panorama historiográfico. Considerando a questão locacional da indústria, bem como tratativas, no caso de Villaça, sobre o PDDIs, serão incorporadas as leituras de trabalhos de geógrafos que auxiliam na compreensão das repercussões dos processos de desconcentração industrial no bojo da interiorização da indústria paulistana, em que as atividades industriais vão produzindo novos espaços para a sua concentração, contribuindo para a intensa urbanização que nos anos 1970 mostra suas características na maioria das cidades interioranas, sobretudo, nas médias, particularmente em áreas adjacentes aos limites do município de São Paulo.

Valoriza-se o papel da indústria e o crescimento demográfico como elementos que estiveram ligados à redefinição da estrutura urbana da metrópole em todos os seus aspectos, (físicos, econômicos e sociais) levando a urbanização intensa no período estudado. A metrópole paulistana se consolida como o local da concentração econômica, demográfica e de serviços e certamente, de problemas que, por sua vez, resultam desta dinâmica cujo percurso se inicia adensa na virada do século XIX para o XX, chegando aos anos 1970 quando a indústria metropolitana irradia suas atividades, que já não se concentram na capital, para uma escala que é considerada como a “macro metrópole paulista” (LENCIONI, 1995, 2011 e 2015; NEGRELOS, 2005), buscando novas localizações, sobretudo, no interior do estado de São Paulo, agregando as cidades médias, reforçando a necessidade de investimentos em obras viárias e de uma organização de suas estruturas urbanas através do processo de planejamento, sobretudo com financiamento do SERFHAU, que também se interioriza acompanhando a tendência da desconcentração da indústria.

Abre-se um parêntese aqui para destacar que o termo ‘cidades médias’ foi a princípio utilizado em 1970, no período militar, sob a ótica do “ordenamento territorial que tinham como objetivo conter a intensa migração em direção às metrópoles, bem como incentivar a criação de novos polos de desenvolvimento em regiões periféricas”. (SOARES; MELO, 2010, p. 232). Deve-se considerar que, naquele momento, o fator populacional como elemento de definição para tal qualificação, considerando em tela, o seu tamanho, limitando o termo cidade média, à cidade de médio porte. Contrariando esta premissa, Santos (1993) apontava para a dificuldade de se considerar uma cidade média tão somente pelo seu aspecto demográfico.

Nesta vertente, Sposito (2010) afirma que as cidades médias são aquelas que exercem uma função de “intermediação no âmbito de sistemas urbanos simples ou complexos, o que as distingue das ‘cidades de porte médio’, que são aquelas, assim classificadas, em função de um dado tamanho demográfico [...]”. (SPOSITO, 2010, p. 52, aspas no original).

Durante a década de 1970, no período militar, foi criado o CPM (Programa Cidades de Porte Médio), partindo “de uma política pública empreendida pelo governo federal para implementar o planejamento urbano e o planejamento regional na escala nacional” (NUNES, 2020, p.3). Entre 1976 e 1986 este programa sofreu modificações em função das alterações na estrutura urbana nessas cidades médias, ocorridas em decorrência das migrações internas brasileiras. Tais modificações ainda se deram como resposta aos estudos sobre a questão urbana que se estabelecia na esfera federal, e ainda pelo fato destes municípios de porte médio representarem “solução para os problemas macroeconômicos, originários dos grandes investimentos estatais e das crises internas e internacionais”. (NUNES, 2020, p. 3).

Mas, retomando a questão da tendência da desconcentração da indústria, compreende-se aqui a irradiação industrial para o interior do estado, num primeiro momento a Região do Entorno Metropolitano (SELINGARDI-SAMPAIO, 2009) alcançando municípios num raio estimado de 150 Km a partir da capital, posteriormente incorporando a área mais central do estado, buscando áreas do oeste paulista, incluindo zonas de fronteiras agrícolas, de ocupação mais recente, como se tem confirmado neste trabalho através dos estudos de Monbeig (1984).

Nesse sentido, a metrópole paulistana é aqui referência porque dela partirá a irradiação industrial para todo o estado, com um sistema de circulação capaz de estruturar e intensificar uma rede urbana vinculada aos padrões das atividades com destaque para as industriais, com raízes na agricultura, com destaque para a economia cafeeira, considerando que, todo o cenário onde se configura a nova realidade urbana-industrial, sobretudo na capital paulista e grande parte do estado de São Paulo, se processa através de uma dinâmica vinculada à capitalização da agricultura reverberando na lógica do desenvolvimento desigual

e combinado, imbricado nas relações novas nos contextos arcaicos e pela reprodução de relações arcaicas no novo. (OLIVEIRA, 2003; RIZEK, 2019, p. 232).

É igualmente, bastante peculiar a posição da Grande São Paulo no contexto econômico do país, onde ocupa a posição de polo de desenvolvimento mais destacado. Não obstante, careceu sempre a região, desde os primórdios de seu povoamento, de condições que apontasse a uma perspectiva mais ampla de expansão econômica. Não só os solos em seu interior deixavam de apresentar características adequadas ao uso agrícola, como também, a ocorrência de jazidas minerais se revelava escassa, esgotando-se aos poucos anos de exploração. Parece dever-se, numa grande medida, à posição geográfica ocupada pela Região e algumas características isográficas de seu sítio, a origem de sua dominância e de sua impostação como polo de desenvolvimento. (PMDI, 1972, v. 1, p. 2).

Comprova-se também importância dos eixos de circulação no processo de penetração econômica, nos estudos empreendido pela SAGMACS denominado Pesquisa da Estrutura Urbana da aglomeração paulistana (SAGMACS-1958), que reitera que:

A expansão do café pelo interior do estado determinou a construção de estradas de ferro, que forma as grandes vias de penetração e de união entre a capital e as novas cidades. A irradiação da capital tornou-se mais importante e dinâmica com o aparecimento das rodovias. [...] constitui ela um grande fator de irradiação regional da Capital. (SAGMACS, 1958, p. I-84).

Observa-se ainda que “a influência de São Paulo cresce rapidamente ao longo de suas ferrovias e rodovias”. (SAGMACS, 1958, p. I-22). São Paulo concentra proliferação de atividades financeiras, comerciais. (SAGMACS, 1958, p. I-23), como é comum de se ver nas cidades capitalistas.

A “Grande São Paulo”, como foi denominada até sua transformação institucional em Região Metropolitana de São Paulo (RMSP), tem sua estrutura urbana com origens na “poli nucleação que serviu de apoio ao processo de colonização e penetração para o interior do continente na época do primeiro povoamento do Brasil” (PMDI, 1972, v. 1, p. 21). Até o final do século XIX seu processo de desenvolvimento foi bastante lento, mas a partir da “implantação das ferrovias que conectavam São Paulo e Rio de Janeiro às zonas interioranas de produção cafeeira e ao porto de Santos, é que alguma transformação começa a se verificar na estrutura urbana da Região”. (PMDI, 1972, v. 1, p. 21). Na virada do século o volume populacional da Grande São Paulo já mostrava significativa expressividade fazendo com que a própria São Paulo se destacasse em relação aos demais núcleos regionais. Neste período tem início o processo de retalhamento das áreas periféricas rurais visando incorporação ao tecido urbano através de loteamentos que expressavam a principal forma de expansão física nesta Região.

O crescimento da população regional, que acompanhava o processo de industrialização, orienta uma nova conformação do uso do solo levando à constituição de

corredores industriais desenhando as localizações da indústria linearmente estabelecidas a partir dos eixos ferroviários (assim como os corredores comerciais se estabeleciam ao longo das linhas de transporte coletivo) que, além do deslocamento de insumos, ainda permitia uma relação próxima ao porto de Santos: “a rede viária básica que serve aos organismos urbanos em expansão da Região é constituída pelas vias radiais que, partindo da área central se dirigem às grandes rotas de penetração inter-regional já estabelecidas no tempo da colonização”. (PMDI, 1972, v. 1, p. 22).

São Paulo se definia como uma expressiva centralidade em relação aos demais núcleos existentes no seu entorno e o processo de urbanização regional se intensificava. Numa etapa posterior, o efeito desta polarização de São Paulo vai mostrar sua face no processo de aceleração da expansão urbana, alterando a estrutura urbana mediante a implantação de novos loteamentos e ampliando os corredores comerciais já existentes.

Fator novo inserido neste contexto são os já citados corredores industriais definindo as novas localizações da indústria, agora se difundindo ao longo das rodovias abertas no período pós-guerra, intensificando o crescimento regional. Este crescimento demanda infraestrutura e equipamentos sociais; saneamento, transporte e comunicação eram alvos de críticas, em função da priorização dada ao setor da energia elétrica para suprir as demandas populacionais e de seu parque industrial pela produção das usinas de Santana do Parnaíba e Cubatão, o que não se rebatia no abastecimento de água, apresentando a região uma situação bastante crítica.

Segundo o Relatório do projeto de Implantação do PMDI, 1972, V. 1, (p 29/30), na questão da infraestrutura o problema dos transportes era naquele momento aquele que mais afetava o desempenho da região, que se dividia entre as demandas diretas da população e as das atividades econômicas, sendo que boa parte deste problema é reflexo da falta de modernização tanto dos transportes coletivos, quanto do sistema rodoviário regional.

Na transição dos séculos XIX e XX, os loteamentos proletários se expandiam em quantidade cada vez maior, nas áreas lindeiras às estradas de ferro. Até a Primeira Guerra Mundial a indústria se limitava à produção de bens de consumo e era composta predominantemente de fábricas de propriedade de grupos familiares. Durante a guerra diversificou-se a produção, duplicando o número de estabelecimentos fabris [...] O parque industrial continuava a se expandir pelas várzeas e terraços fluviais ao longo das ferrovias que encaminhavam a matéria-prima e receberiam os produtos diretamente das fábricas através de desvios, e constituem-se transporte eficiente para mão-de-obra. Quando os terrenos para implantação industrial começam a se tornar escassos na cidade, iniciou-se a suburbanização industrial, à qual logo sucedeu a suburbanização residencial. (ZMITROWICZ; BORGHETTI, 2009, p. 20).

A canalização do rio Tamanduateí permitia a drenagem de áreas alagadas da cidade que favorecia a passagem da estrada de ferro de propriedade inglesa São Paulo Railway o

que viabilizaria ligações entre o interior e o litoral de Santos, sobretudo favorecendo as atividades portuárias.

A partir do estabelecimento da ferrovia, as várzeas dos rios Tietê e Tamanduateí passaram a ser consideradas espaços secundários, materializados em uma promiscuidade de funções e formas, enquanto a “cidade”, o espaço primário, localizava-se do outro lado dos trilhos.[...] Os bairros industriais estabelecidos sobre as várzeas surgiram como espaços urbanos periféricos, fora do que então se considerava a cidade, lugares nos quais todos os tipos de funções indesejadas, atividades que não se encaixavam nos espaços primários, encontravam seu espaço. (BARBOSA, SOMEKH, DE MEULDER, 2020, n.p.)

A inexistência de legislação reguladora para uma previsão das localizações de uso e ocupação do solo, fazia com que as novas áreas parceladas da cidade rompessem com os limites municipais então estabelecidos, cujo desenho se orientava pelas barreiras à urbanização representadas pelas extensas áreas inundáveis formadas pelos rios Tamanduateí, Tietê e Pinheiros, exigindo investimentos em infraestrutura de transposição e acesso a todas as áreas do município. Assim, as novas áreas de habitação do início do século XX constituíam um conjunto ocupado que desenhava um sistema viário descontínuo, sem espaços de usos públicos para atividades recreacionais e pouca ou nenhuma infraestrutura, em contraponto com a implantação de loteamentos residenciais mais bem equipados, na área sudoeste da capital, destinados às classes de maior poder aquisitivo.

Na década de 1920 com a implantação da fábrica de automóveis da General Motors no bairro paulista do Ipiranga, e conseqüente aumento do número de veículos em circulação, passou-se a investir em obras de infraestrutura viária para circulação intermunicipal e interestadual.

Na década de 1920 a população de São Paulo era de 580 mil habitantes, chegando, na década de 1940, a 1,3 milhões e na de 1950 para 2,2 milhões de habitantes, considerando aqui a incorporação do município de Santo Amaro a São Paulo no ano de 1934⁴³. Este aumento populacional suscitou ainda a demanda por transporte público no município, passando as linhas de ônibus a estabelecer ligações de acessos às áreas loteadas distantes de forma complementar as estradas de ferro, viabilizando o acesso as áreas industriais.

A partir dos anos 1930 o sistema ferroviário suburbano, ainda que perdendo sua representatividade começando a dar lugar para o sistema rodoviário (SILVEIRA, 2007), perdendo um pouco de sua vitalidade, era operado por três ferrovias: FEPASA (Ferrovias Paulistas S.A.), Central do Brasil e a Santos-Jundiaí (pertencentes à Rede Ferroviária Federal

⁴³ A partir do decreto estadual nº 6.983 de 22/02/1935, onde fica expresso no Art. 1.º - Fica extinto o município de Santo Amaro, cujo território passará a fazer parte do município da Capital, constituindo uma sub-prefeitura, diretamente subordinada à Prefeitura de São Paulo”. Tal fato se deu após a inauguração do Aeroporto de Congonhas.

- REFESA). Mas deve-se considerar que neste momento, alguns lugares estão começando a receber a linha ferroviária, nela depositando esperanças de prosperidade, vinculada à expansão do café, como é o caso da EFA, a partir do trecho de São José do Rio Preto, seguindo no sentido da divisa com Mato Grosso do Sul, nas imediações do Rio Paraná:

Continuou a haver um paralelismo entre a distribuição geográfica da cultura cafeeira, a localização dos imigrantes e a expansão da rede ferroviária [...]. Ao mesmo tempo, a estrada e o caminho faziam sua aparição nas zonas pioneiras e, prolongando os trilhos, ajudariam a penetração. [...] (MONBEIG, 1984, p.197).

Em alguns casos, paralelismo, em outros, a perda da representatividade da estrada de ferro, onde a rodovia já começava a ser protagonista, ocorria no período a eliminação do sistema de bondes redirecionado as demandas para os transportes coletivos de ônibus urbano e interurbano e, nos anos seguintes, até a década de 1960, apesar da falta de modernização nesse sistema de transporte, tanto no que diz respeito à estrutura viária - ampliação das vias, quanto em relação aos investimentos em equipamentos como terminais, cujo planejamento carecia de centralização na escala metropolitana, considerando a elevada necessidade de recursos que implicava os investimentos no sistema. Cabe ressaltar que “A ferrovia, como meio de circulação, é datada e representa um momento técnico característico do capitalismo brasileiro”. (SPOSITO, 2015, p. 372).

Tendo em vista o alto nível de investimento público a ser realizado na região naquele momento, com efetiva atuação do Estado na distribuição dos recursos, mediante ações e competências de dentro da região, e não apenas nos transportes, mas em demais áreas da vida urbana, era necessário implementar sistemas de modernização, inclusive em relação aos equipamentos sociais. Contudo, há uma discrepância na distribuição destes investimentos uma vez que algumas localidades usufruem dos benefícios da legislação tributária nacional simplesmente por estarem em áreas contiguas a municípios com maior capacidade de investimentos em função de sua elevada produção, como os que sediam indústrias. Tal desajuste se expressa na consideração de que há municípios “dormitórios”, onde reside boa parte do conjunto de trabalhadores industriais que atuam nos municípios com concentração dessas atividades, num quadro de desequilíbrio de investimentos na distribuição das fábricas, bem como dos equipamentos sociais.

Santos (2013) indica que mais que uma capital industrial, São Paulo concentra um poder de decisão sobre sua região e estado, o que inclui, um transbordamento para outros estados.

São Paulo, metrópole brasileira, não tem o seu papel metropolitano definido por ser uma capital industrial, mas por ser uma capital relacional, o centro que promove a coleta das informações, armazena-as, classifica-as, manipulando-

as e utilizando-as a serviço dos atores hegemônicos da economia, da sociedade, da cultura e da política. Portanto, é São Paulo que absorve e concentra esse poder decisório. (SANTOS, 2013, p. 136).

Este controle ou concentração de poder permitiu ao município uma relação com seus municípios vizinhos permitindo a estrutura de uma rede urbana que se estabelece sobretudo a partir da desconcentração da indústria, que fortemente já havia se estabelecido na capital favorecendo um processo de intensificação da urbanização em áreas de sua região metropolitana e, ainda, em zonas então recentemente ocupadas, abarcando as franjas pioneiras (MONBEIG, 1984) de dinâmica agrícola, com a presença de uma rede de infraestrutura viária já existente, mas fragilizada.

[...] nos anos 1960, e sobretudo na década de 1970, as mudanças não são apenas quantitativas, mas também qualitativas. A urbanização ganha novo conteúdo e nova dinâmica, graças aos processos de modernização que o país conhece e que explicam essa nova situação [...] Quando da intensificação da urbanização, algumas áreas eram de antigo povoamento, servidas por infraestrutura antigas, representativas das necessidades do passado, e não respondendo, assim, às vocações do presente (SANTOS, 2013, p. 67).

As condições de deslocamento do ser humano, associadas a um ponto do território urbano, predominarão sobre a disponibilidade de infraestrutura desse mesmo ponto. (VILLAÇA, 2001, p. 23).

A posição de São Paulo permitia passagem de interligações naturais com o interior permitindo, sobretudo, uma articulação com os portos de Santos e São Sebastião, e por isso São Paulo comportava como “polo de intercâmbio e articulação regional dominando amplo espaço macro-regional em expansão” cujo comportamento iria se repetir ao longo da história da metrópole. (PMDI, 1972, v. 1, p. 15).

“São Paulo espraiou-se através de antigos cominhos rurais que ligavam pequenos núcleos habitacionais esparsos” (ZMITROWICZ; BORGHETTI, 2009, p. 10). Por volta dos anos 1930 a condição de país agroexportador se articula à industrialização cujo processo estrutural impõe um novo modelo de urbanização exigindo articulação e unificação de um mercado nacional, que se daria pela ampliação e criação de vias de transportes consolidando uma rede urbana que se estenderia nas escalas regional e nacional.

Predominantemente concentradas na região Sudeste, em função de sua vantagem locacional, atraía, principalmente para São Paulo e Rio de Janeiro, a partir dos anos de 1940, fortes fluxos migratórios, provocando uma intensa redistribuição espacial da população e, ao mesmo tempo, a diminuição de população em determinadas regiões.

Em pouco mais de 20 anos, São Paulo quadruplica sua população, em função, da convergência de correntes migratórias internas motivadas, em grande parte, pelo

desenvolvimento econômico na área de abrangência da Grande São Paulo, cujo resultado aprofunda a defasagem entre os serviços oferecidos e as necessidades da população. Considerava-se necessário estabelecer um equilíbrio entre elementos da tríade desenvolvimento-população-serviços urbanos, visando atender às necessidades urbanas e sociais não apenas buscando a implantação de serviços com qualidade do atendimento. O que ocorria, no entanto, era o intenso e acelerado processo de metropolização gerando as mazelas pela então economia industrial, que se imprimia na estrutura urbana de todos os municípios metropolitanos com particular magnitude em São Paulo.

Há que se considerar que o mesmo fenômeno de alteração das estruturas urbanas da capital também pode ser mais tarde verificado a partir dos processos de desconcentração e interiorização da indústria metropolitana, refletindo, inclusive, nas suas áreas adjacentes e, posteriormente, avançando em direção às áreas mais centrais do estado e para todo o território paulista.

Assim, desde os anos 1930 a industrialização é impulsionada e a sua dinamização posterior foi associada à implantação de grandes indústrias de base e automotiva. No final dos anos 1950 a concentração das atividades industriais conferia à Grande São Paulo uma participação em 72,9% do total estadual, ocupando desta forma, também o número de pessoal ocupado na indústria e este desenvolvimento de base industrial faz da Grande São Paulo um espaço de polarização de serviços elevando o percentual de participação da região nestas atividades, produzindo um diferencial positivo de oportunidades e renda na região em relação às demais áreas do país, agravando o processo de migrações internas. Tal fato levaria a transformações profundas na rede urbana uma vez que “o grau de urbanização da população estadual passou de 0,44 em 1940, a 0,62 em 1950 e 1960, 0,79 em 1970 e na medida em que o diferencial de crescimento dos núcleos de porte médio e superior passou a vantajar-se significativamente em relação aos de menor porte” (PMDI, 1972, v. 1, p. 15).

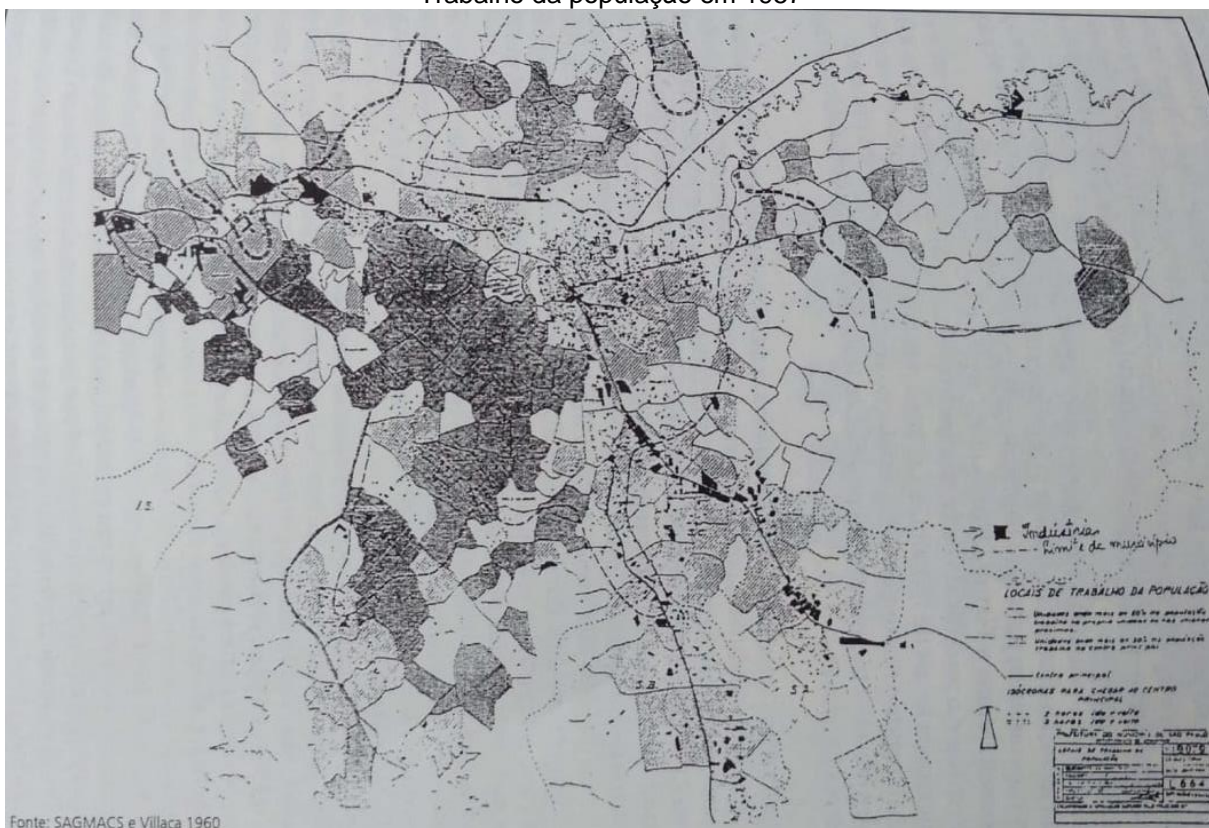
Assim a urbanização se processa no Estado, no período de 1940/1960, e paralelamente ocorre uma relativa estagnação dos núcleos menores (de 10.000 hab.), aumento da participação dos núcleos de médio porte (entre 10.000 e 100.000 hab.); elevada participação dos núcleos de grande porte (100.000 a 1.000.000 hab.) e participação mais ou menos constante do núcleo na Capital. No período de 1960/1970, a região ocupa exclusiva posição acomodando mais de 57% da população de todo o estado “desadensando a rede urbana estadual, reconcentrando sua população em núcleos de maior porte”. (PMDI, 1972, v. 1).

Há que se considerar que, por outro lado, a rede urbana se fortalecia mediante a necessidade das trocas de mercadorias, produtos, informações, dentre outros fatores, entendendo que o fortalecimento desta rede, não era exclusivo dos deslocamentos das

populações pelas transições migratórias, recorrentes no período. A situação demográfica em crescimento, somada ao movimento de concentração industrial, podem ser considerados fatores de vitalidade constante na região, levando-a a polo de desenvolvimento e conferindo um novo desenho de suas estruturas urbanas.

Em relação à estrutura urbana do município de São Paulo, Villaça (2001) analisa as reverberações da indústria em relação à reorganização deste espaço intraurbano, apontando as raízes do desenvolvimento industrial como fundamentais para a sua compreensão. Assim, o mapa das localizações da indústria no ano de 1957 elaborado pela SAGMACS analisado por Villaça (2001, p. 137) levando-nos à compreensão de que na metrópole paulistana, até a década de 1950, as indústrias estavam dispostas ao longo das linhas férreas, ressaltando que em direção a Campinas, por razões topográficas, as indústrias se instalaram de forma tímida, com esparsos núcleos residenciais, ao contrário do que ocorreu em direção a Santos. Com o fortalecimento da instalação da rede rodoviária, intensifica-se o aumento não somente demográfico, mas industrial em direção a Santos, e agora, com a Rodovia Dutra, passa-se a intensificar a forte concentração da indústria em Guarulhos, que atinge São José dos Campos e Taubaté, na região do Vale do Paraíba.

Mapa 4.37 - Área metropolitana de São Paulo: Localização da indústria e locais de Trabalho da população em 1957



Fonte: SAGMACS descrito por Villaça (2001 p. 137).

O fluxo entre São Paulo e Santos era intenso, dada a movimentação portuária de entradas e saídas de matéria-prima e produtos industrializados. Nesta dinâmica estavam vinculados os acessos ao país todo, por novas vias e a “indústria que antes privilegiava a direção de Santos, começou então a localizar-se também ao longo da via Dutra, a nova localização ‘próxima do Brasil’ (VILLAÇA, 2001, p. 138) ao longo da qual, se instalaram as indústrias automobilísticas (General Motors e Volkswagen) e outras indústrias de ponta, inclusive, trasbordando os limites oficiais da área metropolitana.

4.1.1 O planejamento integrado no município de São Paulo a partir da compreensão da industrialização e regionalização no estado

O desenvolvimento pelo qual a cidade de São Paulo esteve submetida desde o início do século XX exigia o direcionamento das futuras expansões e ocupações e a ideia de um plano ia nessa direção e vários planos diretores foram pensados para a capital do estado, ainda que, em boa medida não tenham sido implementados efetivamente, e “menos ainda foram aqueles capazes de assegurar um rumo e dar sentido ao desenvolvimento da cidade. Esta, ao longo de quatro ou cinco décadas, conhece diferentes tentativas de ordenar sua expansão, direcionar seu adensamento e racionalizar o uso de serviços públicos [...]” (ZMITROWICZ; BORGHETTI, 2009 p. 9).

O Estudo de um Plano de Avenidas para a Cidade de São Paulo⁴⁴ de Prestes Maia, em 1930, já era o vislumbre de uma organização formal às altas demandas por tráfego e acesso as diferentes localizações, sendo que era uma opção à esta estruturação. Para Negrelos (2021, p. 208), os anos 1930 “inauguram, no campo do urbanismo, a elaboração de planos viários, sendo a partir de 1938, com Prestes Maia prefeito (até 1945), que se iniciam as obras com base no Plano de Avenidas, por ele capitaneado e lançado em 1930”, com uma:

[...] extensão da implantação do modelo de loteamentos periféricos, promovidos por particulares, vendidos individualmente a famílias, geralmente de baixa renda, que se vêm movidas a investir seu dinheiro e sua energia física na autoconstrução de uma casa própria em lote distante e mal servido de infraestrutura e transporte público. (NEGRELOS, 2021, p. 208).

Esta expansão horizontalizada seguindo as intenções de Maia, e contrapondo o pensamento de Anhaia Mello, resulta ao que Negrelos (1998, p. 87), chama de “salto para a

⁴⁴ O primeiro plano de Avenidas de São Paulo data de 1911, pelo poder público, enquanto, se propunha, pela iniciativa privada, “desenvolver o subúrbio por meio de novos acessos ferroviários”. (ZMITROWICZ; BORGHETTI, 2009, p. 26).

periferia”. Para Anhaia Melo, sob a ótica do processo de planejamento, o crescimento da cidade de São Paulo deveria ser controlado.

Em meados da década de 1940, o poder público passa por reformas administrativas, buscando aperfeiçoar a máquina e descentralizá-la. Foi Criada a Secretaria de Obras e Serviços, que a partir de 1947 se tornaria a Secretaria de Obras com a integração de dois órgãos: a comissão orientadora do Plano da Cidade e o Departamento de Urbanismo; com esta nova estrutura foi elaborado o Plano Diretor de 1960 com publicação em 1961 no mandato do prefeito Adhemar de Barros.

Este Plano, organizado por Lodi em 1957, reuniu 3 elementos importantes e que deveriam proporcionar uma cidade hierarquizada e descentralizada: “a circulação (Engenharia), o plano de uso do solo (Lei)⁴⁵ e o Plano de Organização Funcional”. (FELDMAN, 2005a, p. 92), devendo ser materializados num sistema de vias expressas e no zoneamento como condição para definir o uso e a ocupação do solo. Vale destacar que Lodi, observa o “urbanismo viário”, de forma crítica, devido à sua presença maciça nos projetos quem vinham sendo desenvolvidos, como se observa em Feldman (2005a p.101).

No quadro do planejamento urbano paulistano, observa-se que no ano de 1950 foi elaborado um “Programa de melhoramentos públicos para a cidade de São Paulo”, cujo responsável pela elaboração foi Robert Moses, vinculado à empresa “International Basic Economy Corporation”, contratada para tal fim. Sobre o planejamento geral e obras públicas de São Paulo, Moses orienta:

a) uma planta e um plano de zoneamento, b) um sistema de artérias de tráfego, c) transporte coletivo, d) parques e praças de recreio, e) retificação do Rio Tietê e saneamento e urbanização das várzeas, f) engenharia sanitária e g) sugestão sobre métodos de financiamento para realização de obras e serviços públicos. (MOSES, 1951, p. 5).⁴⁶

Para Moses (1951, p. 5), “[...] do crescimento da cidade, surgiram os problemas comuns a todos os grandes centros”, daí a necessidade de organização e regulação do zoneamento e de código de ordenamento das construções que se apresentasse num caráter moderno, e sobretudo, de um plano urbanístico. Moses ainda declarava na introdução de seu relatório que “Os grandes melhoramentos planejados e executados em São Paulo, testemunham eloquentemente que não lhe faltam técnicos e administradores de primeira qualidade, dotado de imaginação e espírito de previsão, coragem e experiência” (MOSES, 1951, p. 5).

⁴⁵ Observar Lei nº Lei nº 5.261, de 4 de julho de 1957: zoneamento de São Paulo "Estabelece coeficiente de aproveitamento de lotes, densidade demográfica, área mínima de lote por habitação e área mínima de espaços livres, e dá outras providências. (Adhemar Pereira de Barros)

⁴⁶ Disponível em: <https://www2.urbano.ifch.unicamp.br/files/4e821b420f781.jpg>- acesso em 23 de abril de 2022.

Ainda na vertente do planejamento urbano, que antecede à década de 1960, destaca-se o estudo realizado pela SAGMACS, denominado “Pesquisa da Estrutura Urbana da aglomeração paulistana (SAGMACS, 1958); que buscou através de um diagnóstico que valorizava de forma profunda os problemas reais da cidade, valorizar as fragilidades e potencialidades dando ênfase e contribuições de programas voltados para a melhoria das condições da vida urbana, envolvendo a perspectiva histórica, estudo demográfico, e na sua 4º parte, esteve voltado para a compressão de “anomalias do tecido urbano da cidade (SAGMACS, 1958, p. IV-6) além de outras questões relevantes à compreensão da cidade. Voltam-se ainda para determinações territoriais com ênfase para as delimitações de perímetro e concentração da populacional e observâncias às infraestruturas possíveis.

Chama-nos a atenção que os estudos da SAGMACS apontavam já naquele momento que as localizações industriais já estavam estabelecidas não apenas vinculadas ao sistema ferroviário, mas também, às autoestradas e às obras de retificação de áreas de fundo de vale:

[...] as vias férreas haviam de terminado as maiores implantações industriais e criado uma linha preferencial que se alongou do cento para o oeste[...]” (SAGMACS 1958, V-12). Mas a retificação do rio Tietê e do Rio Pinheiros, por um lado, e a abertura das autoestradas, do outro, impõe-nos a escolha de novas zonas industriais, que uma vez preservadas, permitirão realizar na própria aglomeração um programa importante de crescimento industrial” (SAGMACS 1958, p. V-13).

O estudo realizado pela SAGMACS é aqui tratado como uma importante contribuição analítica da estrutura urbana paulistana, mencionada como um estudo que antecede os planos no período aqui estudados⁴⁷. Vale destacar que FELDMAN (2005a, p. 140), observou que o estudo da SAGMACS, realizado 16 anos depois dos estudos de Pierson⁴⁸ “abrangendo toda a cidade, [...] permite avaliar que as áreas atingidas pelo zoneamento em 1957, se restringiram aos setores da cidade com as melhores condições de planejamentos básicos [...]”, o que inclui demais obras de infraestrutura.

A intensificação da indústria, fomentou também a intensificação de demais atividades, sobretudo o comércio e serviços, muitas vezes orientando ou fortalecendo a formação de subcentros que se formavam nas áreas mais longínquas do centro, muitos deles populares (Santo Amaro, Penha, Lapa), implantados longe do centro urbanizado, e também longe da indústria, que empregava uma boa parte da população e na década de 1970, na zona sul de São Paulo notava-se um exorbitante crescimento da população pobre, e até miserável, da cidade, e conseqüente processo de segregação urbana que na verdade já vinha se

⁴⁷ Para aprofundamento deste estudo, sugere-se a leitura de Cestaro (2009).

⁴⁸ Donald Pierson (1942), na sua pesquisa intitulada “Habitações em São Paulo: Estudo Comparativo”, onde estuda bairros com a constituição de cortiço e bairros superiores, numa relação comparativa em relação à sua estrutura e infraestrutura.

desenrolando, mostrando um novo arranjo na estrutura intraurbana paulistana, numa disputa pelas pessoas por atividades, e localização (SANTOS, 1993; 1996), configurando o que Villaça nos coloca sobre a existência de dois elementos poderosos da estrutura urbana no Brasil e presente em algumas metrópoles (sobretudo na paulistana), os quais são: de um lado as zonas industriais e de outro, a região de concentração dos bairros de população de mais alta renda, e os demais elementos desta estrutura, interagem com estas duas. Ainda em relação ao espaço intraurbano paulistano, Villaça identifica que:

A história dos bairros da cidade de São Paulo pouco esclarece sobre os bairros e loteamentos populares[...]” (VILLAÇA, 2001 p. 117) no caso da capital paulista, “o setor industrial - ferroviário alterou a estrutura inicial bipartida, provocando, inclusive o desenvolvimento e a constituição de novos subcentros populares. (VILLAÇA, 2001, p. 130),

As barreiras formadas não apenas pelas ferrovias, mas também pelos rios, em muitos casos, levam não somente ao aumento do tempo de deslocamento, mas o seu custo até áreas mais centrais.

As áreas situadas além das barreiras são rejeitadas pelas classes de maior renda e seus terrenos passam a ter preço inferior ao daqueles localizados aquém das barreiras. São então ocupados por zonas comerciais e residenciais das camadas de renda mais baixa. Ao contrário, os terrenos aquém da barreira apresentam preços mais altos (mesmo que a iguais distâncias do centro da cidade) pois têm mais valor de uso. (VILLAÇA, 2001, p. 130).

Sem dúvida, na capital, a função industrial que orquestrou a expansão urbana da cidade onde suas principais áreas industriais seguiam o traçado das estradas de ferro:

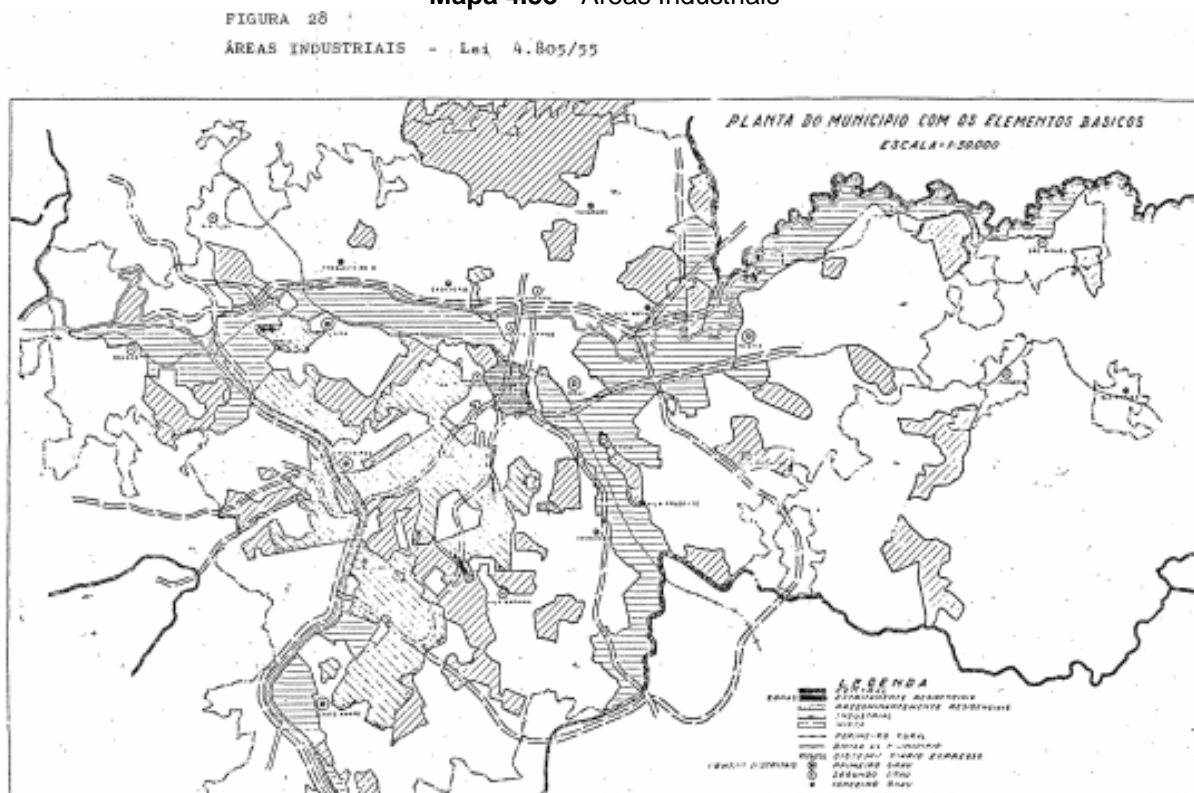
Brás, Belenzinho, Tatuapé, Comendador, Ermelino e São Miguel Paulista, ao longo dos trilhos da “Central do Brasil”; ainda o Brás, Pari, Mooca, Ipiranga, São Caetano do Sul e Santo André, acompanhando a Santos-Jundiaí”; Barra Funda, Água Branca, Lapa e Osasco, servidas tanto por esta via-férrea, como pela “Sorocabana”. (PETRONE, 1995, p.129).

Sendo justo, ainda reforçar que embora a indústria tenha impulsionado sobremaneira a expansão urbana e o desenvolvimento econômico da capital, outras atividades contribuíram para tal, retroalimentando a condição industrial da capital, que podemos destacar a sua evolução de sua função comercial sua condição política administrativa. Ao final de cada turno fabril, as ruas se enchem num dinamismo que trazia vitalidade também aos bairros, e aos corredores e pontos de comércio, fomentando a economia local dos sub centros já configurados.

Não era tão somente a facilidade de escoamento de mercadorias que faziam com que a indústria e a linha férrea flertassem. “O fato de terem as estradas de ferro aproveitado os vales, onde os terrenos podiam ser obtidos a baixos preços por não serem apreciados como

locais de residência, atraiu a instalação de estabelecimentos fabris” (PETRONE, 1995, p. 129 e 138) e assim, grandes espaços vazios continuavam a existir, separando as zonas mais densamente ocupadas, em plena cidade.

Mapa 4.38 - Áreas Industriais



Fonte: Revista Municipal nº 18 - março 1959 extraído de OSELLO (1983, p. 249).

Para Villaça a “simples observação indica que as grandes zonas industriais se desenvolveram ao longo das grandes vias regionais, inicialmente ao longo das ferrovias, depois também ao longo de rodovias”. (VILLAÇA, 2001, p. 135), o que é possível ser observado em São Paulo, Salvador, Rio de Janeiro, Porto Alegre e Belo Horizonte, interessando-se aqui, a primeira, pelos motivos já apontado. Segundo o autor, “São Paulo é a metrópole brasileira mais interessante para estudar a localização industrial. Tal fato se dá pela marcante presença da rodovia e ferrovia, implantadas com diferentes direções de orientação favorecendo as localizações industriais com o estabelecimento de vínculos com o sistema viário regional além da metrópole paulista ser a mais “desenvolvida industrialmente” (VILLAÇA, 2001, p.135) em relação às demais.

No plano social a região da Grande São Paulo passa a acusar acelerado processo de formação de favelas e alto déficit populacional. As aspirações urbanas e urbanísticas já mostravam sua face em todos os cantos da Região, sobretudo, na Capital, onde se concentrava a maioria da população migrada. Assim a demanda e desejo por equipamentos

em todos os níveis já se mostrava mais que uma necessidade, além de acesso viário, transporte coletivo, serviços de segurança, iluminação pública e doméstica, além de equipamentos sociais básicos de saúde, educação e qualificação profissional. Quanto aos equipamentos de saneamento, estes constituíam-se “em aspiração de segunda prioridade” (PMDI, 1972, v. 1, p. 20).

As áreas suburbanas, tem uma paisagem bem diferenciada, notando-se uma clara diferenciação entre a área fabril e a área residencial notando-se as “fábricas de maneira esparsa e ocupando áreas muito maiores, sem falar nos terrenos reservados para futuras ampliações. Surgem “vilas” operárias, que se instalam na própria área, urbanizada ou até mesmo na zona rural”. (PETRONE, 1995 p.129). A busca de novas áreas para fins industriais a um preço menor, e com proximidade a linha férrea, orientam a expansão periférica da cidade e contribui para a formação um espaço diretamente vinculado à capital, chamado de Região da Grande São Paulo:

[...] em torno da cidade de São Paulo e no presente século, desenvolveram se extraordinariamente alguns aglomerados urbanos, como Santo André, São Caetano do Sul, Santo Amaro e Osasco. Salvo Santo Amaro, cuja fundação remonta aos tempos Coloniais, todos eles se formaram nos últimos 60 anos; mas até recentemente, permaneceram mais ou menos estagnados. Graças notadamente ao desenvolvimento industrial, tais núcleos puseram-se a crescer nos últimos anos, em ritmo comparável ao da metrópole se bem que em menores proporções; suas áreas urbanizadas passaram a expandir se em direção à cidade de São Paulo, ao mesmo tempo que esta avançava também na direção daquelas. Hoje, praticamente já se encontraram essas “frentes” expansionistas; e tudo isso se deve notadamente às indústrias, instaladas simultaneamente tanto num como noutros. (PETRONE, 1995, p.132).

O ‘aumento’ industrial interfere de tal forma sobre a cidade, e no aumento da sua população e esta alteração se desdobra na estrutura e na paisagem urbana e leva à concretização da “Grande São Paulo”. No caso da sua porção intraurbana as indústrias se encontravam implantadas ao longo de seu tecido urbano, e não somente fixadas em localidade específicas:

Em São Paulo, não se formaram áreas tipicamente industriais, exclusivamente ocupadas por fábricas. Sendo o parque industrial paulistano caracterizado pelo predomínio de fábricas de tamanho médio e pequeno, destinadas principalmente à transformação, o que se presencia é a intercalação de estabelecimentos fabris no meio de residências proletárias e, conseqüentemente, o aparecimento de verdadeiros bairros mistos, industriais e residenciais a um só tempo. (PETRONE, 1955, p. 130).

Identificamos desta forma, que foi sem dúvida, a função industrial que orquestrou a expansão urbana da cidade onde suas principais áreas industriais seguiam o traçado das estradas de ferro.

Nos anos 1950, o Estado continua atuando diretamente na estruturação do setor industrial, através de ações como o Plano de Metas, fomento ao fomentar o desenvolvimento industrial, coma atuação do BNDE-Banco Nacional de Desenvolvimento. De acordo com Ianni, (1979, p. 172) “[...] O Programa de Metas corresponde a um desenvolvimento importante nas relações entre o estado e a economia capitalista no Brasil”, num momento onde “o setor industrial adquiriu preeminência sobre os outros setores econômico”. (IANNI, 1979, p. 163).

Ainda nesta década, o Estado passa a exercer um papel importante na estruturação do setor industrial e neste momento, o processo de substituição de importações implementando no país, se dava em grande parte, através de investimentos de capital estrangeiro, e este capital internacional passava a ser mais e mais poderoso no Brasil sendo predominantemente aplicado na Região Paulistana “devido a infraestrutura e economias de aglomeração existentes”. (SELINGARDI-SAMPAIO; MENDES, 1993, p. 2). Para Negri (1996), O incentivo à instalação de novos empreendimentos industriais especialmente no âmbito municipal, vinha por conta da concessão de terrenos, disponibilização de infraestrutura de acesso, saneamento privilegiando os distritos industriais. Sobre a provisão de infraestrutura direcionada à condição industrial, assim colocam:

No que concerne à atuação do Estado brasileiro, cabe destacar que este, fortemente centralizados pós 1930, criou as condições institucionais e as infraestruturas necessárias para a concentração industrial. [...] O Estado responsabilizou-se, ainda, pela construção de infraestrutura rodoviárias e de grandes usinas hidrelétricas. (SELINGARDI-SAMPAIO; MENDES, 1993, p. 1).

A hegemonia do estado de São Paulo sobre o cenário nacional, é endossada por um processo e de combinações históricas que comungam questões de ordem econômica, política, social, cultural e territorial, fazendo de São Paulo o maior reduto de riqueza do país.

A partir de um processo historicamente construído, vários fatores contribuíram para que a cidade de São Paulo se configurasse como a maior concentração industrial do país. Sua vantagem locacional em relação ao porto de Santos é talvez aquela que mais se destaca. Além disso, a convergência de linhas ferroviárias em direção à cidade, garantiam um ponto obrigatório de deslocamento do café, rumo a exportação, que ainda no final do século XIX, configurava a única via férrea com ligações inter-regionais. Outro fator preponderante é o papel que a cidade exerce como centro político e administrativo, além do contingente populacional formado em boa medida, por imigrantes⁴⁹ que representavam a grande oferta de

⁴⁹ Estudos da (SAGMACS, 1958) apontam que a população imigrante tanto estrangeira quanto de demais regiões do país, são responsáveis pelo “dinamismo da cidade de São Paulo [que] se nos revela como um fenômeno quase rigorosamente contínuo”. (SAGMACS, 1958, p. I-84).

mão-de-obra. Desta forma, até por volta dos anos 1970 muitas empresas desejavam se manter instaladas na cidade e sua Região, que represava o centro das decisões pelos motivos já explicados, mais uma vez “reforçando sua condição de maior centro de atração industrial do país”. (SELINGARDI-SAMPAIO, 2009, p. 173).

[...] a participação do município no conjunto da economia do Estado e do País, [...] já era de 40,4% da renda interna do estado e 13% da renda do País, em decorrência da forte concentração industrial. [...] a expansão industrial paulista, por sua vez, deve-se à disponibilidade de capital gerado pela economia cafeeira, à facilidade encontrada na integração de outros fatores de produção, como mão-de-obra, capacidade empresarial, água e energia, e à sua localização privilegiada. (PUB, 1969, p. 13).

Deve-se considerar que no final da década de 1960, o planejamento de São Paulo, então considerada uma das maiores metrópoles mundiais, de acordo com Ferrari e Pereira (1969), foi considerado como sendo que ainda “não mereceu um cuidado especial de seus administradores. Até hoje, as tarefas de planejamento da cidade estiveram a cargo do Departamento de Urbanismo, da Secretaria de Obras, assessorado por uma Comissão orientadora do Plano da Cidade, ambos criados em 1947”. (FERRARI; PEREIRA, 1969, p. 63).

Atualmente, porém, a estrutura administrativa da Prefeitura Paulista, indiscutivelmente, não é apropriada às funções de planejamento da metrópole que é hoje São Paulo e que possui os mais sérios e complexos problemas em seu desenvolvimento econômico, social, físico e institucional. (FERRARI; PEREIRA, 1969, p. 64).

A evolução econômica da capital paulista vem acompanhada pela tendência de reorganizar a estrutura urbana⁵⁰, através de propostas de planos, leis e decretos, que se iniciaram nas primeiras décadas do século XX, marcaram a história do planejamento urbano na capital que congrega os trabalhos de Anhaia Mello e o Plano de Prestes Maia. Cronologicamente, as formas de fazer planejamento na capital, perpassa o período democrático, adentando-se pelo período militar, reforçando que já em 1947, trazia uma proposta de anteprojeto de Lei Geral do Zoneamento, a elaboração do anteprojeto de Lei Geral de Zoneamento (1947; 1949); O projeto Geral e Lei de Zoneamento de 1952 (Projeto de Lei nº 267/52); O projeto Geral e Lei de Zoneamento de 1955 (Projeto de Lei nº 10.1679/1955); Plano Urbanístico Básico de 1968 e a proposta do PDDI; o Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado - PDDI de 1971; a Lei Geral de Zoneamento de 1972 regulamentada em 1973; e com projeto de Implantação do Plano Metropolitano de

⁵⁰ Villaça (1978, p. 10) entende por estrutura urbana “aquela determinada pelo arranjo territorial dos usos do solo urbano e o esquema de interações ou contatos diretos daí decorrentes”.

Desenvolvimento Integrado (1972/1974), com seu projeto parcialmente financiado pelo SERFHAU.

Feldman (2005a), quando reconstrói este período de 25 anos que separam a criação do Departamento de Urbanismo (e a criação do anteprojeto de lei de Zoneamentos em 1947), da Criação da COGEP (e a aprovação da lei geral de zoneamento de 1972), revela as “mudanças significativas que ocorreram no setor de urbanismo da administração municipal de São Paulo, entre 1947 e 1972”. (FELDMAN, 2005a, p.277).

É a partir dos anos 30, que se incorpora no planejamento brasileiro, a experiência americana, gestada no contexto da era Vargas, como nota, segundo Feldman (2005a), esta “longevidade da influência americana na estrutura e nas práticas no setor de urbanismo no Brasil” (FELDMAN, 2005a, p. 283), que se difundia sobretudo na capital paulista, cuja essência buscava a ideia de um plano de abrangência que permearia a escala regional. A criação do Departamento de Urbanismo permitiu a elaboração do Plano enquanto um processo que pressupunha diferentes etapas e o plano não seria a principal atividade deste Departamento, este de visão tecnicista, sendo que Plano deveria estabelecer estreita relação com o zoneamento, onde este último, era considerado indissociável do Plano e o desfecho, naquele momento, foi de que o zoneamento se efetivou de forma independente do plano.

Elaborado na década de 1950, o plano apresenta uma publicação datada de 1961 na gestão de Adhemar de Barros e tinha sua estrutura firmada em 3 partes: A primeira, voltada para um plano de circulação viária; uma segunda constando da Legislação de Uso do Solo e uma última, buscando uma reorganização da estrutura administrativa com a proposição de um ‘Departamento Autônomo de Planejamento. Feldman, ao estudar o zoneamento na capital, destaca alguns aspectos importantes que marcam seu processo de construção assim analisados: O zoneamento constrói socialmente São Paulo, se dá de forma experimental, sendo efetivamente aplicado “ao vivo” no espaço da cidade; além disso, ele se constitui como um saber do setor de urbanismo sendo exclusivo deste setor; é colocado como tendo um caráter não democrático e associado ao período autoritário em que foi aprovado; além de ser considerado rígido (FELDMAN, 2005a).

A elaboração do Plano que permearia todos os aspectos de vida urbana, passa a se viabilizar através das empresas de consultoria, na esfera privada, “a partir da criação do SERFHAU quando verbas federais passam a ser direcionadas para a criação de órgãos de planejamento local” (FELDMAN, 2005a, p. 279). O plano na verdade assume um papel secundário e o zoneamento assume seu lugar no controle, uso e ocupação do solo, resultando na criação da COGEP - Coordenadoria Geral de Planejamento, em 1972.

[...] o caráter tecnocrático do planejamento no Brasil não é, portanto, fruto do período autoritário que se inicia em 1964, como é por vezes interpretado de forma de forma imediatista, mas é introduzido nos anos nos anos 1930, implantado a partir dos anos 1940- e em muitas cidades, como no caso de São Paulo, em pleno período democrático - e se consolida nos anos 1960 e 1970. (FELDMAN, 2005a, p. 284).

Assim, mesmo compreendendo a importância de se estudar todo o processo de planejamento urbano na capital paulista, e valorizando os criteriosos estudos já realizados sobre o tema, busca-se aqui iluminar os planos que se desdobraram no período que interessa a este trabalho (a saber, 1964-1975) mais uma vez destacando a importância das ações progressivas e a inércia que estes têm sobre o período que os sucedem.

O iluminar os planos significa aqui, estudá-los com vistas para temas que interessam a esta Tese, sobretudo o tema industrial, o e a infraestrutura viária proposta no processo de planejamento neste momento na história da capital e sua área metropolitana, observando o quanto este planejamento valoriza as questões regionais e sua interiorização e sua relação com a distinção do parque industrial paulistano.

Destacamos o Plano Urbanístico Básico de São Paulo (1969), que teve como órgãos financiadores o Ministério do Planejamento e coordenação geral da FINEP - Financiadora de Estudos e Projetos com participação da United States Agency for International Development - USAID. O relatório do PUB (1969) foi elaborado num volume que compila temas de grande relevância, dividido em 6 partes com abrangência vinculada à questão viária, tratativas de uso do solo e desenvolvimento socioeconômico e administrativo da cidade.⁵¹ Uma síntese das condições do momento e perspectivas futuras, estão nos três primeiros itens que constituem o relatório: 1. Os problemas de hoje e o desafio de amanhã; 2. Principais objetivos; 3. Síntese das recomendações. Uma segunda parte, é constituída pelos itens 4. Análise do desenvolvimento; 5. O plano a longo prazo e 6. Programa a médio prazo.

Analisa-se o desenvolvimento urbano em médio e longo prazos, tendo o cuidado de demonstrar importantes áreas da ação pública, formadas pelo desenvolvimento social, circulação, transporte, serviços públicos e administração urbana, temas devidamente otimizados no Plano Urbanístico Básico. Os 6 Volumes são assim chamados: V. 1 - Desenvolvimento físico e socioeconômico; V. 02 - Desenvolvimento Urbano; V. 3 Desenvolvimento social; V. 4 - Circulação e transporte, V. 5 - Serviços Urbanos e V. 06 - Administração pública.

⁵¹ O PUB também é estudado por Negrelos (2021, p. 320), no âmbito da análise dos conjuntos da COHAB-SP, vinculados ao “processo de planejamento municipal”.

O Plano Urbanístico Básico pode ser entendido como aquele que mais completamente realiza o modelo de Plano que vinha sendo preconizado por Anhaia Mello desde o final dos anos 1920: um plano que resulta de exaustivas pesquisas, que abrangem todos os aspectos da vida urbana, e se estendem além dos limites da do município, e envolvem a região metropolitana. (FELDMAN, 2005a, p. 237).

O PUB trazia em seu diagnóstico uma posição muito clara nas relações do conjunto das transformações que a cidade estava submetida, apontando para fatores que determinavam estas mudanças e seu processo de desenvolvimento. Entendia-se que, outros fatores também determinaram o desenvolvimento da metrópole é sua posição privilegiada em relação a ser o centro nacional dos transportes rodoferroviários, facilitando o acesso a todo o inteirar do Estado (e o Norte do Paraná, oeste mineiro, e os estado de Mato Grosso e Goiás), e sua localização a uma curta distância com o porto de Santos, o que facilitava as relações com o comércio exterior.

Nas proximidades do Município, formaram-se grandes núcleos urbanos e que reverberavam, naquele momento já uma etapa de urbanização mais evoluída e que “favorecem o desenvolvimento regional mais integrado” (PUB, 1969, p. 13). Contudo, a qualidade de vida urbana estava comprometida, como já exposto pela generalizada deficiência dos serviços urbanos fato que desenha uma realidade onde se enxerga alta concentração de população e emprego em áreas mais bem servidas, a saber, as áreas centrais, causando intensos problemas de deslocamento, levando a uma ocupação desequilibrada do espaço urbano, já que áreas periféricamente ocupadas se desenvolvia com escassez ou inexistência de serviços e equipamentos, e mesmo antes da demanda por habitação, produzindo uma ocupação rarefeita.

A população imigrante sente dificuldade de se colocar no mercado e o acesso aos serviços urbanos e equipamentos sociais que “restringem as oportunidades para melhor mobilidade e integração social”. (PUB, 1969, p. 13).

Fato era que a condição locacional de São Paulo permitiu toda a continuidade do desenvolvimento econômico da Região Metropolitana. A oferta de empregos novos empregos em grande escala, estava atrelada à expansão industrial e consequentes aumentos de atividades terciárias relacionadas ao comercio e serviços, em especial, de administração. Obviamente que o aumento populacional vinculados as atividades já mencionadas, desenfrearam problemas de grave ordem sobretudo de transportes, uso do solo, habitação, abastecimento de água e dispensação de esgoto, e recreação.

Por ser o mais representativo município da Área metropolitana especialmente pelo seu volume populacional e consequente receita pública, deveria “assumir papel destacada na sua organização administrativa, unindo seus esforços aos dos municípios vizinhos do estado e do Governo Federal, para encontrara caminhos e soluções comuns”. (PUB, 1969, p. 14).

A administração local acreditava que o PUB seria este instrumento de resposta para as mazelas que a cidades e a sua região estavam submetidos e traria uma proposta de soluções integradas entre o município e os demais da ÁREA metropolitana.

Em todo o mundo vem-se testemunhando a tendência a tendência irreversível do homem se fixar nas cidades, em busca de melhores oportunidades e maiores facilidades de emprego, de educação, de segurança e de lazer. Formaram-se dessa maneira, inevitavelmente, enormes complexos urbanos, que tornaram gigantesco o manancial de problemas que necessitam ser solucionados de qualquer maneira. No caso de São Paulo, essa tendência se evidencia pelo extraordinário crescimento da população nos últimos 25 anos” (PUB, 1969-encarte).

Humanizar São Paulo não significa apenas construir viadutos e pontes, rasgar novas avenidas, pavimentar ruas, colocar guias e sarjetas. Era preciso atender a outros setores básicos, como o da educação e cultura, construir hospitais, creches, bibliotecas, estabelecer redes de parques e jardins, edificar os centros educacionais e recreativos [...]. (PUB, 1969-encarte).

O PUB também se empenhava em orientar a “localização das atividades econômicas, de transporte e serviços urbanos, capazes de comportar de modo apropriado, flexível e contínuo, o grande desenvolvimento urbano previsto”. (PUB, 1969, p. 14), o que demandaria um altíssimo investimento. O Plano, “pode ser entendido como aquele que mais completamente realiza o modelo de plano que vinha sendo preconizado por Anhaia Mello, desde o final dos anos de 1920”. (FELDMAN, 2005a, p. 237).

Apresentava uma dimensão política clara, à medida que sempre que possível, buscava ressaltar o empenho das atividades da atual administração municipal, dando uma conotação de *enaltecimento da* sua gestão organizadora. O PUB, que é elaborado no final da Gestão do prefeito Faria Lima, mais precisamente no último ano do seu mandato, teve indicação para ser incinerado, quando Paulo Maluf assumiu a prefeitura (FELDMAN, 2005a). Assim, a ideia de receber diretrizes do governo anterior pode não ter agradado o novo gestor público uma vez que “o volume de divulgação incluía uma apresentação do chefe do Executivo Municipal com certo ar de *marketing* político”. (ZMITROWICZ; BORGHETTI, 2009, p. 37).

Entregamos agora a São Paulo o seu Plano Diretor. É um Plano dinâmico, que pode evoluir com a cidades e orientar o eu crescimento até o ano de 1990. Nós o chamamos Plano Urbanismo Básico. Sua elaboração foi baseada na experiência da técnica nacional e internacional. (PUB, 1969, encarte).

Contratado pela prefeitura, um grupo formado por técnicos brasileiros e norte-americanos, se desdobraram para realização do Plano.

[...] em São Paulo, a partir de 1947, as ideias americanas difundidas por Anhaia Mello repercutem tanto na organização do setor de urbanismo visando institucionalizar um processo de planejamento, como nos trabalhos voltados para a construção de um zoneamento compreensivo (FELDMAN, 2005a, p. 31).

Nas cidades do Interior do estado havia uma conciliação entre técnicos-consultores e a administração municipal no processo de elaboração do Planos especialmente com a atuação do CPEU, SERFHAU e o IAB, fato que não aconteceu em São Paulo.

[...] a importância do PUB [...] está no fato de ser o primeiro plano elaborado para São Paulo que incorpora uma legislação de zoneamento. O zoneamento aparece como um dos elementos da Lei do Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado, que os autores do Plano apontam como ‘a Lei fundamental que irá disciplinar o desenvolvimento da Metrópole em todos os seus aspectos⁵². (FELDMAN, 2005a, p. 237).

Neste caso, o zoneamento compunha-se do Parcelamento do Solo para Usos Urbanos e Sistema de Circulação e transporte. Sobre o zoneamento, a proposta de lei do PDDI do PUB (FELDMAN, 2005a) são definidas 13 categorias de uso que seguem o princípio da organização da legislação americana utilizada a partir dos anos 1930.

Feldman considera como a mais efetiva colaboração do PUB, a adoção, pela lei do PDDI, do “princípio de agrupar vários aspectos da legislação e planejamento e remeter a regulamentações independentes” (FELDMAN, 2005a, p. 239). Considera-se o PDDI, uma versão simplificada do PUB, e que este último, serviu de como uma espécie de fórmula para a elaboração do PDDI, 1971. O PUB ainda define uma minuta que orientara a Lei de Zoneamento de Uso, ainda que “sem delimitação das Zonas, mas com detalhadas prescrições para cada zona-tipo” (FELDMAN, 2005a, p. 239). Contudo, a lei Geral de zoneamento vem ser aprovada apenas em 1972 e absorvera apenas algumas propostas isoladas definidas anos antes pelo PUB. Mas, “a proposta de zoneamento de Uso do PUB ignora os 20 anos de construção do zoneamento no interior do Departamento de Urbanismo que, [...] envolve interesses e personagens concretos” (FELDMAN, 2005a, p. 241).

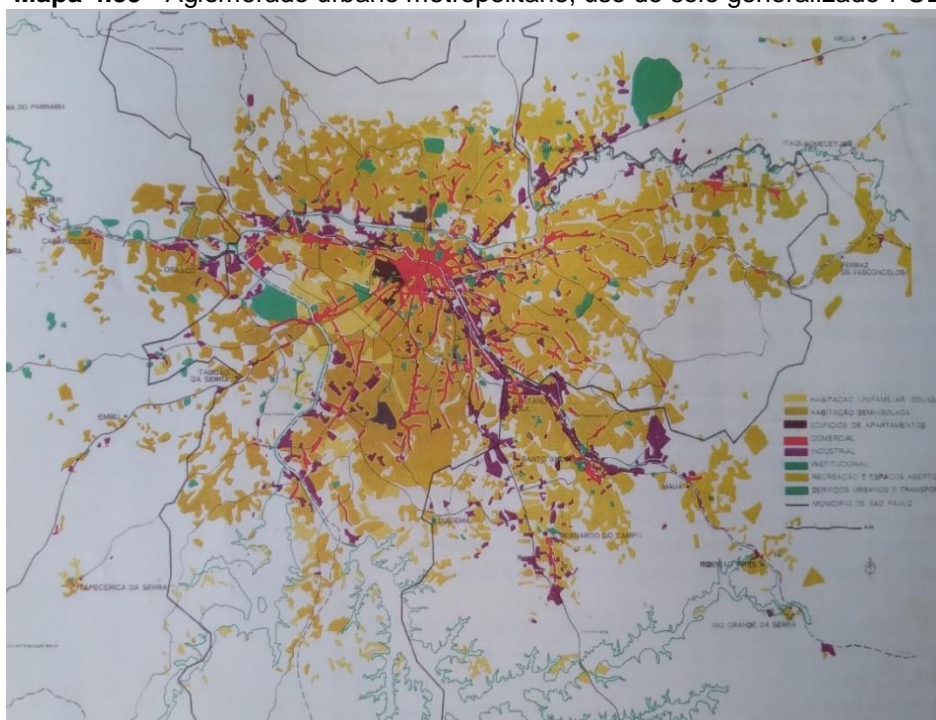
O PUB, com previsão de desenvolvimento para São Paulo até os anos 1990, denota uma visão que buscava fazer de São Paulo, uma cidade mais humanizada mediante participação popular e uma gestão com particular esforço administrativo. Tratava-se de um Plano abrangente sob as mais diversas esferas da vida urbana.

Seus principais objetivos eram: Ampliar as oportunidades de desenvolvimento; a disponibilidades de serviços e de conforto; oportunidades de integração de grupos imigrantes e indivíduos marginalizados; oportunidades de participação da comunidade; maximizar as oportunidades de empregos e maximizar as oportunidades de aumento da renda regional.

O PUB apresentava ainda recomendações e diretrizes direcionadas ao desenvolvimento urbano e social, circulação e transporte, serviços urbanos e administração público, mediante a ocupação que se estabelecia no urbano naquele momento.

⁵² PUB, 1969, v. 6, p. 384 e v. 2 p. 208.

Mapa 4.39 - Aglomerado urbano metropolitano, uso do solo generalizado-PUB



Fonte: Plano Urbanístico Básico de São Paulo -1969

O mapa acima mostra efetivamente a ocupação e dados do aglomerado urbano destacando a presença da indústria ao longo dos principais eixos viários.

Sobre o desenvolvimento urbano, uma das questões que chama atenção é a orientação para direcionamento de áreas de execução de projetos públicos e obras particulares, sobretudo estas últimas, voltadas para a construção de uma vasta área industrial, com destinação de milhares de ofertas de emprego, e construção de um sub centro regional de serviços, numa ótica do Planejamento Integrado, como apregoa o plano. O plano apresenta uma cartografia de uso do solo, inclusive, determinado a aplicação de técnicas de controle deste uso.

Sobre o desenvolvimento social o plano orientava, com subsídios do BNH, a construção de 480.000, sendo que 300.000 destas, seriam realizadas pela COHAB-SP.

Do ponto de vista da Circulação e transporte a melhoria das condições destes sistemas estavam pautados com vínculo para o desenvolvimento econômico, visando atender futuras demandas. Sobre os sistemas urbano, estavam voltados para provisão e serviços básicos, como abastecimento de água e direcionamento das redes de esgoto.

Quanto aos ditames para a administração pública, o PUB previa a instrução de um sistema dinâmico e contínuo de planejamento, com proposição que compreende o Conselho de Desenvolvimento Integrado do Município; o Escritório Municipal de Planejamento para manter atualizado o sistema de planejamento do município, cumprindo o processo contínuo estabelecido na sua diretriz; treinamento de pessoal para tal tarefa.

Com a política desenvolvimentista da década de 1950 e a implantação da indústria automobilística, um novo impulso foi dado à industrialização, onde vemos no PUB que: “neste período as dimensões do Parque Industrial já eram de tal ordem que os grandes incentivos federais criados para estimular a industrialização de outras regiões do país não alteraram o desenvolvimento da metrópole”. (PUB, 1969, item 1, p. 42), federais criados para estimular a industrialização. Outro importante fator destaque na década de 1950, foi o investimento do Governo Federal em Obras de infraestrutura viária, como a construção de rodovias. Importantes vias federais foram construídas - Presidente Dutra (1951), Fernão Dias (1969) e Regis Bittencourt (1961), além da ampliação da rede de São Paulo, estendendo as redes com os limites de outros estados.

Algumas medidas realizadas pelo Governo Federal reverberaram sobremaneira para o desenvolvimento da Metrópole. Com a criação do BNH, cujos programas de habitação têm sido de grande aplicação em São Paulo sobretudo com a construção de conjuntos habitacionais. Também foi momento de criação do SERFHAU.

Nos anos que o sucederam, apesar da orientação para que este fosse “abraçado” pelo plano seguinte, o mesmo não obteve efetividade, dadas as objeções em relação ao modelo proposto além das “contradições político-institucionais que se intervieram em um momento de mudanças importantes de caráter institucional em São Paulo” (BERNARDINI; SATO, 2016, p. 31).

De acordo com Negrelos (2021) durante a gestão do prefeito Paulo Maluf (1969-1971):

[...] o PUB não teve concretização, passando, no entanto, a construir-se como referência para os planos posteriores, apesar da não continuidade de suas reflexões conceituais na elaboração da legislação de regulamentação do ordenamento do território construída em sua sequência, como o Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado (PDDI) de 1971 e a Lei de Zoneamento de 1972, sobretudo pela não realização daquilo que ficou como alvo de críticas: o extensivo diagnóstico. (NEGRELOS, 2021, p. 395).

Para Feldman, o PDDI configurou-se como uma “negação da concepção de plano diretor que o PUB representou” (FELDMAN, 2005a, p. 243) e passa a figurar com abrangência no campo do planejamento físico-territorial, sendo naquele momento considerado o aspecto mais suscetível de ação no campo do planejamento urbano por parte do município sendo as questões relacionadas aos aspectos socioeconômico, tratados de forma mais genérica. “O PDDI de 1971 é um plano que se restringe a uma lei acompanhada de um mapa, este último só possível de ser acessado por meio de consulta ao processo que instituiu a lei do plano” (FELDMAN, 2005a, p.243). O plano configurou-se na Lei nº7.688 de 30 de dezembro de 1971.

O plano se aproxima do modelo utilizado nos anos 1950 pelo Departamento de Urbanismo, ao se debruçar sobremaneira para as questões ligadas ao uso do solo, já que o intuito era buscar uma unidade de organização da vida urbana, utilizando de uma visão que

buscava uma cidade hierarquizada e descentralizada, ancorada em três elementos base: circulação, plano de uso do solo e organização funcional (FELDMAN, 2005a; PDDI/1971).

O caráter industrial da cidade, obviamente que acompanhado pelas atividades de comércio e serviços, desenham um modelo plano que associa zoneamento e plano viários, orientando não apenas as localizações das atividades acima mencionadas, mas sobretudo a implantação das moradias que acompanham sobretudo, a tendência de crescimento da indústria da capital. Ressaltamos que forma que predomina na estruturação metropolitana, traz consigo um padrão de expansão periférico, que se desdobra em heterogeneidade e desigualdades sociais.

Em seus estudos Villaça (2001, p. 117) afirma que “A cidade se expandiu em todas as direções, porém, seletivamente. [...] durante várias décadas, a cidade de São Paulo organizou-se em apenas duas partes bastante separadas pela barreira córrego-ferrovia”.

Mesmo porque já no início da década de 1970, a capital paulista já havia atingido, em boa medida, seu nível de saturação industrial. Deve-se considerar que a expansão das atividades econômicas deste momento, era reflexo das transformações estruturais que ocorriam desde os anos 1950 em nível nacional.

[...] o processo de aprovação da Lei do PDDI, embora se tratasse de um plano para a cidade, não fugiu às práticas antidemocráticas que marcaram a aprovação da legislação de zoneamento nos anos 1950, e se assemelha ao processo de aprovação da lei dos coeficientes de Anhaia Mello (Lei 5261/1957). As práticas foram agravadas pelo contexto político em que ocorreu, em plena ditadura militar. (FELDMAN, 2005a, p. 252).

No ano de 1972, através da Lei nº 7694 de 07 de janeiro de 1972, é criada a COGEP, como uma espécie de “supersecretaria” e diretamente ligada ao gabinete do prefeito e tinha dentre várias competências, assessorar o prefeito na implantação do PDDI, preconizando a participação da população neste processo. A Coordenadoria se vincula às ideias de organização administrativa já tratadas nos anos de 1947, agora incluindo fortemente e consolidando o papel do arquiteto e urbanista (que desde os anos 1950 já era uma profissão expansão) e ainda reforça a ideia de organização do setor de Planejamento, do Departamento de Urbanismo. (FELDMAN, 2005a). Na realidade o papel mais notável da COGEP estava na construção do zoneamento, constituindo-se como um marco institucional neste processo. Em 1971 é aprovado o Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado (PDDI), Lei nº 7688 de dezembro de 1971. Tomado contato com o Volume do Plano, identificamos, no seu Art. 1º que “Fica instituído o Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado do Município de São Paulo PDDI-SP, para ordenar e disciplinar o seu desenvolvimento físico, econômico, social e administrativo, de forma a propiciar o bem-estar da comunidade”. (PDDI, Cap I, Art. 1º).

O Plano mostrava uma latente preocupação com a produção de habitação de interesse social (PDDI, Cap I, Art. 2º, item II); orientava uma política participativa à medida que buscava ampliar a participação da comunidade, estimulando-as numa aproximação das decisões para o desenvolvimento urbano.

O plano determinava também a instituição de um planejamento que deveria ocorrer de forma integrada e permanente (PDDI, Cap I, Art. 2º, item III); além de trazer diretrizes para o desenvolvimento urbano, econômico, social (Art.3º). Quanto a organização administrativa da prefeitura, orientava-se a fixação de normas para o planejamento e direcionamento do controle operacional para os órgãos a fim, vinculados entre si.

Intrínseco às disposições sobre o desenvolvimento urbano identifica-se o “estímulo à concentração de atividades industriais em localizações de fácil acesso por ferrovias, rodovias ou vias expressas” (PDDI, Cap. I, Art. 3º, item III), o que denota a importância destas atividades vinculadas aos eixos viários orientando o desenvolvimento econômico no nível regional. Dada a importância dos eixos viários sendo consideradas vitais para o desenvolvimento do município, estes aparecem em evidência, também o item do Desenvolvimento Econômico, quando orienta-se que “o município implantara sistemas de circulação e de transporte, levando em conta as atividades econômicas desenvolvidas no seu território”, além da disponibilidade de terrenos para implantação de serviços e atividades, em localizações adequadas.

Foi possível observar o caráter Regional do Plano quando, das disposições sobre o “Sistema de Circulação e Transporte” verifica-se que “No planejamento do sistema viário do município serão sempre levados em consideração os planos viários estaduais, federais e de municípios vizinhos” (Cap. VII, Art.34, §2º). Claro estava a necessidade de se conectar a capital não somente a sua região e entorno imediato, mas com demais regiões inclusive do país.

Embora sucinta e rasa, a Lei procurou abarcar, diversos aspectos da vida cotidiana da população e de mecanismo de organização administrativa, inclusive orientando a implantação das técnicas de planejamento no processo de regulação das atividades urbanas.

No volume que descreve a Lei nº 7688 de dezembro de 1971, identifica-se ainda a lei de Zoneamento (Lei nº 7805 de 01 de novembro de 1972), estabelecida como Lei de parcelamento, uso e Ocupação do Solo do município. Assim, dentre outras questões ligadas as formas e procedimentos para elaboração e autorização de projeto e dimensionamentos de lotes, quadras e demais elementos da estrutura urbana, a Lei estabelece parâmetros de ocupação do solo e definindo categorias de uso. As categorias dividem-se em: Residência Unifamiliar (R1), multifamiliar (R2) e Conjunto residencial (R3); Comércio (varejista de âmbito local (C1), varejista diversificado (C2), atacadista (C3); Indústria não incomoda (I1),

diversificada (I2), especial (I3); Serviços de âmbito local (S1), diversificado (S2) e especial (S3); Instituições de âmbito local (E1), diversificada (E2) e especiais (E3); usos especiais (E4). Em todas as categorias, as descrições referem-se à sua implantação de forma mais direcionada aos parâmetros edifícios, do que necessariamente demonstram destinação de suas localizações.

Quanto as zonas de uso, estas a classificação abaixo indicada:

Z1 (uso estritamente residencial, densidade demográfica baixa); Z2(uso predominantemente residencial, densidade demográfica baixa); Z3 (uso predominantemente residencial, densidade demográfica média); Z4 (uso misto, de densidade demográfica média alta); Z5 (uso misto, de densidade demográfica alta); Z6 (uso predominantemente industrial); Z7 (Uso estritamente industrial) e Z8 (usos especiais) (Lei nº 7805 de 01/11/1971, Cap. III, Art. 19).

Quando da descrição das referências perimetrais das zonas em relação a sua localização, identificamos que a única zona que não tem descrição específica é a Z7, de uso estritamente industrial.

Sobre o PDDI e o PUB, Villaça, assim se expressou:

O PDDI foi elaborado na maior discricão por técnicos da prefeitura e não por técnicos alheios à administração. Esse teria sido-pensaram alguns- o grande problema do PUB: seu divórcio da máquina administrativa. Por isso - acreditava-se - ele havia sido engavetado. Esse plano era uma simples lei, sem o volumoso diagnóstico técnico. Não cabe alegar que o diagnóstico estava no PUB, entregue pouco anos antes [...]. Foi ele aprovado pela mais arrojada, expurgada e amedrontada Câmara Municipal que a cidade já teve. [...] Anos depois, quando lembrado, PDDI aparecerá como algo obsoleto, nunca como ilegítimo. (VILLAÇA, 2010 p. 219-2020).

Tomamos contato ainda com os dois volumes do Projeto de Implantação do PMDI Plano Metropolitano de Desenvolvimento Integrado (1972/1974) - relatório final- elaborado pelo Grupo Executivo Grande São Paulo (GEGRAN).

Se no âmbito estadual, o PMDI, de 1970, potencializaria o PUB, tomando-o como a proposta mais adequada a ser seguida para a estruturação metropolitana, mesmo considerando outras desenvolvidas internamente pela equipe do GEGRAN, no âmbito municipal, foi claramente desconsiderado, desde a elaboração do Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado (PDDI) até a instituição da Lei Geral de Zoneamento de 1972. (BERNARDINI; SATO, 2018, p. 47).

O relatório teve projeto parcialmente financiado pelo SERFHAU. O relatório é dividido em 4 partes: A primeira foi dívida na caracterização da Região da Grande São Paulo, apontando seus aspectos físico, fitográfico, histórico e socioeconômico; a segunda parte se refere aos dados para a caracterização da Região da Grande São Paulo e a evolução do

planejamento na Região; a terceira parte trata da atuação do GEGRAN a as ações por ele empreendidas e a quarta parte fecha os trabalhos com as conclusões e perspectivas futuras.

[...] em meados do ano de 1971, chegava a sua fase final as negociações conduzidas junto ao SERFHAU pela secretaria de estado dos Negócios da Economia e Planejamento do Governo do estado de São Paulo Através do GEGRAN, visando a obtenção de financiamento, por parte daquele órgão federal, para implantação de um sistema de Planejamento metropolitano da Grande São Paulo. Dava-se, assim, continuidade ao processo de planejamento da Região, processo esse que, iniciado em 1967, levara à conclusão, em 1970, do PDMI-Plano Metropolitano de Desenvolvimento Integrado. (PMDI, 1972,- v. 1, p. XI).

Os recursos do GEGRAN, bem como o empenho do SERFHAU demonstrado em relação à implantação das diretrizes do Planejamento na Grande São Paulo, permitiram a implantação do “Sistema de Planejamento Metropolitano da Grande São Paulo”, a partir de 1972.

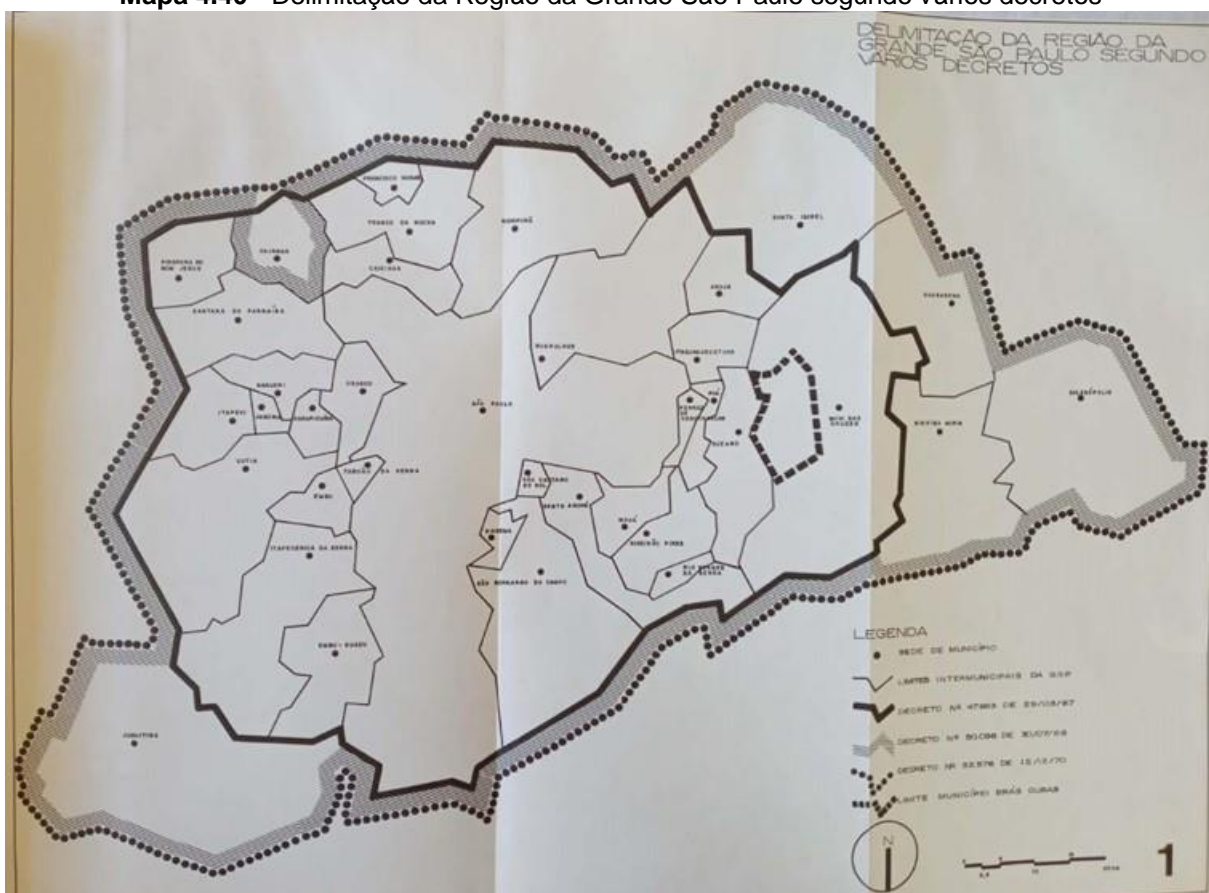
O relatório traz dados sobre a definição política e definições territoriais da Região da Grande São Paulo, apontando o decreto nº 47.863/1967 (que Dispõe sobre a criação do Conselho de Desenvolvimento da Grande São Paulo, do Grupo Executivo da Grande São Paulo e dá outras providências), no governo de Abreu Sodré, compreensão dos municípios se estabelece da seguinte forma: Arujá, Barueri, Brás Cubas, Caieiras, Carapicuíba, Cajamar, Cotia, Diadema, Embu, Embu Guaçu, Ferraz de Vasconcelos, Francisco Morato, Franco da Rocha, Guarulhos, Itapeverica da Serra, Poá, Pirapora do Bom Jesus, Rio Grande da Serra, Ribeirão Pires, Santana de Parnaíba, Santo André, São Bernardo do Campo, São Caetano do Sul, São Paulo, Suzano, Taboão da Serra.

Ainda em 1967 outros decretos são aprovados no âmbito da organização regional. O decreto nº 48.162 estabelece sobre “normas de regionalização das atividades da administração estadual” e inclui os municípios de Biritiba-Mirim, Guararema, Juquitiba, Salinópolis e Santa Isabel.

Em 1968, é baixado o Decreto nº 50.096, que dispunha sobre o “Conselho de Desenvolvimento da Grande São Paulo, do GEGRAN, que delimitava a chamada “Área Metropolitana de São Paulo”⁵³ apenas diferindo da primeira proposição da Região Administrativa, “por não incluir os municípios de Brás Cubas e Cajamar” (PMDI, 1972, v. 1, p. 2).

⁵³ Destacamos que a Delimitação da Região da Grande São Paulo e municípios componentes estiveram submetidos a vários Decretos, a saber: Decretos nº47.863 (29/03/1967); 48.162 (03/07/1967); 48.163 (03/07/1967); 50.096 (30/07/1968); 52.576 (12/12/1970 e 52.760 (25/07/1971).

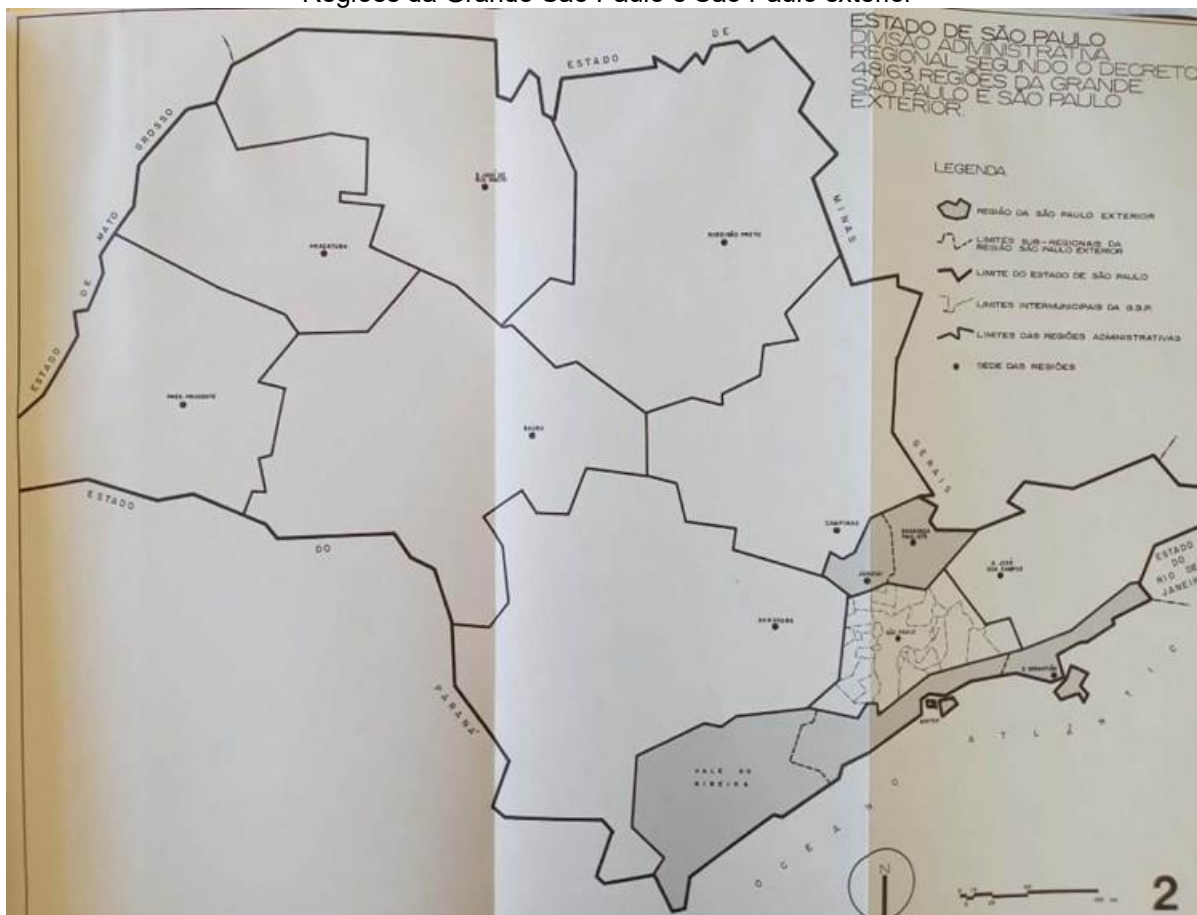
Mapa 4.40 - Delimitação da Região da Grande São Paulo segundo vários decretos



Fonte: Relatório do projeto de Implantação do PMDI, 1972, V. 1, mapa 1.

Uma outra “tentativa de delimitação Regional da Grande São Paulo é associada “ao trabalhos de modernização da máquina administrativa do estado, levadas a cabo pelo GERA (Grupo Executivo da Reforma Administrativa) nesses trabalhos, a necessidade de proceder à descentralização das atividades administrativas estaduais leva à tese da regionalização, entendida como subdivisão da área do estado em Regiões Administrativas, subdivisão essa que devera orientar a descentralização dos diversos órgãos da administração. O estudo do esquema básico da subdivisão é contratado junto ao CPEU- Centro de Pesquisas e Estudos Urbanísticos da FAU-USP, resultando no trabalho “Regionalização”, publicado por aquele centro”. (PMDI, 1972, V. 1, p. 6).

Mapa 4.41 - Estado de São Paulo-Região administrativa Regional segundo Decreto 4863 -
Regiões da Grande São Paulo e São Paulo exterior



Fonte: Relatório do projeto de Implantação do PMDI, 1972, V. 1, mapa 2.

Contudo, vale reiterar aqui que, para fins desta pesquisa, consideramos potencialmente as regionalizações definidas pelo II PAGE/1962 e também a regionalização definida no decreto 52.576/1970, que estabelece efetivamente os contornos do território paulista que aqui nos interessa.

Cabe destacar que a formação da Grande São Paulo está vinculada a um processo físico econômico e social, especialmente delineado pela dinâmica industrial.

A importância de São Paulo, tanto para o desenvolvimento nacional através do modelo de desenvolvimento em polos industriais concentrados (a partir dos anos 1930 é o setor industrial que vai mover a economia brasileira), quanto para a formação de uma nova mentalidade cultural em termos de vida urbana e mais, metropolitana, gerou um crescimento cada vez mais intenso que levou à forma como o território paulistano foi sendo expandido, parcelado, loteado, apropriado e conurbado a outros núcleos que acabaram por conformar o que se considerou a 'Grande São Paulo'. (NEGRELOS, 2021, p. 209).

Ainda sobre a evolução do planejamento na Grande São Paulo, de acordo com o Relatório do projeto de Implantação do PMDI, (1972, V. 1, parte 2º), ainda que não se tinha um quadro histórico do planejamento da Grande São Paulo totalmente estabelecido naquele momento, pode-se afirmar que as tentativas iniciais de elaboração de Planos na Região estiveram ligadas ao intenso processo de urbanização desde o início do século XX em espacial, na capital paulista, onde os esforços iniciais estiveram voltados para remanejamento (ou modernização) viária. Mas é importante ressaltar que “na história do planejamento da Região, as iniciativas de caráter local ou setorial sempre prevaleceram, verificando-se a ocorrência do planejamento integrado em escala regional apenas a partir da década passada”. (PMDI, 1972, v. 1 p. 35).

Alguns planos setoriais eram desenvolvidos no sentido de prover energia e abastecimento para a Região, mas as inconstâncias pluviométricas orientavam novas soluções que garantissem a continuidade do abastecimento (de água e energia). A construção da Usina de Cubatão, na década de 1920, foi uma solução que tomara partido do desnível de estimados 800m da vertente da Serra do Mar, para suprir parte desta demanda energética. Na realidade o sistema de abastecimento das áreas urbanas foi um aspecto levando em grande consideração no processo do planejamento setorial.

No que se refere aos aspectos dos transportes, a Região da Grande São Paulo foi influenciada a partir da segunda metade do século XIX, pelo planejamento dos sistemas ferroviário numa vertente inter-regional dimensionado e organizados em função das atividades agropecuárias e de exportação [...].

Não obstante, a convergência de três ferrovias inter-regionais na região causou profundo impacto nesta, em termos de seu desenvolvimento e de sua estrutura urbana, dando origem aos cinturões industriais lançados ao longo dos traçados ferroviários principais e, mesmo, a novos núcleos de povoamento surgidos a partir de áreas em torno das estações. O transir-te por rodovias, até o período do segundo após Guerra, não seria tão interferente, atuando como complementar aos sistemas principais ferroviários. Mesmo sua distribuição física apenas repetiria os traçados ancestrais desenvolvidos na época da colonização, sem agregar elementos de significação à estrutura urbana regional. (PMDI, 1972, v. 1 p. 42).

Olhares direcionados ainda sobre o transporte coletivo feito pelos bondes elétricos e ao sistema aeroviário, marcam a importância do sistema de infraestrutura da Região e nos levam a compreensão de que nas primeiras décadas do sec. XX há uma intensa preocupação com este tema em função do que se chama de “segundo momento da urbanização acelerada e industrialização regionais”. (PMDI, 1972, v. 1, p. 44).

A esse momento correspondem, também, os primeiros esforços mais estruturados no campo do planejamento urbanístico, que dão continuidade à intervenção efetuada na área central da Região por ocasião do primeiro surto de urbanização e industrialização, na passagem do século. A iniciativa, agora, parte dos urbanistas Ulhôa Cintra e Prestes Maia que, em 1924, levam ao governo estadual um conjunto de propostas para o ordenamento urbanístico da capital”. (PMDI, 1972, v. 1 p. 44).

Há que se considerar que o Plano de Avenidas deste período, exerceu influência marcante na estrutura urbana regional, uma vez que dele, “emergiram as ideias de base para elaboração de projetos de importância para o sistema viário e de transportes regional como os anéis ferroviário e rodoviário e as marginais do Tietê”. Apesar disso, [...] se mostra carente de estimativas objetivas quanto à evolução dos parâmetros regionais que dimensionariam as demandas a que as soluções propostas deveriam atender” (PMDI, 1972, v. 1 p. 48-49).

Nas fases posteriores a elaboração do Plano de Avenidas, o planejamento da Região da Grande São Paulo, caminha de forma pragmática, sendo que as legislações de uso do solo seguem desatualizadas, apoiando-se no Código de Obras de 1929, acrescidos e Leis específicas e assim como o planejamento viário, carece de uma sintonia coesa entre suas demandas e suas provisões.

A realidade viária na Região da Grande São Paulo, já se mostrava, deveras, conflituosa uma vez que o surto rodoviário no país no período pós-guerra, intensificava no sentido de interligar a Região a outras regiões, o que demandava um olhar para a questão do planejamento. O sistema rodoviário inter-regional atua como indutor das localizações industriais e orientador da expansão do tecido urbano, e já chamava atenção para novas provisões a tenderem as futuras demandas.

Sobre as ferrovias, estas já estavam praticamente implantadas no início do século XX, mas a partir do pós-guerra, abre ramais de interligações conectando a Estrada de Ferro Sorocaba -Grande São Paulo, com o Ramal que daria acesso a Santos.

Entre o pós-guerra e a década de 1960 destaca-se no quadro do planejamento da Região um estudo elaborado pela SAGMACS coordenado pelo padre Leuret, cuja importância está na proposta de introdução de conceitos e métodos de abordagem da problemática regional, além de buscar uma “definição de comunidades urbanas em diversos níveis de agregação e funcionais” (PMDI, 1972, v. 1, p. 51), que serviriam de base para trabalhos futuros.

Mas a partir da década de 1960 que vai ocorrer uma mudança substancial no quadro do planejamento na Região, especialmente pelo fato de que o planejamento passa ter maior visibilidade e ‘prestígio’ nas esferas estaduais e federal, expresso na figura do Plano de Metas (do governo Federal-1958/1961), os Planos da SUDENE, o Plano Urbanístico para implantação de Brasília cujo reflexo na Região leva a orientações de demais planos como o

Plano Diretor de São Bernardo do Campo estudo para elaboração de um pré-plano para Santo André. (PMDI, 1972, v. 1).

Alterações na legislação tributária, outorgam aos municípios capacidade de investimentos e, ao mesmo tempo que o planejamento se institucionaliza (no nível ministerial), passa-se a ter um grande estímulo no sentido de se orientar ações do planejamento na esfera local, especialmente na Região da Grande São Paulo.

O planejamento passa, de certa forma, a ser uma obrigatoriedade nos municípios através da Lei Orgânica dos Municípios - Lei nº 9.842, de 19 de setembro de 1967, que reverbera de forma positiva na Região. Conforme a LOM, (Título I do município, Artigo 2º) “Ao Município compete prover a tudo quanto respeite ao seu peculiar interesse e ao bem-estar de sua população, cabendo-lhe, privativamente, entre outras, as seguintes atribuições: [...] VII - elaborar o Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado”. A mesma Lei já determina a aprovação do Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado (Cap. 2, Seção I, Art. 9º, VIII). Além de determinar que a administração municipal devesse empreender “medidas executórias do

Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado do Município” (Título II, item g) Ainda sobre a importância do plano, a lei assim se expressa:

Artigo 79 - O Município elaborará o seu plano Diretor de Desenvolvimento Integrado, considerando em conjunto os aspectos físicos, econômicos, sociais e administrativos, nos seguintes termos:

- I. - físico-territorial - com disposições sobre o sistema viário urbano e rural, o zoneamento urbano, o loteamento urbano ou para fins urbanos, a edificação e os serviços públicos locais;
- II. - econômico - com disposições sobre o desenvolvimento econômico do Município;
- III. - social - com normas destinadas à promoção social da comunidade local e ao bem-estar da população;
- IV. - administrativo - com normas de organização institucional que possibilitem a permanente planificação das atividades municipais, e sua integração nos planos estadual e nacional.

Parágrafo único - Nenhum auxílio financeiro ou empréstimo será concedido pelo Estado ao Município que não possuir Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado, aprovado, após 3 (três) anos de vigência desta lei.

Artigo 80 - O Município elaborará as normas de edificação, de zoneamento e de loteamento urbano ou para fins urbanos, atendidas as peculiaridades locais e a legislação federal e estadual pertinente. (CAPÍTULO V- Das Normas de Desenvolvimento)

Desta forma engendra-se um surto expressivo de feitos no campo do planejamento onde verifica-se os planos e estudos setoriais (com iniciativa do Governo Estadual); Planos e estudos setoriais ou de urbanização da prefeitura da capital; planos integrados da prefeitura da capital e de outros municípios da Região(como é o caso do PUB da capital, Plano Diretor do subdistrito de Osasco e Plano Diretor de Osasco e Mogi das Cruzes e estudo preliminar de São Caetano do Sul); estudos e projetos setoriais de órgãos do Governo Federal (como o Anel Ferroviário e Estudos Rodoviários do GEIPOT).

Além dos referidos planos diversos órgãos foram criados na escala regional, no sentido de serem mais um sustentáculo para ação planejadora, sobretudo voltados para o saneamento. Neste movimento de incentivo ao planejamento, também foi criado o GEGRAN.

Desta forma, cronologicamente o histórico do planejamento se desenrola na mesma medida em que também é construído conceitualmente. Esta questão é abordada no item “Aspectos relevantes da evolução do planejamento na Região”, no Relatório do projeto de Implantação do PMDI, 1972, v. 1, elaborado pelo GEGRAN.

Com isso, identificamos alguns pontos aí tratados que mostram uma aparente discrepância entre o acelerado crescimento demográfico e econômico na Região, e o atraso na operacionalização do aparelho da Região em atenção a estas demandas, especialmente no que tange à infraestrutura, sendo necessárias reformulações tanto operacionais, quanto conceituais, para resolver as emergenciais inerentes a escala metropolitana no âmbito da infraestrutura. Tratava-se de uma modernização que demandaria uma reestruturação de estratégias inclusive metodológica na questão das tratativas dos problemas setoriais. Vários estudos se movem neste sentido, e são realizados por empresas de consultoria nacionais e estrangeiras, e é o que ocorre com a elaboração do PUB, sendo uma das principais características destes trabalhos, estudos socioeconômicos que detalhados, por serem estes os geradores das demandas com forte projeção na distribuição espacial.

Neste sentido, o PUB “constrói modelos integrados de uso do solo associados à distribuição paramétrica das variáveis socioeconômicas regionais [...]” que se utilizam das articulações dos trabalhos anteriormente desenvolvidos pela SAGMACS em 1957 com dados da distribuição espacial de parâmetros regionais. (PMDI, 1972, v. 1).

Sob a ótica metodológica positivamente os estudos passavam a ser mais completos com pesquisas domiciliares socioeconômicas, direcionamento de olhares mais firmes para a precariedade das bases de informação que serviriam de norte para processo de planejamento. A produção cartográfica se mostra em constante atualização em bases desenvolvidas pela S.A.R.A. e na década de 1930, IGG em 1954. Assim quando analisadas de forma conjunta, as premissas para o planejamento na Região da Grande São Paulo “permitiu detectar um quadro de necessidades e diretrizes a serem observadas tanto para prosseguimento quanto para a implantação desse esforço de racionalização da intervenção pública naquela área”. (PMDI, 1972, v. 1, p. 57).

[...] o quadro deveria abranger tanto os campos de metodologia e dos recursos técnicos, quanto os campos da organização institucional e do aparelhamento de uma infraestrutura para o planejamento na Região, e, embora nunca formalizado explicitamente em documento, pode-se considerar que esteve presente nas formulações que dariam origem à criação do GEGRAN como ponto de partida da montagem do Sistema de Planejamento Metropolitano”. (PMDI, 1972, v. 1, p. 57).

A segunda parte do relatório se encerra apontando, no Quadro 3, do V. 1, os principais trabalhos de planejamento realizados até a instituição do GEGRAN, com destaque para: Pesquisa da Estrutura Urbana da aglomeração paulistana (SAGMACS- 1957); Plano Diretor de Osasco (Jorge Wilhelm, 1965), Plano Diretor de Mogi das Cruzes (ASPLAN 1966); São Caetano do Sul (estudo preliminar GPI estudo preliminar do PDDI Metodologia da CEPAM e SERFHAU).

No segundo volume do Relatório do projeto de Implantação do PMDI, 1972, estruturam-se as partes 3 e 4, que tratam, respectivamente da atuação do GEGRAN as ações por ele empreendidas e a também fecha os trabalhos com as conclusões e perspectivas futuras.

A terceira parte, trata mais efetivamente quanto a atuação e criação do GEGRAN, tendo sido criado em 1967 pelo decreto estadual nº 47.863 d e29 de março de 1967.

As premissas deste grupo eram criteriosamente tratadas nesta terceira parte, considerando um quadro de necessidade e expectativas que o órgão deveria atender. Considerando que os trabalhos do planejamento metropolitano eram concebidos a partir de uma sequência de trabalhos organizados pelo diagnóstico, metas e programas nos níveis metropolitanos e sub-regional, definidos nos escopos dos termos de referência para a realização destes trabalhos.

Os estudos eram distribuídos dentro de sub-regiões internas à Grande São Paulo, cujos trabalhos eram divididos entre diferentes empresas de consultoria como por exemplo: Subregião: Norte e nordeste (Hidroservice); Leste (Neves e Paoliello); Sudeste (GPI); Sudoeste (Brasconsult) e Noroeste (ASPLAN). Entendia-se que a região central do município de São Paulo já estava servida pelos estudos do PUB, em vias de conclusão naquele momento. Todos os estudos partiam de um mesmo propósito considerando aspectos da linhagem do planejamento integrado, numa ótica socioeconômica, físico-territorial e institucional com definições de modelos para o desenvolvimento regional. Paralelamente, o GEGRAN organizava estudos setoriais voltados para as principais problemática metropolitana, sobretudo, diagnóstico demográfico, estudo sobre transporte e pesquisa no setor industrial.

O projeto de implantação do PMDI apresentava programas prioritários selecionados para financiamento através do SERFHAU.

Tabela 4.22 - Projeto de implantação do PDDI

PROJETO IMPLANTAÇÃO DO PMDI

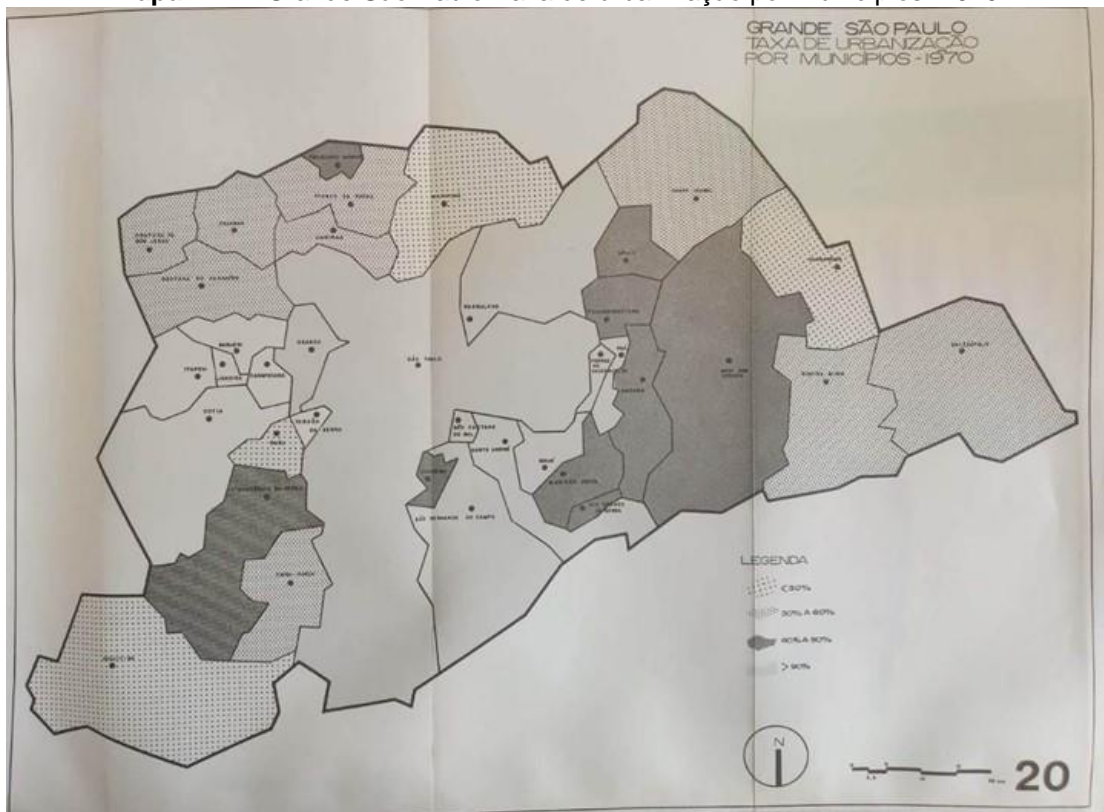
PROGRAMAS PRIORITÁRIOS SELECIONADOS PARA FINANCIAMENTO POR PARTE DO SERFHAU

1	Consolidação do orçamento plurianual de investimentos dos três níveis de governo na Grande São Paulo.
2	Projeto de institucionalização de um sistema metropolitano de habitação na Grande São Paulo.
3	Programa de habitação de interesse social na Grande São Paulo.
4	Projeto de um sistema metropolitano de parques.
5	Plano metropolitano de vias expressas.
6	Projeto de institucionalização do controle de uso do solo.
7	Projeto de normas, padrões e metas para os planos de desenvolvimento local integrado dos Municípios nos seguintes setores: ensino fundamental, ensino médio, assistência hospitalar, assistência médico sanitária, habitação e controle de uso do solo.
8	Programa de assistência técnica aos Municípios da Grande São Paulo.

Fonte: Relatório do Projeto de Implantação do PMDI, 1972, v. 2, p. 82b.

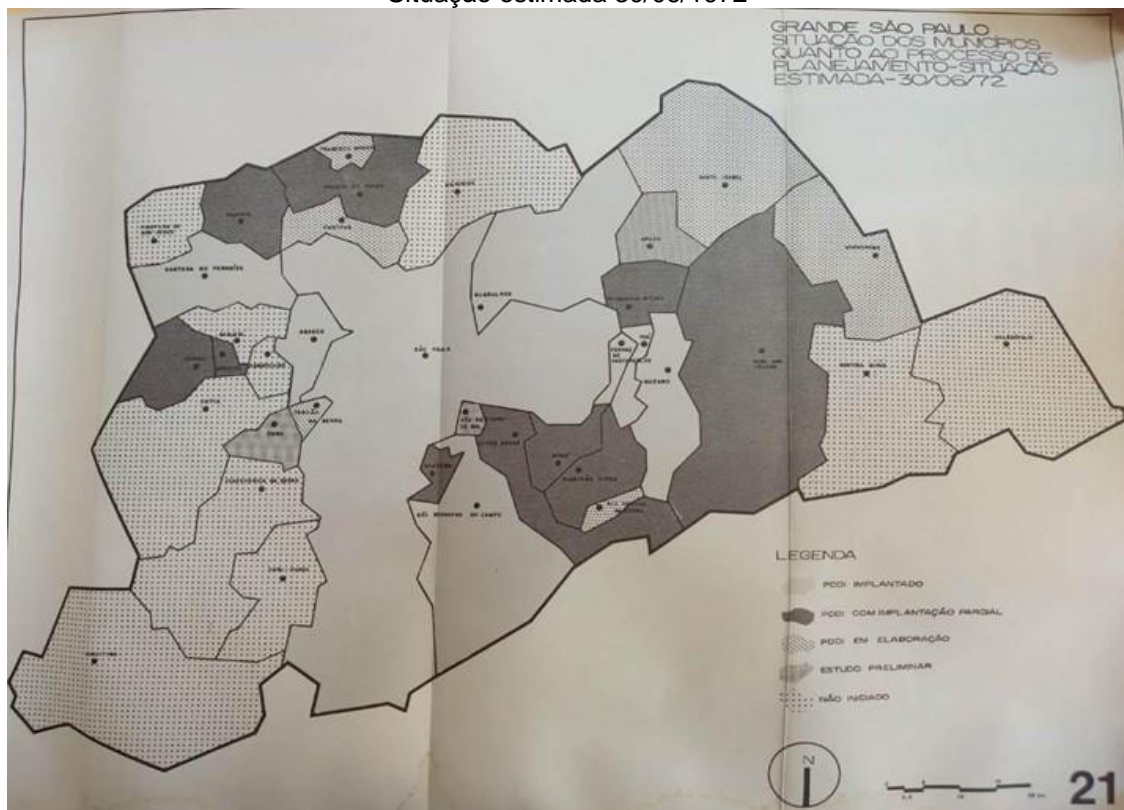
O Relatório do projeto de Implantação do PMDI, 1972, (v. 2) ainda mostra projetos e programas em desenvolvimento e que mesmo considerando a importância na sua totalidade, destacamos aqueles que estabelecem direta relação com esta pesquisa. Consideramos os mapas abaixo que mostram as taxas de urbanização na década de 1970 e a estimativa dos municípios quanto ao processo de planejamento na década de 1970 (ano 1972).

Mapa 4.42 - Grande São Paulo-Taxa de urbanização por municípios -1970



Fonte: Relatório do projeto de Implantação do PMDI, 1972, v. 2, mapa nº 20.

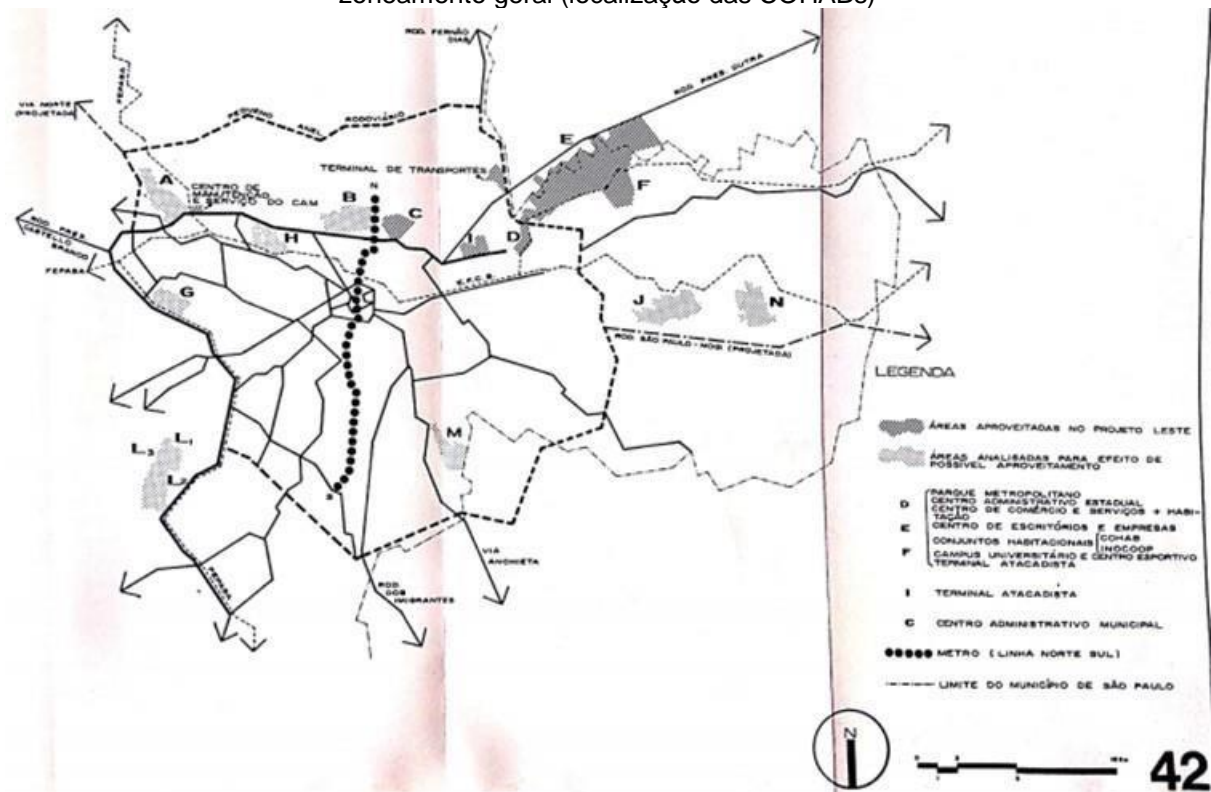
Mapa 4.43 - Grande São Paulo-Situação dos municípios quanto ao processo de planejamento - Situação estimada 30/06/1972



Fonte: Relatório do projeto de Implantação do PMDI, 1972, v. 2, mapa nº 21.

Em relação à produção habitacional, a ordem das atividades objetivava “maximizar os efeitos dos programas habitacionais desenvolvidos por entidades diversas da Região [...]. A assistência técnica a entidades ligadas ao SFH - Sistema Financeiro da Habitação na definição, dimensionamento e localização de empreendimentos habitacionais” Relatório do projeto de Implantação do PMDI, 1972, v. 2, p. 213, nº de ordem - 41).

Mapa 4.44 - Grande São Paulo-Projeto Leste-áreas examinadas para localização e zoneamento geral (localização das COHABs)



Fonte: Relatório do projeto de Implantação do PMDI, 1972, v. 2, mapa nº 42.

A quarta e última parte fecha os trabalhos com as conclusões e perspectivas futuras. Assim, no âmbito da implantação do Sistema de Planejamento Metropolitano vários foram os projetos e programas desenvolvidos pelo GEGRAN acompanhadas pelas equipes do SERFHAU permitiram as ações conclusivas dos trabalhos realizados pelo GEGRAN, bem como os trabalhos a serem realizados, onde estas conclusões foram divididas em duas categorias sendo uma de conclusões gerais e uma específica. Na primeira foram trabalhados os princípios e doutrina do GEGRAN no processo de planejamento da Região. A segunda categoria se desdobra sobre aspectos metodológicos nos diversos campos de abordagem.

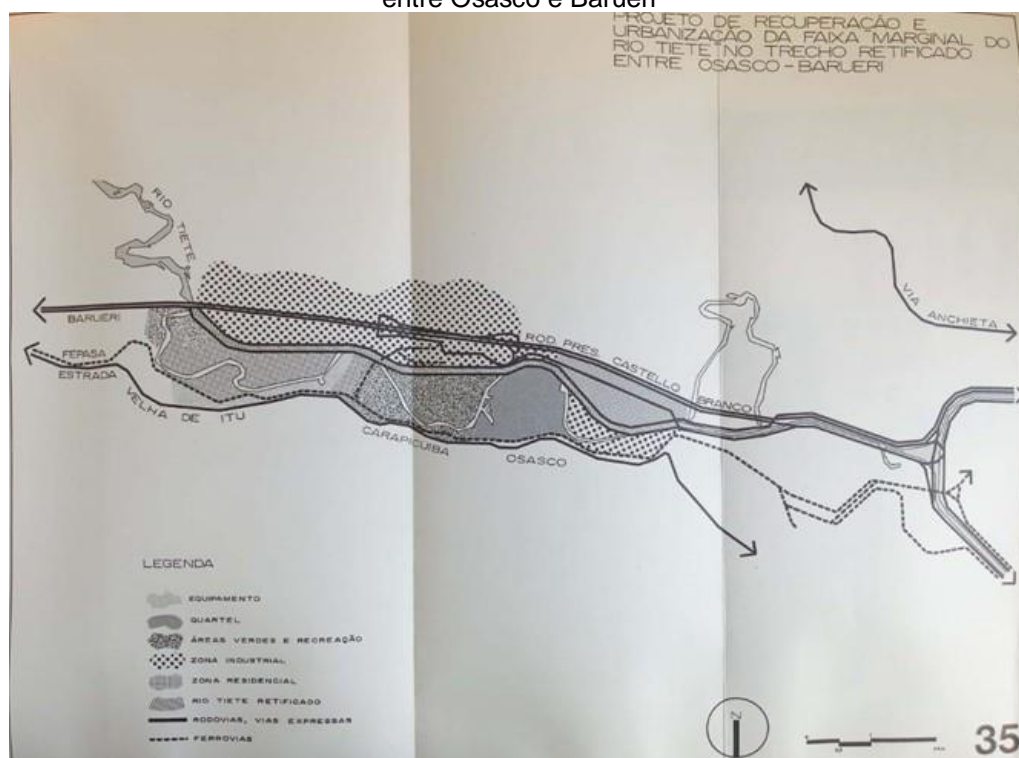
Por questões de ordem metodológica do plano regional, o início dos trabalhos do GEGRAN ignorou uma série de questões específicas.

Na concepção do PMDI estava claro que este não deveria ser um compilado de Planos Diretores municipais já existentes, no entanto quando da definição das suas diretrizes gerais “o exame acurado das leis e planos municipais se torna imperativo” (PMDI, 1972, V. 2, p.231). Neste sentido o GEGRAN atuava e assim deveria continuar fazendo, sem coerção e com base nas discussões consensuais de se órgãos interessados, verifica-se ainda que o planejamento se desenvolveu em vários níveis. Os contingentes migratórios, o grau e perfil da concentração industrial se desdobra não apenas na economia estadual, como também nacional, fazendo com que o planejamento não ficasse restrito as regiões metropolitanas, tão somente.

Numa grande medida, a feitura de PDMI e o processo de implantação ora em marcha na Grande São Paulo contribuíram para que essa necessidade fosse reconhecida e recebesse atendimento, a nível nacional, através da criação da CNPU - Comissão Nacional de Regiões Metropolitanas e Política Urbana. Igualmente, foi no processo de planejamento e implantação na Grande São Paulo o estímulo mais incisivo para a explicitação de uma política de nível estadual visando a promoção do espaço econômico do interior, através do estímulo à concentração e ao crescimento de grandes polos urbanos, segundo um modelo preliminar de ‘metrópoles de equilíbrio’. (PMDI, 1972, v. 2, p. 233).

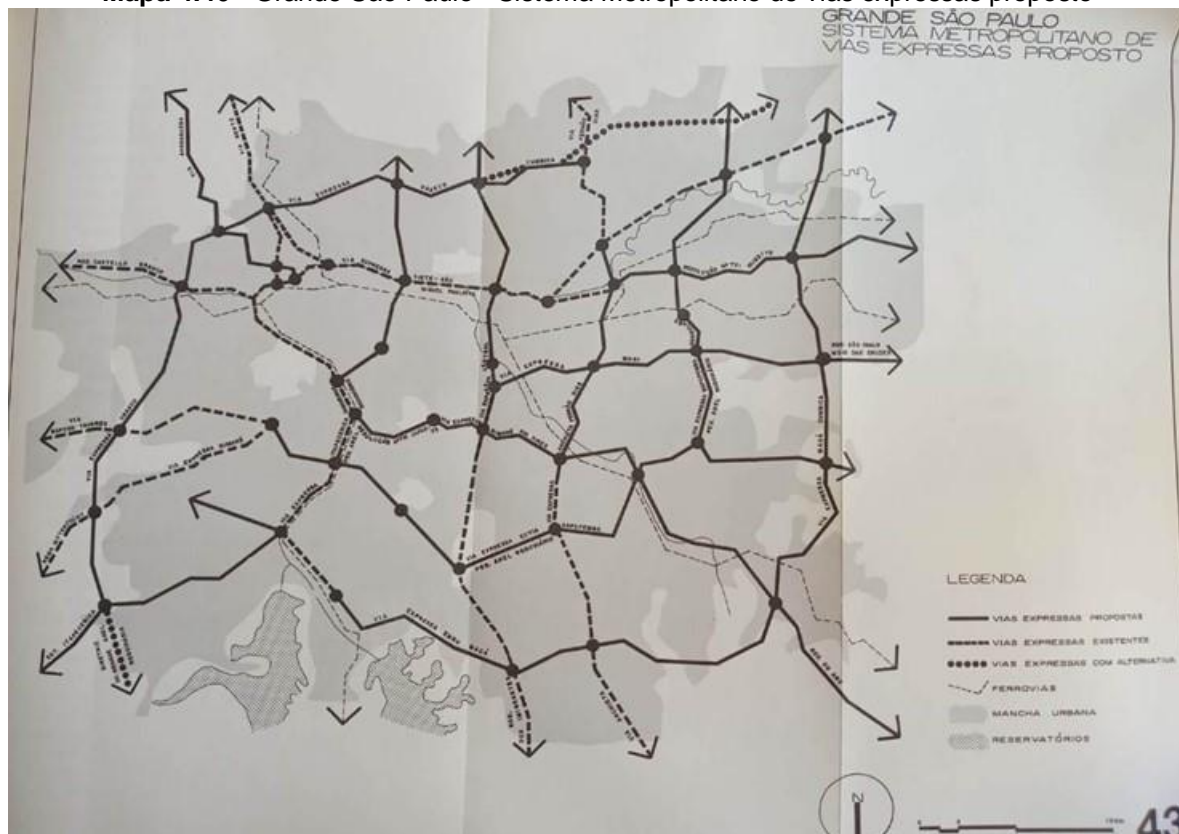
Desta forma era necessária a organicidade do Sistema de Planejamento que deveria constituir a base equilibrada economicamente para o planejamento regional.

Mapa 4.45 - Projeto e recuperação e urbanização da faixa marginal do Rio Tietê no trecho retificado entre Osasco e Barueri



Fonte: Relatório do projeto de Implantação do PMDI, 1972, v. 2, mapa nº 41.

Mapa 4.46 - Grande São Paulo - Sistema Metropolitano de vias expressas proposto



Fonte: Relatório do projeto de Implantação do PMDI, 1972, Vo2 mapa nº43.

O sistema de vias expressas já era preconizado no Plano de 1971 e assim, a questão viária, sempre reforçada como uma tratativa direcionada para o desenvolvimento local e regional, se expressa de forma bem concentrada, com direcionamento difuso dos fluxos determinados tanto pela ferrovia, quanto pelas rodovias que claramente mostram seu interesse em conectar com áreas além da fronteira metropolitana, e sua região de abrangência. Esta rede de vias, não era inédita do período industrial como bem vimos, já que sobretudo da cultura agrícola, também tinha sua infraestrutura neste caso ferroviária, bem definida para escoamento do produto especialmente para o porto de Santos, mas era uma premissa que se vinculava a necessidade de escoamento e recepção de materiais vinculados a economia industrial imperativa e operante naquele momento, e que não apenas levou ao redesenho de muitas cidades, mas também permitiu uma nova paisagem regional, em especial produzindo novas localizações industriais, espalhadas ao longo das redes ferroviárias, processo este que se instalou e se intensificou a partir da desconcentração da indústria metropolitana.

Ainda em 1972, é aprovada a Lei Geral de Zoneamento, Lei nº 7.7805 de 01 de novembro de 1972, que sob a coordenação do arquiteto Benjamin Adilson Ribeiro, que desde

os 1950, atuava como técnico no desenvolvimento de trabalhos sobre o zoneamento, na Divisão do Planejamento Geral do Departamento de Urbanismo (FELDMAN, 2005a).

O plano assume um papel secundário com a valorização do zoneamento como instrumento oficial de controle do uso e ocupação do solo.

A COGEP teve um papel importante na institucionalização do 'planejador', na figura do arquiteto, que agora tem um lugar de destaque na máquina estatal. Assim, em São Paulo, o zoneamento é instituído enquanto um saber e uma prática. De um lado, atua como prática atuando como um instrumento voltado a atender os setores mais valorizados da cidade (em especial pela intensificação e diversificação imobiliária). Enquanto saber, atua como uma determinação exclusiva do setor de urbanismo e da administração municipal. (Feldman, 2005a). E assim o zoneamento toma o lugar do plano. Para Villaça (2001, p.352), "quando o setor imobiliário procura contrariar os interesses das classes burguesas, ele fracassa".

A lei, no seu Capítulo I, Artigo 1.º indica que "Esta lei dispõe sobre a divisão do território do Município em zonas de uso e regula o parcelamento, uso e ocupação do solo, tendo em vista os seguintes objetivos:

- I. - Assegurar a reserva dos espaços necessários, em localizações adequadas, destinados ao desenvolvimento das diferentes atividades urbanas;
- II. - Assegurar a concentração equilibrada de atividades e de pessoas no território do Município, mediante controle do uso e do aproveitamento do solo;
- III. - Estimular e orientar o desenvolvimento urbano.

No seu Capítulo III, que trata sobre o "Uso e ocupação do solo" são estabelecidas categorias de uso, com a divisão das zonas em: residencial, comercial, industrial, serviços, institucional, sendo que cada uma delas são subdivididas segundo sua escala, nível de interferência e forma de atuação. As zonas residenciais e mistas, eram subdivididas segundo sua densidade, além de áreas estritamente e predominantemente industrial, e em zonas especiais. Em alguns casos são determinadas as áreas máximas a serem construídas, recuos, testadas além de usos passíveis de serem combinados, dentre outras orientações. A Lei por diversas vezes também buscava reforçar as atribuições e o papel da Coordenadoria Geral de Planejamento - COGEP, no processo de planejamento quanto as articulações com o zoneamento estabelecido.

Feldman (2005a), ao analisar em seu trabalho o posicionamento de Adiron Ribeiro (1972)⁵⁴ em relação à lei geral de Zoneamento, da qual foi responsável, aponta que ela estava restrita aos aspectos físicos, mas empreendia uma questão de organização social e outros

⁵⁴ Adiron Ribeiro foi coordenador de um importante instrumento urbanístico conhecido como "fórmula de Adiron" (TELES, 2020, 13), segundo a Lei municipal nº 7.805, de 01/11/1972. Disponível em: <https://bit.ly/3qqZNYd>. Acesso em: 23 de novembro de 2022.

aspectos relevantes para desfrute da população como lazer, educação e saúde, dentre outros. Feldman ainda reforça o pressuposto que se estabelecia a partir do discurso sobre o zoneamento, apontando “a ideia de que a lei contém um modelo de cidade e uma perspectiva transformadora da lógica de ocupação do espaço urbano”. (FELDMAN, 2005a, p. 265). Para a autora, a Lei de 1972, sobretudo pela participação de Ribeiro, é na verdade um indício da continuidade do “zoneamento assumido desde 1947”. (FELDMAN, 2005^a, p. 264).

Esta lei foi revisada em 1973, com alterações pontuais nas zonas de uso. Cabe ressaltar que “O zoneamento como instrumento privilegiado de planejamento e inseparável do plano é, ao contrário, o grande consenso, desde os anos 1930, em São Paulo” (FELDMAN, 2005a, p. 31)

Também numa ótica do planejamento, no ano de 1973, o CURA (Comunidade Urbana para Recuperação Acelerada) foi introduzido e regulamentado pelo BNH (CARVALHO, 1984, p. 1) como uma linha de financiamento para realização de obras de infraestrutura e equipamentos públicos, direcionados bairros carentes, sendo a “cidade que se pretendia curar (aquela) criada pelo desenvolvimento industrial” (LUCCHESE, 2004 p. 11), que sobretudo estavam vinculadas às dinâmicas de altos contingentes populacionais e transformações físicas, sociais e econômicas.

[...] com a atuação direta do BNH nas matérias atinentes ao SERFHAU, após sua liquidação é válido pensar que a ação de planejamento integrado e de orientação para a elaboração de projetos urbanos, inclusive através do Projeto CURA, tenha periodização possível até a extinção do BNH em 1986, apesar da redução de sua orientação ao planejamento municipal. (NEGRELOS, 2021, p. 145).

Sobre a trajetória do programa CURA e São Paulo, “inicialmente se pensava implantar o CURA no município de São Paulo em Vila das Mercês, segundo indicação da COGEP Coordenadora Geral de Planejamento da Prefeitura, feita em 1973” (LUCCHESE, 2004, p. 146). Vale destacar que naquele momento falavam recurso da EMURB para implantar planos públicos, sendo assim, a partir da criação do CURA através do BNH, foi viabilizado pela administração a assinatura de convenio para aplicação de “4 áreas piloto” para realização de projetos, sendo: Santana, Itaquera, Jabaquara e Vila das Mercês já iniciada pela COGEP. Em função da troca de administração (passando a assumir Olavo Setúbal, que buscava articular projetos habitacionais com linhas de transportes), os projetos foram paralisados sendo a rotina retomada apenas em 1976, mediante definições de novas prioridades. (LUCCHESE, 2004)

“A área Cura piloto do Jabaquara se situa na zona sul do Município de São Paulo, ao longo das estações terminais da linha sul do metrô (Conceição e Jabaquara), e é formada pelos seguintes bairros: Vila Guarani, Cidade Comerciaria, Cidade Vargas, Vila do Encontro e Vila Facchini.” (LUCCHESE, 2004, p. 147). Para Carvalho, a área Cura piloto do Jabaquara é

o lugar “onde as intervenções efetuadas vieram satisfazer necessidades diversas dos próprios órgãos da administração municipal, transferindo-se para um segundo plano o atendimento de carências da própria área”. (CARVALHO, 1985, p. 18).

As obras de urbanização de áreas também estavam de alguma forma, associadas às obras do Metrô. O trabalho de Ramalho (2003), aborda a relevância do metrô como elemento estruturador do desenvolvimento urbano de uma determinada porção do espaço intraurbano, como se pode observar no projeto CURA Itaquera, sob influência do arquiteto e urbanista Harry J. Cole, idealizador do projeto CURA e consultor do PUB-São Paulo. No contexto da formação histórica de Itaquera, considera-se o período entre as décadas de 1960 para 1970 como um período que atraiu a atenção dos planejadores urbanos e da COHAB e do Metrô. (RAMALHO, 2013).

Nos anos 1970 a prefeitura de São Paulo tomara medidas no sentido de unir projetos da COHAB e o Metrô, ambas companhias com financiamento do BNH, vinculado à lógica da localização das moradias de baixa renda e um sistema vial de baixo custo, permitindo maior mobilidade à classe trabalhadora, embora por questões de incongruências na administração, os serviços do metrô levaram longo tempo para funcionar. Vale destacar que o funcionamento das linhas de metrô levaram a uma nova feição às áreas atendidas, fato que se destaca no caso de Itaquera.

Cabe reforçar que a atenção do CURA era dentre outras exigências, voltadas para áreas providas de Plano Diretor, como sinaliza o item 2.2, da resolução nº 38/1973, RD38/73 do Banco Nacional da Habitação, que “aprova as normas para financiamento, elaboração e execução de Planos Plurianuais e Projetos de Comunidade Urbana para Recuperação Acelerada (CURA) e dá outras providências”, conforme se lê:

Dentro dos programas mencionados nesta Resolução e observadas as normas e condições estabelecidas nos itens subsequentes, o BNH concederá financiamentos para formulação e execução de programas plurianuais e projetos específicos de COMUNIDADE URBANA PARA RECUPERAÇÃO ACELERADA (CURA), objetivando racionalizar no uso do espaço urbano elevar as condições habitacionais de áreas urbanas.

4.2 Interiorização da indústria: base para o estudo de casos

Considerando o processo de urbanização de São Paulo, nos fica claro que esta cresceu não somente de forma rápida, mas também lhe faltava ordenamento em todos os setores da administração e estrutura urbana. A industrialização e a urbanização se davam de forma concomitante e vinculados ao processo de acumulação do capital, e dentro do que se chamou de desenvolvimento desigual e combinado.

Os planos propostos, chegaram a ser trabalhados em diversos níveis de governo, contudo, não acompanhavam o crescimento frenético da capital que tinha não somente sua paisagem, mas sua vida cotidiana alterada a cada novo dia. A cidade vivenciava múltiplos desafios que transcorreriam desde a necessidade de moradia (com implantação de programas), obras de infraestrutura, além de enfrentar a profícua oferta de áreas recreacionais e de cultura, segurança, controle de poluição, questões sobretudo vinculadas ao aumento da densidade populacional, que a cidade passou a enfrentar principalmente com o aumento das atividades industriais considerando que “em cada período histórico a organização espacial das aglomerações humanas sempre esteve condicionada por uma ordem econômica, por um poder político, por anseios sociais, por um centro espiritual [...]”. (ZMITROWICZ; BORGHETTI, 2009, p. 9).

Assim nitidamente a ordem econômica da vez eram as atividades da indústria que foi capaz de orientar consideráveis deslocamentos populacionais, levando a densidades altíssimas fazendo que não apenas gerassem problemas de as ordens, especialmente sociais, e ainda comprometesse a estrutura urbana num processo que se estenderia, em muito, nos períodos vindouros, onde o desordenamento era a questão mais eminente.

Anteciparam os planos, inúmeras discussões, e em seu conteúdo, era possível reconhecer os problemas urbanos e os diagnósticos, eram, quase na sua totalidade reais e iam de encontro com as potencialidades e os problemas enfrentados naquele momento, mas as diretrizes propostas, especialmente ligadas à expansão do desenvolvimento da cidade, não acompanham a dinâmica da cidade que avançava tanto em crescimento populacional, quanto no aparecimento e fortalecimento dos problemas urbanos, de ordem física, econômica e social.

Além disso, tanto na sua estrutura interna, quanto sob a ótica regional, via-se especificidades muito próximas à de muitas cidades portuguesas, espalhada a partir de caminhos rurais que ligavam de forma também espalhada, alguns núcleos habitacionais. Considerando ainda que o primeiro momento de seu desenvolvimento, foi cunhado por imigrantes estrangeiros.

Um planejamento deve ser entendido como um processo contínuo sempre buscando a maior harmonia e complementariedade entre os poderes executivo e legislativo e o plano diretor deve estender suas diretrizes nas administrações posteriores, claro, sempre mediante constantes atualizações.

Como se pode verificar acima, a Metrópole paulista passou por mudanças significativas no setor de urbanismo da administração municipal a partir da década de 1940, se estendendo pelas décadas seguintes. O governo estadual teve importante papel nas provisões de obras de infraestrutura, controle de trânsito mas deliberaria suas funções criando

as secretarias municipais, como é o caso da Secretaria de Obras criada na década de 1940 e mais dois órgãos de coordenação em planejamento nos anos 1960/70, mas em função de um série de limitações técnica, econômico, social, administrativa, político, representaram um entrave no sistema de organização das estruturas urbanas da, Capital e da Região este problemas, foram condicionantes iniciais para o planejamento local e regional.

Assistiu-se à elaboração de Planos urbanístico e planos diretores, numa mobilização e esforços para mitigar os conflitos de diversas ordens que se havia se disseminado no espaço urbano e já alterava sobremaneira a estrutura da cidade. O Plano Diretor que se contrapunha ao que PUB representou, mesmo que o PUB trouxesse uma proposta de cidade mais humanizada e se tratava de um Plano abrangente sob as mais diversas esferas da vida urbana.

Há que se considerar que neste processo, apesar de toda a importância dos trabalhos existentes e aqui utilizados como base historiográfica, acredita-se que o regate histórico do planejamento em São Paulo, continua sendo um campo fértil a ser explorado, no entanto, não sabemos, de fato se tal feito um dia será possível tendo em vista, assim como em muitos municípios, que muitos documentos se perderam, desfragmentaram sendo localizados apenas parte destes, ou ainda, muitas informações e procedimentos não foram documentados e se desfizeram juntamente com muitas pessoas envolvidas neste processo, em diferentes tempos, e em diferentes níveis de governo e até de atuação e portanto, seria impossível de serem compartilhadas com qualquer historiador. Apenas memórias perdidas.

Foi inevitável o transbordamento da metrópole, em relação as dinâmicas das atividades industriais e como afirmou Oliveira (2003), a industrialização não está pautada apenas nas atividades econômicas: ela tem sobretudo, uma dimensão política, econômica e social.

A partir dos anos 1970, especialmente meados desta década, já se presenciava um processo relativo de descentralização das atividades industriais localizadas na Região Metropolitana de São Paulo buscando novas localizações em outros estados e sobretudo, no interior do estado São Paulo. Há que considerar que a queda populacional do campo foi um dos impulsos para essa descentralização, além disso, como a metrópole crescia num ritmo muito acelerado, sua estrutura urbana não estava habilitada a atender e acomodar estas demandas populacionais e mesmo de serviços, sobretudo de infraestrutura básica, como água, esgoto, levando a metrópole a um crescimento desordenado, não somente em seu aspecto físico, mas sobretudo social gerando-se deseconomias além de e escassez de moradia que viesse atender tais demandas.

Gabriel Bollafi (1979), ao estudar o padrão de expansão periférica, reitera que:

A expansão descontínua da mancha urbana aumenta as distâncias, encarece os investimentos para implantação de serviços públicos, eleva os custos de

manutenção [...] enquanto porções do solo parcial ou totalmente atendidas permanecem ociosas, contingentes cada vez maiores de população se instalam em áreas não servidas. [...] Portanto, a redução dos salários reais, por mais que continua a principal ameaça à consistência dos princípios do regime da livre iniciativa, não pode ser considerado o único fator responsável pelo processo de constituição da periferia e pela deteriorização do habitat da metrópole como um todo.

[...] o processo de valorização do solo urbano não resulta apenas da demanda especulativa, [...] seu maior impulso inicial é a criação real de riqueza, o crescimento da indústria e dos serviços e a conseqüente elevação da arrecadação tributária. [...]. (BOLAFFI, 1979, p. 78-79).

Assim a concentração da indústria metropolitana determina maior e menor ocupação de áreas urbanas e lindeiras a esta, bem como seu uso em relação às localizações de habitações (sobretudo de da população de baixa renda) e demais usos (incluído comércio, serviços, etc.), o que se espelha inclusive nos municípios localizados no entorno da área metropolitana, reiterando a lógica locacional da indústria e sua reverberação sobre o espaço, cujo desenho se condiciona a concentração industrial.

Compreende-se aqui como o interior do Estado, a Região do Entorno Metropolitano, que concentra os municípios inseridos num raio estimado de 150 Km a partir da Capital, que aglomera um conjunto compreendendo de municípios com maior concentração industrial, iniciando-se pelo litoral, o Vale do Paraíba, Campinas e Sorocaba. A que se considerar que “no decorrer dos anos 1970, o interior do estado começou a se distinguir como o segundo espaço industrial do país, após a Região Metropolitana de São Paulo” (LENCIONI, 1991, p. 1.1/1).

Esta expansão industrial rumo ao interior promove, deveras, repercussões espaciais e também sociais levando a uma complexa estrutura da indústria nestas localidades, que acompanham esta dinâmica uma vasta ocupação de empreendimentos e estabelecimentos de pequenos e médio porte, não apenas ligadas ao ramos industrial, mas fomentando as atividades de comércio e serviço fortalecendo assim, a formação de um complexo principalmente nas cidades médias, sobretudo aquelas lindeiras ou com proximidade dos “macroeixos de circulação rodoferroviários”. O espraiamento da atividade industrial, em terras interioranas dá origem ao que se chama de “mancha industrial o que leva às novas reconfiguração do território, nestas regiões. “O território paulista tem feições fortemente cumulativas, impregnando marcas do tempo” (SELINGARDI-SAMPAIO, 2009, p. 10). Importante salientar que a industrialização, exerce seu papel como “um elemento fundamental da integração do país” (SANTOS, 1979, p. 225), não ficando sua dinâmica tão somente restrita no âmbito Regional.

Sobre o papel do Estado na questão da descentralização e interiorização da indústria, entende-se que sua atuação se deu através de incentivos a implantação das grandes refinarias petrolíferas, sendo Paulínia, uma delas, e a outra em São José dos Campos, através

da Petrobrás, além da consolidação do maior Polo petroquímico do país em Cubatão, na Baixada Santista, pela expansão de COSIPA, além disso o estado também atua a través do engajamento de uma política econômica por meio do Programa do Álcool fomentando a implantação de indústrias de bens de capital, buscando a direção de Ribeirão Preto Campinas. (SELINGARDI-SAMPAIO; MENDES, 1993).

Estas dinâmicas se intensificaram sobretudo a partir de meados da década de 1970, tendo sido iniciadas anos antes. Também se considera fator importante as diretrizes extraídas do II Plano Nacional de Desenvolvimento, então previstas na Política de Desenvolvimento Urbano e Regional (P. D. U. R./1975), que estabelece estratégia territorial para o estado de São Paulo. Consideramos o que Lefebvre (1976) entende sobre a atuação do Estado, sendo uma estrutura de poder, um ator social e que deve ser compreendido como uma estrutura espacial pois, enfatizando que é por esta última dimensão, que o poder do Estado se concretiza, sendo que “a estrutura estatista e o Estado, como estrutura, não podem ser concebidos sem o espaço instrumental do qual faz uso” (LEFEBVRE, 1976, p. 322).

Mas há que se considerar que Estado, como “ator social”, atuava juntamente com outros protagonistas como é o caso das empresas, indivíduos, operários, e outros grupos sociais.

Entre os anos 1960/1970, presenciamos uma forte atuação do Estado sobre o espaço brasileiro e paulista. Em 1964, verifica-se mudanças ocorridas em outros setores da economia. Foi um momento em que foram criados mecanismos financeiros, incentivos à poupança e, com a criação do BNH e do PAEG (1964/1966), a década de 1960 foi marcada como aquela em que ocorreram intensas transformações políticas, econômicas, sociais e espaciais no Brasil.

Observa-se uma orientação e indução já para o direcionamento da indústria metropolitana para as áreas mais interioranas. Contudo, “a Política de Descentralização e Descontração Industrial não pode ser encarada como um rompimento com as tendências espontâneas de distribuição espacial da Indústria em São Paulo, mas sim, uma tentativa, dirigida para o futuro, de racionalizar essas tendências espontâneas”. (SÃO PAULO (ESTADO), 1978, p. 30).

A provisão e estruturação das redes de infraestrutura viárias, também foi um grande incentivo esta descentralização industrial de Região Metropolitana, com o aporte de políticas espaciais elaboradas pelo governo de São Paulo, buscando um encurtamento das distâncias entre a Metrôpole e o interior, “diminuindo os custos de transportes e alargando o horizonte de localização industrial” (NEGRI, 1988, p.14). Visa-se buscar as cidades médias localizadas no interior do Estado. Podemos destacar neste rol de proposições de aproximação destas distâncias, elementos importantes como as Rodovias dos Imigrantes, Castelo Branco,

Bandeirantes, Anhanguera, Washington Luiz, reconhecidos como eixos de desenvolvimento e assim, as unidades produtivas em São Paulo passam a ocupar uma área geograficamente mais extensa, deveras espaiadas.

A distribuição espacial da indústria segue a lógica da hierarquização formada pelos núcleos urbanos que estabelecem a partir da metrópole, e este conjunto se constitui dos núcleos principais e secundários, formado uma forte unidade regional. Aqui enxergamos a “Macrometrópole de São Paulo, compreendida num raio de 100-120Km da capital” (SÃO PAULO (ESTADO), 1978, p. 25).

Sobre a macrometrópole, Meyer, num momento mais recente, nos coloca que:

A formação macrometropolitana é um processo histórico. Trata-se de um processo de urbanização que, ao evoluir, foi criando características urbanas distintas. Nas análises da evolução urbana, à medida que se alteram as escalas se transformam também as questões com as quais temos que lidar. No caso da macrometrópole paulista, o reconhecimento da existência do potencial desse território, em termos contemporâneos, é muito importante, e, embora estivessem sempre presentes, as políticas públicas para seu fortalecimento enquanto território de funcionamento articulado são ainda novas. São Paulo é, e acredito que continuará sendo, o núcleo dessa macrometrópole, porque possui características funcionais inerentes a um centro poderoso. (MEYER, 2017).⁵⁵

Ainda em relação à metrópole paulista, os estudos de Meyer, Gronstein e Biderman (2004) apontam para as contradições urbanas ali existentes como sendo fruto de um acúmulo de ações que se deram a partir da industrialização fordista, reverberando na dimensão e a forma de sua organização socioespacial.

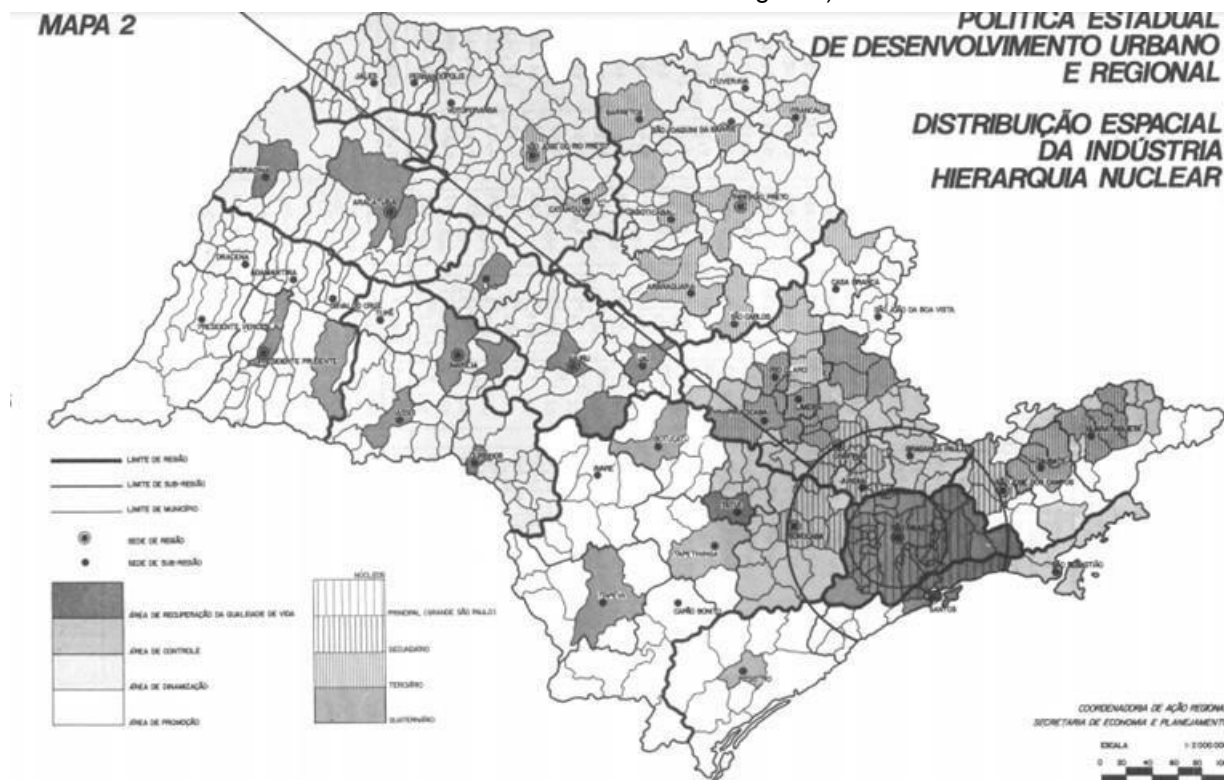
Retomando a questão da distribuição espacial da indústria, pode-se verificar que, tanto os núcleos principais, quanto os secundários, constituem áreas uniformemente industrializadas, sendo a decisão locacional destas indústrias definidas pela facilidade de transporte, infraestrutura, condição de mão de obra. Este cenário constitui uma dimensão de adjacências e contiguidades (SELINGARDI-SAMPAIO, 2009) a partir da metrópole. Como afirma Negri, “o ritmo de crescimento da indústria paulista esteve sempre acima da média”. (NEGRI, 1994, p. 139)

O estudo realizado pelo Governo do estado de São Paulo, identificava que os núcleos secundários eram compostos por um conjunto de 27 municípios, os quais 4 destas, são individualmente polarizados pelos municípios de Cubatão, Sorocaba, Campinas e São José do Campos. “Observa-se que núcleo principal, ou seja, São Paulo, e mais 27 municípios próprios, detinham, em 1970, 50,44% dos estabelecimentos industriais do estado,

⁵⁵ Disponível em: <https://revistapesquisa.fapesp.br/regina-maria-prosperi-meyer-estudos-para-umacidade-em-movimento/>. acesso em: 13 de dezembro de 2022).

correspondendo a 70,35% do valor da produção industrial e 69,66% do pessoal ocupado na indústria” (SÃO PAULO (ESTADO), 1978, p. 27).

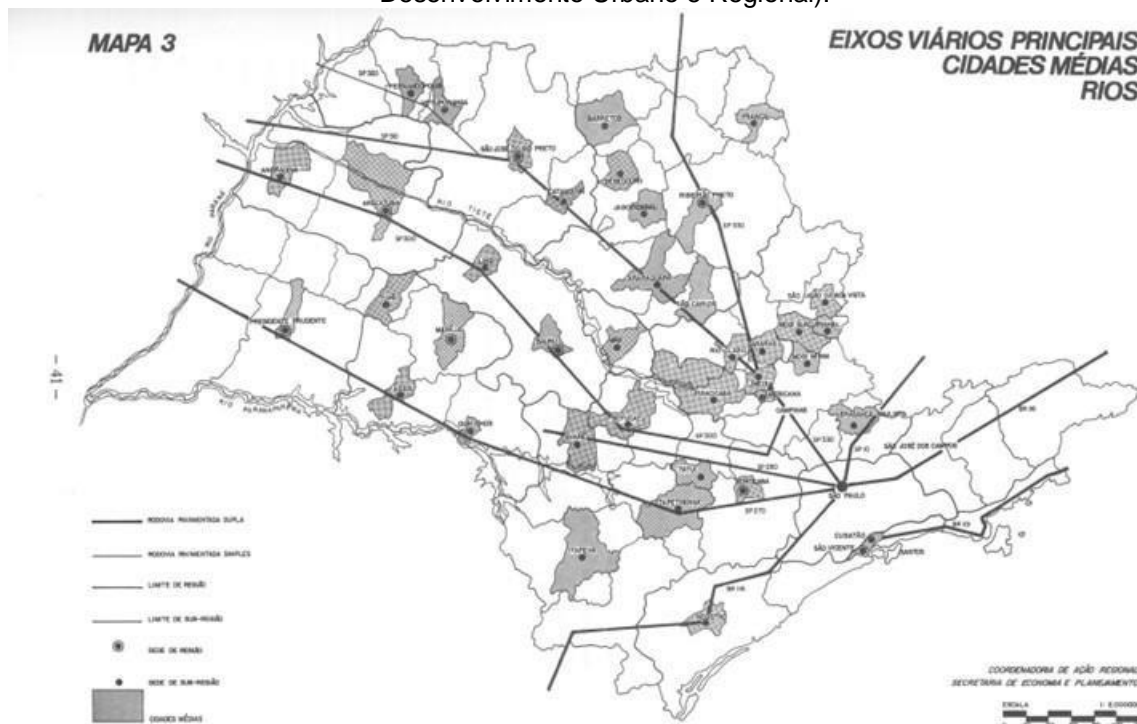
Mapa 4.47 - Distribuição espacial da indústria-Hierarquia nuclear (Política estadual de desenvolvimento Urbano e Regional)



Fonte: SÃO PAULO (ESTADO) (1978 p. 15).

A localização da indústria no território paulista permitia um padrão de ocupação definido por uma área de urbanização rarefeita; uma área densamente ocupada pela chamada macro metrópole paulista que polariza a rede urbana deste estado; e uma área intermediária (extensa e com definição de elementos estruturadores do espaço), onde os sistemas rodoferroviários constitui a base da integração das cidades paulista compondo uma rede urbana bem densa. (SÃO PAULO, 1978).

Mapa 4.48 - Distribuição espacial da indústria-hierarquia nuclear (Política Estadual de Desenvolvimento Urbano e Regional).



Fonte: SÃO PAULO (ESTADO), (1978, p. 41).

Assim, através da Política Estadual de Desenvolvimento Urbano e Regional, algumas áreas tinham projeção de maior desenvolvimento e dinamismo, e outras iam sendo trabalhadas dentro de suas especificidades.

Muitos municípios se beneficiam com esta “política de interiorização da indústria”, embora muitos fatores, reverberavam de forma positiva e negativa, concomitantemente, sobre o território de cada uma das cidades envolvidas.

O ‘aumento’ industrial, na capital orientou sua expansão urbana sendo que suas principais áreas industriais seguiam o traçado das estradas de ferro, definindo suas implantações locais.

Como afirma Villaça e já sinalizamos nesta tese, a acessibilidade é fundamental na produção de localizações, (VILLAÇA, 2001), e fato é que tanto pela ampliação, quanto pela criação de vias de transportes de alto fluxo, teve-se a abertura de novas frentes industriais que se interiorizavam seja introduzindo, seja fortalecendo esta economia ao longo de todo o território paulista, que se distendiam, para além das fronteiras da metrópole, iniciando pela sua áreas metropolitana, definindo novas localizações industriais, direcionando-se no sentido do litoral com forte impulso na indústria em Cubatão atreladas às atividades portuárias de Santos, e também irradiando em direção as áreas do estado, passando pela região mais central até chegar no oeste paulista, onde até então a agricultura havia se acentuado,

intensificando e estruturando uma rede urbana que se estenderia a em nível regional e nacional.

A 'nova atividade', com a definição de novos territórios industriais, deu também novas feições às paisagens que passam a ser mercadas por vias rodoviárias, num paralelismo físico, e econômico com a ferrovia, que até então configuravam-se no impulso e prosperidade no interior paulista, especialmente no sertão do estado. Estas vias, passam a definir novos os eixos econômicos, especialmente calcado na indústria.

Esta dinâmica ou processo, influenciou de forma direta na reconfiguração de muitas cidades definindo um novo padrão de urbanização com reverberações dos descolamentos populacionais sobretudo na relação rural/urbano, sob os impactos da interiorização da expansão industrial paulista, retro definido pela disponibilidade de capital gerado pela economia cafeeira, em curso em boa parte do território paulista.

Desta forma a metrópole se configura como uma base tentacular para a interiorização desta economia e o interior paulista, na sua totalidade, passa a imprimir os impactos deste processo com a demarcação de território de acomodação do seu 'novo' parque industrial, além da fronteira da metrópole, com a expressão de um novo momento econômico, formando um conjunto de fatores que levam estas regiões a um desenvolvimento desigual combinado (OLIVEIRA, 2013), não peculiar de uma outra cidade, em específico, mas em nível regional (e nacional) e na rede urbana que se (re)define, a partir de então.

A escassez e aumento nos preços de grandes terrenos, de certa forma, gerava uma deseconomia industrial na metrópole.

Os ramos que es desenvolveram mais recentemente encontraram as melhores áreas da Capital já ocupadas por fabricas mais antigas ou seriam obrigadas a pagar preços muito elevados por terrenos, dentro dos limites do município. Passaram por isso, a se situar em localidades vizinhas que apresentavam muitas das vantagens da capital (SINGER, 1977, p. 62).

Especialmente nas décadas de 1940/1950, estas áreas buscavam as franjas das ferrovias (LANGENBUCH, 1971) para se instalar, pois eram baratos, de boa topografia, bom tamanho, e por fim, revelam um processo de deseconomia de aglomeração a indústria paulistana, criando novas áreas industriais em áreas adjacentes ou contiguas àquela já ocupadas, levando a um recente aumento e importância industrial da "periferia da Grande São Paulo" (SINGER, 1977, p. 63).

A indústria paulistana se expande em diversas direções o estudo desta dinâmica descrita por Singer (1977) mostra que este se deu, de forma tentacular, e especialmente pela ocupação do solo ao longo das principais vias de circulação:

Essa expansão tentacular, resulta, em última análise, do próprio crescimento da indústria da Grande São Paulo, sendo o mecanismo impulsionador constituído pela elevação dos preços do solo nas áreas centrais do aglomerado urbano. Na medida que este processo se desenrola a economia industrial se espraia. (SINGER, 1977, p. 96).

[...] as espacialidades industriais configuradas no estado de São Paulo, em 1970, constitui-se, em parte significativa, a materialização do processo socioeconômico de industrialização decorrido da década anterior. (SELINGARDI-SAMPAIO, 2009, p. 178).

Estudos realizados pela SAGMACS apontavam para a década de 1950 que:

[...] A capital conservará, no entanto, sua função como grande centro da administrativa privada, pois a descentralização industrial não implica necessariamente na descentralização os grandes escritórios das indústrias. É normal que cresça-se ainda a sua função financeira, com o incremento das companhias de investimentos dos bancos e das atividades das bolsas de valores. (SAGMACS, 1958, p. I-26).

Os estudos da SAGMACS (1958), ainda afirmam que estas funções reforçam o caráter metropolitano paulista, à medida em que contribuem para a consolidação do tecido urbano da Capital.

Assim ativava-se a urbanização nestas cidades que cada vez mais careciam de uma organização da sua estrutura urbana. Desta forma, nos anos 1960/1970 vários municípios, especialmente os menores, buscam reorganizar suas estruturas legais e administrativas, que em muitos destes municípios, se efetivou com a elaboração dos Planos Diretores de Desenvolvimento Integrado, onde muitos tiveram sua elaboração através da metodologia, com subsídios do financiamento do SERFHAU.

No que diz respeito à participação do SERFHAU, podemos afirmar que este órgão atuou de forma contundente na capital no período estudado, sendo que o relatório aqui estudado teve projeto parcialmente financiado pelo SERFHAU. Os recursos do GEGRAN, bem como o empenho do SERFHAU demonstrado em relação a implantação das diretrizes do Planejamento na Grande São Paulo, permitiram a implantação do “Sistema de Planejamento Metropolitano da Grande São Paulo”, a partir de 1972.

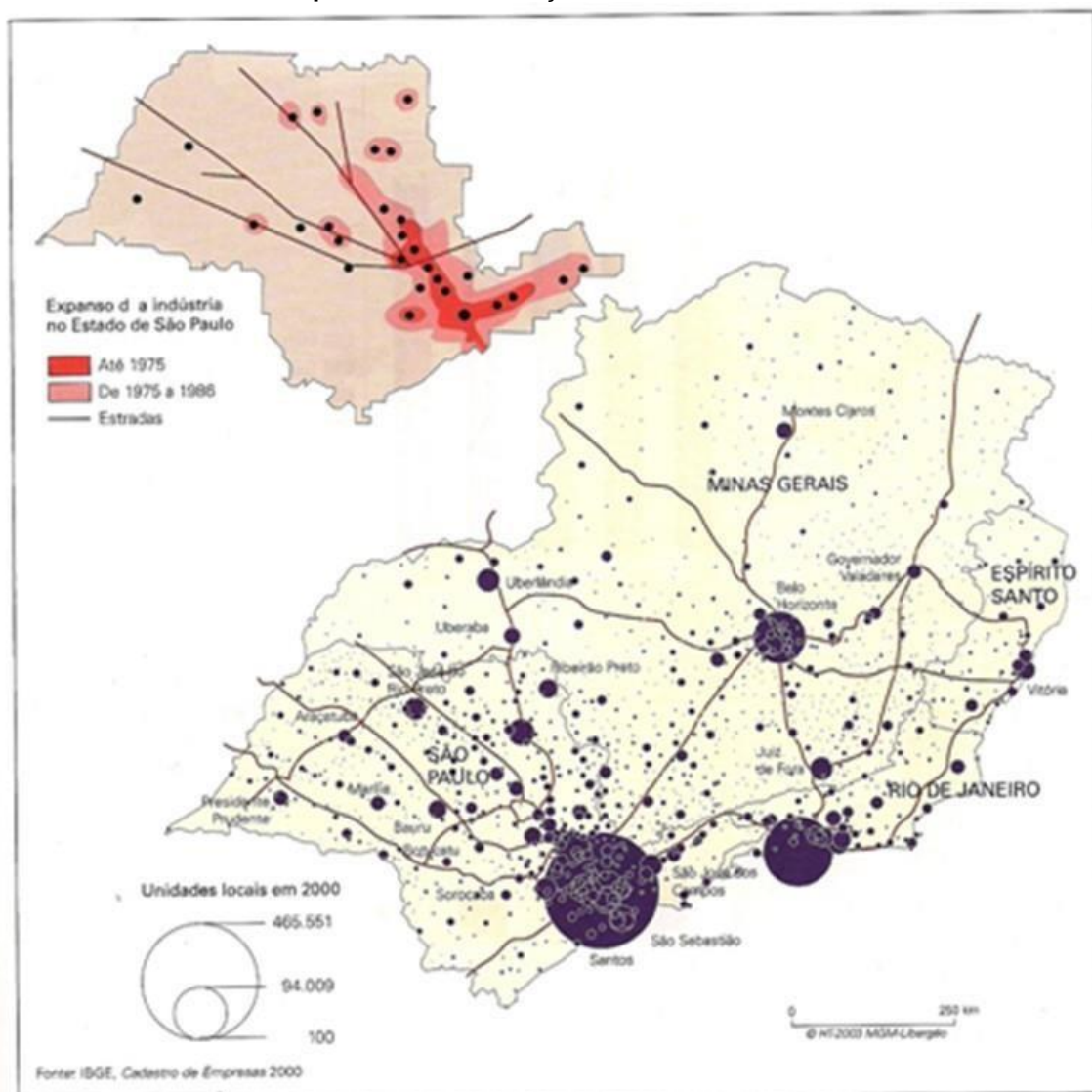
Ainda sobre a industrialização brasileira, esta cresceu consideravelmente em 40 anos, dado o fato de que se tinha uma mão de obra barata e farta, contribuindo para o processo de acumulação. Na década de 1960 a população no Brasil deixou de ser predominantemente rural, passando a ser predominantemente urbana, onde ocorreu um movimento muito forte de deslocamento da população rural para área urbana, já num contexto de nação independente e mão de obra livre. Contudo, esta população veio para a cidade sem a mercadoria moradia que a atendesse.

Os estudos da SAGMACS (1958) reiteravam que quanto à indústria da capital, naquele momento,

[...] no setor de bens de produção, nenhum outro centro industrial brasileiro está em condições, por muito tempo ainda, de suplantando São Paulo. Essa característica do parque industrial acrescenta-se, pois, como um elemento positivo à anterior situação privilegiada da economia paulista que as traduzia por uma atividade industrial já consolidada como fornecedora de mercados internos (n próprio Estado) e externo (outras unidades da federação). (SAGMACS, 1958, p. I-113).

Apesar da desconcentração da indústria metropolitana atingir primeiramente os municípios adjacentes e contíguos à MetrÓpole, a indústria interiorizou-se, avançando em direção às áreas mais centrais e irradiando-se em todo do território paulista, inclusive em áreas recém ocupadas pelas frentes de expansão agrícola no século XX, como é o caso do oeste paulista. O mapa a seguir mostra esta dinâmica de espraiamento da indústria, em todas as direções no território paulista.

Mapa 4.49 - Concentração industrial no Sudeste



Fonte: THERY; MELO, (2008, p. 157).

Esta premissa nos instiga a buscar entender se, juntamente com a corrente dinâmica de interiorização da indústria paulista a partir da desconcentração da metrópole, na veia das redes rodoferroviárias, o planejamento ao nível regional acompanhou esta tendência, efetivando-se sobretudo nas décadas de 1960/1970, tendo como proposta a reorganização de suas estruturas legais e administrativas, física e sócio econômica, através da elaboração dos PDDIs, buscando neste rol de municípios, selecionados no Capítulo 3 como estudo de caso, tiveram sua elaboração através da metodologia, e financiamento do SERFHAU. Cabe salientar que, dentre os casos selecionados, temos 3 que fazem parte da RMSP, sendo Guarulhos, Osasco e Mauá.

De acordo com matéria organizado pela Secretaria dos negócios Metropolitanos - EMPLASA - intitulado Estudos de Implementos Legais de Ordenação do Solo e Ocupação do Solo Urbano,

[...] quando, como no caso da Grande São Paulo, se desempenha uma ação planejada, está necessariamente será, portanto, diversa em métodos e procedimentos, dos modelos de trabalhos tradicionais, quer a nível local, quer regional. Isso porque a sua fronteira implica numa extensão territorial, em relação à dos municípios, mas também numa expansão no campo de atuação em relação ao planejamento regional “tradicional” englobando aspectos de ordenamento físico. Esta compreensão da questão, aliás, está embutida tanto no PUB, quanto principalmente, no PMDI. (EMPLASA, 1976, p. 48).

No caso de São Paulo, cidade, ficam claras as várias tentativas de organização da estrutura urbana, sobretudo a partir da nova realizada urbano industrial que se instalava e fortaleceria a partir das primeiras décadas do século XX. Tentativas estas expressas na figura de diversas ações que primavam pelo planejamento urbano e regional, expressos na organização administrativa, nas decisões do poder público e na figura dos planos elaborados e formalizados ao longo de décadas do século XX, à medida que as atividades industriais e o crescimento demográfico na metrópole se intensificavam. Não compete aqui estabelecer juízo sobre a eficácia de cada um destes planos ou ações, mas apenas mostrar que mesmo julgados como objeto elaborado para ficarem engavetados, seja para serem apontados como ferramenta de “marketing” político, ou ainda julgados como documentos “proforma” para captação de recursos, o fato é que o histórico do processo de planejamento na capital traz uma densa produção de materiais técnicos direcionados ao planejamento da cidade e sua região, orientação quanto à regulamentação do uso e ocupação do solo urbano, planos e diretrizes, muitas vezes calcados em diagnósticos que potencializavam a cidade real.

Cronologicamente, foram trabalhos realizados por diferentes agentes, diferentes culturas técnicas onde muitas vezes esta produção trazia no seu cerne uma ampla valorização para a questão viária, quer seja na trama intraurbana de São Paulo, e ainda, com disposição

de projeções de atendimento para as demandas regionais. No bojo desta tendência, estas veias viárias são as responsáveis para levar as atividades industriais para o interior, na lógica da interiorização do desenvolvimento, ainda que desigual e combinado, interferindo de forma incisiva na estrutura das cidades, que a cada dia careciam de serem vistas pelos técnicos, pelo estado e serem tratadas nas páginas dos planos de desenvolvimento de forma integrada.

Assim, com vistas para esta interiorização da indústria, que se desprendia de forma tentacular pelas vias “rodoferroviárias”, a partir da metrópole e sua região, é que iluminamos as áreas interioranas do estado de São Paulo, investigando e analisando como e se o planejamento regional acompanhou esta tendência, inclusive em função da existência de instalações fabris anteriores ao período analisado. Consideramos aqui como áreas interioranas do estado de São Paulo, todo seu território legalmente estabelecido nas décadas de 1960 e 1970, em todas as direções a partir da metrópole e sua Região.

Convidamos, então, à leitura do Volume 2, onde estão analisados detalhadamente os casos selecionados, cujo quadro síntese é apresentado na sequência, antes das Conclusões, como fechamento das reflexões às quais nos propusemos durante o desenvolvimento desta tese,

Quadro 4.1 - Síntese dos PDDIs analisados

Município	Plano/Nome/ Ano	Documento acessado	Estrutura da peça técnica ^[1]	Lei Aprovada	Distrito industrial/ Zoneamento/ Parque Industrial.	Agente elaborador	Financiamento / Vínculo com SERFHAU
São Paulo Capital	PUB/PLANO URBANISTICO BÁSICO-1968 PDDI/PLANO DIRETOR DE DESENVOLVIMENTO INTEGRADO/1971 PMDI Plano Metropolitano de Desenvolvimento Integrado-1972/74-	LEI nº 7688 de 30/12/1971- Plano Diretor Desenvolvimento Integrado PDDI-São Paulo -SP Plano Urbanístico Básico e São Paulo –1969 Vol. Único Projeto de Implantação do PMDI- Plano Metropolitano de Desenvolvimento Integrado 1972-1974. Relatório Final -1974 Volume I e II	LEI nº 7688 de 30/12/1971- Plano Diretor Desenvolvimento Integrado PDDI-São Paulo-SP Plano Urbanístico Básico e São Paulo Projeto de Implantação do PMDI- Plano Metropolitano de Desenvolvimento Integrado 1972/1974.VOL I e II	LEI nº 7688 de 30/12/1971- Plano Diretor Desenvolvimento Integrado PDDI-São Paulo-SP	Lei nº 7688 de 30/12/1971 -PDDITratativas de Uso do Solo- Zoneamento industrial Lei 7805/01/11/1972- Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo. Demarcação de zonas industriais.	PUB/1968: contrato entre a Prefeitura Municipal de São Paulo e as empresas Asplan S.A. - Assessoria em Planejamento, Leo. A. Daly Company, Montor Montreal Organização Industrial e Economia S.A. e Wilbur Smith and Associates, com a colaboração financeira da Financiadora de Estudos de Projetos S. A. (FINEP), Ministério do Planejamento do Governo Federal e da United States Agency for International Development (USAID). PDDI/1971- Técnicos da Prefeitura PMDI-1972/74- GEGRAN	Projeto de Implantação do PMDI- Plano Metropolitano de Desenvolvimento Integrado- 1972/74-Vol I e II-Projeto Parcialmente financiado pelo SERFHAU
Guarulhos	PUG-PLANO URBANISTICO DE GUARULHOS-1969 PDDIG-PLANO DIRETOR DE DESENVOLVIMENTO INTEGRADO DE GURAUHOS/1971. VOL1 E 2	PUG-PLANO URBANISTICO DE GUARULHOS-1969 PDDIG-PLANO DIRETOR DE DESENVOLVIMENTO INTEGRADO DE GURAUHOS/1971. VOL1 E 2 LEGISLAÇÕES QUE APROVAM OS PLANO	LEITURA DIRETA NA LEGISLAÇÃO MUNICIPAL, SOBRETUDO AQUELA QUE APROVA OS PLANOS DIRETORES E AFINS	Lei nº 1689 de 1971 PDDI - Dispõe sobre o Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado do Município de Guarulhos.	Zona Industrial	PUG/1969: Escritório Jorge Wilhelm Arquitetos Associados PDDIG/1971 (LEI): SD Consultoria de Planejamento que subcontrata a Mercatec Projeções, Planejamento e Pesquisa para a realização da pesquisa domiciliar e o escritório Jorge Wilhelm Arquitetos Associados como responsável pelos aspectos urbanísticos	Não expreso/declarado
Osasco	PLANO URBANISTICO BÁSICO 1966	PLANO URBANISTICO BÁSICO 1966 (com todos os capítulos e mais 37 pranchas, anexas ao volume físico)	01 VOLUME FISICO (com todos os capítulos e mais 37 pranchas, anexas ao volume físico	LEI Nº 111/66 (DECRETO-LEI) com a seguinte ementa: “Aprova o Plano Urbanístico Básico, fornece diretrizes para os projetos que, em conjunto, definirão o Plano Diretor de Osasco e dá outras providências”	DIRETRIZ ZONEAMENTO INDUSTRIALPOR PRDOMINANCIA (SOBERANIA DA IND. EM TODAS AS ZONAS POR COEXISTÊNCIA)	SERETE S/A Engenharia; E Jorge Wilhelm Arquitetos Associados;	Não expreso/declarado

Mauá	Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado de Mauá/1970	Legislação que aprovam os planos e demais legislações afins	NÃO IDENTIFICADA	Nº 1135, DE 30/04/1970- Aprova o Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado.	Delimitação do zoneamento e expansão da zona industrial pela LEI Nº 1133, DE 30/04/1970 Estabelece normas de zoneamento de acordo com a Lei do Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado e dá outras providências. Ressonâncias para criação da LEI Nº 1446, DE 01/12/1975 - Institui o Polo Industrial do Sertãozinho e estabelece as normas ordenadoras e disciplinadoras de ocupação de área	Comissão Municipal de Planejamento e a Assessoria Técnica Municipal de Planejamento. (Segundo a Lei 1135/197 –PDDI)	O SERFHAU aparece a partir da LEI Nº 1363, DE 10/07/1974- Autoriza a Prefeitura Municipal a contratar com o SERFHAU um empréstimo para financiamento de planos técnicos. (Posteriormente a aprovação do PDDI1970)
Santos	PDF 1968 PDDI 1976 PDDI 1978	Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado	01 VOLUME –PDDI 1976 (ETAPA PRELIMINAR) 01 VOLUME –PDDI 1978 LEI DO PDDI/1968	PDF-1968: Lei nº 3567 23/08/1968 PDDI/1978- Não teve lei aprovada	O Plano /1978 potencializava a expansão industrial orientando metodologicamente o parque industrial, dividindo-o em dois grupos separados pela escala e localização.	PRODESAN-Progresso e Desenvolvimento de Santos – S/A; Prefeitura Municipal do Município; Grupo 5 Arquitetura e Planejamento LTDA	PDF SANTOS 1968 - NEGOCIAÇÃO ENTRE A PRODESAN E O SERFHAU - APROVAÇÃO DA LEI 3567/1968
Cubatão	PD CUBATÃO 1968	PLANO DIRETOR DE CUBATÃO VOLUMES I E II	VOLUMES I - VOLUME TEÓRICO VOLUMES II – CARTOGRAFIA	Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado do Município de Cubatão, - Lei ordinária nº 835 de 21/08/1970	Na sua proposta de zoneamento, o CPEU orientou a expansão da indústria, e preunciava a implantação do DI- Distrito Industrial , sempre seguindo a lógica localização com os eixos tanto viário, e neste caso hidroviário, mantendo uma conexão com a rodovia BR 101, proximidade com a área portuária	CPEU-Centro de Pesquisas e Estudos Urbanístico Faculdade de Ar. E Urb da Universidade de São Paulo - USP	Não expresso/declarado (a não ser “pela tentativa do SERFHAU no sentido de identificar “Áreas Metropolitanas”, como se pode ler no Plano)
São José dos Campos	PDI/1969 PDDI/1971	PLANO COM 2 VOLUMES (ACESSO A DOIS VOLUMES) ESTUDOS E PLANOS SETORIAIS 1961/1964-CPEU 1971	PLANO COM 3 VOLUMES - ANEXO DE MAPAS	Lei nº 1623 30 /11/1971	Orientou-se a determinação de zonas industriais, e, também a criação de um zoneamento exclusivo para tal fim diferentemente das Zona de predominância Industrial (Zpl, estas também determinadas pelo Plano. PDDI/1971- Expansão urbana- industrial	SERETE S.A. Engenharia Jorge Wilhelm Arquitetos Associados; Assessoria de Planejamento Municipal- ACEPLAM	Não expresso/declarado
Taubaté	PDI/1972	PLANO COM 2 VOLUMES	VOL 01 DIAGNÓSTICO VOL 02 - POLÍTICA DE DESENVOLVIMENTO/PLANO DE AÇÃO	Lei nº 1.393 15/12/1972	Proposta - elaboração de um Plano do distrito Industrial , estabelece critérios e metas para o DI Plano A -Política de Desenvolvimento Industrial , previsão do DI - (com exigência da “elaboração do Plano do Distrito Industrial), mas já tinha o loteamento industrial).	GPI (Grupo de Planejamento Integrado LTDA).	Financiamento SERFHAU (Ministério de Interior)

Sorocaba	<p>PLANO DIRETOR DE SOROCABA SAGMACS.</p> <p>PLANO DIRETOR DO MUNICÍPIO DE SOROCABA (1966)</p> <p>E PLANO DIRETOR DE DESENVOLVIMENTO INTEGRADO (1971)</p>	LEGISLAÇÕES QUE APROVAM OS PLANOS	NÃO IDENTIFICADA LEITURA DIRETA NA LEGISLAÇÃO MUNICIPAL, SOBRETUDO DOS PLANOS DIRETORES E AFINS	<p>Lei Ordinária 1194/1963 - DISPÕE SOBRE APROVAÇÃO DO PLANO PILÓTO DO DESENVOLVIMENTO DO MUNICÍPIO DE SOROCABA, E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS.</p> <p>Lei Ordinária 1438/1966 - DISPÕE SOBRE A APROVAÇÃO DO PLANO DIRETOR DO MUNICÍPIO DE SOROCABA E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS.</p> <p>Lei Ordinária 1672/1971 - DISPÕE SOBRE INSTITUIÇÃO DO PLANO DIRETOR DE DESENVOLVIMENTO INTEGRADO DO MUNICÍPIO DE SOROCABA, PARA ORDENAR E DISCIPLINAR O SEU DESENVOLVIMENTO FÍSICO, ECONÔMICO, SOCIAL E ADMINISTRATIVO DE FORMA A PROPICIAR O BEM-ESTAR DA COMUNIDADE.</p>	LEI ORDINÁRIA 1541 1968 DE SOROCABA SP CÓDIGO ZONEAMENTO MUNICIPAL : INCORPORA ZONA INDUSTRIAL URBANA -E ZONA INDUSTRIAL RURAL	ESCRITÓRIO TÉCNICO DA COMISSÃO DO PLANO DIRETOR (1962) REGULAMENTADA EM 1963.	Não expresso/declarado
Campinas	PLANO PRELIMINAR DE DESENVOLVIMENTO INTEGRADO - PPD/1971 DE CAMPINASSP	PLANO COM 5 VOLUMES	CADERNO DE SUBSIDIOS - DIAGNÓSTICO E PROPOSIÇÕES DO PLANO 5 VOLUMES, DISTRIBUIDOS EM DIAGNOSTICOS E DIRETRIZES, QUE INLCUI O PLANO TRIENAL.	Aprovado pela Lei nº 3960/1971.	Em 1974 foi aprovado o Distrito Industrial de Campinas - DIC.	Consortio estabelecido entre a SERETE S/A- Engenharia, SD Consultoria de Planejamento LTDA, Jorge Wilhelm - Arquitetos associados e CEP - Consortio de Escritórios de Planejamento.	Financiamento SERFHAU (Ministério de Interior), FIPLAN e BNH
Piracicaba	PLANO DE DESENV. URB. DE PIRACICABA	PLANO DE DESENV. URB. DE PIRACICABA /VOLUME ÚNICO	VOLUMES I - VOLUME TEÓRICO	Não chegou a ter Lei aprovada - (segundo IPPLAP - Instituto de Pesquisas e Planejamento de Piracicaba e na Câmara Municipal	Concretização do Distrito industrial da UNILESTE / Parque industrial (O PDUP/71 foi incisivo no sistema de circulação regional o que ajudou na concretização do DI)	Arquiteto Joaquim Guedes e Associados	Contratação do SERFHAU para a realização do Termo de Referência, que serviria como diagnóstico ao Plano Diretor.

Ribeirão Preto	Plano Diretor de 1945 (José de O. Reis) Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado. PDDI-1976/78	Legislação que aprovam os planos e demais legislações afins	NÃO IDENTIFICADA	<p>Lei Ordinária 3236/1976 que “dispõe sobre Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado.</p> <p>Lei Ordinária 3346/1977- de 28 de setembro de 1977- Dispõe sobre plano diretor de desenvolvimento integrado - organização territorial, loteamento, loteamentos, arruamentos, abertura e prolongamento de vias, retalhamento de imóveis em geral e dá outras providências</p> <p>Lei nº 3563 de 26/12/1978- Dispõe sobre plano diretor de desenvolvimento integrado - organização territorial - zoneamento industrial - objetivos, definições, classificação, subdivisão, uso do solo- e dá outras providências</p>	<p>Lei nº 3563 de 26/12/1978- Dispõe sobre plano diretor de desenvolvimento integrado – organização territorial – zoneamento industrial - objetivos, definições, classificação, subdivisão, uso do solo- e dá outras providências</p> <p>Esta mesma lei, determina no zoneamento a criação do DI</p>	PREFEITURA MUNICIPAL	Não expresso/declarado
Franca	PDI/1971	PLANO COM 5 VOLUMES	<p>5 VOLUMES: (Vol. 01- Diagnóstico, Vol.02- Estudo de viabilidade do Distrito Industrial Vol. 03- Lei do Plano Diretor Físico, Vol. 04- Política de desenvolvimento físico e Vol. 05 -Plano de Ação do Governo Municipal-1971?</p>	Lei nº 2046, 06/01/1972	DI APROVADO APÓS APROVAÇÃO DA LEI	Grupo de Planejamento Integrado Ltda (GPI) e a cartografia elaborada pela empresa POLO - Consultoria e Planejamento Ltda. S/C),	Financiamento SERFHAU e FIPLAN
Araraquara	PDDI 1971	Relatório preliminar do PDDI (1969);	Relatório (volume físico), PDDI e Lei do Plano acesso através de Procedimento legislativos nº 43 partes 1 a 3 e mapas, /1971	LEI Nº1794 26/06/1971	DI- Década de 1960 ZONEAMENTO INDUSTRIAL- INSTITUÍDO PELO PDDI	GPI –local -com auxílio de administradores e políticos locais	Não expresso/declarado

São Carlos	PD DE 1962, E PDDI DA DÉCADA DE 1970	O relatório do Plano Diretor de 1962 Caderno de Subsídio de elaboração do PDDI-1970. Além deste, algumas leis e decretos originais	NÃO IDENTIFICADA	NÃO IDENTIFICADA	Lei Ordinária nº 5319 de 28 /01/1966, no mandato do prefeito Antônio Massei, com a seguinte ementa: "Delimita a Zona Industrial na cidade de São Carlos" Uma das leis resultantes do Plano de 1962, é a lei da zona industrial, "ZI", estas eram divididas em ZI 1, 2 e (relatório do PD /1962) Em 1972, foi aprovado pela Lei 7037/1972 o primeiro Distrito Industrial, na sequência da aprovação do PDDI.	PD/1962: Assessoria do CPEU FAU USP, PDDI1970, assistência técnica do Centro de Estudos e Pesquisas de Administração Municipal (CEPAM), e do Instituto Brasileiro de Administração Municipal "(IBAM)	Não expresso/declarado
Bauru	PLANO DIRETOR DE BAURU PDB- 1966	PLANO DIRETOR DE BAURU PDB-1966 E LEGISLAÇÕES AFINS	CADERNO DE SUBSIDIOS - DIAGNÓSTICO E PROPOSIÇÕES DO PLANO DIRETOR DE BAURU PDB-1966 VOLUME ÚNICO	Lei nº 1365 de 3 de julho de 1968,- dispõe sobre o Plano Geral de Organização urbana de Bauru	Estruturação dos Distritos Industriais, e o DI seria vinculado às Zonas Industriais- explicitamente vinculados com os eixos viários, inclusive hidroviário pela vertente da licença para navegação no Rio Tietê	CPEU-Centro de pesquisas e estudo Urbanístico da Faculdade de Arquitetura e urbanismo da universidade de São Paulo FAUUSP, órgão anexado a cadeira nº 19- Planejamento II (1º e 2º partes), e a Prefeitura Municipal de Bauru.	Não expresso/declarado Convênio entre CPEU e Prefeitura Municipal
Votuporanga	PDI /1971	PLANO COM 5 VOLUMES	5 VOLUMES Vol.1- Diagnóstico; Vol. 02- Plano de Ação; Vol. 03 Política de Desenvolvimento Físico; Vol. 04- Lei do Plano Diretor Físico e Vol. 05- Código de Instalações.	LEI Nº1233/1971	DI APÓS O PLANO ZONEAMENTO DETALHADO PARA INDÚSTRIA COM O PLANO	Grupo de Planejamento Integrado Ltda. (GPI) e a cartografia elaborada pela empresa POLO - Consultoria e Planejamento Ltda. S/C),	Financiamento SERFHAU, e FIPLAN
Araçatuba	PDI/PDF PLANO DIRETOR FÍSICO 1970	Folheto das proposições básicas do Plano Diretor Físico de Araçatuba-1970"	RELATÓRIO	NÃO IDENTIFICADO- DEVERÁS, NÃO APROVADA	ZONEAMENTO - MAS DSDE 1966 TEM IMPLANTADO O PARQUE INDUSTRIAL	GPI- PLANORG – Planejamento e Organização LTDA.	Financiamento SERFHAU, e FIPLAN
Presidente Prudente	PDDI 1968/1969	PLANO DIRETOR DE DESENVOLVIMENTO INTEGRADO (5VOL) E CIBPU/CPEU. Projeto de um distrito industrial: Presidente Prudente	5 VOLUMES (VOL 01 A REGIÃO, VOL 02 O MUNICÍPIO, VOL 03 A CIDADE; A POLÍTICA DE DESENVOLVIMENTO DO MUNICÍPIO; PROPOSIÇÕES E DIRETRIZES BÁSICAS E DIRETRIZES ESPECÍFICAS DE IMPLANTAÇÃO; VOL 04 E 05 mapas, plantas e gráficos e organogramas)	Lei 1582/1973	PROJETO DO DISTRITO INDUSTRIAL DO CPEU- CIBPU E ZONEAMENTO	CPEU-Centro de Pesquisas e Estudos Urbanístico Faculdade de Ar. EUrb da Universidade de São Paulo - USP	METODOLOGIA DO SERFHAU-
Marília	PLANO DIRETOR FÍSICO DO MUNICÍPIO DE MARÍLIA 1971	Lei Ordinária 1890/1971 – Institui o Plano Diretor Físico do município de Marília	NÃO IDENTIFICADA	Lei Ordinária nº 1890 /1971 - Institui o Plano Diretor Físico do Município de Marília.	INDICAÇÃO NA LEI DO PLANO PARA PROJETO DO DI	NÃO IDENTIFICADO	Não expresso/declarado

Quadro síntese dos PDDIs analisados. Organizado pela autora. [1] Importante ressaltar aqui que no quadro a "estrutura da peça técnica" as informações estão voltadas para as peças localizadas e analisadas. Contudo, muitos trabalhos se perderam, ofuscados, muitas vezes, em acervos públicos arquivados com nomes que podem dificultar sua busca; aqui, buscamos indicar os volumes com a maior precisão possível.

CONCLUSÕES

Buscou-se nesta tese a partir de um novo olhar sobre o objeto estudo, contribuir para a compreensão do processo de planejamento urbano no estado de São Paulo nas décadas de 1960/1970, iluminando o período de vigência do SERFHAU, cujo ineditismo se pode comprovar sobretudo pela ausência de materiais que estudaram a mesma proposta.

Como resultado desta pesquisa, evidencia-se que o planejamento se disseminou pelo território paulista, sobretudo, considerando o volume dos trabalhos elaborados e constatados durante a coleta de dados, nos levando a um número considerável de municípios que tiveram PDDIs, até 1980, ou em processo para sua obtenção naquele período (momento). Considera-se que muitos municípios investigados, em boa medida já possuíam os PDDIs, e desta amostragem aqui obtidas alguns, já haviam abandonado o instrumento naquele momento.

No âmbito dos casos selecionados, considera-se o fato de que muitos desses planos eram constituídos de diagnósticos bem detalhados os quais nem sempre estavam totalmente vinculados à realidade local, orientando sobretudo o incentivo à indústria mediante a criação de distritos industriais através de incentivos que incluíam dentre outras questões, a isenção de impostos.

Mediante o exposto, este trabalho buscou evidenciar questões comprovando a hipótese a partir de indícios, com olhares para os temas que transversalmente acompanharam toda a pesquisa, considerando o quadro do planejamento urbano, que se dá de forma integrada e regional e sua interiorização a partir das fronteiras da metrópole paulista orientada pela desconcentração e descentralização industrial no período estudado, pelas vias rodoferroviárias. Neste sentido, buscamos evidenciar o papel estruturante do SERFHAU seguindo critérios metodológicos utilizados para a seleção dos casos.

Dentro de uma amostra encerrada em 19 municípios selecionados como casos, e ainda o caso referência da Capital do estado, concluímos que todos estiveram vinculados com a metodologia e a lógica do planejamento do SERFHAU, mediante diretrizes, proposições, ideários, inclusive, na forma e agentes elaboradores e organizadores do planejamento destes municípios.

Dentro do quadro de formação do urbanismo, sobretudo no estado de São Paulo, voltamos nossos olhares para a compreensão do planejamento urbano dentro de um contexto regionalmente estabelecido numa vertente de atuação do Serviço Federal de Habitação e Urbanismo, mas de forma direta relacionada a produção de PDDI no seu período de vigência, buscando evidenciar sua aproximação e contribuição no quadro do planejamento regional no território paulista.

Assim, o percurso que trilhamos nesta pesquisa para elaboração e organização da tese apontou que como já afirmamos acima, num universo de amostras dos casos selecionados, em todas elas se verifica a comprovação da hipótese sobre atuação do SERFHAU no processo de interiorização do planejamento engajado no processo de interiorização da indústria a partir da metrópole paulista. É mister salientar que tal constatação se faz mediante os critérios aqui adotados para seleção dos casos a partir dos três elementos que consideramos como estruturantes de nossa análise: a regionalização, a indústria e os eixos rodoferroviários.

Mas como pudemos constatar durante as análises, vários outros municípios também tiveram seus PDDIs elaborados no período estudado, mas ficaram de fora das nossas amostragens por não se encaixarem nos critérios que aqui definimos como fio condutor para eleger os casos. Dentre eles, temos casos em que o SERFHAU possivelmente tenha atuado de forma incisiva, mas que não foram aqui selecionados/estudados/constatados por não se inserirem nos três critérios utilizados para seleção, a saber, a regionalização, a importância industrial e os vínculos com o sistema rodoferroviário.

No decorrer dos textos e análises que envolvem esta tese, remontamos o processo de planejamento urbano vinculado à urbanização, que iniciamos pela América Latina, chegando-se ao Brasil e numa forma escalar de análise, estruturamos os estudos tendo como universo de análise mais acurado, o estado de São Paulo. Vale ressaltar que esta construção progressiva da história, bem como as aproximações com fontes documentais contribuíram para o debate da questão aqui colocada, bem como orientou a formulação de novas questões o que permitirá futuramente retomar aprofundamento sobre o objeto de estudo, em futuras pesquisas.

A questão que moveu esta tese, foi o ponto de partida da pesquisa, desde o projeto inicialmente apresentado, e permeou todas as etapas realizadas, desde a compreensão do processo de urbanização, a constituição da rede de cidade estruturada pela economia agrícola, e o papel importante da ferrovia, o alavancar da indústria metropolitana e sua interiorização, trabalhados no capítulo 01; um olhar aprofundado sobre o SERFHAU entendendo sua formação, liquidação /extinção e as leis que o tangenciaram, bem a construção da crítica sobre o Serviço, que ganhou notoriedade no campo das pesquisas, sendo aqui, analisadas com base na historiografia empreendidas no Capítulo 02; os critérios de seleção dos casos trabalhados no Capítulo 03 sob o olhar dos elementos analíticos estruturais, e também, a análise do caso referência trabalhados no Capítulo 04, que encerra o Volume 01, estendendo-se para os demais casos selecionados para análise, incluídos no Volume 02 desta tese.

Embora considerado desenvolvimentista, este período é marcado por desarranjos, desequilíbrios e disparidades econômicas, demográficas e conseqüentemente, espaciais.

Observamos a preocupação de alinhar à política geral de desenvolvimento do Estado a implantação de indústrias e também de programas habitacionais, esta última diretamente ligada à primeira atividade. A orientação para a localização da indústria contribuiu aqui para a construção de nossos critérios para a seleção de casos estudados. Verificamos a evidente orientação para o processo de planejamento integrado vigente à época, na figura dos PDDIs, que deveriam contar com diretrizes apontando na direção da localização industrial, como decisões que, segundo verificamos nesta tese, em alguns casos se constituíram como um fim e não como um meio para o desenvolvimento social.

No período aqui estudado (1964-1980), o planejamento governamental brasileiro trouxe reverberações para a estrutura territorial do país como sinalizam alguns autores que amparam esta tese. Estes são os anos em que o Brasil vivencia a expansão de suas atividades produtivas, relacionadas à indústria e assim, visava-se motivar a interiorização do desenvolvimento através da disposição de infraestrutura e construção de núcleos urbanos que viesse de encontro com estas novas demandas. Este processo de interiorização mencionado foi acompanhado de considerável dinamismo demográfico em áreas interioranas de diferentes regiões do país, como é o caso de São Paulo, onde estas localidades mais longínquas da metrópole paulistana, passava a incorporar um crescimento que antes era apenas absorvido pela cidade de maior relevância.

Os eixos rodoferroviários em muito contribuíram para a orientação de vantagens locais da indústria (retroalimentando a instalação de moradias para a população operária). A dinâmica industrial em São Paulo contribuiu ainda para a estruturação de uma nova realidade urbano - industrial totalmente vinculada a processos tanto espaciais, quanto sociais exigindo uma organização que só o planejamento ao nível regional poderia mitigar de forma mais estimada. É essencial indicar que São Paulo era considerado a “locomotiva” industrial do Brasil, entrando em crise em 1980, com a crise da burguesia industrial paulista, justificando inclusive nosso marco final de periodização, ao iniciar a conhecida “década perdida”. Como sinalizamos desde o início desta tese, não buscamos analisar comparativamente os planos para verificar quais municípios implementaram de forma mais contundente as diretrizes sugeridas, mas se, na metodologia e nos diagnósticos verificavam-se proposições que vislumbravam não somente a formação e a estruturação da rede urbana, mas que valorizasse os eixos viários e a presença da indústria – consolidada ou em consolidação, preconizando as especificidades e potencialidades de cada município, e se tais, se desdobraram nos planos a serem estudados.

É inegável a contribuição que o SERFHAU apresentou neste processo, quer seja como organização das metodologias de elaboração dos planos, treinamento e curso destinados a capacitação de agentes para sua elaboração/implantação, bem como na disponibilização de

recursos para as organizações municipais, cujo produto, quase sempre resultavam de forma instrumentalizada, na figura dos Planos Diretores de desenvolvimento Integrado.

Nos 10 casos em que não há menção do SERFHAU, temos algumas evidências. À exceção do caso de Mauá, que foi analisado mediante as legislações afins que compunham o processo de planejamento nos municípios, e Araçatuba, onde se acessou o folheto de continha o processo de elaboração do Planejamento, além de Sorocaba, nos demais casos os Planos Diretores originais (e documentos diretamente a eles relacionados) foram localizados, acessados e analisados nesta pesquisa. Oscilavam entre si quanto ao número de volumes que resultaram de sua elaboração, e também, quanto à nomenclatura que recebiam, sendo denominados Plano Urbanístico Básico –PUB (no caso referência de São Paulo).

Em diversos municípios foram elaborados em diferentes momentos, dentro do período aqui analisado, e por isso, receberam nomenclaturas diferentes. Por exemplo, receberam o nome de Plano de Diretor de Desenvolvimento Integrado – PDDI nos seguintes municípios: São Paulo (capital), Santos, Presidente Prudente, Campinas e Mauá. Em Taubaté, Franca e Votuporanga, foi denominado de Plano de Desenvolvimento Integrado -PDI. Recebeu ainda o nome de Plano de Desenvolvimento Urbano-PDU, no caso de Piracicaba; Plano Diretor Físico-PDF (no caso de Santos Araçatuba).

À exceção de Araçatuba e Piracicaba, os demais municípios tiveram as leis referentes aos planos aprovadas, sendo promulgadas entre 1968 e 1973, dependendo do caso em plena vigência do SERFHAU.

Ao analisar cada caso concluímos que em todos os dez casos que fizeram menção ao SERFHAU, comprova-se ainda uma das nossas indagações contidas no roteiro estabelecido no capítulo 4 que é se o plano orientava de alguma forma o uso solo para a implantação ou fortalecimento de parque, distrito zoneamento industrial. No Caso Referência de São Paulo, observamos que através da Lei nº 7688 de 30/12/1971-PDDI- são empreendidas Tratativas de Uso do Solo-Zoneamento industrial e na Lei nº 7805/01/11/1972 - se estabelece o Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo. Demarcação de zonas industriais.

No caso de Votuporanga, o Distrito Industrial-D.I. é implantado após o plano Zoneamento detalhado para indústria com o plano de 1971. Araçatuba, embora tenha o Parque Industrial implantado em 1966, determina zoneamento industrial, para estruturação das atividades no município. Em Franca, o Distrito Industrial é aprovado após a aprovação da Lei do Plano.

Em Taubaté, havia uma proposta de elaboração de um Plano do Distrito Industrial, que estabelece critérios e metas para o D.I. Também em Taubaté, o Plano define a Política de Desenvolvimento Industrial, previsão do DI (com exigência da elaboração do Plano do Distrito

Industrial), embora já existisse o loteamento industrial). Em Santos, o Plano /1978 potencializava a expansão industrial orientando metodologicamente o parque industrial, dividindo-o em dois grupos separados pela escala e localização.

No caso de Piracicaba foi realizada a concretização do Distrito industrial da UNILESTE, /Parque industrial onde o PDUP/71 foi incisivo no sistema de circulação regional o que ajudou na concretização do Distrito Industrial - D.I.

O caso mais emblemático foi o de Presidente Prudente que recebeu o projeto do Distrito Industrial (diagnóstico) do CPEU-CIBPU e o zoneamento, na ótica do desenvolvimento regional.

Em Campinas, após a aprovação da lei do Plano em 1971, em 1974 foi aprovado o Distrito Industrial de Campinas – DIC. E por fim, Mauá cujo plano orientou a Delimitação do zoneamento e expansão da zona industrial pela Lei nº 1133, de 30/04/1970-Estabelece normas de zoneamento de acordo com a Lei do Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado e dá outras providências. Também se verifica ressonâncias para criação da Lei nº 1446, de 01/12/1975 - Institui o Polo Industrial do Sertãozinho e estabelece as normas ordenadoras e disciplinadoras de ocupação de área.

O processo de urbanização e crescimento industrial e seu direcionamento além das fronteiras da metrópole, que enunciamos até aqui, foram deveras, preponderantes para as transformações das estruturas internas das cidades e atingiram escalas regionais. A criação do SERFHAU em 1964, foi consequência da demanda do processo organizacional que as cidades (e sua região), careciam naquele momento/período estendendo pelos anos 1970 quando muitos territórios industriais já estavam em pleno vigor, a em vias de implantação.

Mas é inegável que no campo profissional, o ideário, a lógica e o cuidado de se incorporar a cidade como objeto de estudo e discussões, e busca de diretrizes e proposições para se mediar seus conflitos, inclusive com as reverberações regionais, tiveram origens antes dos trabalhos do SERFHAU, sobretudo com profissionais de qualidade e reputação destacáveis, com formação direta nas *faculdades de arquitetura urbanismo*. Contudo, as discussões tiveram início bem antes da década de 1960 com criação do SERFHAU, iniciando na década de 1950 com a criação de um órgão diretamente voltado para a criação de um *órgão nacional de urbanismo* (FARIA, 2007a). Este pensamento tem origens bem mais pregressas e profundas como temos enunciados no decorrer desta tese, mas cronologicamente consideramos aqui, os trabalhos desenvolvidos pela SAGMACS, com atividades no âmbito do movimento econômico e humanismo, coordenado pelo padre Lebrecht. Destacamos ainda o Centro de Pesquisa e Estudos Urbanísticos (CPEU), da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, orientado pelo engenheiro Anhaia Mello (1955).

O Serviço Federal foi aquele que esteve mais diretamente vinculado à elaboração de Planos Diretores, sendo estes o instrumento que mais esteve vinculado ao processo de planejamento que se materializou de muitas vezes integrada, por vezes expressas nas escalas local e regional. O SERFHAU estava diretamente vinculado ao Poder Executivo Brasileiro, na esfera Federal e foi considerado juntamente com Brasília, “um dos eventos que entre a Constituição Democrática de 1946 e a Ditadura Militar de 1964 se configuram como ambientes de debates, trocas e construção de ideias sobre as cidades, as regiões, os planos diretores, os planos urbanísticos modernistas e planos regionais” (FARIA, 2007, p. 271)

A partir dos estudos históricos e historiográficos que empreendemos nesta tese, nos fica clara uma efetiva relação entre diversos profissionais no campo do urbanismo (arquitetos e urbanistas) que estiveram inseridos no quadro de formação para se pensar na cidade como campo fértil para se debruçar em estudos aprofundados no sentido de se resolver seus problemas acumulados e fruto de um construto historicamente estabelecido.

Olhar o objeto, distanciar-se dele, voltar a tocá-lo, retroceder e avançar, inclusive, enfrentar as dificuldades de se acessar o passado, numa linearidade temporal e escalar, foi o que buscamos fazer.

A operação analítica dos textos das fontes documentais nos orientou na construção historiográfica que realizamos no Capítulo 2, quando analisamos as críticas feitas aos planos vinculados ao SERFHAU, do ponto de vista ideológico, foram vistos como ineficazes ou condenados ao fracasso; contudo, compreendemos que é um tanto perigoso fazê-lo sem a orientada leitura dos mesmos, ou ainda, de forma não aprofundada, prática já apontada por outros autores como Feldman (2005) e Ferreira (2007). Depreciar os conteúdos e o processo de planejamento no período do SERFHAU é também atingir aqueles profissionais engajados em sua feitura, ainda que muitas vezes, estes estivessem vinculados ao sistema de atender as demandas mais técnicas. E também, segundo Milton Santos (2014, p.15), a partir de uma ótica de Godelier (1960), “A ciência se perde, quando a ideologia começa”⁵⁶; essa postura metodológica é fundamental para compreender as práticas daquele período.

Por isso nos empenhamos na leitura mais aprofundada de alguns planos, e assim, seguimos com as conclusões, realizadas abaixo de forma mais individualizada considerando a particularidade de cada caso, e revelando as aproximações entre os casos estudados.

Para uma articulação analítica dos casos estudados, à guisa de conclusão para a comprovação de nossa hipótese e buscando sua correlação para as nossas conclusões, indicamos a seguir as principais questões vinculadas aos municípios analisados e suas relações internas tanto do ponto de vista regional quanto, por vezes, inter-regional.

⁵⁶ GODELIER, M. Rationalité et irrationalité en économie. **Economie et socialisme**, n.º 5, Paris: Maspero, 1960.

Os tempos da industrialização no estado de São Paulo são diferentes entre si. À medida que o processo de industrialização se intensificava na metrópole paulista, outras regiões do estado de São Paulo estavam em processo de formação, como é o caso da franja pioneira onde se situam parte dos nossos casos aqui analisados. A interiorização da indústria paulista, vem nas vias rodoferroviárias, exprimindo fortes transformações físico-territoriais, com espraiamento desta dinâmica e paralelos deslocamentos demográficos, ao longo de todo o território do estado.

A **Região Metropolitana paulistana**, área da Grande São Paulo até 1973, é a mais emblemática sob vários aspectos, os quais, por isso, a capital paulista foi nesta tese definida como caso referência, sendo tanto referência histórica, quanto historiográfica, levando em conta sua complexidade estrutural. Tal estratégia de escolha se deu pela dinâmica única que à metrópole é atribuída nestas questões de interesse desta tese, e sobretudo, pelo papel que esta exerce sobre todo o território paulista, e mais, sobre outros estados. É inegável que os municípios pertencentes à Região metropolitana tivessem vínculos e congregassem reverberações das ações que ocorriam na metrópole, sejam positivas, sejam negativas.

No caso de São Paulo, alguns instrumentos foram adotados na busca de regulação do usos do solo e ordenamento das atividades em geral, sobretudo industrial, dentro de seus limites, e de certa forma, de suas adjacências, como é o caso do Plano Urbanístico Básico de São Paulo (PUB) de 1969; Plano Diretor Desenvolvimento Integrado (PDDI) (Lei nº 7.688 de 30/12/1971); Relatório Final do Projeto de Implantação do PMDI- Plano Metropolitano de Desenvolvimento Integrado 1972-1974 (Volumes I e II), a Lei nº 7.805/1972, que “Dispõe sobre o parcelamento, uso e a ocupação do solo do Município, e dá outras providências”.

O papel da indústria nesta localidade está diretamente vinculado ao crescimento demográfico, estando ambos, atrelados à redefinição da estrutura urbana metropolitana no período estudado, considerando todas as escalas e aspectos, sobretudo físicos, econômicos e sociais, orientando a urbanização mais intensa, até então vista. A consolidação da metrópole paulistana como o local da concentração econômica, demográfica e de serviços, também permitiu a esta, ser a metrópole dos de problemas urbanos, numa trajetória que tem início na passagem do século XIX para o século XX, adentrando este século e chegando aos anos 1970 quando a indústria metropolitana irradia suas atividades. Tal fato, deveras reforçou a necessidade de investimento em obras do sistema viário (em escala mais ampla), mobilização para organização do sistema de planejamento e sobretudo com financiamento do SERFHAU, e este, também se interioriza acompanhando a tendência da interiorização e desconcentração da indústria.

Nesta tendência da desconcentração da indústria metropolitana, a irradiação industrial no sentido para o interior do estado, se deu num primeiro momento a Região do Entorno

Metropolitano, estudado por Selingardi-Sampaio (2009) considerando um raio de 150 Km e que viera posteriormente alcançar a área mais central do estado, e depois buscando áreas do oeste paulista, incluindo zonas de fronteiras agrícolas cuja ocupação mais recente, como nos demonstrou Monbeig (1984). Por isso, a metrópole paulistana nos é referência pois dela irradiou a indústria para todo o território paulista, demandado um sistema de circulação estruturante e intensificador da rede urbana atrelada às atividades industriais e retroalimentada por raízes agrícolas, sobretudo cafeeira, e que a partir de então se configurou uma nova realidade urbano industrial processada pela lógica desigual e combinada imbricando relações novas, nos padrões arcaicos e o contrário também.

Podemos afirmar aqui que, o planejamento integrado na capital paulistana foi aqui compreendido a partir da industrialização e regionalização no estado. A expansão industrial metropolitana orientou sua expansão territorial urbana, onde as áreas industriais mais relevantes seguiam o desenho e os contornos das estradas de ferro, conseqüentemente definindo suas implantações locais. Deve-se levar em conta que, em muitos casos, a ferrovia funcionou como limite e problemas ao deslocamento intra e periurbano. Mas, elementos do sítio natural metropolitano também foram responsáveis por desgastes na estrutura urbana, uma vez que os rios se configuravam como barreiras naturais também comprometendo boa parte do deslocamento em geral.

Uma questão que se agrava sobretudo no âmbito social, não somente na metrópole, mas na Região da Grande São Paulo, é a questão habitacional, observando-se um acelerado crescimento das favelas e o alto déficit habitacional.

No plano social, a região da Grande São Paulo passa a acusar acelerado processo de formação de favelas e alto déficit habitacional. Neste momento toda a área metropolitana já sentia assim os reflexos da intensa industrialização onde a capital concentrava grande e boa medida da população migrada e a demanda por todos os serviços e em todos os setores, já era eminentemente necessária sobretudo no que diz respeito aos equipamentos públicos, em todos os níveis, transporte coletivo, iluminação pública e particular, educação, acesso viário, dentre outros de extrema necessidade.

O papel importante que a metrópole e suas adjacências passam a exercer sobre a economia do estado é diretamente semelhante àquele que o estado também passa a exercer no território nacional, tendo em vista que a substituição das importações por meio de investimentos de capital estrangeiro sendo prioritariamente aplicado na Região Paulistana considerando suas economias de aglomeração e infraestrutura existente. Neste sentido, muitos incentivos eram destinados para implantação de novos estabelecimentos industriais, em forma de concessão de terrenos, infraestrutura, dentre outras facilidades, como sinalizou NEGRI (1996).

O processo de urbanização com industrialização intensificava-se cada vez mais, contudo não se pode ignorar uma estrutura de urbanização já iniciada pela cultura cafeeira, num processo de urbanização compreendido por Res Filho como sendo um processo social e que aqui, o compreendemos da mesma forma, sobretudo quando consideramos que a urbanização pela industrialização também se dá mediante um processo social, inclusive de severas transformações na vida urbana cotidiana, onde, muitas vezes a indústria fora confundida como sinal de desenvolvimento, no sentido positivo da palavra, na verdade toda esta dinâmica, deveras reflete uma lógica desigual e combinada.

Estas severas transformações, continuaram a almejar e carecer de um sistema de planejamento até então não aplicado às cidades, uma vez que a evolução econômica da metrópole, também vem no bojo da necessidade de reorganizar a estrutura urbana. Mesmo que no decorrer do século XX algumas leis, planos e decretos se destacaram no histórico do planejamento metropolitano, o planejamento na capital vai do período democrático, ao militar, quando a capital e suas adjacências já acumulavam uma série de problemas gravíssimos na sua estrutura, à medida que a cidade crescia espacial e demograficamente, na tendência também do aumento das indústrias que não paravam de instalar no âmbito local, adjacente e região metropolitana.

Neste período mais autoritário, se elabora o Plano Urbanístico Básico de 1968 e a proposta do PDDI; o Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado - PDDI de 1971; a Lei Geral de Zoneamento de 1972 regulamentada em 1973; e com projeto de Implantação do Plano Metropolitano de Desenvolvimento Integrado (1972/1974), com seu projeto parcialmente financiado pelo SERFHAU, entidade autárquica criada pela Lei número 4.380/1964. Todas as demais propostas de planejamento na capital, que reúnem os trabalhos de Anhaia Mello e o Plano de Prestes Maia além dos estudos da SAGMACS, dentre outros já estudados e aqui apontados, foram precursores do pensamento da organização do território da capital e não menos importante que aqueles incisivamente instituídos no período do SERFHAU, mas o que se conclui aqui é que, com os trabalhos do SERFHAU, pela primeira vez foi possível não apenas uma proposta sistematizada e de se entender, diagnosticar e apresentar propostas para resolver tais problemas, com metodologia trabalhada para olhar os problemas específicos da cidade, mas permitia a abertura de linha de financiamento para disponibilização da organização e elaboração de planos, propostas projetos, contratação de técnicos dentre outros recursos.

Embora calcada numa visão mais tecnicista em que o plano deveria estar relativamente ligado ao zoneamento e o contrário também, o plano passa a assumir um papel secundário e o zoneamento passa a controlar o uso e ocupação do solo, tendo como resultado a criação da Coordenadoria Geral de Planejamento - COGEP, em 1972.

O plano orientava determinações de um planejamento que deveria ocorrer de forma integrada e permanente e ainda se mostrava preocupado com a produção de habitação de interesse social e orientava uma política participativa da comunidade, estimulando-as a participação nas decisões para o desenvolvimento urbano. Concluímos que o PDDI/1971 primava pelo estímulo à concentração de atividades industriais voltadas para as localizações de fácil acesso por ferrovias, rodovias ou vias expressas detonando uma tendência regional de planejamento e desenvolvimento. Destacamos que este sistema de redes não era exclusividade do período industrial, uma vez que já se havia estabelecido uma rica rede ferroviária, para atender as demandas da cultura agrícola, sobretudo definida para escoamento do produto especialmente para o porto de Santos, dentre outras redes, estas levaram, tanto no período agrícola, quanto no industrial, ao redesenho de muitas cidades, e confirmação de uma nova paisagem ao nível regional a medida que conformava novas localizações industriais intensificando sobremaneira, a partir da desconcentração da indústria metropolitana.

Também o Projeto de Implantação do PMDI -Plano Metropolitano de Desenvolvimento Integrado (1972/1974) - relatório final- elaborado pelo Grupo Executivo Grande São Paulo (GEGRAN), identificamos que este fora parcialmente financiado pelo SERFHAU, onde tanto os recursos do GEGRAN, bem como o empenho do SERFHAU, permitiram a implantação do “Sistema de Planejamento Metropolitano da Grande São Paulo”, a partir do ano de 1972. Este relatório traz dados referentes à definição política e territorial da Região da Grande São Paulo. Dentre os temas que interessam a esta pesquisa, destacamos que o, Relatório do projeto de Implantação do PMDI-1972, (Vo2), traz ênfase para a questão da habitação de Interesse Social, através de programas habitacionais desenvolvidos por entidades diversas da Região, com a assistência técnica a entidades ligadas ao SFH –no dimensionamento, na definição e localização de empreendimentos habitacionais.

Conclui-se que, nitidamente, na capital, a função industrial foi responsável pela expansão urbana da cidade inclusive orientando suas principais áreas industriais a seguirem o traçado da linha férrea. Estas conclusões tratam os casos de forma regional para, então, relacioná-los na lógica da comprovação da relação do planejamento integrado e do desenvolvimento industrial em todo o estado de São Paulo.

Na Região Metropolitana de São Paulo, instituída em 1973, o caso de Osasco é importante uma vez que, sobre forte influência das indústrias, foi elaborado um Plano Urbanístico Básico, em 1966, elaborado pela SERETE S/A Engenharia e por Jorge Wilhelm Arquitetos Associados, já tinha seu parque existente, vinha sofrendo os efeitos do aumento demográfico que intensificou principalmente a partir da industrialização nos anos 1930/40. Nos anos 1960, a indústria era a atividade predominante no município e Osasco, desta forma,

tinha sua estrutura urbana modificada e impactada pelos efeitos desta industrialização que orientaria a necessidade de ordenamento e planejamento, com vistas a resolver os problemas resultantes da expansão industrial do município, e também da metrópole, já que este vínculo era declarado e as trocas populacionais eram cotidianas e flutuantes considerando que muitos trabalhadores transitavam diariamente pelo local, além do predomínio fixo da classe operária cujo volume demográfico era relevante no município.

No que tange à expansão urbana, o crescimento deveria se dar de forma linear sendo que esta expansão deveria acontecer interligando Osasco com as regiões vizinhas, buscando eliminar as áreas rurais, devendo as áreas de expansão estar condicionadas aos usos do solo mediante um sistema variado primado pela diversidade de usos negando o zoneamento mais rígido. Contudo esta orientação acabou gerando outros conflitos como, aproximação e coexistência entre usos industrial e residencial, cujas zonas não eram divididas por exclusividade, mas sim, por predominância de usos. Vale destacar que esta projeção de crescimento linear da cidade, no quadro da região paulistana, procurava-se orientar também uma estrutura viária direcionada aos aspectos metropolitanos e locais, num sistema de hierarquização viária, ainda que o relevo local fosse uma barreira a ser vencida.

Além disso, a presença estruturante do rio Tietê e da EFS e a estrada para o Oeste, também deveriam ser fortemente consideradas nesta demanda de hierarquização, devendo ser rompidas, enquanto barreiras já estabelecidas. Outra complexidade já era o latente trânsito de veículos que passavam pela região diariamente no sentido Osasco –São Paulo e vice-versa, além do interior.

Conclui-se que a indústria assume importância central em Osasco onde o Plano orientava sempre que a cidade de Osasco deveria se adequar a elas, e não o contrário, tanto que O PUB não orientava a necessidade de total isolamento das zonas industriais, embora reconhecesse o impacto destas atividades sobre os usos residenciais. Na realidade, observava-se um direcionamento para se separar as habitações, e não as indústrias, sendo está a maior especificidade dentre todos os casos analisados, embora, observamos no plano orientações para a formação de territórios populares junto às áreas fabris, estando estas vinculadas distribuídas longo de vias Via Anhanguera, Avenida Marginal do canal Tietê, entre a EFS e a Avenida marginal, dentre outras.

Conclui-se também que uma série de leis aprovadas na sequência do PUB, nitidamente ilumina a continuidade do planejamento em Osasco, proposto no modelo integral, com direcionamento de olhares para o planejamento regional.

Por sua vez, em Mauá, representativo da Região do ABC Paulista, em 1969, estudos já apontavam para formulações no sentido do planejamento da cidade, buscando contornar as pressões demográficas e tendências de ocupação no âmbito regional antes que os

especuladores se aproveitassem (ainda mais) da situação. Mas a desordenada expansão dos subúrbios dormitórios, já era iminente e a ideia principal era transformar o caráter dominante de Mauá como o da “cidade dormitório”, e orientar o desdobramento de tanto de núcleos residenciais quanto de indústrias direcionadas ao próprio município, buscando, de certa forma, uma certa independência com a área metropolitana.

No final da década de 1960 era um iminente desafio realizar e elaborar propostas para o planejamento de Mauá cuja esperança era a de um planejamento integrado e mais decisivo no sentido de impedir o fluxo dos processos empíricos de urbanização.

A hipótese de que o transbordamento da indústria da capital paulista exerceria influência de forma direta sobre sua região e áreas adjacentes, aqui se comprova, dado o fato de que sobre Mauá, este transbordamento causou efeitos impactantes sobretudo ao orientar a estrutura de uma cidade dormitório, combinando emprego e subemprego, repetindo uma dinâmica que já havia se observava na capital, sendo que nesta última, a implantação dos loteamentos dispersos ao longo de sua franja, estava vinculada às próprias indústrias que também aumentavam nesta localidade.

A cidade de Mauá não era a única a sofrer os impactos da indústria da capital, pois outras cidades desta região estavam submetidas a dinâmicas semelhantes ou idênticas. A preocupação de empreender o planejamento no município foi declarada através da aprovação do Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado de Mauá, em 1970 e de uma série de leis que, entre as décadas de 1960 e 1970, estiveram empenhadas em orientar o planejamento mauaense, através de leis de controle do uso e ocupação do solo.

Na lei que instituiu o PDDI, a questão da indústria um dos principais temas abordados (Lei 1135/1970) embora não detalhasse a questão de sua localização, tão pouco suscitava a implantação de um distrito. Apenas em 1975, a Lei nº 1446, de 01 de dezembro de 1975 - *Institui o Polo Industrial do Sertãozinho e estabelece as normas ordenadoras e disciplinadoras de ocupação de área*, comprovando a preocupação com a destinação de uma área industrial para o município de forma a disciplinar o uso do solo e de certa forma, manter a população flutuante de forma mais fixa em Mauá.

Deve-se considerar que, desde 1968, em Mauá já existia uma lei que *delimita e estabelece zoneamento de áreas para fins industriais*, fixado através da Lei nº 1016, de 25 de abril de 1968, entendo que o processo de planejamento em Mauá já se iniciava antes da aprovação do PDDI, sendo que o plano viria consolidar a ideia do planejamento, e instituir o zoneamento proposto em 1968, uma vez que a presença da indústria, e suas reverberações sobre o urbano, orientavam as decisões deste processo.

Ao contrário de Osasco, onde se orienta a não existência de área rural, no caso de Mauá, o PDDI prevê a delimitação de três zonas distintas: a da área urbana, área de expansão

urbana e área rural, o que também temos visto em outros casos estudados nesta tese. Sobre as microzonas, estas se orientam por uma divisão mais extensiva quanto ao uso de acordo com as suas especificidades. E no caso das zonas industriais, a descrição da lei mostra de forma modesta, determinando a exclusividade do uso e os parâmetros quanto à sua aprovação.

No caso de **Guarulhos**, no final da década de 1960, foi aprovado o PGU/PDDI 1969 na sequência, o Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado de Guarulhos - PDDIG – 1971. Ressaltamos que em 1946 Guarulhos teve seu primeiro Código de Obras, sendo uma primeira orientação e definição de ordenamento do município, chegando a estabelecer a divisão territorial através de duas macrozonas, sendo a Rural e a Urbana, e está demarcada segundo a função que exercia. Mais tarde, aprovava-se a primeira lei de zoneamento do município, a lei nº 444 de 26 de março de 1957. Considera-se também a inclusão de Guarulhos, dentre os municípios estudados pela SAGMACS e pela Comissão de Pesquisa Urbana da Prefeitura de São Paulo, “*Estrutura Urbana da Aglomeração Paulistana*”, que também inclui os municípios de Santo André, São Bernardo do Campo, numa abrangência regional.

Dentre os questionamentos que fizemos para a construção desta tese, neste caso de Guarulhos, concluímos e as rodovias e ferrovias foram determinantes como ponto de atração de indústrias, sobretudo as de grande porte, alinhadas de forma estratégica, desenhando as primeiras linhas da interiorização da indústria metropolitana, e assim as rodovias permitiram a transformação da inscrição territorial da indústria na RMSP. Dada essa relevância da relação indústria-sistema viário –a Rodovia Presidente Dutra, esteve parte de uma área de seu zoneamento municipal declarada como Zona de Uso Predominantemente Industrial (ZUPI) - (Lei Estadual nº1.817/78). Ainda quanto ao papel das rodovias, toda esta dinâmica apontada contribuiu ainda para o impulso de loteamentos habitacionais, produzindo um tecido urbano que se definia ora de forma adensada, ora de forma rarefeita entre as décadas de 1950/1970.

O Plano Diretor de 1971, é calcado nos aspectos mais desenvolvimentistas que orientavam o desenvolvimento urbano mediante a industrialização e o desenvolvimento industrial. Naquele momento a adoção dos Planos era também uma condição especial para a captação de recursos aos municípios paulistas, mas entendemos e concluímos que sua importância no sentido de se pensar num planejamento para as cidades industriais, o plano foi um instrumento fundamental, à medida que diagnosticava e orientava proposições de uso e ocupação do solo, na forma de leis ou inseridos nos textos que dava redação aos próprios planos. Estes planos, como é o caso do Plano de Guarulhos, estavam empenhados em entender e apontar soluções para os problemas urbanos refletidos pela indústria e aumento demográfico.

A respeito do Parque Industrial, ainda já houve uma estruturação deste, mesmo antes do primeiro Plano Diretor de Município, o PGU/PDDIG1969, este orientou de forma mais profunda a questão da localização industrial, inclusive, vinculando este à dinâmica da expansão urbana. Era uma forma de atrelar as novas indústrias, às habitações sobretudo operárias, definindo a estrutura da Cidade Industrial Satélite vinculada às ligações viárias.

Concluimos enfim que, no caso de Guarulhos, numa lógica regional o seu primeiro plano, o PGU/PDDIG1969, e na sequência, a aprovação do PDDI/1971- Lei nº 1.689/1971, forma essenciais para apontar as potencialidades de Guarulhos e seu vínculo com a área metropolitana, entendendo que por isso, o planejamento também deveria ser pensado numa lógica regional buscando mediar os conflitos inerentes desta situação e das dinâmicas deste processo.

O transbordamento da indústria metropolitana, para as áreas mais interioranas adjacentes e intimamente lindeiras, como se observa nos três casos acima mencionados, reforça que nesta dinâmica está inserida a conseqüente necessidade de se ordenar as reverberações da industrialização (e seus impactos demográficos) sobre o território, não mais como uma especificidade ou materialização negativa de todo este processo sobre o urbano da capital, mas que agora, escorre pelas veias de circulação (rodoferroviárias), fortalecendo o alcance destas áreas mais próximas da metrópole.

Contudo, o fortalecimento e consolidação das atividades industriais em especial no período de 1960 e 1970, inevitavelmente contribuíram para que esta dinâmica da interiorização da indústrias e com ela seus problemas e a necessidade de planejamento, se estendessem para áreas mais longínquas, alcançando a área mais central do estado e a região do Vale do Paraíba, o litoral, e de forma tentacular, alcançasse todas as regiões do estado, inclusive zonas recém ocupadas no século XX, como a franja pioneira e o oeste paulista, área de ocupação pioneira no interior do estado.

Em função do vínculo da metrópole com as áreas litorâneas, em especial com a cidade de Santos, considerando as atividades portuárias, parte-se agora para os casos do litoral, especialmente por entendermos que esta aproximação entre ambas as localidades, se estabelecia especialmente através da ferrovia.

Neste momento ou período de transbordamento que a indústria metropolitana vivenciava sobretudo diretamente vinculado à região mais próxima da metrópole, a baixada santista também já sentida os efeitos diretos do ritmo frenético da movimentação das indústrias, de Cubatão e que ressoavam diretamente sobre a cidade de Santos.

Para a **Região do Litoral**, e iniciando pelo seu polo, em Santos, o Plano de 1968 buscou um olhar mais direcionado para as questões intrínsecas ao município de Santos, de forma pormenorizada, sem um olhar mais acurado para a questão regional, como fez o plano

de 1978 que, mesmo que não tenham sido aprovados como Lei, trouxe contribuições a nível regional que posteriormente ressoou nos processos de planejamento urbano em datas posteriores, sendo muitas destas questões já introduzidas no processo preliminar do PDDI/1978 que se iniciaram em 1976.

O Plano /1978 potencializava em suas análises o tema industrial, inclusive tratando sua expansão quer seja pelas indústrias já as áreas de expansão a serem destinadas às indústrias já existentes, e buscando a perspectiva de implantação de novas indústrias, cujas perspectivas de análise do crescimento industrial e também demográfico da Baixada Santista, orientou metodologicamente o parque industrial, dividindo-o em dois grupos, separados pela escala e localização.

Os Parques Industriais de Cubatão orientaram as interligações viárias para atender a demandas do Parque Petroquímico de Cubatão, em especial pela instalação da COSIPA onde destaca-se as obras vinculadas a conexões com a Via Anchieta já existente desde 1947, e que amparava os grandes volumes de tráfego atendendo as demandas do porto, numa ótica regional, abarcando ainda o grande volume dos produtos que eram deslocados pela rede ferroviária. Diversos núcleos urbanos exerciam forte conexão com o sistema viário regional, à exceção de São Vicente.

Fato é que o notavelmente o plano buscou um caráter regional embora, à medida que se vê, neste processo de diretrizes da política de desenvolvimento regional, e quando vemos neste caso que o planejamento regional assume relevância sendo a região um espaço operacional para implantação políticas e de programas e que fomenta o desenvolvimento desta estrutura territorial instituída.

No caso do plano de 1968, a própria lei confirma no “contrato de financiamento negociado entre a PRODESAN – Progresso e Desenvolvimento de Santos S/A e o SERFHAU, com o objetivo de elaborar o estudo de viabilidade econômica e física do Distrito Industrial de Santos”, mostrando a preocupação com a questão industrial, ainda que somente 08 anos mais tarde o DI, teve uma nova atenção, com a Lei 4068/1976, como se pode verificar, comprovando aqui nossa hipótese.

Em relação a Cubatão, por se tratar de um município essencialmente industrial, o aumento da população em relação a estas atividades se deu de forma considerável e também com ela, mais uma vez observa-se assim como ocorreu nos demais casos, significativas alterações na estrutura intraurbana e regional de Cubatão, tendo este município sofrido com os efeitos da interiorização da indústria metropolitana paulista, através dos eixos rodoferroviários, cujo papel, foi preponderante. Compreende-se com isso que na mesma forma como foi possível verificar para o caso de Santos, que parte das funções urbanas da metrópole paulista foi absorvida pela região da Baixada tanto que, na necessidade de se

elaborar um instrumento que deveria planejar o desenvolvimento de Cubatão, o resultado foi o Plano Diretor de Cubatão, elaborado com caráter eminentemente regional, não se voltando apenas para o município uma vez que as indústrias de Cubatão, ressoavam em escala regional, e neste caso, reverberando diretamente sobre Santos.

Mesmo que no ato de elaboração do Plano do CPEU o parque industrial de Cubatão já estivesse definido e com estabelecimento em plena função de suas atividades, ações no sentido de planejar a continuidade destas atividades era de caráter de urgência das proporções dos problemas que vinham a cada dia mais sendo enfrentados. Um dos pontos relevantes a ser enfrentado era a expansão da cidade e orientação para a o desenvolvimento de áreas estagnadas. A ideia seria adotar medidas para permitir a continuidade das atividades e desenvolvimento da indústria em Cubatão, mas sem os reflexos negativos cada dia maiores sobre o urbano.

Cubatão já era o maior e mais importante parque industrial do país, com reflexo na economia na escala internacional, 'dialogando' diretamente com a Região da Grande São Paulo, uma vez que esta região era a maior consumidora produtos gerados, sobretudo, de energia é fato que dinâmica socioeconômica, física e administrativa não deveria, em hipótese alguma, se processar de forma independente, sobretudo, no que se refere a infraestrutura viária, que, deveria, mediante o exposto, ser pensada também numa lógica regional.

Além da indústria e de forma mais tímida o comércio e serviços, outras atividades que formataram a economia da baixada não poderiam ficar de fora, como é o caso das atividades turísticas, que o plano determinara que deveriam estar próximas às faixas litorâneas, por questões óbvias e nada deveria suceder estas faixas, a faixa destinada aos usos habitacionais.

Na concepção do agente elaborador do Plano de Cubatão (o CPEU), na proposta de zoneamento do plano apontava a implantação do Distrito industrial, seguindo a lógica localização e aproximação com os eixos viários e hidroviário, preconizando a conexão e proximidade com a área portuária.

Com isso se comprova que o plano elaborado pelo CPEU, se baseava numa proposta de planejamento a ser efetivado na forma integrada, em escala regional, sobretudo quando evidenciava as diretrizes de expansão urbana, vinculada ao conjunto regional o qual faz parte.

No caso de Cubatão, apesar de não haver nos textos vínculo expressamente declarado com o SERFHAU, entendemos que nas outras questões que ensejamos comprovar nesta tese, está comprovado o fortalecimento do seu parque industrial através orientação para criação do DI, e vínculo com os eixos viários hidroviários, e outros incentivos para o fortalecimento desta atividade que se desenvolvia nos eixos da industrialização pós 1930.

Evidenciamos enfim no caso de Cubatão que a interiorização da indústria, também foi responsável pela interiorização do planejamento.

O transbordamento da indústria metropolitana alcança quase que simultaneamente ao litoral, **a Região do Vale do Paraíba**, na qual se assenta uma consistente rede de cidades, cuja ocupação urbana tem se desenhado ao longo da rodovia Presidente Dutra e também nas imediações do Rio Paraíba, concentrando ainda uma série de núcleos isolados nas encostas e nas serras. O rio e a rodovia foram marcantes no desenvolvimento das cidades maiores, notando-se inclusive, uma relação entre elas por meio de fluxos das mais variadas espécies (pessoas, mercadorias, etc.).

No caso de São José dos Campos, a indústria ocorreu sem o estreito vínculo com a anterior fase do sistema cafeeiro, tendo, por um tempo, destaque para a atividade senatorial. Mas já em 1950 seu parque industrial se destacava pela diversidade estabelecendo o fortalecimento industrial que vinha no bojo da implantação de obras viárias, com a Rodovia Presidente Dutra (1951) interligando Rio de Janeiro ao estado de São Paulo. Esta segunda fase é marcada pela elaboração do primeiro Plano Diretor de SJC, denominado Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado, e elaborado em conjunto com Centro de Pesquisas Urbanísticas da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo e visava impedir processos especulativos no setor imobiliário, limitando áreas loteáveis e de restringindo o uso do solo.

Era necessário o estabelecimento de um novo plano diretor, sendo elaborado o segundo Plano Diretor do município, o PDI-Plano de Desenvolvimento Integrado, organizado pela empresa SERETE S/A Engenharia, SD Consultoria de Planejamento LTDA e Jorge Wilhelm Arquitetos Associados, em 1967, e foram discutidos com técnicos da administração local, chamado de Grupo Local de Acompanhamento. Foram iniciados os trabalhos para elaboração do Plano Diretor, chamado de Plano de Desenvolvimento Integrado (PDI) de São José dos Campos, segundo afirmamos acima. Este plano, dentre outras questões de extrema importância, primava pela modernização das estruturas administrativas e assim, instituiu-se a ACEPLAM - Assessoria de Coordenação e Planejamento Municipal.

Do ponto de vista do zoneamento, enquanto diversos municípios em seus planos procuravam delimitar as zonas estritamente residenciais, separando as camadas de maior renda, no caso de São José dos Campos a preocupação se deu em delimitar as zonas estritamente industriais. Esta seria uma estratégia para resolver a escassez de empregos industriais e a carência de terrenos disponíveis nas margens da linha férrea. Assim os demais usos do solo deveriam ser regulados por predominância e não por exclusividade. Deve-se considerar que as áreas industriais incorporavam grande parte da área urbana do município,

assentadas de forma periférica e dispostas ao longo das vias de circulação de alto fluxo, sempre orientadas pelo sistema viário.

Corroborando nossa hipótese de extravasamento da indústria e do planejamento pelas vias rodoferroviárias a partir da metrópole, constatamos que os estudos sobre a Grande São Paulo já reconheciam esta tendência ou orientação espontânea de transbordamento industrial e que fosse tanto incentivada quanto mantida para Campinas, Sorocaba, Baixada Santista e Vale do Paraíba, como já se pode constatar nos estudos empreendidos nesta tese.

Quanto ao plano Diretor, este fora aprovado como lei, sendo implantado legalmente através da Lei nº 1.623 de 30 de novembro de 1971, sendo que esta lei reproduziu diversos itens abordados no Plano, especialmente no que diz respeito à estrutura viária proposta, parte da caracterização de uso do solo e diretrizes para o desenvolvimento social, dentre outras.

Pode-se afirmar que o PDI/1971, buscou o fortalecimento do município como polo econômico da Região do Vale do Paraíba, enunciando o combate a expansão urbana horizontal e expansão urbana foi diretamente vinculada ao processo de desenvolvimento industrial do município e não em função da habitação, como acontece com muitos planos, sendo que esta questão, corrobora com as respostas dos nossos questionamentos na construção desta tese.

A criação do CODIVAP - Consórcio Intermunicipal de Desenvolvimento do Vale do Paraíba, também foi importante no sentido de planejar o desenvolvimento local e regional, o que inclui São José dos Campos, submetido aos efeitos da indústria neste período.

Em Taubaté, em 1972, foi aprovada a Lei do Plano Diretor (pela Lei nº 1.393 de 15 de dezembro de 1972), cujas atividades industriais já haviam sido iniciadas na década de 1940 contrariando o que acontecia em São José dos Campos no mesmo momento. Mesmo muito bem localizada, este período de estagnação com certo atraso no ritmo da industrialização no município estava ligado por uma ausente política de industrialização e deficiente infraestrutura que dificultam a localização de indústrias, daí a necessidade de estímulo ao desenvolvimento industrial de Taubaté. Concluímos que a Política de Desenvolvimento Industrial em Taubaté teve como objetivo a superação do atraso de sua industrialização em relação à sua Região.

Embora já possuísse um loteamento industrial, o município tinha as condições físicas para a localização das plantas industriais, tal questão não era favorável, em especial, do ponto de vista da infraestrutura. A área industrial estava contida na zona de expansão urbana, orientando a ocupação destas áreas por novas indústrias e por demais usos que estas atividades polarizavam.

A política de incentivo à indústria em Taubaté foi expressa o PDI, ao determinar, ainda que vista como de longo alcance, a proposta da construção de um Distrito Industrial (DI), considerando a vocação do município primando pelo resgate de sua liderança no processo

de desenvolvimento industrial no Vale do Paraíba, respondendo assim, nossos questionamentos acerca das previsões sobre uma área de uso exclusivo para as atividades industriais, previstas pelo processo de planejamento, através do PDI, como temos nos interessado saber. Com isso, a construção do Distrito Industrial teve destaque no Volume 02 do PDI, primando pela elaboração do Plano do Distrito Industrial.

A hipótese se confirma, mediante a leitura de que Taubaté incorporou representatividade regional, sobretudo quando assumiu representatividade industrial, no período em que seu PDI-1972 fora elaborado, indicando a responsabilidade do instrumento para orientar a compreensão dos problemas que se enfrentava, especialmente sob a ótica socioespacial enunciada a partir do seu desenvolvimento industrial. Daí a necessidade de disciplinar o uso do solo e se prever a implantação do DI que passaria a incorporar indústrias já existentes na malha urbana e, ainda, para nortear o desenvolvimento econômico, cuja expressividade regional já se observava de forma considerável.

Para a **Região de Campinas**, iniciamos as reflexões conclusivas com o município de Campinas, como um território de acomodação da indústria interiorizada, sobretudo pela sua vantagem locacional favorecida pela sua aproximação geográfica com a capital paulista e a presença da rede rodoferroviária responsáveis por atrair em seu território indústrias de grande e médio porte.

No sentido de organizar a cidade e a região, em 1968 foi aprovado o Decreto nº 3174/1968 que dispunha sobre a criação do GEPLAN Grupo executivo do Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado de Campinas e em 1969 aprova-se Lei nº 3805/1969 que abre negociais para a contratação do SERFHAU, a conta do FIPLAN, para financiar a elaboração do Plano Preliminar de Desenvolvimento Integrado. Um grande avanço no sentido do planejamento municipal e com isso Campinas elabora seu Plano Preliminar de Desenvolvimento Integrado - PPDI, aprovado pela Lei nº 3960, de 09 de março de 1971, corroborando com a necessidade de uma nova legislação para regular o uso e ocupação do solo no município e direcionar e organizar os futuros avanços para a cidade e sua região de abrangência.

O PPDI foi elaborado através de consórcio estabelecido entre a SERETE S/A - Engenharia, SD Consultoria de Planejamento LTDA, Jorge Wilhelm - Arquitetos associados e CEP- Consórcio de Escritórios de Planejamento, tendo ainda a contribuição de Joaquim Guedes, que também atuava na região tendo elaborado o Plano Diretor de Piracicaba.

Na mesma forma que o Plano de São José dos Campos, o PPDI de Campinas, observa-se que o fator determinante da localização das indústrias foi a lógica de aproximação com a rodovia. No caso de Campinas, o aspecto locacional da indústria se verificou numa forte tendência de implantação dos parques considerando a proximidade de localização com

os eixos rodoviários. O termo parque Industrial dava uma ideia de magnitude em relação a presença da indústria em Campinas, que eram divididas entre as de grande, médio e pequeno porte. A infraestrutura ferroviária, e posteriormente rodoviária, foram fundamentais na instalação e consolidação da indústria em Campinas.

Sobre a localização da indústria, previa-se a implantação do Parque Industrial para pequenas e médias indústrias. O DI de Campinas, foi implantado no sentido do aeroporto de Viracopos, e com ele foram atraídos também, ainda que posteriormente, os conjuntos da COHAB-CP num intenso processo de produção do espaço urbano que se intensificaria na década de 1960, numa dinâmica de ocupação em saltos, como tem sinalizado Negrelos (2021). Cabe destacar a localização do DIC, com data de 1974, próximo à área da Rodovia bandeirantes que viria a ser inaugurada apenas 4 anos mais tarde, denotando, desta forma que, o PDDI foi importante na decisão e orientação da criação de um DI para o município. Embora não fosse objeto de lei específica, o DIC envolveu uma série de leis que se desdobraram no sentido da desapropriação de áreas de terreno destinadas a integrá-lo, sendo consideradas ao Plano de Urbanização, dentre outras questões.

Concluimos que para o PDDI, a Concentração Industrial e Concentração Habitacional, foi importante nas suas tratativas de hipóteses de expansão geográfica, considerando as tendências de expansão vinculadas ao sistema de circulação e ainda, com estratégia de uma demanda quantitativa por áreas urbanizáveis, estabelecidas e organizadas em 10 zonas.

Encerramos a análise deste caso, entendendo que uma rede viária de extrema importância se estruturava na década de 1970, sendo que 1972 foi implantada a Rodovia Dom Pedro I (SP-65), e em meados da década de 1970, a finalização da obra da construção do anel rodoviário levaria o fluxo pelo Vale do Paraíba, Rio de Janeiro e Porto de São Sebastião, além da duplicação da Rodovia Anhanguera, se fortalecia ainda mais a rede urbana que já se estruturava em função da interiorização indústria, vinculadas ao sistema de circulação, corroborando com nossa hipótese.

Observamos o caso de Piracicaba, ainda na vertente de desenvolvimento industrial, no eixo São Paulo-Campinas-Piracicaba, cujo município passou por ciclos econômicos diversificados e definidos, o que foi fundamental na sua configuração socioeconômica e espacial. Embora Campinas exercesse papel importante sobre Piracicaba, consideramos que Piracicaba era considerada como um lugar atraente para os investimentos industriais, exercendo um papel importante quanto a descentralização da indústria metropolitana paulistana, configurando-se como sub polo regional, estando à frente de municípios como Limeira, Americana e Santa Bárbara.

A explosão demográfica no município desestabilizou a estrutura existente, num momento em que, (entre os anos 1960/1970), o valor da produção industrial triplicou em Piracicaba e no decorrer do ano 1970 se esperava um número bem mais expressivo.

Daí o processo de planejamento para acompanhar esta tendência de desenvolvimento industrial, vinculado às dinâmicas intraurbana de transformação no município e também na região. A elaboração do PDUP, se deu mediante contratação do escritório do Arquiteto Joaquim Guedes e Associados, o que ocorre em 1975, mas este, não fora encaminhado para aprovação legislativa, embora, de acordo com estudos aqui empreendidos, reconhece-se que as diretrizes nele contidas, orientaram as bases para definição do processo de planejamento no município e instituição de uma legislação urbanística, além da criação do IPPLAP.

Formulado em meados dos anos 1970, este plano se insere num momento em que a questão energética se agrava, sobretudo após a intervenção do Programa Nacional do Álcool (Proálcool), fortalecendo as indústrias voltadas para a atividade sucroalcooleira. Além disso, também na década de 1970, um fator importante na transformação socioeconômica de Piracicaba estava voltada para a concretização do Distrito industrial da UNILESTE, criado em 1973. Mesmo assim, não se pode afirmar categoricamente que o plano foi determinante nas orientações para a construção do distrito industrial, contudo, o diagnóstico apresentado já sinalizava a problemática urbana que se formaram diretamente ligadas ao desenvolvimento do setor industrial.

A aprovação da Lei nº 1901 em 1971 é a clara expressão da importância das indústrias para o município, tendo como ementa que “Autoriza a Prefeitura Municipal a proporcionar incentivos e serviços, a indústrias, enquanto o Plano de Desenvolvimento Local Integrado não é implantado”.

Em relação ao SERFHAU no processo de planejamento urbano de Piracicaba, identificamos algumas informações relevantes: no ano de 1970, foi aprovada uma lei, (1780), que autoriza contrato com o SERFHAU para efeito do termo de referência para a elaboração do Plano Local de Desenvolvimento Integrado.

Com olhares para uma lógica regional, e numa vertente de interiorização e também da desconcentração da indústria paulista, este processo alcança áreas periféricas, e também as áreas mais centrais do estado de São Paulo, onde estão inseridos 4 dos 19 estudos empreendidos, observamos que nesta região, foi a que mais identificamos municípios de interesse para o cotejamento com nossa hipótese.

Na **Região de Ribeirão Preto**, o caso do município polo, deve-se considerar o fato de que o setor industrial em Ribeirão Preto, estava calcado na agroindústria, e configurava o quadro dos municípios representativos estudados por Selingardi-Sampaio (2009)

evidenciando-se nos quadros com estas determinações, de 1950 (com dados da década de 1940) até 1980 (com dados de 1970).

No despontar dos anos 1970, diversas normativas foram empreendidas no sentido do planejamento de Ribeirão Preto, já em pleno regime autoritário. Chama atenção a lei que praticamente inaugura o termo Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado, tendo sido aprovada pela Lei nº 3236/1976 que além de dispor sobre o Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado, ainda primava pela organização territorial, parcelamento do solo, além de propostas de arruamentos, denotando uma visível necessidade de alterar a estrutura sobretudo, física da cidade, naquele momento, definindo ainda, as áreas urbana e rural.

No ano de 1977 é aprovada a Lei nº 3346/1977, que revoga a Lei nº 3236/1976 praticamente com idêntica disposição e condicionando a aprovação ou regulação de projetos vinculados a “leis de zoneamento, de ocupação do e leis correlatas com o uso do solo”.

No ano de 1978, é aprovada a Lei nº 3563/1978, dispondo sobre o “plano diretor de desenvolvimento integrado - organização territorial - zoneamento industrial - objetivos, definições, classificação, subdivisão, uso do solo e dá outras providências”. Aqui, se observa de forma mais estabelecida e firmemente tratada, a questão do zoneamento industrial, respondendo às demandas do desenvolvimento deste setor o qual o município vinha sendo submetido.

Sob a ótica da indústria, a lei visava disciplinar e orientar as localizações destinadas ao desenvolvimento industrial de forma equilibrada através de controle de uso do solo. As zonas industriais, eram divididas em: predominantemente e estritamente industrial, Zona Industrial Marginal e Zona Industrial Existente (vinculadas às rodovias), áreas dos Distritos Industriais, e Zonas Especiais. Além disso, a Lei define o distrito industrial de Ribeirão Preto e Guatapará, definindo e classificando as indústrias quanto ao seu grau de nocividade. A lei, ainda busca determinações quanto a localização destas indústrias, as quais eram orientadas a buscar o sistema viário existente, formado pelo sistema rodoferroviário, potencializando a Rodovia Cândido Portinari (SP-334) e da FEPASA.

Concluimos que esta foi lei que mais se debruçou sobre a questão da indústria e seus impactos no município, estabelecendo parâmetros, de uso, localização, definições quanto ao vínculo com o sistema viário, sendo definida ainda por uma ementa que levava consigo uma temática forte em seu título: “[...]plano diretor de desenvolvimento integrado - organização territorial - zoneamento industrial [...]’”. Estes três aspectos, considerando já a sua disposição o instrumento, a questão do território e a indústria, respectivamente nos é grato nas abordagens que temos buscado nestes estudos, visando a comprovação da nossa hipótese.

Assim, esta lei, ao demonstrar preocupação com a localização das áreas industriais da cidade, classificação e a organização destas indústrias considerando seu altíssimo volume

no espaço urbano de Ribeirão Preto, se diferenciava das anteriores pelo seu grau de detalhamento para o tema da indústria, sobretudo ao orientar o estabelecimento de faixas especiais.

Enfim, sob a lógica do planejamento regional (através de estudo especialmente comprovado pela leitura dos trabalhos de Faria -2007 e 2007a), identifica-se uma proposta de Plano Regional elaborada para Ribeirão Preto, em 1978, pela Secretaria de Economia e Planejamento do Governo do Estado de São Paulo em 1978, sendo que naquele momento a Coordenadoria de Ação Regional estava sob a responsabilidade de Maria Adélia de Souza.

No caso de Franca, é notório que a economia industrial foi para o município, a força motriz para elaboração e aprovação do Plano de Desenvolvimento Integrado, buscando inclusive na organização das suas estruturas físicas, a orientação de uma disposição organizada das indústrias no município, através da implantação de um distrito Industrial, que buscamos como resposta para comprovar a nossa hipótese de que o Planejamento e a indústria tinham entre si, um forte vínculo no período que nos interessa, sendo os anos 1960/1970. As diretrizes orientavam a organização das indústrias já instaladas e também daquelas a serem implantadas futuramente, embora a Lei nº 2046/1972, como sinalizamos no caso analisado, orienta a abstração referente à questão da implantação do DI. Contudo, no mesmo ano foi aprovada a Lei nº 2100/1972 que determinava a provisão de terras para a instalação do Distrito Industrial. O projeto do DI orientava-se pela proximidade com a Linha Férrea Mogiana e com eixos rodoviários. O plano foi incisivo ao determinar em seu texto que a “lei específica do Distrito Industrial ou Zona Industrial deverá estar concluída até 31 de dezembro de 1975”.

O importante é o fato que o DI foi uma grande preocupação do agente elaborador do PDI, tendo considerável visibilidade no processo e elaboração, sendo destinado um volume exclusivo para tratar este tema, o Volume 02, além de que, a temática industrial de certa forma permeou os demais volumes processuais de elaboração do PDI, ora no diagnóstico, ora no plano de ação, embora tenha deixado a desejar na questão das tratativas de provisão habitacional, tratando de forma rasa, e sem especificidades de projetos e políticas, para atender os contingentes populacionais que se acomodavam na cidade em busca de empregos na indústria e nos setores terciários, sendo que a primeira, orientava o impulso do comércio e serviço.

O PDI de Franca, se mostrou ‘disposto’ a promover um planejamento da forma integrada, ainda que esta questão de fato não tenha se mostrado de forma contundente nas tratativas por ele abordadas, assim como a abordagem regional, tratada de forma tímida e inexpressiva levando-se em conta a pujança industrial que Franca apresentava, e que reverberava em todos os setores da vida urbana e cotidiana. Esse caso muito se aproxima do

caso de Votuporanga, tanto na sua cronologia, quanto na lógica da implantação do DI, inclusive tendo sido elaborados pelas mesmas empresas – o grupo GPI e ainda, tendo sido organizadas em mesmo número de volumes, com tratativas semelhantes entre eles, e ainda tendo sido transformados e aprovado como lei.

Por fim, quanto ao sistema viário e as relações inter-regionais, entendemos que a relação de Franca com a hinterlândia regional não poderia, essencialmente, ser considerada como uma relação de troca, uma vez que a fragilidade do sistema viário existente, não contribuía para a acessibilidade nesta escala, tão pouco favorecia a econômico de trocas entre Franca e sua região.

Na mesma região, Araraquara, no período compreendido entre as décadas de 1950 aos anos 1980, era considerado um município com expressiva representatividade industrial. Na década de 1950, a população de Araraquara tornou-se efetivamente urbana (IBGE, 2000), levando ao incremento de obras de melhorias e infraestrutura urbana. Em 1969, foi aprovado o decreto que estabelecia normas para o planejamento municipal e criava o Grupo de Planejamento Integrado (G.P.I), sendo este um grupo local, da prefeitura de Araraquara. A este Grupo, estavam direcionados temas ligados ao desenvolvimento econômico e social do município.

A questão central tratada no plano de 1969, foi sem dúvida, a indústria, corroborando com a hipótese de que o processo de planejamento de Araraquara esteve vinculado à industrialização e urbanização, num momento de redefinição do sistema de planejamento no Brasil. Em Araraquara também foram previstos investimentos para o Distrito Industrial (DI), tendo continuado após a aprovação do Plano e se fortalecido em 1976, cujas transformações no urbano, seriam ainda mais intensificadas e neste sentido, primou-se por intervenção na produção habitacional expressa pelos conjuntos - CECAP e COHAB, no caso da COHAB, particularmente a Bandeirante, criada em 1967.

Dada a importância da indústria sobre o município e todos os seus setores, identificamos na planta de zoneamento a destinação de uma área de predominância industrial, além da área de implantação do Distrito Industrial, articuladas com as vias de circulação, para facilitar a distribuição de pessoas e de mercadorias. As áreas de predominância industrial, dividiam espaço com as áreas residenciais e comerciais, e mais concentradas ao longo da via férrea, corroborando a lógica do vínculo indústria-eixos de circulação.

A necessidade de ampliação das áreas industriais foi evidenciada mais tarde, com orientações sobre a ampliação da Zona Predominantemente Industrial, prevista na Lei nº 1794, de 28/07/1971, mediante aprovação de lei específica, em 1977. A importância do setor terciário, ainda que em menor escala, também é evidenciada sob projeções de ampliação das áreas destinadas ao setor comercial.

Concluimos, que para o caso de Araraquara, a interiorização da indústria foi marcante neste município, deixando clara as alterações e manutenção do sistema organização municipal, visando mediar os conflitos e as transformações sobre o urbano, na lógica do aumento demográfico e das transformações sobre o urbano, uma verdadeira explosão urbana de forma difusa aliada aos distritos industriais.

Ao Plano Diretor caberia a responsabilidade desta tarefa, cujo debate se intensificou ao longo da década de 1960, especialmente após a implantação do SERFHAU. Na década de 1970, Araraquara tem a aprovação do seu PDDI, e logo após deu-se continuidade a implantação de atividades industriais sobre a área destinada ao Distrito Industrial, prevendo-se inclusive, um segundo Distrito, com projeção de sua expansão mediante aprovação de lei municipal.

Consideramos enfim que o Plano de Araraquara buscou atender à metodologia articulada pela Secretaria do Interior, que se articulava com as legislações estaduais e federais vigentes, sobretudo no que Lei orgânica dos Municípios dispunha (Lei nº 9842 de 19/09/1967), em especial que concerne que os municípios realizassem um planejamento visando o desenvolvimento socioeconômico, de forma integrada, daí as articulações com vista para o Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado, considerando ainda, um conjunto dos aspectos, o que inclui também os aspectos físico e administrativos, integrando aos aspectos socioeconômicos, já apontados. Por isso, entendemos que, ainda que discreto, havia um vínculo entre o município e o estado, embora isso não se manifeste de forma tão clara no decorrer dos textos da Lei do Plano e demais peças técnicas, aqui analisadas.

No caso de São Carlos, na década de 1950 é aprovada a lei de delimitação da zona urbana de São Carlos e nos anos 1950/60 delimita-se uma área específica para a indústria com intuito de afastá-la das áreas residenciais. Em 1959 é aprovada a lei que institui a Comissão do Plano Diretor do município de São Carlos, a ser composta por equipe multidisciplinar.

Em 1966 é delimitada, por lei, a Zona Industrial em São Carlos e dois anos mais tarde, é aprovada a lei municipal que autoriza o poder público a firmar convênio entre o Executivo Municipal e a Escola de Engenharia de São Carlos, para a execução do Plano Diretor do Município de São Carlos. Este contou com apoio do CPEU com orientação do urbanista Anhaia Mello.

Incentivos para interiorização da indústria paulista e o Programa Cidades Médias, durante o período militar, contribuíram para a reconfiguração socioespacial de diversos municípios do interior do estado, como mostramos ao longo desta tese, sobretudo sob o benefício com investimentos em infraestrutura, em especial relacionada ampliação da malha viária estadual contribuindo para interligar a metrópole com municípios interioranos, e a

própria conexão entre os municípios interioranos, intensificando uma rede de cidades. Acompanha esta tendência, também, a interiorização do planejamento urbano.

Entre as décadas de 1960/1970, São Carlos tem dois planos adotados: o Plano Diretor de 1962- (PD 1962/CPEU) e o Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado de 1970 - (PDDI 1970/CEPAM), num momento em que o planejamento urbano se relacionava de forma próxima a expansão da indústria. O plano de 1962 não se insere no período dos planos elaborados pelo SERFHAU, mas chama atenção enquanto instrumento que estabelecia diretrizes para o planejamento territorial urbano no município de São Carlos.

O relatório reconhecia que a cidade havia se expandido de forma irregular em função do desenvolvimento industrial já notável na década de 1930 e que, o excessivo número de loteamento implantados, traziam consigo problemas profundos de ordem de insuficiência ou mesmo ausência de espaços livres de uso público.

Este plano, enfim, resultaria no Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado-PDDI, originando numa série de leis de controle de uso e ocupação do solo definindo o adensamento do centro e uma reprodução espacial mais espraçada na periferia.

O PDDI de São Carlos/1970 teve seu processo de elaboração em 1968 sendo elaborado a partir de convênio estabelecido entre a prefeitura municipal e a Escola de Engenharia de São Carlos. Tal plano, entendia que até o estágio atual de desenvolvimento do setor industrial, até o momento não teve a participação ativa e direta da prefeitura no processo, considerando que a produção industrial de São Carlos, abrangente e diversificada, teve sua expansão iniciada desde os anos 1950, aumento do seu ritmo em 1960, tendo aquecido todos os demais setores da economia, e todos os setores juntos, não foram capazes de absorver a grande oferta de mão de obra que vinha sobretudo das áreas rurais, levando o PDDI/1970 a compreensão de que São Carlos apresentava problemas com a falta de habitação, em todos os níveis diretamente vinculados à expansão da cidade e a distribuição de renda, o que impossibilitavam uma distribuição igualitária da população pelo território.

O plano (PDDI/1970, considerou ainda alguns aspectos positivos em relação a implantação da indústria em São Carlos, destacando o fator localização, valorizando a posição do município em relação a Capital do estado, dando a São Carlos vantagens em relação a esta proximidade, além de incorporar um sistema viário que se articula com a capital (e com áreas vizinhas, além do interior), favorecendo a distribuição de bens e produtos e relação de trocas com as áreas circunvizinhas uma vez que, além do sistema de vias rodoviárias, a ferrovia era responsável pela interligação de São Carlos com o interior atingindo centros de grande importância como é o caso de São José do Rio Preto, e ainda, no sentido à Capital do estado, faz uma importante interligação, de forma direta, tendo visibilidade o eixo São Carlos, Campinas, São Paulo e o Litoral, corroborando com a dinâmica e tendência de

desconcentração da indústria da capital para o interior do estado, que se verificava naquele momento, corroborando com a constatação de nossa hipótese.

No ano seguinte à elaboração do PDDI/1970, em 1971, foi definido o contorno da segunda zona industrial do município, contiguamente à primeira zona industrial. Ainda a lei de perímetro e zoneamento, definiria a terceira zona industrial, contígua a primeira e a segunda. Em 1972, aprovava-se o primeiro Distrito Industrial. O plano de 1971, foi abrangente em diversos aspectos, com olhares direcionados para o setor econômico, prestação de serviços, organização da estrutura administrativa, infraestrutura social e educacional, destacando-se a implantação da Escola de Engenharia de São Carlos e orientações para implantação da UFSCAR.

A partir daqui as regiões analisadas contém apenas os casos de seus polos, com exceção de São José do Rio Preto - em que se analisa Votuporanga - uma vez que não foi possível encontrar material sobre o processo de planejamento do nosso recorte temporal.

Para **Sorocaba**, as leis e documentos acessados nos permitiu a compreensão de como foi a atuação do planejamento urbano no município, sobretudo no período estudado nesta tese (1960/1970). A posição geográfica de Sorocaba, garantindo um favorecimento pela proximidade com a capital e a ligação com importantes rodovias, como citamos, permite conexões entre Sorocaba e importantes regiões, como Campinas. Esta acessibilidade fortalecida contribui para o significativo crescimento não apenas regional, mas de áreas intraurbanas distantes do centro, reafirmando a lógica de que os processos de urbanização e industrialização, se assentam sob reverberações regionais.

Sorocaba, sobretudo pela sua proximidade com a metrópole, estava inserida no rol das cidades a receberem, mais rapidamente, o volume das indústrias desconcentradas da área metropolitana, buscando implantar um processo de planejamento do município ensejando a elaboração de seu plano diretor. A partir dos anos 1970, o instrumento instituiria as zonas industriais no município numa lógica de vantagens locais, seguindo a proximidade com as rodovias.

Em 1963 uma área industrial já instituída como sendo de uso industrial teve sua função alterada para fins residenciais pela Lei nº 1067/1963. Dez anos mais tarde, é aprovada a Lei nº 1766/1973, que incorporava a zona industrial municipal ao perímetro urbano da sede do município. Desde o início dos anos de 1960 algumas ações foram adotadas no sentido de planejar o município, inclusive com os trabalhos da SAGMACS que atuou em 1963 elaborando um relatório orientando a elaboração de um Plano, resultando na aprovação da Lei nº 1194/1963 que dispunha sobre aprovação do plano piloto do desenvolvimento do município,

Em 1965 foi aprovada a lei de perímetro e em 1966, aprovava-se o primeiro Plano Diretor do município (Lei nº 1438/1966). Este plano foi complementado em 1968, com a lei de

zoneamento, que dividia as Zona Industrial em Zona Industrial Urbana e Rural. Em 1970 foram aprovados os Distritos Industriais com destinação específica para exclusividade deste uso. Considerando o volume e importância da indústria no município, observamos que boa parte da Lei de Zoneamento se debruçou em cuidar de questões ligadas a este setor.

Em 1971, foi aprovada a lei que dispunha sobre instituição do plano diretor de desenvolvimento integrado do município de Sorocaba, para ordenar e disciplinar o seu desenvolvimento físico, econômico, social e administrativo (Lei nº 1.672/1971), e, em 1973, aprovou-se a Lei Ordinária nº 1766, com a incorporação da zona industrial municipal ao perímetro urbano da sede do município, considerando que no ano de 1963, a Lei ordinária nº 1067 havia proposto a exclusão de uma zona industrial, que passaria a ser zona residencial. Mas os loteamentos habitacionais disputavam espaço com as indústrias.

Podemos concluir que Sorocaba consegue criar, através de leis municipais, mecanismos locais, forma de implantação e implementação de planejamento local e de certa forma, integrado a sua região, mediante uma série de leis já expostas e organizadas para este fim, nos anos 1960/1970. Esta possível influência se dá apenas a partir da elaboração do seu Plano Diretor de 1966, uma vez que o próprio Plano Piloto de 1963, antecede a criação do SERFHAU e esteve vinculado a um conjunto de orientações do planejamento municipal oriundas do momento anterior, de disseminação das ideias de institucionalização do planejamento urbano, inclusive pela presença da SAGMACS no município. Podemos entender desta forma que neste caso de Sorocaba, a hipótese do trabalho se comprova.

Bauru, por sua vez, teve o seu Plano Diretor elaborado pelo Centro de Pesquisas e Estudos Urbanísticos da FAU-USP- O Plano Diretor de Bauru foi elaborado pelo CPEU -1967, mediante convênio estabelecido entre este centro e a Prefeitura municipal tendo ainda a participação de uma comissão técnica dividida em duas equipes, sendo uma do CPEU e uma equipe do Plano Diretor.

A condição de centro radial de Bauru, assim descrita no PDB-1967, lhe permitia valiosas comunicações com demais regiões do estado e mesmo, interestaduais. O nó que se formava fomentava o comércio, sendo rapidamente incrementado. Sua complexidade regional era reconhecida, e os problemas enfrentados, se davam sobretudo pelo alto volume demográfico que se estabelecia no município, sendo a maior causa dos impactos sobre a forma urbana, e a relação com as delimitações de perímetro, de volume considerável entre as décadas de 1940/1960.

Parte das indústrias, constituídas de diferentes portes e ramos, se localizam junto aos três ramos das estradas de ferro. As demais indústrias, sobretudo de maior porte, se distribuem ao longo da malha urbana da cidade. Assim identificamos pela leitura do PDB /1967, os ditames de uma proposta do Plano Geral de Organização Regional, que orientava

diretrizes para o zoneamento, reforçando a premissa do incentivo por parte do governo estadual na política de descentralização da indústria no estado promovendo a industrialização de certas áreas do interior, onde a intensa concentração desta indústria, figurava na Região da Grande São Paulo.

O entroncamento ferroviário seria a condição favorável para esta interiorização industrial levando - se ao estabelecimento de uma organização ao longo destes eixos, das acomodações dos distritos industriais e áreas habitacionais, como se lia no PDB/1967, através de uma política regional de planejamento.

Desde 1961, Bauru já tinha instituído seu parque industrial e a notável presença da indústria havia orientado a visibilidade desta temática nas tratativas do PDB/1967, apontando que legalmente instituíra-se, em 1974, a Comissão Permanente de Desenvolvimento Industrial. Além disso, a Plano (PDB, 1967) direcionava um capítulo referente a “Organização das áreas Industriais”, com estabelecimento de alguns objetivos, como, prevenir e reduzir altas concentrações industriais; oferecer emprego e ainda distribuir a atividade industrial (de acordo com planos pré-concebidos) para o equilíbrio do desenvolvimento regional.

Os estudos para organização destas áreas dos DI em Bauru, levaram em conta a política de desconcentração industrial, o estudo dos movimentos migratórios da população, que se davam tanto entre distintas áreas rurais, quanto da zona rural para a área urbana. O DI seria vinculado às Zonas Industriais previstas no Plano Geral de Organização Urbana de Bauru e era visto pelos organizadores do PDB/1967, como um instrumento de promoção e orientação do desenvolvimento, e foi organizado em diferentes etapas, previstas em ampla cartografia. Além disso, algumas hipóteses foram consideradas em relação a implantação do DI: sua implantação afetaria as cidades próximas; indústrias já em operação em Bauru tenderiam se deslocar para o DI, e ainda, o DI influenciaria outros setores locais.

A exemplo do que se processava com outros municípios, num mesmo período, estes se destacavam pela condição industrial o que lhes acentuava benefícios regionais de polarização, denotando o evidente vínculo entre urbanização e industrialização, como é o caso de Presidente Prudente, Bauru, Marília, Araçatuba, São José do Rio Preto, Ribeirão Preto e Araraquara.

A respeito disso, em relação ao caso de **Marília**, numa ótica regional, o município tem grande importância no contexto da rede urbana paulista, no conjunto de diversos outros municípios que aqui estudamos, tendo alguns exemplos acima mencionados.

A efetividade do planejamento no município, se estabelece em 1971, com a aprovação da Lei nº 1890/1971, que institui o Plano Diretor Físico do Município de Marília, a qual serviu de base para análise do caso, sendo organizada pelo Grupo de Planejamento Integrado – (GPI). Denominado de Plano de Desenvolvimento Integrado-PDI teve o apoio da ECPLAN-

Economistas e Planejadores Associados. Este plano define orientações locacionais para as atividades industriais, prevendo ainda a construção do Distrito industrial.

No ano de 1973, houve uma alteração no zoneamento, substituindo-se a área outrora demarcada como zona de expansão turística, passando a ser considerada para fins de expansão industrial, estando esta área cravada junto aos limites do DER, deixando claro o vínculo da localização desta área com os eixos de circulação. As indústrias também proliferaram na zona de expansão urbana, concluindo-se que tanto as moradias (incluindo sobretudo as moradias populares), quanto a indústria, definiram os padrões e a direção do espaço urbano estando vinculados entre si, marcadamente nos anos 1970.

Buscando uma tendência de interiorização da indústria, no sentido do extremo oeste Paulista, é significativo o caso de **Presidente Prudente**, onde, no período analisado identificamos a elaboração do Plano Diretor de Presidente Prudente (PDPP, 1969), pelo CPEU/FAUUSP, utilizando a metodologia do SERFHAU, considerado um marco inicial do processo de planejamento urbano no município. A estrutura de sua peça técnica foi organizada em 5 volumes do trabalho do CPEU realizado entre 1968 e 1969, tendo sido legalmente instituído em 1973, pela Lei nº 1.582 de 05/12/1973, como Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado (PDDI). O processo de elaboração do Plano marca o início da política urbana no município e é orientado pela implantação do Distrito Industrial, marcada pelo conflito entre a ideia de planejamento técnico e as críticas ao seu caráter ideológico.

Destacamos a criação da Comissão Interestadual da Bacia Paraná-Uruguai – CIBPU, de extrema importância consolidando Presidente Prudente na sua posição hierárquica em relação a sua região, através da criação de um Distrito Industrial, baseado na ideia de que o DI seria a manifestação da ideia do desenvolvimento regional a partir da expansão da indústria rumo às regiões interioranas.

Comprova-se que o município é um caso expressivo da interiorização do desenvolvimento da indústria que, por sua vez, atrai consigo também a interiorização do planejamento consolidando Presidente Prudente como o primeiro município do estado de São Paulo, como sede de um distrito industrial que a partir desta expansão da indústria para o interior, atrairia o pensamento do desenvolvimento regional.

O planejamento do distrito industrial no município, pelo seu cunho regional, também ampliou a importância de Presidente Prudente, numa escala também regional. É mister destacar que a implantação do Distrito Industrial motivou assim a elaboração do PDPP, que por sua vez orientou não somente as proposições urbanísticas, mas levou a elaboração de políticas de desenvolvimento nos níveis local e regional. O instrumento introduziu a da política urbana em presidente prudente ter sido orientado pela implantação do Distrito Industrial, com forte vínculo com a política de planejamento regional, que visava sobremaneira a criação de

polos de desenvolvimento, na referida escala, onde a elaboração do Plano do DI de Presidente Prudente e as orientações para sua implantação, ressoaram de forma direta sobre a contratação dos trabalhos do Plano Diretor no Município.

A localização de Presidente Prudente e a Região, era extremamente favorável à implantação do projeto do Distrito Industrial, como reforçado nas proposições do plano, como uma área situada entre a área industrializada da Grande São Paulo, e adjacências, e os limites do Rio Paraná.

Cabe considerar que a partir dos processos de interiorização da indústria paulista, ambos os planos tiveram grande relevância na ótica do planejamento e conseqüentemente no desenvolvimento regional estimulando o desenvolvimento fortalecimento dos polos e eixos regionais na ideia do desenvolvimentismo no estado de São Paulo, sobretudo em zonas recém ocupadas, como é o caso do extremo oeste do Estado de São Paulo,

Presidente Prudente é um dos municípios que tiveram influência da desconcentração da indústria paulista(na), área com nítidas marcas do espraiamento da indústria que seguiu no sentido interior. É importante ressaltar, enfim, que neste movimento de interiorização da indústria paulista, tanto o Projeto do Distrito Industrial, quanto o PDPP, compunham o quadro de inserção da política urbana no município, sob a ótica do planejamento, com metodologia orientada pelo SERFHAU.

Em **Araçatuba**, já em 1950, é implantada a Escola Industrial de Araçatuba e tem início a construção do aeroporto. Com a crise do petróleo em 1973, e com a criação do Programa do Governo Federal o Proálcool, passa-se a incentivar a produção do etanol, denotando-se a substituição das atividades da pecuária pela sucroalcooleira, sendo que esta atividade agroindustrial, aliada às indústrias já em movimentação no município, contribuíram para as alterações da estrutura urbana de Araçatuba, observando-se um considerável acréscimo demográfico e notável o crescimento físico da cidade, sobretudo entre os anos 1960-1970.

A dinâmica de avanço urbano para oeste que se desenhava nos anos 1960/71, carecia de um olhar no sentido de se organizar a cidade, em todos seus aspectos. Assim a ausência de leis regulamentadoras até o momento, foi um dos fatores que contribuíram para o processo de organização que orientaria a elaboração do seu PDI - Plano de Desenvolvimento Integrado de Araçatuba cujo início data da década de 1960.

A elaboração de seu PDI, com a PLANORG - Planejamento e Organização Ltda. inicia no ano de 1969 com a captação de recursos junto ao SERFHAU, à conta do FIPLAN, acrescentando-se o termo "local", para a determinação do Plano. E em 1971, foi elaborado um ofício lançando o embasamento para a constituição do PDI de Araçatuba. A finalização dos trabalhos de elaboração do Plano se estenderia na década seguinte, sendo que a elaboração do Plano de Desenvolvimento Integrado - PDI de Araçatuba, teve o aporte técnico

do GPI - Grupo de Planejamento Integrado Ltda., e a supervisão do SERFHAU. Estes trabalhos se desdobraram em 1970, no Seminário de Avaliação Final dos Trabalhos de elaboração do PDI, em que participaram membros do GPI, a equipe de funcionários da Municipalidade, personalidades da sociedade local e o Prefeito da cidade.

O processo de ocupação urbana iniciado antes da década de 1970 mostrou uma cidade de malha urbana fisicamente rarefeita e esparsa, desfavorecendo a economia urbana pela dificuldade de integração das áreas já ocupadas. Nesta questão, de forma semelhante a que se propunha para Votuporanga, orientando a necessidade de contar a abertura de novos loteamentos, buscando preencher os vazios existentes preconizando uma cidade adensada, contrariando aquela que se tinha no momento enquanto ocupação urbana.

Quanto ao zoneamento proposto, embora algumas indústrias já estivessem dispersas ao longo da cidade, estabelecia-se uma tendência industrial não muito acentuada, definindo-se uma proposta para duas áreas para indústrias: a Zona Industrial de Pequenos Resíduos e a Zona Industrial de Grandes Resíduos. Em 1966, é aprovada a Lei nº 1256, de 08/08/1966 que “institui no município de Araçatuba, o Parque Industrial”, sendo sucedida por diversas outras nos anos seguintes, adentrando a década de 1970. Dada a importância da indústria no município (tendo em quantidade e em diversidade), é neste momento aprovada a Lei que institui o Conselho Municipal de Desenvolvimento Industrial (CMDI).

Mas devemos considerar o fato de que o plano deixa claro em seu texto, que não considerava viável a ideia da implantação de um Distrito Industrial, priorizando incentivos de outra natureza como o estabelecimento da Zona Industrial de pequenos resíduos coincidentes com o Parque Industrial.

Na dinâmica das atividades econômicas do município, o comércio também teve importância no plano e foi implantado nos principais eixos de viários do município, com capacidade para atender à demanda regional.

Concluimos para o caso de Araçatuba que a ferrovia impulsionou o crescimento da cidade, que apesar de muito importante no processo de formação e desenvolvimento municipal, foram as rodovias que potencializaram a formação, integração e fortalecimento econômico do Oeste Paulista, orientando e intensificando uma rede urbana com definições de pólos regionais, sendo abraçados pelo planejamento urbano no bojo do período militar, sob efeitos a interiorização industrial e reflexos da agroindústria, como é o caso de Araçatuba.

Em **Votuporanga**, na Região de São José do Rio Preto, também se repetia a lógica de uma nova configuração urbano-industrial, que repetidamente temos identificado nos casos estudados e que se estendeu, para município da franja pioneira, como podemos observar, e na mesma forma, as estratégias com olhares para a organização e formulação de novos instrumentos de controle do uso do solo visando mediar os conflitos, dinâmica que tem

acompanhado o processo de interiorização da indústria. Consideramos que neste momento, a produção social do espaço urbano de Votuporanga já estava comprometida e se desenhava a partir das localizações das aglomerações industriais.

Concluimos que no caso de Votuporanga, a estratégia imediata neste sentido foi buscar uma forma de planejamento por meio da introdução do Plano Diretor, assim como vários outros planos elaborados no período de vigência do SERFHAU. O Plano foi denominado Plano de Desenvolvimento Integrado - PDI, expressamente reconhecido como PDI/1971. O mesmo teve suporte do FIPLAN, e aporte do IBAM e auxílio das práticas e proposições do órgão público municipal, priorizando o diagnóstico dos problemas urbanos, como se orientava na metodologia proposta pelo SERFHAU, cujo processo de contratação se deu desde 1968.

Assim como diversos planos, elaborados nas décadas de 1960/1970, o PDI/1971 de Votuporanga foi implantado num momento de profundas reformas administrativas das prefeituras municipais. O Plano foi supervisionado e assessorado pelo GPI constituído por um corpo técnico multidisciplinar liderado pelo engenheiro Sérgio Mota, grupo este que atuou na elaboração de planos a partir de 1967, inclusive em Franca, que muito se assemelha com o caso de Votuporanga.

O GPI em Votuporanga atuou em conjunto com a empresa POLO - Consultoria e Planejamento Ltda. S.C., sendo que esta última ficou responsável por parte dos levantamentos e diagnósticos e ainda pela produção cartográfica. O Plano foi instituído pela Lei nº 1233 de 09 de junho de 1971, inaugurando dois aspectos importantes, até então, não identificados no município: diretrizes para a expansão urbana e legislação urbana voltada ao zoneamento, tanto que tal fato, reverberou em sobre seu sistema urbano já formado.

Quanto ao zoneamento, a indicação da Zona industrial foi a grande indutora do aumento da superfície da área urbana, já implantada. Também, em relação à área industrial proposta na Lei do Plano em 1971, denota que a destinação das áreas habitacionais foi bastante assumida, sendo que algumas delas, foram demarcadas como áreas industriais. Orientando a implantação das residências operárias com aproximação às localizações industriais. O padrão periférico, é característico desta ocupação habitacional da população operária vinculada às imediações das áreas industriais, o que se pode comprovar com a Implantação do segundo do projeto da CECAP em Votuporanga, do Bairro Pozzobon, também destinado, inicialmente, para a classe operária.

Já no início dos anos 1970, a indústria, recém-instalada no município, passou a alterar ainda mais a configuração urbana da cidade, atraindo, inclusive, não somente a população até então concentrada nas áreas rurais, mas também, uma população dos municípios vizinhos, com deslocamentos até então não presenciados. Mas com o aumento das atividades

industriais nos anos 1970, o transbordamento do perímetro demarcado pelo Plano foi inevitável, passando a concentrar agora na zona norte, não somente indústria de grande vulto, mas acumulando uma série de conjuntos habitacionais, ao longo de toda esta década, inclusive, firmando-se o 1º Distrito Industrial, já no final de 1970.

O PDI/1971 de Votuporanga dialoga com o caso de Franca, ficando claro que o planejamento desenvolvido a partir de 1971 em Votuporanga, através do seu PDI, assim como aquele proposto para Franca, não assume o caráter integrado conforme se mostrava em sua inicial estrutura. Em ambos os casos, os Planos parecem ter sido manejado nas ações da prefeitura, com propostas interessantes às elites locais, dominantes e emergentes, sendo vinculadas indústria moveleira para o caso de Votuporanga e calçadista, para o caso de Franca, alteradas pela da elite agrária que prevalecera até então.

Embora de caráter eminentemente agrícola sua gênese, as transformações econômicas do município, de agrícola para agroindustrial, passa para industrial, em praticamente 35 anos, aumentando o VPI entre 1959 e 1970, de forma considerável, fazendo com que estas últimas atividades ganhassem um lugar de visibilidade no PDI/1971.

Deve-se considerar o fato de que o PDI/1971 previa a implantação de um Centro Industrial com dimensões já direcionadas à recepção das indústrias que começavam a ser instaladas no município naquele momento. Esta era na verdade, a introdução de um zoneamento industrial, que viria ser reforçado mais tarde, em 1978, quando aliava-se a expansão urbana à orientação das localizações industriais no município.

Apesar de toda relevância com que a indústria foi tratada no Plano, este não indicou a instalação de um Distrito Industrial no município, mesmo com a preocupação de enfrentar a concorrência com os polos vizinhos. A equipe entendia que a demarcação e instituição de uma Zona Industrial fosse mais viável que o D I uma vez que o projeto seria desfavorável pelos elevados investimentos que demandaria,

Em 1975 foi aprovado o Polo Comercial e Industrial de Votuporanga, em 1978 Implantado o I Distrito Industrial, cujo decreto de aprovação não foi localizado e em 1979, foi aprovado o II Distrito Industrial, todos nas imediações dos eixos rodoviários já implantados.

Por fim, é necessário indicar ainda que todos os planos analisados, seja de forma explícita ou incluída no zoneamento proposto, indicavam diretrizes para os usos comerciais e de serviços, inclusive com parâmetros e indicadores edilícios.

Já para a questão da previsão dos vetores de expansão urbana, como se pode ser na análise de cada plano, tal orientação variou de acordo com a articulação técnica e legal das peças construídas, variando, inclusive, a nomenclatura relacionada às áreas de expansão. Sempre que não se encontrava claramente a diretriz de vetor de expansão foi necessário

realizar o cruzamento com a lei do perímetro urbano, com a destinação de áreas para moradia social com disposições do BNH para tal construção ou a destinação de áreas industriais.

Sobre a previsão da produção de moradias sociais, em geral denominada “moradia popular”, é importante o registro da indicação de conjuntos habitacionais vinculados às companhias de habitação - COHABs - e à CECAP. Nem todos os municípios analisados apresentaram conjuntos habitacionais no período estudado; no entanto, foram analisados todos os que são sedes de COHABs desde a sua constituição até os dias atuais (São Paulo, Santos, Campinas - 2 companhias -, Ribeirão Preto, Bauru, Araçatuba). (NEGRELOS, 2021) A CECAP produziu, no período, conjuntos nos municípios de Guarulhos, Araraquara, São Carlos, Presidente Prudente e Votuporanga.

As transformações vinculadas à interiorização da indústria que exigiam novos modelos de deslocamento e investimento em vias de comunicação (uma vez que estava vinculada a interiorização do desenvolvimento), exigiram subsídios para o desenvolvimento das atividades industriais valorizando que a indústria foi responsável pela expansão econômica de diversos municípios no interior do estado, levando a alterações de suas estruturas, sob vários aspectos, interessando-nos particularmente a questão do planejamento. Em muitos casos, a atuação do governo, em distintas escalas, foi importante no sentido de organizar o processo de planejamento dos municípios e de sua região sendo preponderante neste trabalho, a escala federal, estando esta atuação a cargo do SERFHAU.

Embora preponderante na configuração socioeconômica e espacial de todos os casos aqui estudados, consideramos que a economia industrial tenha sido responsável por tantas transformações aqui apontadas. Constatamos ainda que o estado de São Paulo, aproveitou, para a indústria, a rede de infraestrutura já empreendida no auge da cultura cafeeira que promoveu importante integração de mercados que contribuiu para a consolidação de uma rede de cidades, ou aglomerações, de grande importância para a economia industrial no Brasil em especial nos anos 1960/1970 a partir da configuração do processo de modernização, mesmo autoritária, promovida no período militar.

Acreditamos que as contribuições contidas nesta tese não esgotam as possibilidades da continuidade dos trabalhos e condições para um aprofundamento a partir de novos questionamentos, acreditando que futuras contribuições fortalecerão todo esforço e empenho até aqui dedicados.

REFERÊNCIAS

- AB' SABER, A. Pierre Monbeig: a herança intelectual de um geógrafo. **Estudos Avançados**, v. 8, n. 22, p. 221-232, sept./dec., 1994.
- ABREU, D. S. **Formação histórica de uma cidade pioneira paulista**: Presidente Prudente. Presidente Prudente: FFCLPP, 1972.
- ABREU, L. S. P. Planejamento Metropolitano - Experiência e Perspectivas do SERFHAU. In: **Anais do II Curso de Planejamento Urbano e Local**. Brasília: MINTER, 1972, p. 242-246.
- ALMANDOZ, A. Despegues sin madurez: Urbanización, industrialización y desarrollo en la Latinoamérica del siglo XX. **EURE**, v. 34, n. 102, p. 61-76, ago., 2008. Disponível em: https://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0250-71612008000200004
- ALVES, A. C. **Regime Jurídico do Planejamento Metropolitano e Autonomia Municipal**. O Sistema de Planejamento e Administração Metropolitana - SPAM1. Ano 1, nº 1, 1980.
- AMBROSIS, C. **O Planejamento Local nos municípios do estado de São Paulo**. Secretaria de Estado dos negócios do interior. Centro de estudos e pesquisa de Administração Municipal. CEPAM. 1972.
- AMBROSIS, C. Recuperação da Valorização Imobiliária Decorrente da Urbanização. In: **O Município no Século XXI: Cenários e Perspectivas**. São Paulo: Cepam/FPFL, 1999. p. 275-284.
- ANDREAZZA, M. D. **Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano**. Brasília: MINTER, 1979. 15 p.
- ANGELO, M. R. **Les Développeurs**: Louis-Joseph Lebrete e a SAGMACS na formação de um grupo de ação para o planejamento urbano no Brasil. 2010. 232f. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo) - Universidade de São Paulo, São Carlos, 2010.
- ASSIS, M. et al. **Indústria em São Paulo**: sua evolução e distribuição espacial. São Paulo: SENAI, 1992.
- AZEVEDO, E. A. **Avaliação do Planejamento Municipal no Estado de São Paulo**: Relatório de pesquisa, FAPESP. São Carlos: EESC/USP, 1976.
- AZZONI, C. R. **Indústria e reversão da polarização no Brasil**. São Paulo: USP, 1986.
- BARBOSA, E. R. Q.; SOMECK, N.; DE MEULDER, B. O rio, a ferrovia e a marginal: infraestrutura e ambiente na ocupação da várzea do Tietê em São Paulo. **Cadernos Metrôpole**, São Paulo, v. 22, n. 48, pp. 527-553, maio/ago 2020. DOI - 10.1590/2236-9996.2020-4809

BARROS, J. R. M. A experiência Regional de Planejamento. In: LAFER, B. M. **Planejamento no Brasil**. São Paulo: Perspectiva, 1970. p.111-137.

BERNARDINI, S. P. **Construindo infraestruturas, planejando territórios**: A Secretaria de Agricultura, comércio e Obras Públicas do Governo Estadual Paulista (1892-1926). 2007.616f. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo) - Universidade de São Paulo, São Paulo, 2007.

BIELSCHOWSKY, R. Introdução. In: BIELSCHOWSKY, R. (Org.). **Cinquenta anos do pensamento da CEPAL**. Rio de Janeiro: Record, 2000.

BIELSCHOWSKY, R. **Pensamento econômico brasileiro: o ciclo ideológico do desenvolvimentismo**. Rio de Janeiro: Ipea; Inpes, 1988.

BINI, D. L. C. Mudanças na pecuária bovina de corte e algumas implicações socioespaciais na região de Araçatuba (SP). **Formação**, v. 2, n. 6, 2011.

BIRKHOLZ, L. B. **O ensino do planejamento territorial no Brasil**. São Paulo.1967. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo) - Universidade de São Paulo, São Paulo, 1967.

BIRKHOLZ, L. B. **Planos diretores municipais no Estado de São Paulo e sua implantação**. Cátedra Planejamento - Universidade de São Paulo, São Paulo, 1968

BIRKHOLZ, L. B.; NOGUEIRA, B. C. **O Centro de Pesquisas e Estudos Urbanísticos**. São Paulo: USP, 1992.

BOLAFFI, G. Habitação e Urbanismo: o problema e o falso problema. In: MARICATO, E. **A produção capitalista da casa (e da cidade) no Brasil Industrial**. São Paulo: Alfa Ômega, 1979.

BONDUKI, N.; KOURY, A. P. (Org.). **Os pioneiros da habitação social no Brasil**. São Paulo: Unesp/Sesc, 2014.

BONDUKI, N.; KOURY, A. P. Das reformas de base ao BNH: as propostas do seminário de habitação e reforma urbana. In: **Anais do XII Encontro da associação nacional de pós-graduação e pesquisa em planejamento urbano e regional**, v. 12, n. 1, maio, 2007.

BOUDEVILLE, J. in **Les espaces économiques**. PUF, Paris, 1961.

BRESCIANI, M. S. Permanência e ruptura no estudo das cidades. In: FERNANDES, A.; GOMES, M. A. F. **Anais do I SHCU – Seminário de História da Cidade e do Urbanismo**. Cidade e História. Modernização das cidades brasileiras nos séculos XIX e XX. Salvador: UFBA, 1990, p. 11-26.

BRESSER-PEREIRA, L. C. **Desenvolvimento e crise no Brasil**: história, economia e política de Getúlio Vargas a Lula. 5. ed. São Paulo: 34, 2003. 456p.

CAMARGO, M. J. inventário dos bens culturais relativos ao plano de ação do governo Carvalho Pinto (1959-1963). Revista CPC, n. 21 especial, p. 164-203, 2016.

CANO, W. Crise de 1929, Soberania na Política Econômica e Industrialização 2006. In: CANO, W. **Ensaio sobre a formação econômica regional do Brasil**. Campinas: Unicamp, 2006.

CANO, W. **O processo de interiorização da indústria paulista**. São Paulo: Fundação SEADE, 1988. v. 1-3.

CANO, W. **Raízes da concentração industrial em São Paulo**. 2. ed. São Paulo: T. A. Queiroz, 1977.

CARONE, E. **A República Velha - Instituições e classes sociais**. 4.ed. São Paulo Difel, 1978.

CARONE, E. **A Terceira República (1937-1945)**. São Paulo: Difel, 1982.

CARONE, E. **O pensamento industrial no Brasil (1800-1945)**. São Paulo: Difel, 1977.

CARRIÓN, F. La investigación urbana América Latina. **Nueva Sociedad**, n. 114), p. 113-123, 1991.

CARVALHO, S. N. Políticas públicas em questão: a experiencia do Programa CURA. **Perspectivas**, n. 8, p. 13-28, 1985.

CASTELLS, M. **A questão urbana**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1983.

CASTELLS, M. **Imperialismo y urbanizacion en America Latina**. Barcelona: Gustavo Gili, 1973.

CEPAL - - Comisión Económica para América Latina y el Caribe. Proyección de Población Urbana y rural 1970-2005. **Boletim demográfico**, Año XXXVIII, nº 76, jul., 2005.

CEPAL - Comisión Económica para América Latina y el Caribe. Urbanización en perspectiva. **Observatorio Demográfico, América Latina y el Caribe**. Año IV, nº 8, oct., 2009.

CHIQUITO, E. A. **A Comissão Estadual da Bacia Paraná-Uruguaí: Do planejamento de vale aos polos de desenvolvimento**. 2011. 285f. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo) - Universidade de São Paulo, São Carlos, 2011.

CHIQUITO, E. A. **Expansão urbana e meio ambiente em cidades não metropolitanas: O caso de Franca**. 2006. 181f. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo) - Universidade de São Paulo, São Carlos, 2006.

CHOAY, F. **O Urbanismo: Utopias e realidades**. Uma antologia. Estudos. São Paulo: Perspectiva, 1979. v. 67.

CINTRA, A. O. Planejando as Cidades: Política ou Não Política? In: CINTRA, A. O.; HADDAD, P. R. (Org.). **Dilemas do Planejamento Urbano no Brasil**. Rio de Janeiro: Zahar, 1978.

CINTRA, A. O.; HADDAD, P. R. (Org.). **Dilemas do Planejamento Urbano e Regional no Brasil**. Rio de Janeiro: Zahar, 1978.

CNDU - Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano / MDU - Ministério de Desenvolvimento Urbano. **Evolução da Rede Urbana no Brasil- Período de 1970-1980**. Brasília: CNDU/MDU, 1985.

CNDU - Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano. Política **Nacional de Desenvolvimento Urbano para o período 1980/1985**. Brasília: CNDU, 1979. 31 p.

CORRÊA, R. L. As pequenas cidades na confluência do urbano e do rural. **GEOUSP - Espaço e Tempo**, v. 15, nº 30, p. 5-12, 2011.

CORRÊA, R. L. Construindo o conceito de cidade média. In: SPOSITO, M E B. **Cidades médias: espaços em transição**. São Paulo: Expressão Popular, 2007. p. 23-34.

CORRÊA, R. L. **Estudos sobre a Rede Urbana**. Rio de Janeiro: Berttand Brasil. 2006.

CORRÊA, R. L. Metrôpoles, corporações e espaço: uma introdução ao caso brasileiro. In: CASTRO, I. E.; GOMES, P. C. C.; CORRÊA, R. L. (Org.) **Brasil: questões atuais da reorganização do território**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1996. p. 67-114.

CORRÊA, R. L. **Região e Organização Espacial**. São Paulo: Ática, 1991.

COSTA, C. J. P. **Fatores determinantes da inadimplência do crédito rural PRONAF em áreas de assentamento de reforma agrária no nordeste do estado do Pará**. 2008. 132f. Dissertação (Mestrado em Economia) - Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2008.

CUCATO, J. A. **As disputas pelo território no espaço urbano de Votuporanga/SP**. Contradições no zoneamento de Interesse social. (ZEIS), 1996-2012. 2015. 431f. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo). Universidade de São Paulo. São Carlos. 2015.

CUCATO, J. A; NEGRELOS, E. P. Plano de Desenvolvimento Integrado de Votuporanga/SP - 1971: premissas e atuação profissional. In: **XIII SHCU - Seminário de História da Cidade e do Urbanismo - Tempos e Escalas da Cidade e do Urbanismo**. Brasília, 2014.

CUCATO. J. A.; SCATALON. A. P. Planejamento e indústria no período do SERFHAU: um estudo do caso de Presidente Prudente/SP. **XVI Seminário de História da Cidade e do Urbanismo. 30 anos de atualização técnica**. Salvador/BA. 2021.

DAVIDOVICH, F. R. **Reflexões sobre a evolução da estrutura espacial do Brasil sob o efeito da industrialização**. In: Revista Brasileira de Geografia. Rio de Janeiro: IBGE. Ano 36, n. 3, jul-set, p. 3-29, 1974.

DEÁK, C.; SCHIFFER, S. (Org.) **O processo de urbanização no Brasil**. 2. ed. São Paulo: USP, 2010. v. 1. 348p.

DEÁK. C. **À busca das categorias da produção do espaço**. 2001. 206f. Tese (Livre docência em Arquitetura e Urbanismo) - Universidade de São Paulo. São Paulo, 2001.

DEFFONTAINES, P. Como se constituiu no Brasil a Rede de Cidades. **Boletim Geográfico**, v. 2, n. 14, p. 141-148, 1944.

DEMINICE, D. **A arte de se construir cidades em meio à política local: Ribeirão Preto, 1890-1960**. 2015. 237f. Dissertação (mestrado em Arquitetura e Urbanismo) - Universidade de São Paulo, São Carlos, 2015.

DOS SANTOS, D. B. **O papel da COHAB-RP na produção do espaço urbano em Ribeirão Preto (SP)**. 2017. 127f. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo) - Universidade de São Paulo, São Carlos, 2017.

EMPLASA - Empresa Metropolitana de Planejamento da Grande São Paulo. **Estudos de implementos legais de ordenação do solo e ocupação do solo urbano** – Proposições /suplemento A caneta está 1976.

ESPINOZA, J. C. H. Reflexões sobre a forma urbana Latino-Americana o aporte dos congressos panamericanos de arquitetos e da sociedade interamericana de planificación, 1920-1976. **Revista Eletrônica do Centro Interdisciplinar de Estudos da Cidade – CIEC.UNICAMP**, v. 7, n. 10, jan /ago (2015). Dossiê História Urbana: a configuração de um campo conceitual.

FARIA, R. S. **José de Oliveira Reis, urbanista em construção: uma trajetória profissional no processo de institucionalização do urbanismo no Brasil (1926-1965/1966)**. 2007. Tese (Doutorado em História) - Departamento de História, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2007.

FARIA, R. S. O Departamento Nacional de Urbanismo e a institucionalização do setor de urbanismo no governo federal brasileiro: um contínuo processo histórico. **Oculum Ensaios**, v. 12, n. 2, p. 311-333, jul./dez., 2015.

FAUSTO, B. **História do Brasil**. 14. ed. São Paulo: Edusp, 2015. 688 p.

FELDMAN, S. Arranjo SERFHAU: assistência técnica aos municípios/órgãos de planejamento / empresas de consultoria consultiva. **XI ENA - Encontro Nacional da ANPUR**. Salvador, 23-27 de maio de 2005b. Disponível em: <http://www.xienanpur.ufba.br/553.pdf>. Acesso em: 10 mar. 2021.

FELDMAN, S. O Serviço Federal de Habitação e Urbanismo (Serfhau) e a reconfiguração do campo profissional do urbanista. LEME, M. C. (Org.). **Urbanismo e política no Brasil dos anos 1960**. São Paulo: Annablume, 2019, p. 99-128.

FELDMAN, S. O Serviço Federal de Habitação e Urbanismo (SERFHAU): avanços, limites e ambiguidades (1964-1975). **Encontro Nacional da ANPARQ, 2010, Rio de Janeiro. I ENANPARQ. Arquitetura, Cidade, Paisagem e Território: percursos e perspectivas**. Rio de Janeiro: PROURB, 2010a. v. 1. p. 1-20.

FELDMAN, S. O Urbanismo que exige a vida moderna. **Anais do XI Seminário de História da Cidade e do Urbanismo.**, v. 11, n. 1, 2010b.

FELDMAN, S. **Planejamento e zoneamento: São Paulo (1947-1972).** São Paulo: EDUSP, 2005a.

FERNANDES, F. **Mudanças sociais no Brasil.** São Paulo: Difusão Europeia do Livro, 1960.

FERNANDES, Marcos P. **Plano Urbano 1969 PUG Apresentação 0.** Disponível em: <https://pt.scribd.com/document/454908355/Plano-Urbano-1969-PUG-Apresentacao-0#>. 03 dez. 2022.

FERRARI, C. **Curso de Planejamento Municipal Integrado-Urbanismo.** São Paulo: Pioneira, 1982.

FERRARI, C; NEGRELOS E.P. Estado e Planejamento na América latina: Origens do desenvolvimentismo no Brasil. **Urbana. Revista Eletrônica do Centro Interdisciplinar de Estudos da Cidade**, v. 8, n. 3 [14], p. 111-132, set. /dez., 2016.

FERREIRA, M. A Efetividade do Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado no Município de Franca (SP). **Ciência ET Praxis**, v. 1, n. 2, p. 47-26, 2008.

FERREIRA, M. **Planejamento urbano nos tempos do SERFHAU: o processo de construção e implementação do plano diretor de desenvolvimento integrado de Franca.** 2007. 218f. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo). Universidade de São Paulo. São Carlos. 2007.

FGV - Fundação Getúlio Vargas / CPDOC - Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea do Brasil. **Programa Estratégico de Desenvolvimento (PED).** 1968-1970. Disponível em: <http://www.fgv.br/cpdoc/acervo/dicionarios/verbete-tematico/programa-estrategico-de-desenvolvimento-ped>. Acesso em: 15 fev. 2022.

FGV - Fundação Getúlio Vargas / CPDOC - Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea do Brasil. **Plano Nacional de Desenvolvimento (PND).** 1972-1974 e 1975-1979. Disponível em: <http://www.fgv.br/cpdoc/acervo/dicionarios/verbete-tematico/plano-nacional-de-desenvolvimento-pnd>. Acesso em: 15 fev. 2022.

FGV - Fundação Getúlio Vargas / CPDOC - Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea do Brasil. **Plano trienal de desenvolvimento econômico e social.** Disponível em: <http://www.fgv.br/cpdoc/acervo/dicionarios/verbete-tematico/plano-trienal-de-desenvolvimento-economico-e-social>. Acesso em: 30 set. 2018.

FLORIAN, S. **Planificación Estratégica Urbana en América Latina.** Rotterdam: IHS, 2001.

FONSECA, P. C. D. Gênese e precursores do desenvolvimentismo no Brasil In: BASTOS, P. P. Z.; FONSECA, P. C. D. (Orgs.) **A Era Vargas: desenvolvimentismo, economia e sociedade.** São Paulo: Editora UNESP, 2012. p. 21-49.

FORTI, R. (Org.). **Marxismo e urbanismo capitalista**: textos críticos. São Paulo: Ciências Humanas, 1979.

FRANCISCONI, J. G.; SOUZA, M. A. **A Política Nacional e Desenvolvimento Urbano**: Estudos e Proposições Alternativas. Brasília: IPLAN/IPEA, 1976.

FREITAG, P. B, FARIA, R. S. Considerações sobre o planejamento governamental e o reordenamento territorial brasileiros: 1930-1980. **VI Seminário Internacional sobre Desenvolvimento Regional**. Crises do Capitalismo, Estado e Desenvolvimento Regional Santa Cruz do Sul, RS, Brasil, 4 a 6 de setembro de 2013.

FRIEDMAN, F. Breve história do debate sobre a cidade colonial brasileira. In: PINHEIRO, E. P.; GOMES, M. A. A. F. (Orgs.). **A cidade como história**: os arquitetos e a historiografia da cidade e do urbanismo. Salvador: Scielo/Edufba, 2005. p. 43-72.

FURTADO, C. **Brasil**: a construção interrompida. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992.

FURTADO, C. **Formação econômica do Brasil**. 32. ed. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 2005.

FURTADO, C. **O Brasil Pós-"milagre"**. Rio de Janeiro: Paz e Terra. 1983.

FURTADO, C. **Subdesenvolvimento e estagnação na América Latina**. 2. ed., Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1966.

GEIGER, P. P. **Evolução da Rede Urbana Brasileira**. Rio de Janeiro: Centro Brasileiro de Pesquisas Educacionais, Instituto Nacional de Estudos Pedagógicos, Ministério da Educação e Cultura, 1963.

GEIGER, P. P. Regionalização. **Revista Brasileira de Geografia**, Ano 31, n. 1, p. 5-25, jan-mar, 1969.

GODELIER, M. **Rationalité et irrationalité en économie**. Economie et socialisme, n. 5, Paris: Maspero, 1960.

GOMES, M. A. F. (Org.). **Urbanismo na América do Sul**: circulação de ideias e constituição do campo. Salvador: UFBA, 2005.

GOMES, M. T. S. A desconcentração industrial e o crescimento da indústria no interior do estado de São Paulo-Brasil. **Eixo temático: Dinâmica Urbana - Redes urbanas, cidades médias e pequena**. 2004. Disponível em: <http://observatoriogeograficoamericalatina.org.mx/egal12/Geografiasocioeconomica/Geografiaindustrial/35.pdf>. Acesso em: 10 mar.2023.

GORELIK, A. A produção da cidade latino-americana. **Tempo Social, Revista de Sociologia da USP**. v. 17, n. 1, p. 111-133, 2005a.

GORELIK, A. **Das vanguardas a Brasília**: cultura urbana e arquitetura na América Latina. Belo Horizonte: UFMG, 2005b.

GRUPO DE GEOGRAFIA DAS INDÚSTRIAS. **Estudos para a Geografia das indústrias no Brasil Sudeste**. *Revista Brasileira de Geografia*, v. 25, n° 2, p. 155-271, 1963.

GUTIÉRREZ, R. **Arquitectura y Urbanismo en Iberoamérica**. Madrid: Cátedra, 1983.

HOLANDA, S. B. **A época colonial: administração, economia, sociedade**. 2. ed. São Paulo: Difel, 1960. v. 2. 518p.

HOLANDA, S. B. **A época colonial: do descobrimento a expansão territorial**. 2. ed. São Paulo: Difel, 1963. v. 1. 389p.

HOLANDA, S. B. **O Brasil monárquico**. 2. ed. São Paulo: Difel, 1967. v. 2. 549p.

HOLANDA, S. B. **Raízes do Brasil**. 26. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.

IANNI, O. **Estado e planejamento econômico no Brasil no Brasil (1930-1970)**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1979.

IANNI, O. **Uma Cidade Antiga**. Campinas: Unicamp, 1988.

JARAMILLO, S. **Hacia una teoría de la renta del suelo urbano**. Bogotá: Universidad de Los Andes, 2009.

JARAMILLO, S. Reflexiones sobre la 'informalidad' fundiaria como peculiaridad de los mercados del suelo en las ciudades de América Latina. **Territorios**, n. 18/19, p. 11-53, 2008.

JARAMILLO, S. Urbanización informal: diagnóstico y políticas. Una revisión al debate latinoamericano para pensar líneas de acción actuales. In: SALAZAR, C. E. (Coord.). **Irregular: Suelo y mercado en América Latina**. México: Colégio de México, 2011.

KOURY, A. P. São Paulo: uma boa aula de urbanismo por Jorge Wilhelm. **Vitruvius**, ano 11, dez. 2012. Disponível em: <https://vitruvius.com.br/revistas/read/resenhasonline/11.132/4612>. Acesso em: 15 jun. 2020.

KOWARICK, L. **A espoliação urbana**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1983.

LAFER, B. M. **Planejamento no Brasil**. 2. ed. São Paulo: Perspectiva, 1973.

LAFER, C. O Planejamento no Brasil: Observações sobre o Plano de Metas 1956/1961. In: LAFER B.M. **Planejamento no Brasil**. São Paulo: Perspectiva, 1975.

LAMPARELLI, C. M. Metodologia do Planejamento Urbano. In: TOLEDO, A. H. P., CAVALCANTI, Marly. (Orgs.). **Planejamento urbano em debate**. São Paulo: Cortez & Moraes, 1978. p. 103-113.

LANCAS, S. Y. S. **Zoneamento e urbanização**: Trechos da Rodovia Raposo Tavares (SP270) - 1950 a 2017. 2018. 345 f. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo) - Universidade de São Paulo, São Paulo, 2018.

LANER, I. C.; FARIA, R.; PESCATORY, C. O Estado e o planejamento regional no Brasil: As três perspectivas de análise (1951-1961). **Urbana - Revista Eletrônica do Centro Interdisciplinar de Estudos da Cidade**, v. 12, p. 1-35, 2020.

LANGENBUCH, J. R. **A estruturação da Grande São Paulo**: estudo da geografia urbana. Rio de Janeiro: Instituto Brasileiro de Geografia, Departamento de Documentação e Divulgação Geográfica e Cartográfica, 1971.

LEFEBVRE, H. *De lo rural a lo urbano*. 2 ed. Barcelona: Ediciones Península, 1973.

LEFEBVRE, H. **A Cidade do Capital**. Rio de Janeiro: DP&A. 2001b.

LEFEBVRE, H. **A produção do espaço**. Tradução: Doralice Barros Pereira e Sérgio Martins (do original: *La production de l'espace*. 4e éd. Paris: Éditions Anthropos, 2000). Primeira versão: início - fev. 2006.

LEFEBVRE, H. **A Re-produção das relações de produção**. Porto: Escorpião, 1973.

LEFEBVRE, H. **Espacio y política**. Barcelona: Península, 1976.

LEFEBVRE, H. **La revolución urbana**. Madrid: Alianza Editorial, 1983.

LEFEBVRE, H. **O direito à cidade**. São Paulo: Centauro, 2001a.

LEFEBVRE, H. Prefácio - A produção do espaço. **Estudos Avançados**, v. 27, nº 79, p. 123-132, 2013.

LEITE, J. F. **A Alta Sorocabana e o espaço polarizado de Presidente Prudente**. Presidente Prudente: Faculdade de Filosofia, Ciência e Letras de Presidente Prudente, 1972. 249 p.

LEIVA, J. **Pensamiento y práctica de la planificación en América Latina**. Santiago: ILPES, CEPAL, 2010.

LEME, M. C. S. (Coord.). **O urbanismo no Brasil -1895-1965**. São Paulo: Studio Nobel; FAUUSP; FUPAM, 1999.

LEME, M. C. S. A Formação do pensamento urbanístico no Brasil 1895-1965. **V Seminário de História da Cidade e do Urbanismo. Cidades: temporalidades em confronto**. 1998

LEME, M. C. S. A formação do pensamento urbanístico no Brasil: 1895-1965. In: LEME, M. C. S.; FERNANDES, A.; GOMES, M. A. F. (Orgs.) **Urbanismo no Brasil 1895-1965**. São Paulo: Studio Nobel/FAU USP/FUPAM, 1999. p. 20-38.

LEME, M. C. S; LAMPARELLI, C. M. A politização do urbanismo no Brasil: a vertente católica. **Anais do IX Encontro Nacional da ANPUR**, v. II. Rio de Janeiro: ANPUR, 2001, p.657-687. LENCIONI, S; CARLOS, A. F. A. O 'Regional' no Boletim Paulista de Geografia. **Anais do IV Congresso Brasileiro de Geografia**. São Paulo: AGB, 1984. p. 335-355.

LENCIONI, S. A emergência de um novo fato urbano de caráter metropolitano em São Paulo. **Boletim Paulista de Geografia**, n. 82, p. 45-64, 2005.

LENCIONI, S. A metamorfose de São Paulo: o anúncio de um novo mundo de aglomeração urbana. **Revista Paranaense de Desenvolvimento**, n. 120, p.133-148, jan./jun., 2011.

LENCIONI, S. **A Reestruturação Urbano - Industrial**: centralização do capital e desconcentração da metrópole de São Paulo – a Indústria Têxtil. 1991. 297f. Tese (Doutorado em Geografia) - Universidade de São Paulo, São Paulo, 1991.

LENCIONI, S. A Reestruturação Urbano-Industrial no Estado de São Paulo: a região da metrópole desconcentrada. **Espaço e Debates**, n. 38. p. 54-61. 1995.

LENCIONI, S. Cisão territorial da indústria e integração regional no Estado de São Paulo. In: GONÇALVES, M. F.; BRANDÃO, C. A.; GALVÃO, A. C. F. (org.). **Regiões e cidade, cidades nas regiões: o desafio urbano-regional**. São Paulo: UNESP/ANPUR, 2003. p. 465-476.

LENCIONI, S. **Concentração e desconcentração industrial em São Paulo (1880-1990)**. Campinas: Unicamp, 1996.

LENCIONI, S. Da cidade e sua região a região - cidade. In: SILVA, J. B. et al. (Orgs.). **Panorama da geografia brasileira**. São Paulo: Annablume, 2006. p. 65-76.

LENCIONI, S. Impasses da Gestão Metropolitana nas regiões de Buenos Aires, São Paulo e Santiago. **X Coloquio Internacional de Geo crítica**. Diez Años De Cambios En El Mundo, En La Geografía Y En Las Ciencias Sociales, 1999-2008. Universidad de Barcelona, Barcelona, 26 - 30 de mai de 2008.

LENCIONI, S. Mudanças na metrópole de São Paulo (Brasil) e Transformações industriais. **Revista do Departamento de Geografia**, n. 12, p. 27-42, 1998.

LENCIONI, S. O processo de metropolização do espaço. Uma nova maneira de falar da relação entre metropolização e regionalização. In: SCHIFFER, S. R. (Org.), **Globalização e estrutura urbana**. São Paulo: Hucitec / Fapesp, 2004.

LENCIONI, S. **Região e geografia**. São Paulo: Edusp, 1999.

LENCIONI, S. Urbanização difusa e a constituição de mega regiões. O caso de São Paulo-Rio de Janeiro. **@Metropolis. Revista Eletrônica de Estudos Urbanos e Regionais**, ano 6, n. 22, p. 6-15, set. 2015.

LENCIONI, S; CARLOS, A. F. A. O 'Regional' no Boletim Paulista de Geografia. **Anais do IV Congresso Brasileiro de Geografia**. São Paulo: AGB, 1984. p. 335-355.

LOEB, R. Aspectos do Planejamento territorial urbano no Brasil. In: LAFER, B. M., **Planejamento no Brasil**. São Paulo. Perspectiva, 1970, p.139-196.

LUCCHESE, M. C. **Curam-se cidades**: uma proposta urbanística da década de 70. 2004. 217 f. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo) - Universidade de São Paulo, São Paulo, 2004.

LUCCHESE, M. C. **Em defesa do planejamento urbano**: ressonâncias britânicas e a trajetória de Harry James Cole. 2009. 404 f. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo) - Universidade de São Paulo, São Carlos, 2009.

LÖWY, M. A teoria do desenvolvimento desigual e combinado. **Revista Actuel Marx**, n. 18, 1995.

MANCUSO, F. **Las experiencias del zoning**. Barcelona: Gustavo Gili, 1980.

MARX, K. **A capital Crítica da Economia Política**. São Paulo: Abril Cultural, 1973. v. 3.

MARX, M. **Cidade no Brasil**: Terra de quem? São Paulo: Nobel/EDUSP, 1991.

MARX, M. **Nosso chão**: do sagrado ao profano. São Paulo: Edusp, 1988.

MATOS, O. N. **Café e ferrovias**: a evolução ferroviária de São Paulo e o desenvolvimento da cultura cafeeira. Campinas: Pontes, 1990.

MEIRA, S. I. Planejamento e gestão urbanos em Sorocaba-SP: análise das políticas públicas de habitação popular. **RA E GA**, n. 12, p. 59-72, 2006.

MELLO, D. L. Racionalização do Governo Municipal no Brasil. **Revista Brasileira dos Municípios**, n. 39-40, p. 151-160. 1957.

MELLO, D. L.; MODESTO, H. Mentalidade do Planejamento no Brasil. In: **IBAM. Leituras de Planejamento e Urbanismo**. Rio de Janeiro: IBAM, 1965, p. 47-61.

MELLO, L. A. O Governo das Cidades. **Boletim do Instituto de Engenharia**, n. 44, p. 3-10, 1929.

MEYER, R. M. P.; GROSTEIN, G. M.; BIDERMAN, C. **São Paulo MetrÓpole**. São Paulo: EDUSP, 2004.

MONBEIG, P. A divisão regional do Estado de São Paulo. **Anais da Associação dos Geógrafos brasileiros**, São Paulo, Serviço Geográfico IBGE, v. 1, p. 19-36, 1949.

MONBEIG, P. Estudos geográficos. **Boletim Geográfico**, v. 1, n. 11, fev., 1944.

MONBEIG, P. **Novos Estudos de Geografia Humana e Brasileira**. São Paulo: Difusão Europeia do Livro, 1957.

MONBEIG, P. O estudo geográfico das cidades. **Boletim Geográfico do IBGE**, v. 1, n. 7, p. 113-137, 1943.

MONBEIG, P. Observações sobre o estado atual dos estudos geográficos no Brasil. **Rumo**, ano I, 4º sem., 1943.

MONBEIG, P. Os modos de pensar na geografia humana. In: MONBEIG, P. **Novos Estudos de Geografia Humana Brasileira**. São Paulo: Difusão Europeia do Livro, 1957. p.29-30.

MONBEIG, P. **Pioneiros e fazendeiros de São Paulo**. Tradução de Ary França e Raul de Andrade e Silva São Paulo: HUCITEC/POLIS, 1984.

MOREIRA, A. C. M. L. Análise do PDDI. In: AMBROSIS, C. (Org.). **Elaboração do PDDI**. São Paulo: Fundação Prefeito Faria Lima, 1973.

MOREIRA, A. C. M. L. Conceituação, conteúdo e viabilidade do cadastro técnico municipal. **Curso de revisão do cadastro**. São Paulo: Fundação Prefeito Faria Lima, 1972.

MOREIRA, A. C. M. L. Controle do uso do solo urbano x efeito antissocial do entesouramento em terrenos urbanos. **Simpósio sobre administração pública e planejamento urbano**. São Paulo: Escola de Administração de Empresas de São Paulo - Fundação Getúlio Vargas, 1977.

MOREIRA, A. C. M. L. Estudo de viabilidade técnico-financeira da operação de crédito. **Curso de gerentes de projetos integrados**. São Paulo: Fundação Prefeito Faria Lima, 1971.

MOREIRA, A. C. M. L. Estudo preliminar da situação financeira da Prefeitura. **Curso de orientação metodológica para elaboração do PDDI**. São Paulo: Fundação Prefeito Faria Lima, 1971.

MOREIRA, A. C. M. L. et al. Conclusões do seminário sobre uso do solo urbano. **Seminário sobre uso do solo urbano**. São Paulo: Secretaria do Interior do Governo do Estado de São Paulo, 1974. p. 10-13.

MOREIRA, A. C. M. L. et al. **O solo criado**. São Paulo: Centro de Estudos e Pesquisas de Administração Municipal (CEPAM)/Secretaria de Estados dos Negócios do Interior do Estado de São Paulo, 1975. (mimeo).

MOREIRA, A. C. M. L. et al. Organização administrativa das áreas metropolitanas. **V Congresso Hispano-Luso-Americano-Filipino de Municípios**. Santiago do Chile. Brasília: Ministério do Interior - Serviço Nacional dos Municípios, 1969.

MOREIRA, A. C. M. L. Orientação sobre a metodologia de elaboração dos documentos setoriais. **Curso sobre orientação metodológica para elaboração do PDDI**. São Paulo: Fundação Prefeito Faria Lima, 1971.

MOREIRA, A. C. M. L. Soluções institucionais adotadas nas áreas metropolitanas do Brasil. Seminário de desenvolvimento urbano e local. **Seminário de desenvolvimento urbano e local**. Rio de Janeiro: Serviço Federal de Habitação e Urbanismo, 1971.

MOREIRA, A. C. M. L.; CASADEI, W. S. Serviços Municipais. **Curso de orientação metodológica para elaboração do PDDI**. São Paulo: Fundação Prefeito Faria Lima, 1971.

MOREIRA, A. C. M. L.; FPFLCEPAM, E. T. Conflitos do controle do uso do solo urbano. **Seminário sobre políticas e instrumentos de controle do uso do solo urbano** São Paulo: Fundação Prefeito Faria Lima, 1978.

MOREIRA, A. C. M. L.; SIQUEIRA, S. S.; SILVA, A. S. **Equipamentos de infraestrutura urbana**. Ciclo de painéis sobre problemas de desenvolvimento urbano. São Paulo: Fundação para o Desenvolvimento Administrativo, 1977.

MORSE, R. M. **La investigación urbana latinoamericana**: tendencias y planteos. Buenos Aires: SIAP, 1971.

MOSES, R. Programa de melhoramentos públicos para a cidade de São Paulo. **Revista do Instituto de Engenharia**. São Paulo, n. 101, v. IX, p. 202-205 jan./ 1951. Disponível em: <https://www2.urbano.ifch.unicamp.br/files/4e821b420f781.jpg>. Acesso em: 23 abr. 2022.

MOTA, J.C. Uma análise da criação e da atuação do SERFHAU. **Anais do XII Encontro da associação nacional de pós-graduação e pesquisa em planejamento urbano e regional Nacional ANPUR**, Belém, PA, v. 12 n. 1, maio, 2007.

MUNFORD, L. **Cultura das cidades**. Tradução: Neil R. da Silva. Belo Horizonte: Itatiaia, 1961.

NEGRELOS, E. P, CUCATO, J. A; SCATALON. A. P. Habitação e planejamento no estado de são Paulo de 1965 A 1992. Os casos de Presidente Prudente e Votuporanga como contribuição historiográfica sobre a produção das COHABs e dos PDDIs. **Anais XVIII ENANPUR**, Recife, 2019.

NEGRELOS, E. P. **Estado, Planejamento e habitação no Brasil entre as décadas de 1960 e 1980**: a forma urbana conjunto habitacional no quadro da crítica ao Movimento Moderno. 2021 Tese (livre docência) - Universidade de São Paulo. São Carlos, 2019. v. 1-2.

NEGRELOS, E. P. **Remodelação de Bairros Populares em São Paulo e Madrid 1976-1992**: Projeto e Participação Popular. 1998. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo) - Universidade de São Paulo, São Paulo, 1998.

NEGRELOS, E. P. **Técnica e estratégia política**. Grandes projetos urbanos na Região Metropolitana de São Paulo. 2005. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo) - Universidade de São Paulo, São Paulo. 2005.

NEGRI, B. A Indústria de Transformação do Estado de São Paulo (1970-89). **Coleção São Paulo no Limiar do Século XXI**. Diagnósticos Setoriais da Economia Paulista - Setores de Indústria e de Serviços. São Paulo: Fundação SEADE, 1992, p. 15-79.

NEGRI, B. A interiorização da indústria paulista. In: NEGRI, B. **A interiorização do desenvolvimento econômico no Estado de São Paulo (1920-1980)**. São Paulo: SEADEUNICAMP, 1988a, v. 2, p. 55-144.

NEGRI, B. As políticas de descentralização industrial e o processo de interiorização em São Paulo: 1970-1985. In: TARTAGLIA, José Carlos; OLIVEIRA, Osvaldo L. (Orgs.): **Modernização e desenvolvimento no interior de São Paulo**. São Paulo: Unesp, 1988b, p. 11-37.

NEGRI, B. **Concentração e desconcentração industrial em São Paulo (1880-1990)**. Campinas: Unicamp, 1996. 242 p.

NEGRI, B.; PACHECO, C. A. Mudança tecnológica e desenvolvimento regional nos anos 90: a nova dimensão espacial da indústria paulista. **Espaço e Debates**, n. 38, p. 62-83, 1994.

NUNES, O. V. R. **O Programa Cidades de Porte Médio: Planejamento e Política Urbano-Regional no Brasil (1976-1986)**. 2020. 442 f. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo) - Universidade de Brasília, Brasília, 2020.

OLIVEIRA, C. A. B. **O processo de industrialização: do capitalismo originário ao atrasado**. São Paulo: UNESP, 2003.

OLIVEIRA, F. O Estado e o urbano no Brasil. **Estados & Debates - Revista de Estudos Regionais e Urbanos**, ano II, n. 6, p. 36-54, jun./set., 1982.

OLIVEIRA, F. **Crítica à razão dualista o ornitorrinco**. São Paulo; Boitempo, 2013.

OSELLO, M. A. **Planejamento urbano em São Paulo (1899-1961): introdução ao estudo dos planos e realizações**. 1983. 290f. Dissertação (mestrado em Arquitetura e Urbanismo) - Escola de Administração de Empresas da fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 1983.

PACHECO, C. A. Os dilemas da nova problemática regional: especialização e fragmentação do espaço econômico nacional. In: PACHECO, C. A. **Fragmentação da nação**. Campinas: UNICAMP/IE, 1998. p. 207-269. PACHECO, C. A. **Novos Padrões de Localização Industrial? Tendências Recentes dos Indicadores da Produção e do Investimento Industrial**. Brasília: IPEA, março de 1999.

PASTERNAK, S.; BÓGUS, L. M. Macro metrópole paulista: estrutura sócio-ocupacional e tipologia dos municípios – Mudanças na primeira década dos anos 2000. **Revista Brasileira de Estudos Urbanos Regionais**, v. 21, n. 2, p. 431-450, maio-ago. 2019. DOI: <https://doi.org/10.22296/2317-1529.2019v21n2p431>

PEREIRA, J. C. **Estrutura e expansão da indústria em São Paulo**. São Paulo: Nacional, 1967.

PEREIRA, L. (Org.). **Urbanização e desenvolvimento**. 2. ed. Rio de Janeiro: Zahar, 1973, 189p.

PEREIRA, R. M.; FERRARI C. **Organização administrativa para o planejamento municipal**. Rio de Janeiro: FGV, 1969.

PERROUX, François. in **L'Economie du XX.ème Siècle**, PUF, Paris, 1964.

PETRONE, P. A cidade de São Paulo no século XX. **Revista de História**, v. 10, n. 21-22, p. 127-170, 1955.

PICCOLOTTO, B. S. B. Dossiê Caminhos da história da urbanização no Brasil-colônia. **Anais do Museu Paulista: História e cultura material**, v. 20, n. 1, p. 11-40, jan./jun., 2012.

PRADILLA, E. C. Desarrollo capitalista dependiente y proceso de urbanización en América Latina. In: **Revista Interamericana de Planificación**. v. XV, n. 57, 1981.

PRADILLA, E. C. **Ensayos sobre el problema de la vivienda en América Latina**. México: Universidad Autónoma Metropolitana, Xochimilco, 1982.

PRADILLA, E. C. La ciudad capitalista en el patrón neoliberal de acumulación en América Latina. **Caderno Metropolitano**, v. 16, n. 31, p. 37-60, jun., 2014.

PRADILLA, E.C. **Capital, estado y vivienda en América Latina**. México: Distribuciones Fontamara, 1987.

PROCHNIK, W. O. Formação de planejadores. IBAM. **Leituras de planejamento e urbanismo**. Rio de Janeiro: Instituto Brasileiro de Administração Municipal, 1965, p. 39-44.

QUEIROZ, L. C. R. Cidade e Cidadania: Inclusão Urbana e Justiça Social. **Revista Ciência e Cultura**, v. 56, n. .2, p. 43-45, apr./june., 2004.

QUERINO JÚNIOR, S. **A produção do espaço urbano e os programas de habitação de interesse social: COHABs, CDHU e o Programa Minha Casa Minha Vida em Marília e Araçatuba**. 2017. 224f. Dissertação (Mestrado em Geografia) - Universidade Estadual Paulista, Presidente Prudente, 2017.

QUIJANO, A. Colonialidade do poder, eurocentrismo e América Latina. In: LANGER, E. **A colonialidade do saber: eurocentrismo e ciências sociais. Perspectivas latino-americanas**. Buenos Aires: CLACSO, 2005.

RAINHO, F A. R. **Redefinições de Espaço Urbano em Cidades Médias Paulistas: A relação entre os eixos de estruturação de mobilidade urbana e a ocupação de fundos de vale**. 2018. 244 f. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo) - Universidade de São Paulo, São Carlos, 2018.

RAINHO, F A. R.; ANELLII, R. A importância do CPEU para o planejamento urbano no Brasil: da teoria à prática. **Caderno de Resumos do XVII ENANPUR**. São Paulo, 2017.

RAMALHOSO, W. **Destino Itaquera: O Metro rumo aos conjuntos habitacionais da COHAB-SP**. 2013. 153 f. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo) - Universidade de São Paulo, São Carlos, 2013.

RATZEL, F. **Las razas humanas**. Barcelona: Montaner y Simon, 1906. v 1.

REIS FILHO, N. G. **Algumas experiências urbanísticas no início da República: 1890-1920**. São Paulo: FAUUSP, 1994.

REIS FILHO, N. G. **Contribuição ao estudo da evolução urbana do Brasil (1500-1720)**. 2. ed. São Paulo: Pini, 2000a.

REIS FILHO, N. G. **Imagens de vilas e cidades do Brasil colonial**. São Paulo: Edusp, 2000b.

REIS FILHO, N. G. **São Paulo e outras cidades**: produção social e degradação dos espaços urbanos. São Paulo: Hucitec, 1994.

REIS FILHO, N. G. **São Paulo**: Vila Cidade Metrôpole. São Paulo: Prefeitura do Município de São Paulo, 2004.

REIS FILHO, N. G. Sobre a história da urbanização: história urbana. **Espaço & Debates**, n. 34, p. 15-18, 1981.

REIS FILHO, N. G. **Urbanização e teoria**: contribuições ao estudo das perspectivas atuais para o conhecimento dos fenômenos de urbanização. São Paulo, Tese de cátedra. São Paulo, FAU USP, 1967.

REIS, J. O. **Urbanista em Construção**: Uma trajetória profissional no processo de institucionalização do urbanismo no Brasil (1926-1965/1966). 2007. 516f. Tese (Doutorado em Ciências Humanas) - Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2007.

RESENDE, P. Entrevista com Henri Lefebvre - 1972 (Com legendas para o Português). **Youtube**. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=z4klH4Hz3yg>. Acesso em: 10 mar. 2023.

RIBEIRO, C.; PONTUAL, V. A reforma urbana nos primeiros anos da década de 1960. **Vitruvius**, ano 10, jun. 2009. Disponível em: <https://vitruvius.com.br/revistas/read/arquitextos/10.109/50>. Acesso em: 10 mar. 2023.

RIBEIRO, L. C. Q. Desafios da construção da cidadania na metrópole brasileira. **Sociedade e Estado**, v. 22, n. 3, p. 525-544, set./dez, 2007.

RIBEIRO, L. C.; SANTOS JUNIOR, O. A. **As metrópoles e a questão social brasileira**. Rio de Janeiro: Revan, 2007.

RIGHI, R. **A estratégia dos polos industriais como instrumento para o desenvolvimento regional e a sua aplicabilidade no estado de São Paulo**. 1988. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo) - Universidade de São Paulo, São Paulo, 1988.

ROMERO, J. L. O. **América Latina**: as cidades e as ideias. Rio de Janeiro: UFRJ, 2004.

ROMERO, J. L. O. **Latinoamérica, las ciudades y las ideas, Siglo XXI**. Buenos Aires: Editores, 1976. p. 17-18.

SAES, F. A. M.; SAES, A. M. O Pensamento Econômico Brasileiro no Século XX: Uma Breve Nota Sobre as Principais Tendências e Rupturas. **Revista Economia & história: difusão de ideias econômicas no Brasil**, p. 44-52, mar., 2016.

SAMBRICIO, C. (Ed.). **Ciudad y Vivienda en América Latina. 1930-1960**. Madrid: Lampreave, 2012.

SAMPAIO, P. A. O Plano de ação do governo Carvalho Pinto: Planejamento e política no Estado de São Paulo em 1959. **Espaços & debates. Revista de estudos regional e urbano**, Ano 1, n. 4, dez. 1981.

SANTORO, P. F.; CYMBALISTA, R.; NAKAHIMA, R. O Plano Diretor de Sorocaba, São Paulo: atores e autoaplicabilidade dos instrumentos urbanísticos. In: CYMBALISTA, R.; SANTORO, P. F. (Orgs.) **Planos diretores** : processos e aprendizados. São Paulo : Instituto Pólis, 2009.

SANTORO, P. F.; CYMBALISTA, R.; NAKAHIMA, R. **Plano Diretor de Sorocaba**: um olhar sobre os atores e a auto-aplicabilidade dos instrumentos urbanísticos. São Paulo: Instituto Polis, 2005.

SANTORO, P. F.; CYMBALISTA, R.; NAKAHIMA, R. Plano Diretor de Sorocaba: um olhar sobre os atores e a auto-aplicabilidade dos instrumentos urbanísticos. **Urbana**, v. 264, n. 360-775, p. 485-520, 2007.

SANTOS, M. **A urbanização Brasileira**. 5. ed. São Paulo: Universidade de São Paulo, 2013.

SANTOS, M. **A urbanização desigual**: a especificidade do fenômeno urbano em países subdesenvolvidos. 2. ed. Petrópolis: Vozes, 1982.

SANTOS, M. **Da totalidade ao lugar**. São Paulo: Edusp, 2012.

SANTOS, M. **Ensaio sobre a urbanização Latino-americana**. 2. ed. São Paulo: EDUSP, 2010.

SANTOS, M. **Espaço e Método**. São Paulo: EDUSP. 2012.

SANTOS, M. **O espaço dividido**. Rio de Janeiro: Francisco Alves, 1994.

SANTOS, M. **Técnica, espaço, tempo**: globalização e meio técnico-científico informacional. 5. ed. São Paulo: EDUSP, 2008.

SANTOS, M.; SILVEIRA, M. L. **Brasil**: território e sociedade no início do século XXI. Rio de Janeiro: Record, 2001, 471p.

SATO, P. R.; BERNARDINI, S. P. A estrutura urbana de São Paulo a partir do Plano Urbanístico Básico: o descompasso de seu percurso para a continuidade de um propósito. **Risco Revista de Pesquisa em Arquitetura e Urbanismo**, v. 16, n. 2, p. 31-49, 2018.

SCATALON, A. P. **Habitação popular, planejamento e expansão urbana**: a produção do espaço urbano de Presidente Prudente/SP de 1967 a 1996. 2019. 257p. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo) - Universidade de São Paulo, São Carlos, 2019.

SCHERER, R. **Sistematização crítica do conjunto dos trabalhos**: contribuição para a abordagem interdisciplinar na área de urbanização e planejamento territorial e urbano. 1994. 266p. Tese (Livre Docência) - Universidade de São Paulo, São Paulo, 1994.

SEADE - Fundação Sistema Estadual de Análise de Dados. **A Interiorização do desenvolvimento econômico no Estado de São Paulo (1920-1980), 1920-1980** – Vol.1 n. 1. publicação: 1988. Disponível em: <https://bibliotecadigital.seade.gov.br/view/singlepage/index.php?pubcod=10015101&parte=1> . Acesso em: 10 mar. 2022

SEADE - Fundação Sistema Estadual de Análise de Dados. **Anuário Estatístico do Estado de São Paulo**. Disponível em: <https://bibliotecadigital.seade.gov.br/view/listarPublicacao.php?lista=0&opcao=8&busca=2&listarConteudo=Cole%C3%A7%C3%B5es%20C2%BB%20Anu%C3%A1rio%20Estat%C3%ADstico%20do%20Estado%20de%20S%C3%A3o%20Paulo>. Acesso em: 10 mar. 2022.

SEADE - Fundação Sistema Estadual de Análise de Dados. **Informações dos Municípios Paulistas**. Disponível em: http://www.imp.seade.gov.br/home/wpcontent/uploads/2018/03/regioes_julho2016.pdf. Acesso em: 29 set. 2018.

SEADE - Fundação Sistema Estadual de Análise de Dados. **Memórias das estatísticas demográficas**: Mapas. Disponível em: <http://produtos.seade.gov.br/produtos/500anos/index.php?tip=mapa>. Acesso em: 26 jul. 2018.

SEADE - Fundação Sistema Estadual de Análise de Dados. **Rede urbana e regionalização do Estado de São Paulo**. São Paulo: EMPLASA, 2011.

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

SELINGARDI-SAMPAIO, S.; MENDES, A. A. A interiorização da indústria no Estado de São Paulo (Brasil): tendências e perspectivas. **Encuentro de Geógrafos de América Latina**, p. 61-67, 1993, v. 4.

SERRA, G. **Urbanização e Centralismo Autoritário**. São Paulo, USP/Nobel, 1991.

SEVERIAN, D. **Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada**. Rio de Janeiro: Ipea, 1990.

SILVEIRA, Márcio Rogério. **Estradas de ferro no Brasil**. Das primeiras construções às parcerias público-privadas. Rio de Janeiro: Interciência, 2007, 204 p.

SIMONSEN, R. C. **Evolução industrial do Brasil e outros estudos**: Seleção e notas bibliográficas de Edgar Carone. São Paulo: USP, 1973.

SIMONSEN, R. **História econômica do Brasil - 1500-1820**. São Paulo: Nacional, 1937.

SINGER, P. **Economia Política da Urbanização**. 3. ed. São Paulo: Contexto, 2014.

SOARES, B. R.; MELO, N. A. Cidades médias e pequenas: reflexões sobre os desafios no estudo dessas realidades socioespaciais. In: LOPES, D. M.; HENRIQUE, W. (Org.). **Cidades médias e pequenas: teorias, conceitos e estudos de caso**. Salvador: SEI, 2010. 250 p.

SOMEKH, N.; CAMPOS F., C. M. (Ed.). **A cidade que não pode parar: planos urbanísticos de São Paulo no século XX**. São Paulo: MacKenzie, 2008.

SOTO, H. **O mistério do capital**. Rio de Janeiro: Record, 2000.

SOUZA, M. A. A. Regionalização: tema geográfico e político - o caso paulista. **Boletim Paulista de Geografia**, n. 50, p. 103-142, mar., 1976.

SOUZA, M. A. Conexões Geográficas: um ensaio metodológico. **Boletim Paulista de Geografia**, n. 71, 1993.

SOUZA, N. M. O planejamento econômico no Brasil: considerações críticas. **Revista de Administração Pública**, v. 18, n. 4, p. 25-71, 1984.

SPOSITO, M. E. B. A expansão territorial urbana de Presidente Prudente. **Recortes**, v. 5, p. 7-27, 1994.

SPOSITO, M. E. B. As cidades médias e os contextos econômicos contemporâneos. In: SPOSITO, M. E. B. (Org.). **Urbanização e cidades: perspectivas geográficas**. São Paulo: Unesp / FCT, 2001. p. 609-643.

SPOSITO, M. E. B. Desafios para o estudo das cidades médias. **Seminário Internacional de la Redberoamericana de Investigadores sobre Globalización y Territorio**, n. 11, p. 1-18, 2010.

SPOSITO, M. E. B. **O chão arranha o céu: a lógica da (re)produção monopolista da cidade**. São Paulo, 1991. 359f. Tese (Doutorado em Geografia Humana) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo

SPOSITO, M. E. B. **O chão em pedaços: urbanização, economia e cidades no Estado de São Paulo**. 2004. 508 f. Tese (Livre Docência) - Universidade Estadual Paulista, Presidente Prudente, 2004.

SPOSITO, M. E. B. **O Chão em Presidente Prudente: a lógica da expansão territorial urbana**. 1983. 230 f. Dissertação (mestrado) - Universidade Estadual Paulista, Rio Claro, 1983.

SPOSITO, M. E. B. Rede urbana e eixos de desenvolvimento: dinâmica territorial e localização da indústria e do emprego no estado de São Paulo. In: GERALDELLO, C. S. (Org.). **Medidas antidumping e política doméstica: o caso da citricultura estadunidense**. São Paulo: UNESP, 2015. p. 368-404.

TASCHNER, S.P. Mudanças no padrão de urbanização: novas abordagens para a década de 90. **Espaços & Debates**, n. 36, p. 77-90, 1992.

TAVARES, J. C. Planejamento Regional no Estado de São Paulo: Polos, Eixos e a Região dos Vetores Produtivos. **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais**, v. 20, n. 2, p. 344-367, maio-ago. 2018a.

TAVARES, J. C. **Polos urbanos e eixos rodoviários no estado de São Paulo**. 2015. 211 f. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo - Universidade de São Paulo, São Paulo, 2015).

TAVARES, J. C. Processos de formação regional na urbanização dispersa, no Brasil - Décadas de 1940 a 1980: Como se constituiu a macro metrópole paulista pela sua relação com a região dos vetores produtivos. Produção do modelo centro-periferia? Vilas e cidades, urbanização e regionalização. **XV Seminário de História da Cidade e do Urbanismo - A Cidade, o Urbano, o Humano**, Rio de Janeiro, 2018b.

TELES, T. O. Legislação urbanística e forma urbana. São Paulo no século XXI. **Revista Brasileira De Estudos Urbanos e Regionais**, 22, 2020. <https://doi.org/10.22296/2317-1529.rbeur.202042>.

THÉRY, H. **Brésil, un atlas chorématique**. Paris, Fayard/Reclus, 1986, 88 p.

THÉRY, H. Chaves para a leitura do território paulista. In: **Atlas Seade da economia paulista**. 2006. Disponível em: http://produtos.seade.gov.br/produtos/atlasecon/intro/cap11_intro.pdf. Acesso em: 4 abr. 2007. THÉRY, H. Modelização gráfica para a análise regional: um método, Geosp. **Espaço e Tempo**, n.15, p. 179-188, 2004.

THÉRY, H. Chaves para a leitura do território paulista. In: **Atlas Seade da economia paulista**. 2006. Disponível em: http://produtos.seade.gov.br/produtos/atlasecon/intro/cap11_intro.pdf. Acesso em: 4 abr. 2007.

THÉRY, H. Modélisation graphique et analyse régionale. Une méthode et un exemple. Cahiers de géographie du Québec, **Québec**, v. 32, n. 86, p. 135-150, 1988.

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

TINOCO, A. C. Integração ou fragmentação? O impasse gerado pelo fetichismo da desconcentração. **Espaço & Debates**, n. 41, p. 46-65, 2001.

TOPALOV, C. De la cuestión social a los problemas urbanos: los reformadores y la población de las metrópolis a principios del siglo XX. In: **Política Social y Economía Social: debates fundamentales**. Buenos Aires: UNGS/Editorial Altamira/Fundación OSDE, 2005.

TRANI, E.; GUSSONI, M. L. B. **CDHU: 50 anos promovendo a habitação social no estado de São Paulo**. São Paulo: KPMO Cultura e Arte, 2016.

VERRI, F. J. **O planejamento Urbano Integrado e a atuação do SERFHAU no Rio Grande do Sul (1964-1975)**. 2014. 286 f. Dissertação (Mestrado em Planejamento Urbano e Regional) - Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2014.

VILLAÇA, F. J. M. **As ilusões do Plano Diretor**. 2005. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/posfau/article/download/43479/47101/0>. Acesso em: 10 mar. 2021.

VILLAÇA, F. J. M. **Espaço intra-urbano no Brasil**. São Paulo: Nobel. 2001.

VILLACA, F. J. M. **Sistematização crítica da obra escrita sobre espaço urbano**. 1989. Tese (Livre Docência) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 1989.

VILLAÇA, F. Uma contribuição para a história do planejamento no Brasil. In: DEAK, C., SCHIFFER, S. R. (Org.). **O Processo de Urbanização no Brasil**. São Paulo, EDUSP/FUPAM, 2010. p. 169-244.

VILLAÇA, F. **Uso do solo urbano**. São Paulo: Fundação Prefeito Faria Lima-Centro de Estudos e Pesquisas de Administração Municipal, 1978.

VIZIOLI, S. H. T. **Planejamento Urbano no Brasil: a experiência do SERFHAU enquanto órgão federal de planejamento integrado ao desenvolvimento municipal**. 1998. 187 f. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo) - Universidade de São Paulo, São Paulo, 1998.

WEBER, M. A dominação não-legítima (tipologia das cidades). In: WEBER, M. **Economia e sociedade: fundamentos da sociologia compreensiva**. Brasília: Universidade de Brasília, 2009. v. II.

WHITACKER, A. M. **A produção do espaço urbano em Presidente Prudente: uma discussão sobre a centralidade urbana**. 1997. Dissertação (Mestrado em Geografia) - Universidade Paulista, Presidente Prudente, 1997.

WILHEIM, J. **O substantivo e o adjetivo**. São Paulo: Perspectiva, 1976. 39 p.

WILHEIM, J. **Urbanismo no subdesenvolvimento**. São Paulo: Saga, 1969.

ZMITROWICZ, W.; BORGHETTI, G. **Avenidas 1950-2000: 50 Anos de Planejamento da Cidade de São Paulo**. São Paulo: EDUSP, 2009.

FONTES DOCUMENTAIS

BNH - Banco Nacional da Habitação / CDU - Carteira de Desenvolvimento Urbano. **Programa Cura**: relatório apresentado ao Banco Mundial. Rio de Janeiro: BNH, 1978. Mimeo. 47 p.

BNH - Banco Nacional da Habitação / CDU - Carteira de Desenvolvimento Urbano. **Programa Cura Paraná**: Relação dos Municípios Atendidos e de Convênios e Contratos - 1973/1986. Curitiba: BNH, 1986. Mimeo.

BNH - Banco Nacional da Habitação / DPLAC - Departamento de Planejamento e Análise de Custos. **A atuação do BNH no período 1982/85**: orçamento plurianual, orçamento programa, perspectivas. Rio de Janeiro: BNH, 1982. Mimeo. 48 p.

BNH - Banco Nacional da Habitação. **A atuação do SFH em 1985**: relatório preliminar. Rio de Janeiro: BNH, 1986. Mimeo. 37 p.

BNH - Banco Nacional da Habitação. **Análise Financeira do BNH no período 1979-1985, face as reformulações e propostas**. Rio de Janeiro: BNH, 1979. Mimeo. 24 p.

BNH - Banco Nacional da Habitação. **Aplicações a fundo perdido realizadas pela COS**. Rio de Janeiro: BNH, 1981. 21 p.

BNH - Banco Nacional da Habitação. **Bird “Urban Strategy” Paper**: versão preliminar confidencial. Rio de Janeiro: BNH, 1985. 9 p.

BNH - Banco Nacional da Habitação. **BNH, atuação e metas**. Rio de Janeiro: BNH, 1979. 42 p.

BNH - Banco Nacional da Habitação. **Brasil**: financiamentos para habitação, saneamento básico, desenvolvimento urbano. Rio de Janeiro: BNH, 1982. 58 p.

BNH - Banco Nacional da Habitação. **Encontro de Prefeitos das Capitais sobre Desenvolvimento Urbano**. Rio de Janeiro: BNH, 1973. 54 p.

BNH - Banco Nacional da Habitação. **Evolução Social do BNH**: 1964-1978. Rio de Janeiro: BNH, 1979. 15 p.

BNH - Banco Nacional da Habitação. **Fundos Administrados pelo BNH**. Rio de Janeiro: BNH, s/d. Mimeo. 83 p.

BNH - Banco Nacional da Habitação. **Impacto do projeto de Lei de Desenvolvimento Urbano nas Atividades do BNH**. Rio de Janeiro: BNH, 1983. Mimeo. 9 p.

BNH - Banco Nacional da Habitação. **Imposto Territorial Urbano Progressivo**. Rio de Janeiro: BNH, 1977. 32 p.

BNH - Banco Nacional da Habitação. **Linhas de financiamento do BNH - Condições Gerais.** Rio de Janeiro: BNH, 1981. 251 p.

BNH - Banco Nacional da Habitação. **Nota Técnica sobre o Programa Cura.** Rio de Janeiro: BNH, 1984. 12 p.

BNH - Banco Nacional da Habitação. **O BNH e o Desenvolvimento Urbano e Regional - atuação na região sudeste.** Rio de Janeiro: BNH, 1975. Mimeo.

BNH - Banco Nacional da Habitação. **O BNH e os sistemas sobre sua gestão.** Rio de Janeiro: BNH, 1978. Mimeo. 25 p.

BNH - Banco Nacional da Habitação. **O Plano de Ação do BNH e as recentes formulações.** Rio de Janeiro: BNH, 1978. 14 p. Mimeo.

BNH - Banco Nacional da Habitação. **Plano de Ação do BNH 1979-1985:** segundo as diretrizes do MINTER. Rio de Janeiro: BNH, 1979. v. 2. Mimeo.

BNH - Banco Nacional da Habitação. **Programa de Metas do BNH para o Triênio 1987/1989.** Rio de Janeiro: BNH, 1986. Mimeo. 17 p.

BNH - Banco Nacional da Habitação. **Relatório de Atividades 1974, BNH.** Rio de Janeiro: BNH, 1975. 62 p.

BNH - Banco Nacional da Habitação. **Relatório de Atividades 1978, BNH.** Rio de Janeiro: BNH, 1979. 39 p.

BNH - Banco Nacional da Habitação. **Relatório de Atividades 1979, BNH.** Rio de Janeiro: BNH, 1980. 43 p.

BNH - Banco Nacional da Habitação. **Relatório do 1º Seminário do Projeto Cura.** Rio de Janeiro: BNH, 1973.

BNH - Banco Nacional da Habitação. **Trabalhos do Seminário sobre Áreas de Atuação do BNH.** Rio de Janeiro: BNH, 1973.

BRASIL. **II Plano Nacional de Desenvolvimento (1975-1979).** Brasília: PND, 1974.

BRASIL. Ministério do Interior. Serviço Federal de Habitação e Urbanismo. **Instituições Experimentais para elaboração e apresentação dos Planos de Ação Imediata - Desenvolvimento Local Integrado.** Rio de Janeiro: SERFHAU, 1970.

BRASIL. Ministério do Interior. Serviço Federal de Habitação e Urbanismo. **Áreas metropolitanas e Desenvolvimento Integrado no Brasil.** SERFAU/SENAM, 1967.

BRASIL. Ministério do Interior. Serviço Federal de Habitação e Urbanismo. **Boletim Informativo SERFHAU.** Brasília: SERFHAU/MINTER, ano III, n. 31, out., 1970.

- BRASIL. Ministério do Interior. Serviço Federal de Habitação e Urbanismo. **Boletim Informativo SERFHAU**. Ano V, n. 40, jul. 1971.
- BRASIL. Ministério do Interior. Serviço Federal de Habitação e Urbanismo. **Boletim Informativo SERFHAU**. Brasília: SERFHAU/MINTER, n. 51, v. 6, jun., 1972.
- BRASIL. Ministério do Interior. Serviço Federal de Habitação e Urbanismo. **Boletim Informativo SERFHAU**. Brasília: SERFHAU/MINTER, n. 68, v. 7, nov., 1973.
- BRASIL. Ministério do Interior. Serviço Federal de Habitação e Urbanismo. **Boletim Informativo SERFHAU**. Brasília: SERFHAU/MINTER, n. 70, v. 8, abr., 1974.
- BRASIL. Ministério do Interior. Serviço Federal de Habitação e Urbanismo. **Boletim Informativo SERFHAU**. Desenvolvimento urbano e local. Características e Instrumentos do Município. v. 8, n. 73, abril, 1974.
- BRASIL. Ministério do Interior. Serviço Federal de Habitação e Urbanismo. **Boletim Informativo SERFHAU**. II PND fixa metas para os próximos 5 anos. v. 8, n. 78, set. 1974.
- BRASIL. Ministério do Interior. Serviço Federal de Habitação e Urbanismo. **Boletim Informativo SERFHAU**. Programas e projetos integrados. v. 7, n. 69, dez. 1973.
- BRASIL. Ministério do Interior. Serviço Federal de Habitação e Urbanismo. **Boletim Informativo SERFHAU**. Programas e Projetos integrados. Desenvolvimento urbano e local: A sequência de um processo. Rio de Janeiro, 1972.
- BRASIL. Ministério do Interior. Serviço Federal de Habitação e Urbanismo. **Boletim Informativo SERFHAU**. Um balanço de atividades. v. 7, n. 68, nov. 1973.
- BRASIL. Ministério do Interior. Serviço Federal de Habitação e Urbanismo. **Boletim Informativo SERFHAU**. v. 5, n. 43, out. 1971.
- BRASIL. Ministério do Interior. Serviço Federal de Habitação e Urbanismo. **Boletim Informativo SERFHAU**. v. 5, n. 45, dez. 1971.
- BRASIL. Ministério do Interior. Serviço Federal de Habitação e Urbanismo. **Boletim Informativo SERFHAU**. v. 6, n. 51, jun. 1972.
- BRASIL. Ministério do Interior. Serviço Federal de Habitação e Urbanismo. **Boletim Informativo SERFHAU**. v. 6, n. 54, set. 1972.
- BRASIL. Ministério do Interior. Serviço Federal de Habitação e Urbanismo. **Boletim Informativo SERFHAU**. v. 7, n. 68, nov. 1973.
- BRASIL. Ministério do Interior. Serviço Federal de Habitação e Urbanismo. **Boletim Informativo SERFHAU**. v. 8, n. 70, jan. 1974.

CEPAM - Fundação Prefeito Faria Lima. (elaborado por: MOREIRA, A. C. M. L.; AMBROSIS, C). **A rede urbana no Estado de São Paulo**. São Paulo: Fundação Prefeito Faria Lima, 1977. 52p. CPEU - Comissão Permanente de Extensão Universitária e Cultura. Elementos para o planejamento territorial dos municípios. **Boletim n° 01**. São Paulo: FAUUSP, 1963.

CEPAM - Secretaria do Interior. **PDDI - Roteiro para elaboração do Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado**. 2. ed. São Paulo. 1971.

CEPAM-Diagnóstico do **PDDI, para orientar a metodologia para as equipes dos municípios**. São Paulo. S/D.

CRES - Centro Regional de Engenharia de Sistemas. Plano Regional de Desenvolvimento Integrado. **Boletim Informativo**, n. 1, nov. 1971.

CRES - Centro Regional de Engenharia de Sistemas. Plano Regional de Desenvolvimento Integrado. **Boletim Informativo**, n. 2, jun. 1972.

SAGMACS - Sociedade para Análise Gráfica e Mecanográfica Aplicada aos Complexos Sociais. **Estudo Problemas de Desenvolvimento: Necessidades e Possibilidades do Estado de São Paulo**. São Paulo: SAGMACS, 1954.

SAGMACS - Sociedade para Análise Gráfica e Mecanográfica Aplicada aos Complexos Sociais. Estrutura Urbana da Aglomeração Paulistana (estruturas atuais e estruturas regionais). São Paulo: SAGMACS, 1958.

SÃO PAULO (MUNICÍPIO). **Plano Urbanístico Básico e São Paulo**. São Paulo; Prefeitura do Município de São Paulo, 1969.

SÃO PAULO (MUNICÍPIO). **PMDI: Relatório do projeto de Implantação**, 1972. v. 1-2.

SÃO PAULO (MUNICÍPIO). **Projeto de Implantação do PMDI- Plano Metropolitano de Desenvolvimento Integrado 1972-1974**. Relatório Final. São Paulo: GEGRAM, 1974. v. 1-2.

SEP - Secretaria da Economia de Planejamento. Coordenadoria de ação regional. Programa de Financiamento para o Planejamento Urbano - **FIPLAN: Manual de operações**; trabalhos elaborados pela SEP/BNH. São Paulo: SEP/CAR, 1976.

SERFHAU - Serviço Federal de Habitação e Urbanismo. **Anais do Seminário de Desenvolvimento Urbano e Local**. Rio de Janeiro: SERFHAU, 1971. 154 p.

SERFHAU - Serviço Federal de Habitação e Urbanismo. **Anais do Seminário Internacional sobre Planejamento Metropolitano**. São Paulo: SERFHAU, 1972.

Legislação

BRASIL. **Decreto n° 74.156**, de 6 de junho de 1974. Cria a Comissão Nacional de Regiões Metropolitanas e Política Urbana - CNPU e dá outras providências. Disponível em:

<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1970-1979/decreto-74156-6-junho-1974-423155-publicacaooriginal-1-pe.html>. Acesso em: 13 mar. 2017.

BRASIL. **Decreto nº 57.464**, de 20 de dezembro de 1965. Cria junto ao Gabinete do Ministro Extraordinário para o Planejamento e Coordenação Econômica e sob a supervisão deste, Grupos de Coordenação destinados a coligar elementos para a elaboração do Plano Econômico de Longo Prazo e dá outras providências. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1960-1969/decreto-57464-20-dezembro-1965-397820-publicacaooriginal-1-pe.html>. Acesso em: 13 mar. 2017.

BRASIL. **Decreto nº 59.917**, de 30 de dezembro de 1966. Regulamenta o SERFHAU - Serviço Federal de Habitação e Urbanismo, estabelece suas finalidades e modo de operação, cria o Fundo de Financiamento de Planos de Desenvolvimento Local Integrado, e dá outras providências. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/norma/482528>. Acesso em: 13 mar. 2017.

BRASIL. **Decreto nº 66.882**, de 16 de julho de 1970. Dispõe sobre a competência e a organização do Ministério do Interior e dá outras providências. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1970-1979/decreto-66882-16-julho-1970-408321-publicacaooriginal-1-pe.html>. Acesso em: 13 de mar 2017.

BRASIL. **Decreto nº 76.149**, de 22 de agosto de 1975. Dispõe sobre a liquidação do Serviço Federal de Habitação e Urbanismo - SERFHAU, autarquia vinculada ao Ministério do Interior, e dá outras providências. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1970-1979/decreto-76149-22-agosto-1975-426008-publicacaooriginal-1-pe.html>. Acesso em: 13 mar. 2017

BRASIL. **Decreto nº 83.355**, de 20 de abril de 1979. Cria o Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano e dá outras providências. Disponível em: <https://www.diariodasleis.com.br/legislacao/federal/45546-cria-o-conselho-nacional-de-desenvolvimento-urbano-e-das-outras-providencias.html>. Acesso em 20 abr. 2018.

BRASIL. **Decreto-Lei nº 1.106**, de 16 de junho de 1970. Cria o Programa de Integração Nacional, altera a legislação do imposto de renda das pessoas jurídicas na parte referente a incentivos fiscais e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/1965-1988/del1106.htm. Acesso em: 15 jun. 2017.

BRASIL. **Decreto-Lei nº 311**, de 2 de março de 1938. Dispõe sobre a divisão territorial do país, e dá outras providências. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decllei/1930-1939/decreto-lei-311-2-marco-1938-351501-publicacaooriginal-1-pe.html>. Acesso em: 30 set. 2018.

BRASIL. **Lei nº 4.380**, de 21 de agosto de 1964. Institui a correção monetária nos contratos imobiliários de interesse social, o sistema financeiro para aquisição da casa própria, cria o Banco Nacional da Habitação (BNH), e Sociedades de Crédito Imobiliário, as Letras Imobiliárias, o Serviço Federal de Habitação e Urbanismo e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4380.htm. Acesso em: 13 mar. 2017.

SÃO PAULO (ESTADO) - Secretaria de economia e Planejamento. Coordenadora de Ação regional. **Cidade medias e Desenvolvimento Industrial**: Uma proposta de descentralização metropolitana. São Paulo: SEP, 1978. 101 p.

SÃO PAULO (ESTADO). **Decreto nº 39.768**, de 15 de fevereiro de 1962. Estabelece normas para a coordenação e o planejamento dos serviços, investimentos e aplicações financeiras do Estado, tendo em vista a elaboração do II Plano de Ação. Disponível em: <https://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/decreto/1962/decreto-39768-15.02.1962.html>. Acesso em: 15 fev. 2022.

SÃO PAULO (ESTADO). **Decreto nº 48.162**, de 3 de julho de 1967. Dispõe sobre normas para regionalização das atividades da administração estadual. Disponível em: <https://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/decreto/1967/decreto-48162-03.07.1967.html>. Acesso em: 10 mar. 2023.

SÃO PAULO (ESTADO). **Decreto nº 48.163**, de 3 de julho de 1967. Dispõe sobre as regiões que deverão ser adotadas pelos órgãos da Administração Pública. Disponível em: <https://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/decreto/1967/decreto-48163-03.07.1967.html>. Acesso em: 10 mar. 2023.

SÃO PAULO (ESTADO). **Decreto nº 52.576**, de 12 de dezembro de 1970. Dispõe sobre as regiões que deverão ser adotadas pelos órgãos da Administração Pública. Disponível em: <https://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/decreto/1970/decreto-52576-12.12.1970.html>. Acesso em: 10 mar. 2023.

SÃO PAULO (ESTADO). **Decreto-Lei nº 9**, de 31 de dezembro de 1969. Dispõe sobre a organização dos Municípios. Disponível em: <https://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/decreto.lei.complementar/1969/decreto.lei.complementar-9-31.12.1969.html>. Acesso em: 03 dez. 2022.

SÃO PAULO (ESTADO). **Lei nº 1.817**, de 27 de outubro de 1978. Estabelece os objetivos e as diretrizes para o desenvolvimento industrial metropolitano e disciplina o zoneamento industrial, a localização, a classificação e o licenciamento de estabelecimentos industriais na Região Metropolitana da Grande São Paulo, e dá providências correlatas. Disponível em: https://www.cetesb.sp.gov.br/licenciamento/documentos/1978_Lei_Est_1817.pdf. Acesso em: 03 dez. 2022.

SÃO PAULO (ESTADO). **Lei nº 9.842**, de 19 de setembro de 1967. Dispõe sobre a organização dos Municípios. Diretoria Geral da Secretaria de Estado dos Negócios do Governo, 19 de setembro de 1967. Disponível em: <https://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/lei/1967/lei-9842-19.09.1967.html#:~:text=XIX%20%2D%20dispor%20s%C3%B4bre%20registro%2C%20vacina%C3%A7%C3%A3o,de%20suas%20leis%20e%20regulamentos>. Acesso em: 15 fev. 2022.

SÃO PAULO (ESTADO). Organização administrativa das Prefeituras. **Modelos elaborados pela secretaria do Estado dos negócios do interior**. Publicação nº 4, out., 1967.

SÃO PAULO (ESTADO). Secretaria do Interior. Roteiro para elaboração do Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado. **Biblioteca online**, 1971. Disponível em: <http://www.ijsn.es.gov.br/bibliotecaonline/Record/2065#versions>. Acesso em: 10 mar. 2023.

SÃO PAULO (ESTADO). Secretaria dos negócios da Economia e Planejamento. Centro de Pesquisas e Estudos Urbanísticos. **Regionalização do estado de São Paulo**: Distrito Industrial. São Paulo: USP, 1967.

SÃO PAULO (MUNICÍPIO). **Lei nº 7.688**, de 30 de dezembro de 1971. Dispõe sobre instituição do Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado do Município de São Paulo - PDDI-SP, e dá outras providências. Disponível em: <https://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/lei-7688-de-30-de-dezembro-de-1971#:~:text=LEI%20N%C2%BA%207.688%2C%20DE%2030,SP%2C%20e%20d%C3%A1%20outras%20provid%C3%Aancias>. Acesso em: 03 dez. 2022.

