

CAPITULO 9

A INSTITUCIONALIZAÇÃO DO PLANEJAMENTO METROPOLITANO

9.1. A aglomeração paulistana

9.2. Os limites do Quadro Institucional do
Planejamento 'integrado'

9.3. O Processo Urbano

9. A INSTITUCIONALIZAÇÃO DO PLANEJAMENTO METROPOLITANO

O objetivo deste capítulo é interpretar, através de alguns exemplos concretos, como as diretrizes de urbanização do SERFHAU se refletiram no planejamento urbano do país, e de que forma o referido processo foi marcado, ao mesmo tempo, pelas interpretações históricas do espaço brasileiro abordados anteriormente.¹ O objeto central da análise é o planejamento na Região Metropolitana de São Paulo. Por duas razões: primeiro porque, como visto, as regiões metropolitanas constituíram um dos focos importantes das diretrizes de política urbana formuladas em 1967. Em segundo lugar, devido à facilidade maior de acesso aos documentos relativos ao planejamento desta aglomeração.

Abordar o processo de planejamento urbano de São Paulo impõe, no entanto, uma colocação ao menos indicativa do lugar da cidade no processo de urbanização do país. Também uma referência às especificidades da 'cultura' local de planejamento urbano, sobre as quais as diretrizes de urbanização do SERFHAU viriam a incidir. Trata-se, aqui, sobretudo das contribuições do Padre Lebreton à concepção do desenvolvimento da metrópole paulista.²

¹ A saber, nas Partes I e II deste estudo.

² Em seus estudos dedicados à história do planejamento em São Paulo, foi Philip Gunn que apontou para a permanência marcante, no âmbito profissional do plane-

9.1 A 'Aglomerção Paulista'

O Brasil da *Primeira República* teve na cafeicultura paulista o cerne de sua economia, e os movimentos internos ao período decorreram fundamentalmente dos conflitos gerados pela política oficial de sua valorização, em detrimento dos interesses de novos segmentos sociais que a lenta formação de um mercado interno fez surgir. Um movimento de industrialização já se insinuava desde as últimas décadas do século XIX, e mesmo se acentuou a partir dos anos 20, devido às dificuldades crescentes de comercialização do café em decorrência da primeira guerra mundial. Mas o período da hegemonia absoluta do projeto agroexportador só foi quebrado com a crise de superprodução do final da década, iniciando-se então o movimento de industrialização que teve em São Paulo seu maior centro.

Uma vez que os investimentos industriais provinham de uma realocação do próprio capital cafeeiro, São Paulo — centro do espaço econômico do café — preservou sua posição na economia do país, transformando-se em polo industrial nacional por excelência, e concentrando, a partir de então, parte substancial do capital e dos estabelecimentos industriais.

A intensidade do movimento de transformação de São Paulo melhor se caracteriza através de seu crescimento demográfico e econômico, que faz recuar a análise às décadas finais do século XIX, ao período do auge do café.

De acordo com Richard Langenbuch, em *A estruturação da Grande São Paulo*³, a população do município a partir de 1874 evoluiu da seguinte

jamento em São Paulo, de concepções e diretrizes que carregam as marcas do Padre Lebre. Gunn(1991): Curso de Pós-Graduação Estruturas Ambientais Urbanas - *Os Processos de Planejamento e de Projeto urbano*, notas de aula.

³ Langenbuch (1971), p.77.

forma: em 1874, 23.253 habitantes; no ano de 1886, 44.033; em 1900, 239.820; e em 1920, 579.033. Langenbuch acrescenta:

"Os números falam por si. A evolução da cidade, de pequeno burgo de vinte mil habitantes a um aglomerado apreciável de meio milhão, em menos de cinquenta anos, constitui fenômeno deveras notável."⁴

Vale reter o período entre 1886 e 1900, ao longo do qual a população do município evoluiu a uma taxa de 12,88% ao ano.

O crescimento demográfico das últimas décadas do século passado correspondeu a um processo de ampliação das funções econômicas da cidade, como o ilustram alguns dos dados extraídos do estudo de Zélia Cardoso de Mello: *Metamorfoses da riqueza: São Paulo, 1845-1895*:

"Entre 1868 e 1880 fundaram-se 26 sociedades por ações; entre elas, quatro estradas de ferro, cinco empresas de serviços urbanos e dois bancos, criadas para atender as demandas de uma economia em contínuo crescimento e diferenciação. (...) Com os dados do Almanaque de 1883, Odilon Nogueira de Matos mostrou como aumentaram os estabelecimentos fabris, casas comerciais, bancárias, as profissões liberais, a evidenciar a grande diversificação econômica do período."⁵

Embora em ritmo menor, essa expansão prosseguiu após a virada do século. Em 1907 a cidade concentrava 15,9% da produção industrial do país, passando, em 1919, a 31,5%. O auge do grau de concentração industrial da cidade ocorreu entre os anos 30 a 40 e a produção industrial da cidade correspondia a 45,4% do total nacional.⁶ Nessa data, São Paulo contava com aproximadamente um milhão e meio de habitantes.

Em 1960 a população metropolitana perfazia um total aproximado de 4 milhões e setecentos mil, e em 1980, 12 milhões e 500 mil. Por ocasião do último censo (de 1991) correspondia a cerca de 15 milhões. Os dados relativos à produção industrial da Região Metropolitana nessas mesmas datas

⁴ Langenbuch (ibid.), p.77.

⁵ Cardoso de Mello, Zélia (1985), p.89.

⁶ Cano (1990): *Raízes da Concentração Industrial em São Paulo*.

são os seguintes: em 1960 a região concentrava 39,1% da produção industrial do país, cifra que baixaria para 30,5% em 1980, mantendo, ainda em 90, 25% de participação.

Numa outra relação do nível de concentração da produção: de acordo com dados da Secretaria de Planejamento do Município de São Paulo, em 1990 o Produto Interno Bruto - PIB do Brasil, em bilhões de cruzeiros, era de 28.281, dos quais quase um terço (32,46%) se concentrava no Estado de São Paulo, e, desse tanto, a metade na Região Metropolitana.⁷ O ritmo de urbanização correspondente a esse crescimento demográfico e econômico acelerado transformou a paisagem de São Paulo em um enorme canteiro de obras, cuja mancha urbanizada contínua hoje conta 186 mil hectares, em que foram englobados diversos assentamentos urbanos antes autônomos.

As primeiras fusões físicas entre os espaços urbanizados de São Paulo e de algumas cidades vizinhas datam, conforme recapitulado em Villaça (1967), da década de 30 — podendo-se considerá-la, assim, a época de nascimento da Grande São Paulo. Langenbuch (1971), em *A Estruturação da Grande São Paulo* também aponta o período de 1915-1940 em que as articulações tanto físicas quanto funcionais entre São Paulo e os municípios de seus arredores adquirem um porte tal que torna sem sentido o seu tratamento isolado.⁸

⁷ *Base de Dados para Planejamento - BDP-92* da Prefeitura do Município de São Paulo, Secretaria Municipal do Planejamento - Sempla, Departamento de Informações, 1992.

⁸ Seria o caso, entre outras, do estudo *O Transporte Coletivo na Cidade de São Paulo*, de Rudolfer e Le Voci, citado por Langenbuch; estudo em que a população considerada (recenseada em 1934) e, conseqüentemente, a concepção das linhas de transporte coletivo não se limitam ao enfoque do município, mas contemplam toda a aglomeração. (*op.cit.*) p.135. Langenbuch comenta, como '*uma característica interessante*' do cinturão de loteamentos residenciais suburbanos da época de sua análise o fato desse cinturão '*ter ultrapassado os limites municipais, abrangendo trechos expressivos de municípios vizinhos.*' (*Id.ibid.*),p.138.

Mas, apesar de que desde a década de 30 havia um entendimento claro entre os planejadores de que o trato da cidade concreta impunha a superação de suas divisões político-administrativas, foi só através do estudo do SAGMACS⁹, que seu enfoque integrado parece ter se consolidado formalmente; é isso que consagra o título da obra elaborada sob a coordenação de Lebret: '*Estrutura Urbana da Aglomeração Paulista*'. Constituindo um diagnóstico exaustivo dos aspectos históricos, demográficos, socio-econômicos e espaciais da aglomeração, foi esse estudo que firmou a *escala metropolitana* como a base para se proceder seja à análise urbanística da cidade, seja à formulação de qualquer plano para sua organização.

"La première étape est de les empêcher de grandir"

L.J.Lebret, 1948

Quando, em 1956, a SAGMACS foi convidada a analisar a aglomeração urbana de São Paulo, logo na parte introdutória do trabalho a equipe liderada por Lebret adverte:

"Não se pode, entretanto, pensar que a reorganização jurídica, técnica e humana da aglomeração possa efetuar-se em alguns anos. As medidas que possibilitam essa reorganização devem ser tomadas com urgência, mas a realização de uma aglomeração inteiramente orgânica deverá ser tarefa ininterrupta durante os vinte anos que a aglomeração levará para atingir a densidade de população que pode, normalmente, suportar."¹⁰

A colocação acima expressa pela primeira vez uma idéia que nos decênios seguintes compareceria nos planos de São Paulo de forma recorrente: a necessidade de contenção de seu crescimento físico. Nos planos do Metrô de Mário Lopes Leão, ou nos estudos de abastecimento do Eng^o Whitaker, na década de 40, as projeções de demanda trabalhavam com uma cifra-

⁹ Sociedade para a Análise Gráfica e mecanográfica Aplicada aos Complexos Sociais - a estrutura dada ao grupo de trabalho formado por Lebret em 1954 que, a convite do então prefeito de São Paulo Wladimir de Toledo Piza, desenvolveu o estudo urbanístico da Capital.

¹⁰ Relatório SAGMACS - Introdução.

limite da população; no entanto, naqueles estudos o patamar populacional previsto era fruto da metodologia de projeções, e o nível da assíntota horizontal derivava do próprio modelo probabilístico utilizado. Aqui não: trata-se, efetivamente, da idéia de imposição de um limite ao crescimento, uma postura assumida pela equipe de análise do Padre Lebret. A aglomeração de São Paulo não deveria ultrapassar, por indesejável, o patamar de 12 milhões de habitantes.

Ainda na *Introdução* do trabalho, um outro aspecto do mesmo teor merece destaque, dessa vez em relação à definição da tarefa:

"de acordo com o plano geral de pesquisa, a equipe encarregada do setor de plantas urbanísticas teve como tarefa a coleta e análise de dados característicos de determinadas anomalias do tecido urbano de São Paulo".

Essas 'anomalias' seriam relativas à implantação das edificações, ao equipamento básico, decorrentes do processo 'anárquico' de expansão central e periférica; anomalias de circulação, e anomalias da legislação existente.

O trabalho de análise da estrutura de São Paulo a cargo da SAGMACS não constituiu a primeira oportunidade em que o Padre Lebret expressava suas opiniões acerca do processo de urbanização do Brasil, e em particular, de São Paulo. Em 1947, em sua carta aberta dirigida aos leitores americanos de sua revista *Economie et Humanisme: Lettre aux américains*¹¹, essas mesmas colocações já comparecem, embora em outro nível de amarração — dado o contexto de pós-guerra em que era marcante a polarização dos antagonismos com o comunismo.

No Capítulo II da *Carta, Os verdadeiros problemas* — que se concentra nos aspectos diretamente voltados à concepção das cidades — há uma referência a um conceito-chave — ainda que não muito original, como vimos — do pensamento de Lebret: o do equilíbrio.

¹¹ Lebret (1947).

"Parecia-me descobrir problemas mais fundamentais, o problema da suficiência para todos, em bens essenciais, o problema de equilíbrio econômico, o problema do crescimento populacional. Aplicar-se a resolvê-los atenuaria bem as dissensões e alargaria os limites estreitos dentro dos quais se insiste de se ficar hoje."¹²

Mais especificamente, no item '*O equilíbrio econômico*' do referido Capítulo II, o autor, ao comparar a Europa, bem provida de vias e de excelentes estradas de ferro, e as condições correlatas na América, coloca o seguinte: que se mesmo na Europa se visa a desconcentração das grandes cidades, o problema se torna muito mais importante aqui, onde o crescimento dos centros urbanos constitui um fenômeno mórbido; *'fato que se pode verificar diretamente em São Paulo'* — acrescenta.

E opõe esse quadro a um outro, hipotético:

"... seria necessário pensar na divisão desses Estados em unidades econômicas equilibradas, produzindo cereais, legumes (...), indispensáveis à nutrição de sua população, e possuindo instalações industriais, principalmente têxteis e mecânicas, assim como centros culturais permitindo a quaisquer duzentas ou trezentas mil pessoas viver bem e humanamente sobre uma extensão territorial capaz de superar de dez vezes o necessário a sua subsistência e prosperidade."¹³

E, por fim, no *Esbozo de una carta de Ordenación de los territorios*, datado de 1952 — de todos esses, o documento mais ambicioso, por objetivar uma sistematização dos parâmetros teóricos da atividade de planejamento — nos itens referentes aos fatores demográficos e aos movimentos migratórios, suas colocações têm esse mesmo teor: reiteram as noções da necessidade de ajuste, (ou de harmonização) do desenvolvimento econômico com a evolução demográfica, para se evitar os choques derivados do desequilíbrio entre aqueles fatores.

A razão das extensas citações que precedem foi, primeiro, de localizar, na história do planejamento da cidade, a origem de algumas posturas a favor de

¹² Lebret (1947), p.567 (T.do A.).

¹³ (Id.ibid.), p.570. (T.do A.).

medidas de contenção de seu crescimento. Em segundo lugar, dar um quadro mais abrangente das posições teóricas de Le Bret. Como a ordem das citações mostra, não se tratava de algo específico voltado a São Paulo. Corresponhia à postura teórica do movimento político da Democracia Cristã Humanista, veiculado pela *Économie et Humanisme*, e do qual Le Bret foi membro destacado.

Voltando às colocações propriamente ditas de Le Bret, podemos assinalar alguns aspectos de seu pensamento que merecem uma atenção maior. Sinteticamente, o que os diversos documentos permitem apreender são as idéias que se seguem:

- . que haveria uma dimensão urbana correta, caracterizada por densidades e extensão física determinadas;
- . que existiria um ritmo de crescimento urbano ótimo, adequado ao desenvolvimento correspondente de recursos em sua área de domínio;
- . que haveria um estado de equilíbrio, atingido através de uma correlação adequada entre população e atividades econômicas agrícolas e industriais, em uma base territorial ajustada corretamente às mesmas;
- . correlata à anterior, que haveria relações urbanas anômalas, derivadas de desajustes entre os fatores significativos da vida urbana.

Ressalta, nas diversas passagens, o tom normativo, através do qual a 'correção' do objeto de estudo — a cidade — resultará do seu nível de ajuste a padrões estabelecidos. Esses padrões, no entanto, em momento algum se apoiam em algum arrazoado específico, a não ser em uma outra idéia normativa, aquela do equilíbrio; em oposição, o desatendimento da norma levaria a cidade ao estado 'mórbido' (como o é, segundo Le Bret, a São Paulo de 1947).¹⁴

¹⁴ O quadro de origem dessas normas é o da França do imediato pós-guerra, cujo fato mais significativo é a vitória do liberalismo e o início de armação da Guerra fria,

Sob o aspecto econômico, a *Lettre aux Américains* contem um sem número de chamadas à razão e mesmo de censura aos Estados Unidos, '*por investir em vista do lucro capitalista e não em vista das necessidades do mundo*' e propõe uma comunidade mundial, a se realizar mediante a disposição, a todos, dos bens de produção e dos bens de consumo. Ou seja, um 'capitalismo' desvestido de sua essência em função da bondade, ou do bom senso humano. Neste ponto o pensamento de Leuret evoca o positivismo de Comte, ou, ao menos, a forma como Comte também saiu em defesa do *status-quo* na véspera de 1848. Admite e incorpora ao alvo de suas críticas o 'desequilíbrio' entre as classes sociais, próprio da ordem burguesa, mas se empenha, ao mesmo tempo, na preservação daquela ordem.¹⁵

Vale recordar que o artifício de Comte consiste em reduzir ao mesmo denominador, desqualificar em sua validade histórica, e incorporar ao passado da humanidade todo e qualquer movimento revolucionário, passado, ou por vir: todos eles constituiriam atividades integrantes do que ele denominou a *era metafísica*¹⁶ da humanidade: era de dúvidas, de crises, de revoluções. A

com as posições antagônicas das então duas maiores potências militares e econômicas do mundo, os Estados Unidos e a União Soviética; situação em que a Europa em ruínas de repente se vê fora do principal eixo das forças políticas e econômicas, e na dependência do Plano Marshall para seu próprio reerguimento. Sob essa perspectiva as pretensões e formulações de uma Terceira Via de desenvolvimento, a da democracia cristã, ideário dentro do qual Leuret se move, chegam a ser tocantes por sua ingenuidade, tanto em suas proposição de um espírito humanitarista e mesmo 'maternal', com que as nações ricas devessem prover as pobres; quanto, por outro lado, pela forma com que se agarra aos despojos da cultura européia — enquanto valores civilizatórios a oferecer ao novo mundo.

¹⁵ Segundo a qualificação sarcástica de Lenin os princípios filosóficos de Comte se resumem ao seguinte: '*Nem Restauração, nem Revolução*'. Lenin (1908): *Materialisme et Empirio-criticisme*, p.364.

¹⁶ A *Lei dos três estados* de Comte consiste em uma ordenação dos conhecimentos e das concepções de mundo em uma sucessão de três 'estados' diferentes: estado teológico (ou fictício) estado metafísico (ou abstrato) e estado científico (ou positivo). A cada um deles corresponde também um método de filosofar próprio. O segundo estado — *o metafísico* — era de transição, consistindo na negação dos

partir do advento do *terceiro estado*, a atuação humana se pontuaria, ao contrário, pela condução inteligente, ordeira, progressista e responsável dos assuntos comuns, fundamentando-se no cabedal científico da humanidade, tendo em seu topo a sociologia.

O paralelo entre o *terceiro estado* do positivismo e a *Terceira via* da Democracia Cristã é nítido. Trata-se das mesmas tentativas de domesticação ('humanização') do capitalismo: a medida requerida para que o comunismo mundial, ameaçador, perca seu apelo em relação às classes e nações 'pobres'.

Sob o aspecto cultural, as assertivas de Lebret se fundamentam na superioridade assumida do Velho mundo, dada a amplidão histórica de seu processo de formação.

"Assim, com toda a superioridade econômica e tecnológica, no entanto, a América do Norte precisa de nós. Tornou-se líder mundial, mas ela não está ainda apta a exercer esta função".¹⁷

e adiante:

"Se houver, de fato, uma missão da velha Europa junto às repúblicas sul-americanas no sentido de atender as suas necessidades de uma cultura tradicional, mas renovado, e no sentido de auxiliá-las a realizar a ascensão de seu povo, há, de forma semelhante, uma missão junto à América, a mais avançada, para lhe revelar valores que em sua afã de produzir, ela esqueceu."¹⁸

Entre esses valores estaria a sabedoria histórica da urbanização — o trabalho acumulado ao longo de séculos de construção das cidades, através de um contínuo ajuste às condições renovadas do meio — o produto cultural do espaço equilibrado. A referência ideológica direta aqui não é

valores do primeiro, e no caminho obrigatório dos homens para atingir o estado definitivo, o positivo (em outros termos, para passar do egoísmo ao altruísmo). Cf. Vergez e Huisman (1966): *Histoire des philosophes illustrée par les textes*.

¹⁷ Lebret (1947), p.577 (T.do A.).

¹⁸ (Id.ibid.).

mais Comte, mas la Blache¹⁹, o estruturador, na passagem do século XIX para o XX, da *geografia humana* de linha francesa (a versão atenuada do *determinismo geográfico*²⁰).

Como já assinalado previamente,²¹ a geografia humana manteve-se como a linha principal da geografia, enquanto disciplina, ao longo de todo o período desde sua formulação até aproximadamente 1960; tendo influenciado não só o conteúdo específico da ciência *Geografia*, mas inspirado também a metodologia de diversas atividades profissionais que de alguma forma nela se apoiam.²² Através de Le Bret a geografia humana se introduziu diretamente no processo de planejamento urbano de São Paulo.

¹⁹ A linha lablachiana do pensamento geográfico surgiu nas décadas finais do século passado, no combate ao expansionismo alemão, como explica Antonio Carlos Robert Moraes (1983) em *Geografia - Pequena História Crítica*. Embora, à semelhança do *determinismo geográfico* de Ratzel, incorpore em sua teoria considerações quanto aos meios físicos mais ou menos propícios ao desenvolvimento econômico-cultural, ressalva, no entanto, uma larga margem de ação para a atividade humana, capaz de superar limitações naturais regionais, ao desenvolver culturas locais voltadas às transformações criativas do meio dado.

²⁰ Sua expressão mais simples seria que o meio natural é determinante na definição da natureza da sociedade que nele vive, tanto em suas características físicas quanto psicológicas. O interesse da teoria se deve a seus desdobramentos políticos, conforme mostra Moraes (1983) pois, ao ter associado a criação dos *Estados* com a necessidade da defesa (ou da ampliação) do território imprescindível para a sobrevivência das diversas formações sociais, em última instância serviu de justificativa ideológica a seus movimentos expansionistas (mais especificamente ao da Alemanha).

²¹ Capítulo 6.

²² A metodologia da *geografia humana* ou *antropogeografia* se incorporou de tal forma ao raciocínio de certas áreas, que suas rotinas parecem constituir como que um encaminhamento 'natural' dos trabalhos. Observe-se, por exemplo, a ordem comum dos estudos que precedem um plano regional qualquer: o levantamento minucioso da base física, das populações, das atividades econômicas, da rede de cidades. Como outro exemplo poderíamos tomar os recentes *Estudos de Impacto Ambiental*. Conforme seu roteiro em primeiro lugar se deve estudar o meio físico,

Pelas taxas de crescimento da cidade, por seu porte econômico que concentrava quase a metade da produção do país, o quadro urbano assegurou o apelo da teoria de Le Bret, voltada a 'reequilibrar' o processo de urbanização.²³

Sobre essas bases teórico-metodológicas do planejamento urbano de São Paulo que se sobrepuseram, portanto, as diretrizes de política urbana do SERFHAU.

9.2. Os limites do quadro institucional do planejamento 'integrado'

A formalização institucional da Grande São Paulo foi antecedida por trabalhos preparatórios promovidos pela Seção paulista do Instituto de Arquitetos do Brasil - IAB. Entre outros, através do Seminário organizado em 1964: *O Homem e a Paisagem Paulistana*. O documento intitulado

depois o meio biológico, e a seguir, a ação 'antrópica'(i.é, a ação do homem no seu meio, conforme termo derivado da *antropogeografia*). Só depois disso está-se habilitado a identificar os 'impactos', isto é, as notas de desarmonia introduzidas pela sociedade no equilíbrio pré-existente (por hipótese) entre o meio natural e o 'homem' — numa clara reminiscência da teoria lablachiana.

²³ O interesse da questão reside, na verdade, em apontar o caráter ideológico de posturas que, frente ao processo de urbanização, em marcha acelerada no país desde a década de 40, se mantiveram presas a quadros interpretativos que evidentemente não davam conta de sua apreensão. Elas continuaram inspirando as diretrizes de planejamento urbano. O rol dos planos 'contencionistas' de São Paulo é, de fato, bastante vasto, tendo se cristalizado inclusive no lema '*São Paulo tem que parar*' (defendido em 1971 por seu prefeito de então, Figueiredo Ferraz). Diversos planos diretores, planos de desenvolvimento, projetos setoriais, de abastecimento, de transporte e outros, apostam, à sua maneira, no bloqueio 'necessário' do crescimento da cidade, para finalmente poderem 'equilibrar' demandas e ofertas, distribuir atividades urbanas, fazer coincidir empregos e habitações, ajustar infraestruturas, etc. E até hoje (1996), certos setores públicos vêm a ampliação necessária das infraestruturas da cidade como uma *ameaça* da retomada de seu crescimento.

Crerios de Encaminhamento do Planejamento Territorial da Regio da Cidade de So Paulo, apanhado das principais conclusões e recomendações do Seminário, colocava:

"A institucionalização do planejamento metropolitano recomenda a criação, pela União, pelo Estado ou pela associação dos municípios interessados, de um órgão técnico específico, que coordene os serviços de planejamento dos três níveis de governo.

Compete ao governo federal...institucionalizar corretamente o conceito de região metropolitana.

...que as atuações setoriais do governo estadual na região metropolitana de São Paulo sejam coordenadas por um órgão técnico de planejamento regional, entrosado com as administrações municipais.

...que o planejamento global e parcial, realizado no Município de São Paulo, é o mais importante para a região metropolitana e é também o mais urgente de todos."²⁴

As recomendações apontam para alguns aspectos de interesse quanto à postura do IAB de São Paulo em relação ao tema. Em primeiro lugar, chama atenção a função eminentemente técnica atribuída à entidade metropolitana, sem contemplar, portanto, a natureza política da questão enfocada. Em segundo lugar, apesar da evidente preocupação do documento com a 'correção' da forma a ser dada à nova entidade, acaba por inscrever o processo de planejamento nos limites de um *entrosamento* entre municípios (destacando, no entanto, de uma forma um tanto enviesada, que seu objeto mais importante e mais urgente é o trato do município de São Paulo).

As observações acima abrem a oportunidade para se explicitar o sentido atribuído à expressão 'limites do quadro institucional do planejamento' do título deste item. Ele se refere às limitações de caráter institucional da organização espacial da produção *no país*, e não no concernente ao

²⁴ Cf. coletânea de documentos *Grande São Paulo, o desafio do ano 2000*, Suplemento especial da *Folha de São Paulo*, outubro/novembro de 1967, p.389.

capitalismo 'em geral'. Seu alvo são os horizontes do planejamento urbano frente ao processo da acumulação entravada (e a interpretação do termo 'integrado' que comumente o adjetiva).

A primeira formulação, pelo Estado, da figura das regiões metropolitanas ocorreu através do parágrafo 10 do Artigo 157 da *Constituição* de 24 de janeiro de 1967²⁵, seguida de perto pelos artigos correspondentes da *Constituição* estadual e também pelas medidas tomadas pelo próprio município de São Paulo no sentido da criação dos mecanismos institucionais voltados a viabilizar o planejamento 'integrado' da cidade. Seus enunciados ajustavam-se tanto às diretrizes nacionais da política urbana do SERFHAU quanto às recomendações previamente examinadas do IAB de São Paulo.

Estas foram as principais medidas oficiais:

- . a criação, pelo Decreto nº 48.162 de 3 de julho de 1967, das unidades territoriais polarizadas para a regionalização da ação governamental no estado de São Paulo, e o reconhecimento de sua primeira região, a Grande São Paulo;²⁶
- . a criação do Conselho de Desenvolvimento da Grande São Paulo - CODEGRAN, e de seu órgão executivo, o Grupo Executivo do Grande São Paulo - *GEGRAN*, através do Decreto Estadual nº 47.863 de 29 de

²⁵ "A União, mediante lei complementar, poderá estabelecer regiões metropolitanas, constituídas por Municípios que, independentemente de sua vinculação administrativa, integrem a mesma comunidade sócio-econômica, visando à realização de serviços de interesse comum." Campanhole(1992), p.371.

²⁶ A *Grande São Paulo* constituiu, pois, a primeira de onze Regiões Administrativas em que o estado de São Paulo foi dividido, dentro do plano de regionalização formulado para todo o país pelo Serviço Federal da Habitação e Urbanismo. As outras foram: 2 - Litoral, 3 - Vale do Paraíba, 4 - Sorocaba, 5 - Campinas, 6 - Ribeirão Preto, 7 - Bauru, 8 - São José do Rio Preto, 9 - Araçatuba, 10 - Presidente Prudente, e 11 - Marília.

março de 1967; definindo-se, no mesmo ato, os municípios que viriam a compor a Grande São Paulo;²⁷

. A criação, pelo Decreto Municipal 6.942, de 7 de abril de 1967, do Grupo Executivo de Planejamento - GEP do município de São Paulo, a cujo cargo ficaria a contratação de estudos e o acompanhamento do desenvolvimento do Plano Urbanístico Básico da cidade de São Paulo.²⁸

No âmbito federal, essas medidas foram seguidas pelo estabelecimento, em 1969, de uma nova divisão regional do país.²⁹ No âmbito estadual, pela reformulação da divisão administrativa do estado de São Paulo, através do Decreto nº 52.576 de 12 de dezembro de 1970.³⁰

²⁷ Entre as competências do *GEGRAN*, conforme o decreto, estavam:a) promover a elaboração e aprovar o Plano Estadual da Grande São Paulo o qual deverá integrar e complementar os programas e projetos de importância para a área em andamento nos órgãos da administração estadual, levando em conta também aqueles adotados pelas autoridades municipais e federais;b) definir e promover a implantação do Sistema de Planejamento da Grande São Paulo, explicitando as formas operacionais de colaboração entre as diferentes esferas e setores do poder público, e coordenar suas atividades conforme *Artigo 4º* a seguir: “O *GEGRAN* deverá promover, de imediato, a instauração do Sistema de Planejamento da Grande São Paulo, e a elaboração do Plano Estadual do Grande São Paulo.”

²⁸ Seguida, logo em 1968, por sua reestruturação, através do Decreto Estadual nº 50.096, de 30 de julho de 1968.

²⁹ As regionalizações a cargo do IBGE tiveram, até hoje, três versões. A primeira, de 1942, buscou definir regiões fisiográficas, segundo um conceito de regiões naturais. A segunda foi concluída em 1969, tendo por base as microrregiões homogêneas. A terceira versão já é de 1989, e sua base foi uma nova definição de microrregiões geográficas, compreendendo as dimensões relativas ao processo social, ao quadro natural, e às redes de lugares e de comunicações. Cf. documento de Evangelina X. G. de Oliveira *et.al.* apresentado no *Encontro Nacional de Produtores e Usuários de Informações Sociais, Econômicas e Territoriais* promovido pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE, em 1996.

³⁰ Acrescente-se que em 1984 procedeu-se a nova regionalização do estado, estabelecendo-se as chamadas Regiões de Governo. Conforme texto da FUPAM a respeito

E, finalmente, com a *Lei Federal Complementar* nº 14, de 8 de junho de 1973, foi efetivada a criação das regiões metropolitanas de São Paulo, Belo Horizonte, Porto Alegre, Recife, Salvador, Curitiba, Belém e Fortaleza, e definidos seus respectivos municípios.

Entre 1967 e 1973 — nos aproximadamente 6 anos entre a declaração de intenção constante no Parágrafo 10 do Artigo constitucional nº 157 e a Lei Complementar nº 14, e coincidindo, portanto, com os anos do 'milagre' econômico, de sua crise, e das revisões da política econômica que engendraram o *II Plano Nacional de Desenvolvimento* — que foram elaboradas as primeiras concepções de ordenação espacial da aglomeração paulistana dentro da nova moldura institucional. Trata-se do *Plano Urbanístico Básico de São Paulo - PUB*, e do *Plano Metropolitano de Desenvolvimento Integrado - PMDI*.

Ao longo desse período foram formuladas também as primeiras críticas ao texto constitucional e aos passos representados pela criação dos órgãos locais de planejamento, e se realizaram também os primeiros estudos e debates sistemáticos a respeito do próprio *planejamento integrado*. Sem pretensões de cobrir a riqueza das abordagens e dos debates em torno do tema, nas páginas a seguir se procura apontar as contribuições que parecerem as mais relevantes para o tema desta seção, seja, a avaliação das condições de planejamento definidas pelo quadro institucional em elaboração.

Foi Flávio Villaça que fez a primeira abordagem crítica do significado do Artigo 157 da *Constituição de 1967* para o planejamento integrado, como também a respeito do significado da criação do próprio *GEGRAN*, através de um ensaio escrito em 1967: *Planejamento urbano exige estruturação de*

da evolução da política de divisão administrativa do estado, a criação das Regiões de Governo previa a extinção das anteriores Regiões Administrativas. Entretanto, por não terem sido revogadas explicitamente, subsistem até o presente, junto com as novas, as velhas divisões regionais.

poderes.³¹ Após uma interpretação da formação da metrópole paulista, e dos avanços e recuos do processo de planejamento urbano ao longo das décadas que se sucederam ao crescimento acelerado da cidade, Villaça detem-se a seguir na análise da evolução das estruturas de oferta dos serviços na Grande São Paulo. Observa que tais serviços, à época, já eram realizados preponderantemente por órgãos estaduais, e que não havia, portanto, razão suficiente no campo da oferta de serviços para a criação de uma entidade estatal nova.³²

De acordo com isso, em seu entendimento o artigo 157 da *Constituição* não chegou a atribuir nenhum poder novo aos governos estaduais ou federal no sentido da coordenação dos serviços por eles ofertados; e que se alguma mudança viesse a ser introduzida a respeito, ela só poderia se dar através da própria *Lei Complementar* que aquele Artigo constitucional anunciava. Assinala, nesse sentido, o interesse, e a importância mesmo, de amplos debates sobre seus termos.

"...convem esclarecer que a institucionalização do Grande São Paulo, tal como definida nos termos do *Decreto 47 863* de 29 de março de 1967 que criou o *GEGRAN* poderia ter-se efetuado há muito tempo (independente do artigo constitucional supracitado), pois trata-se de uma regulamentação meramente administrativa das atividades do Estado numa determinada região, atividades estas que esse mesmo Estado já exercia antes. Até o presente, ou seja, enquanto não for promulgada a *Lei Complementar* a que se refere o artigo 157 da *Constituição* de 1967, nenhuma possibilidade nova foi criada no Brasil para a administração de áreas metropolitanas.(...)

Antes de prosseguir, convem salientar que a experiência universal já demonstrou que não é possível conseguir-se um plano metropolitano satisfatório, simplesmente

³¹ Villaça (1967).

³² "Portanto, se desentrosamentos tem havido, estes certamente não têm sido decorrência da multiplicidade de governos municipais na área metropolitana, uma vez que ocorrem os mais sérios, entre os órgãos estaduais." *In Grande São Paulo, o desafio do ano 2000*, Suplemento especial da *Folha de São Paulo*, outubro/novembro de 1967, p. 372.

te pela dita 'coordenação' ou 'entrosamento' dos diversos planos municipais ou setoriais. Um plano geral, abrangendo todos os aspectos básicos do desenvolvimento regional, deve ser elaborado por uma autoridade metropolitana, sem considerar limites municipais. Chega-se aqui ao ponto crucial da questão, a pedra de toque do problema metropolitano brasileiro, ou seja: o problema da autonomia municipal nas áreas metropolitanas e a posição que a lei vier a tomar face a ela."³³

O estudo aponta, a seguir, os aspectos contraditórios de um quadro político em que se dispõe, ao mesmo tempo, de condições de se superpor estruturas de serviços públicos aos municípios (tal qual na concepção de um sistema de abastecimento para a metrópole, ou através de um sistema de regularização de seus cursos d'água), mas em que se preserva, ao mesmo tempo, a autonomia de cada município no referente ao controle sobre os usos do solo (para seguir o exemplo acima, podendo esses localizar, junto aos mesmos cursos d'água envolvidos no plano de abastecimento, atividades que absolutamente não sejam compatíveis com a função abastecimento). Isto é, de acordo com Villaça, diversamente do enfoque voltado aos 'serviços comuns', a questão básica por onde se definiria a possibilidade ou não de realização do planejamento das aglomerações urbanas compostas de mais de um município passava, obrigatoriamente, pela revisão da autonomia, constitucionalmente atribuída aos municípios, de controle sobre o uso do solo municipal. Em suas palavras:

"O grande dilema que se apresenta aos políticos brasileiros quanto à Lei Complementar é, sem dúvida, o seguinte: ou aceitam a necessidade de uma medida impopular como um avanço a mais sobre a autonomia municipal (limitando o poder dos municípios de regular sobre o uso da terra) ou a Lei Complementar será inócua ou desnecessária.(...)

Concluindo e resumindo: nenhum planejamento governamental pode ser encarado separadamente da estrutura de poderes a ele vinculada, uma vez que o planejamento nada mais é que um processo auxiliar à tomada de decisões. Por conseguinte, o problema básico que hoje se coloca à institucionalização do planejamento metropolitano no Brasil — e que não está sendo suficientemente visualizado —

³³ (*Id. ibid*) p.373.

é um problema de estruturação de poderes. Não estão sendo encarados com a necessária complementaridade, os problemas de planejamento e de organização para o planejamento, precisamente nesta fase inicial em que é preciso — e para tanto há oportunidade e possibilidade - pensar em ambos."³⁴

As contribuições do jurista Eros Grau³⁵, embora segundo uma abordagem diversa, objetivavam responder à mesma questão suscitada por Flávio Villaça. Em uma série de trabalhos apresentados em seminários promovidos no âmbito do SERFHAU, ele buscou conferir viabilidade ao planejamento metropolitano através de avanços dentro da própria concepção jurídica do *Artigo 157*. Sua proposta de solução, ao invés da supressão das autonomias municipais de uma metrópole no controle do uso do solo, buscava estabelecer uma distinção conceitual clara do que seriam os limites da *competência municipal* na questão da ordenação dos usos do solo; ou, do outro lado, o que deveria ser entendido como *necessidades metropolitanas, funções governamentais metropolitanas, ou interesse comum metropolitano*.

Eros Grau aponta que os conflitos gerados por superposições de competências não são exclusivas do Brasil, mas que sua intensidade se deve ao fato dos municípios brasileiros terem personalidade política.

"De toda sorte, é necessário ressaltar que, a rigor, a noção de interesse local não é vulnerabilizada pela de interesse comum metropolitano: há possibilidade de perfeito distinção entre as duas.

Evidente que a idéia de interesse local não implica em que seja ele considerado como exclusivo ou único do município. Tudo quanto de interesse municipal se reflete também, em última instância, como do interesse estadual e federal. O que o distingue, porém é a circunstância de que ele é *predominantemente* local. (...)

Como no direito positivo brasileiro não há discriminação expressa de quais os problemas de interesse municipal, a determinação deles depende do bom senso administrativo, complementado, quando isso se faça necessário, por decisões do

³⁴ (*Id. ibid*) p.373.

³⁵ A época consultor do Grupo Executivo da Grande São Paulo.

Poder Judiciário. O que importa notar, pois, é a inexistência de obstáculo jurídico, rígido, no país, à consideração de toda uma gama de problemas como de interesse metropolitano."³⁶

Entre esses aspectos de interesse comum metropolitano que Eros Grau inclui a ordenação dos usos do solo. Entende também que a criação das regiões metropolitanas não corresponde à criação de um quarto escalão governamental, interposto aos municípios e estados, mas à criação da base institucional necessária para o relacionamento compulsório entre os municípios e estado, permitindo a identificação do campo de suas próprias atribuições.

"Criada uma região metropolitana, estabelecida a modalidade de relacionamento compulsório entre Municípios que a integram e o Estado, o uso do solo metropolitano é elevado à categoria de *serviço comum*. Isso significa que a sua regulação e controle passam a incluir-se na competência da entidade metropolitana que se terá de instituir, sob direção estadual."³⁷

Tanto para um encaminhamento como de Flávio Villaça, quanto para aquele de Eros Grau, o quadro institucional metropolitano tal qual delineado nos anos finais da década de 60 se mostrava inadequado, portanto, para os propósitos do planejamento urbano. A correção de suas leituras pode ser confirmada pelos dois planos elaborados dentro daquele quadro, O *PUB* e o *PMDI*. Eles constituíam, ou deveriam ter constituído, um único plano urbano, cujo objetivo era assentar as diretrizes de uso e ocupação do solo da metrópole paulistana. Entretanto, a realização de ambos obedeceu rigidamente às competências que a constituição de 1967 definia como atribuições específicas dos escalões municipal e estadual de governo.

Assim, o *PUB*, embora em suas análises tenha abrangido toda a área metropolitana, manteve-se, em suas proposições, rigorosamente dentro dos limites municipais. O que nessas proposições ultrapassou o âmbito

³⁶ Grau (1972), pp.6-7.

³⁷ Grau (1973), p.10.

municipal foi feito com as cautelas devidas, e apenas em caráter indicativo, como se pode verificar no título *Desenvolvimento Urbano*:

"A fim de propor uma estrutura urbana adequada ao município de São Paulo, tornou-se indispensável analisar como um todo o aglomerado urbano metropolitano e admitir um esquema estrutural compatível com as proposições para o Município.

Compreende-se como estrutura urbana a disposição geral no território dos elementos cuja escala ou importância são essenciais para o funcionamento do conjunto como um todo orgânico. Ao nível dos estudos do *PUB*, os elementos considerados foram a localização geral das atividades econômicas, as densidades demográficas, os grandes espaços abertos, os sistemas ferroviários, de trânsito rápido e de vias expressas, grandes terminais e os equipamentos sociais de nível metropolitano e distrital."³⁸

O Plano Metropolitano de Desenvolvimento Integrado - *PMDI*, por sua vez, no capítulo intitulado *Aspectos técnicos* coloca:

"Para efeitos dos estudos sub-regionais, a Grande São Paulo foi dividida em sete sub-regiões, uma das quais é o município da Capital. Este contou com estudos do Plano Urbanístico Básico - *PUB*, realizado pela Prefeitura de São Paulo. As demais sub-regiões, seis, foram estudadas em separado pelo *GEGRAN*."³⁹

No capítulo *Aspectos institucionais*, esse mesmo documento se detem na conceituação do que vêm a ser as funções metropolitanas, e explicita a interpretação que lhes foi dada pela equipe. Como uma primeira abordagem daquilo que só viria a ser consolidado pela redação da *Lei Complementar nº 14*, interessa reproduzir algumas de suas passagens:

"Se se considerar que região ou área metropolitana deverá ser encarado sob um ponto de vista e de acordo com critérios predominantemente econômicos e que, portanto, o objetivo seria o de induzir o seu crescimento de acordo com diretrizes globais de desenvolvimento, bem como o de definir qual o seu papel na política econômica nacional, *funções metropolitanas seriam as funções da Metrôpole, isto é, o conjunto de atividades de caráter econômico, social ou cultural que são ou*

³⁸ *PUB* (1969), p.81.

³⁹ *PMDI - GSP* (1970), Apresentação, p.XI.

deveriam ser desempenhadas na metrópole e que, transcendendo o seu âmbito, se refletiriam a um nível mesmo nacional. O objetivo seria, assim, o de considerar a área ou região como um todo, independente dos problemas de ordenação interna do polo metropolitano(...).

Se, por outro lado, se considerar que são os aspectos físico-territoriais e administrativos os mais relevantes para a intervenção ao nível metropolitano, o conceito a que se chegará de função metropolitana será diverso do anterior. Neste caso, *o que interessará será definir quais são os obstáculos de diferente natureza (sociais, culturais, econômicos e, sobretudo, político-administrativos) que impedem ou dificultam que a Metrópole desempenhe plenamente as funções que lhe são ou venham ser atribuídas pelo Governo Estadual ou Federal, num contexto mais amplo.*(...)

Considerou-se, pelo âmbito do trabalho, que para essa segunda alternativa deveriam voltar-se os esforços que culminarão na definição e identificação das funções metropolitanas. O objetivo dessa identificação será o de determinar quais os *problemas que, gerados pela conurbação progressiva, afetam a comunidade metropolitana em seu todo, e para as quais a multiplicidade político-administrativa reinante na área dificulta a eficiente prestação de serviços.*⁴⁰

Para essa avaliação, *a posteriori*, dos horizontes e das limitações da política urbana que se concretizou no planejamento da metrópole paulistana na década de 60, o peso das passagens acima deriva do fato de representarem a visão dos profissionais responsáveis por seus primeiros produtos. Elas devem se somar aos demais elementos significativos que se buscou arrolar anteriormente. Entre eles, o que foi assinalado no capítulo 8, referente a um dos aspectos centrais da própria política de urbanização: sua derivação de uma concepção 'regionaliza' do espaço nacional. Seja, de uma visão segundo a qual o espaço nacional seria constituído de parcelas economicamente díspares e dotadas de características e potencialidades próprias; e cabendo ao planejamento a proposição e implementação das medidas por intermédio das quais os desequilíbrios constatados entre os seus respectivos níveis de desenvolvimento pudessem ser eliminados.

⁴⁰ PMDI - GSP (1970), p.189 (minhas ênfases).

Cabe recordar a crítica antecipada de Flávio Villaça⁴¹ à visão expressa no texto acima do *GEGRAN*, ao apontar as limitações inerentes a uma concepção de planejamento urbano instruída apenas por preocupações relativas ao fornecimento coordenado de serviços de infraestrutura.

Deve se relembrar, também, o caráter híbrido das próprias intenções da política de urbanização proposta em 1967, com as funções nacionais ou macrorregionais das regiões metropolitanas se superpondo a seu papel na remoção dos entraves administrativos dos diversos polos urbanos metropolitanos.

Essa duplicidade se manifesta no texto citado do *GEGRAN*, à medida que estabelece uma cisão entre o que vêm a ser os aspectos 'econômicos' de uma aglomeração urbana, e seus aspectos 'físico-territoriais' e 'administrativos'. É em decorrência de tal separação que a equipe teve que se colocar perante a opção: ou bem enfocava os aspectos econômico-sociais da região, ou seus aspectos físico-territoriais. Em qualquer uma das hipóteses, seu objeto estaria mutilado.⁴²

O *GEGRAN* acabou elegendo os aspectos físico-territoriais como o cerne do planejamento metropolitano. É isso que se depreende do arrazoado acima citado do *PMDI*, cuja orientação se voltou, como se viu no texto citado previamente, para dentro da cidade, ou conforme o texto, para:

"...os problemas que, gerados pela conurbação progressiva, afetam a comunidade metropolitana em seu todo, e para as quais a multiplicidade político-administrativa reinante na área dificulta a eficiente prestação de serviços".⁴³

⁴¹ Villaça (1967).

⁴² O que se afirmava, em última instância, através daquelas alternativas era a adimensionalidade das questões econômicas, e a falta de conteúdo econômico-social das questões físico-territoriais ou administrativas.

⁴³ *PMDI - GSP* (1970), p.189.

Essa interpretação dada pela equipe do *GEGRAN* já estava compreendida, a rigor, na própria definição legal das metrópoles brasileiras, segundo a qual seu critério de identificação não era seu significado econômico-social no espaço nacional, mas o fato de que, em função do seu tamanho, abrangiam mais de um município. (Conforme o texto constitucional, ainda que tivesse existido, à época, uma metrópole das dimensões de São Paulo ou do Rio de Janeiro, desde que inteiramente contida em um único município, ela não teria sido classificada como tal.)⁴⁴

A política de urbanização anunciada em 1967 e, mais particularmente, o enfoque privilegiado das regiões metropolitanas no âmbito dessa política permitem apontar alguns ganhos (muito embora seu caráter efêmero sugere não tenham passado de rebatimentos, apenas, no trato do espaço urbano, do reforço da capacidade de intervenção do Estado que se seguiu de 1964 ao final do governo Geisel). Entre tais ganhos pode-se citar:

- . a localização da urbanização, e especificamente, da metropolização, em sua esfera política adequada: a nacional;
- . a oportunidade criada para a discussão conceitual, e mesmo para alguns avanços concretos na interpretação da urbanização como de um tema distinto dos problemas de definição das competências político-administrativas municipais;
- . a superação, ao menos no nível teórico, da falsa dicotomia entre planejamento setorial e regional (ao se ter identificado na base territorial das metrópoles um suporte para sua concepção conjunta).

⁴⁴ Acredito que essa concepção predominantemente jurídico-formal das metrópoles — subsidiária da elaboração da política de urbanização — contribuiu muito para que posteriormente, quando, junto com o abandono do *II PND*, também se arrefecia a política de urbanização do Estado brasileiro, o foco do planejamento urbano das metrópoles brasileiras fosse tão facilmente deslocado de seus objetivos econômicos, sociais e (obviamente) espaciais, para se transformar no trato

Mas, ao lado dos aspectos acima arrolados, a institucionalização das regiões metropolitanas abriu um flanco importante para a negação desses mesmos avanços. A começar pelos estudos empreendidos para o levantamento, análise e avaliação das características do espaço nacional — que culminaram na delimitação das regiões metropolitanas — e que, ao invés de terem permanecido como instrumentos de conhecimento da estrutura espacial do país, se converteram no suporte da formulação da política urbana, ou base do planejamento urbano.

Através do congelamento e formalização dos resultados das análises geográficas nos 'contornos' de áreas diferenciadas, eles facilmente foram convertidos em base para uma leitura e uma *atuação* fragmentadas sobre o espaço.⁴⁵ Foi o próprio fato da regionalização, tendo por referência as microrregiões homogêneas identificadas, que permitiu o *glissando* da montagem e sistematização de uma base de dados para planejamento para a criação de um conjunto de entidades espaciais de 'vida' própria, aguardando políticas específicas.

Foi essa concepção recortada e justaposta de espaços sub-nacionais institucionalizados através da qual o planejamento estatal pôde ser transfigurado em medidas voltadas ao tratamento individualizado dos inúmeros fragmentos em que o espaço nacional foi seccionado. Tal concepção, como visto no capítulo precedente, já estava, em germe, na própria formulação da política urbana federal. Ela apenas foi reforçada em suas intenções pela visão regionalizada que já caracterizava o ambiente do planejamento urbano de São Paulo.

O que o *PUB* e o *PMDI* realizaram de mais interessante em termos urbanísticos não derivou, assim, do quadro político-institucional criado para o planejamento metropolitano, mas das larguezas que lhes permitiu a época

burocratizado das inúmeras questões administrativas e das políticas setoriais de 'regiões' formadas pela conurbação de municípios circunvizinhos.

⁴⁵ Capítulo 6.

em que foram formuladas, o período do 'milagre'. Foram as possibilidades daquele momento econômico que deram base para uma concepção abrangente das infraestruturas requeridas pela cidade, e não o quadro legal da moldura metropolitana. Vamos proceder a um breve apanhado dos principais aspectos dos dois planos em questão, contra o pano de fundo, de seu contexto econômico.

As características do projeto econômico implementado no final da década de 60 são conhecidas. A expansão da produção se fundamenta, simultaneamente, na exportação, e na elevação significativa da renda da parcela média e média-alta da população, e no conseqüente aumento controlado do consumo interno. Para acompanhar as taxas de crescimento da produção, os investimentos de capital (em edificações, instalações e equipamentos) dirigem-se maciçamente à região Centro-Sul, onde está parte significativa do parque produtivo.⁴⁶

Tal conjuntura evidentemente não deixaria de marcar o *PUB*: sua problemática central não é constituída, assim pela contenção urbana (como apregoou Lebrecht, e como assinalavam também as diretrizes específicas da *Política de urbanização* do SERFHAU). Ao contrário, incorpora aos usos urbanos grandes porções de território então ainda desocupados.

O plano se preocupa, fundamentalmente, em direcionar e dar forma ao crescimento urbano, e suprir a cidade de infraestruturas e de serviços adequados à população prevista para seu ano-meta, 1990. Suas projeções de população para aquela data previam um total de 18 milhões de habitantes (uma excelente estimativa, diga-se).

Os principais itens das diretrizes de desenvolvimento urbano do *PUB* foram os seguintes:

1. consolidar o centro;

⁴⁶ Conforme Schiffer(1991): *Implicações espaciais das principais políticas nacionais*. Ver na p.32.

2. promover sub-centros;
3. promover novo centro urbano em Parelheiros (80.000 empregos industriais e 90.000 empregos em serviços e uma população de 800.000 a 1,5 milhões);
4. implantar corredores de atividades múltiplas;
5. desenvolver centros comerciais secundários;
6. controlar a localização e expandir as zonas de uso industrial;
7. aumentar densidades residenciais de 30 hab/ha a 75 hab/ha (nas zonas periféricas);
8. construir Centros Administrativos.

Os itens ligados ao desenvolvimento social da metrópole englobavam Educação, Saúde Pública, Bem-estar Social, Recreação, Cultura e Esportes e Abastecimento. Em caráter ilustrativo, destaque-se alguns aspectos do programa. Na Educação propunha-se, entre outras, a ampliação das salas de aula do nível fundamental de 5 mil e seiscentos para 12 mil unidades, a criação de 156 centros técnicos de nível médio, e a ampliação de 15 mil para 65 mil das matrículas universitárias. No âmbito da Saúde, multiplicava-se por 5 o número de leitos hospitalares, e quase se triplicava o dos centros de saúde. No item Bem-estar Social, entre os aspectos contemplados estava a criação de 1100 centros comunitários (totalmente inexistentes à época), a formação de centros de reintegração social, de supervisão e treinamento e de educação de base. O item Recreação compreendia equipamentos para as diversas faixas etárias, e tanto em sua diversificação funcional quanto em sua distribuição geográfica buscava cobrir de forma abrangente as necessidades da população metropolitana.

No Transporte, as projeções previam um total de 16 milhões de viagens coletivas para 1990, correspondendo a 59% do total dos deslocamentos motorizados, e um aumento de viagens diárias por modos individuais de 1,8 para 9,8 milhões. Para atender a essa demanda, o plano contemplava a

construção de uma rede sobre trilhos de 450 km (cobrindo 40% do total das viagens coletivas), e a construção de 815 km de vias expressas.

O modelo urbano proposto pelo *PUB* seguiu as recomendações de Le Bret apenas do ponto de vista formal: buscou evitar ao máximo o crescimento em 'mancha de óleo'. A alternativa escolhida de estrutura urbana foi uma combinação do núcleo existente com um conjunto de subcentros fisicamente destacados, e sua interligação por corredores de atividades múltiplas.

O *PMDI*, o plano correspondente ao desenvolvimento e consolidação, no âmbito metropolitano, das diretrizes do *PUB*, se iniciou, por sua vez, com a criação do Grupo Executivo da Grande São Paulo - *GEGRAN*, em 1967. O ano de 1968 foi dedicado à análise preliminar dos problemas concernentes ao plano. Em 1969 procedeu-se aos estudos subregionais e setoriais. O Plano foi editado em 1970, tendo adotado 1980 como ano-meta de suas proposições.

Apoiado no quadro econômico do próprio período de estudo, o pressuposto básico do *PMDI* é a continuidade do crescimento econômico do país e, dentro dele, a continuidade do crescimento demográfico e da concentração industrial na metrópole paulista. O plano conta também, como uma tendência a longo prazo, com o aumento da renda *per capita* da população metropolitana à taxa média de 2% ao ano.

Sua proposição é lograr uma distribuição espacial mais equilibrada das funções urbanas. As projeções de população do *PMDI* se aproximam por baixo as do *PUB*: o Plano prevê um total de 12 milhões de habitantes em 1980, 'podendo chegar' a 17 milhões em 1990. (O plano considera a possibilidade de um arrefecimento do crescimento demográfico na década de 80, desde que sejam efetivamente implantadas as políticas federal e estadual anunciadas, de reorientação dos fluxos migratórios.)

Em termos de encaminhamento, o *PMDI* se volta à identificação e ao estudo de problemas fora do controle local, e ao encaminhamento de soluções para

os mesmos. Entre eles, e de forma prioritária, constam o saneamento, os transportes e os usos do solo.

Em relação ao saneamento propõe uma solução que envolve, entre outras, a preservação do entorno das represas Guarapiranga e Billings; a Cantareira e o Alto Tietê, como áreas livres de ocupação urbana (essa proposição é que dará origem, posteriormente, à definição da zona de preservação dos mananciais). De acordo com o plano, o tratamento de esgotos se daria na região de Pirapora - com a utilização dos resíduos na área agrícola local.

As metas referentes a transportes privilegiam os modos coletivos, com ênfase no sistema sobre trilhos. O plano propõe a conclusão da linha Norte-Sul do Metrô (já estão sugerindo o estudo de sua extensão a Tucuruvi!), a remodelação dos trens de subúrbio, a fim de elevá-los ao padrão de serviços do metrô (priorizando os trechos entre Pirituba e Santo André da então Estrada de Ferro Santos-Jundiaí, a ligação Barueri-Mogi das Cruzes da Sorocabana e da E.F. Central do Brasil, e o trecho Santo Amaro-Lapa da E.F. Sorocabana). Constam, ainda, entre as propostas, a ampliação do Aeroporto de Congonhas, a recomendação de tomada de decisão sobre a localização do Aeroporto Internacional, a implantação do sistema viário básico da metrópole, anéis rodoviários, etc.

As diretrizes de desenvolvimento urbano visam 'integrar' a política de desenvolvimento regional do estado e das regiões vizinhas, com vistas à redução dos *'inconvenientes da excessiva concentração na Grande São Paulo'*⁴⁷ De forma coesa com o plano de saneamento, a estrutura urbana formulada desestimula a expansão a Sul e a Sudoeste, e dá origem à diretriz de crescimento que marcará o decênio seguinte, a leste da mancha urbana central. Ainda de acordo com a idéia de preservação da zona das represas, a proposição de criação do centro urbano de Parelheiros (constante no *PUB*) é abandonada, mantendo-se, no restante, a configuração urbana composta do

⁴⁷ *PMDI - GSP* (1970), p. XVII.

centro principal, articulado aos subcentros preconizados, buscando minimizar a mancha de urbanização contínua.

Como já mencionado, a efetivação das regiões metropolitanas pela lei complementar prevista na *Constituição* ocorreu em 1973; ao fim, portanto, do período do 'milagre', e à véspera da formulação do *II Plano Nacional de Desenvolvimento*.

Numa breve revisão do período, cabe assinalar que o *II PND*, junto com seu plano econômico, retomou também o tema da *Política Nacional de Desenvolvimento Urbano - PNDU*. Sob a coordenação de Jorge Guilherme Francisconi e Maria Adélia de Souza, o Ministério de Planejamento e Coordenação Geral - MPCG editou, em 1974, o documento *Diretrizes gerais para uma política nacional de desenvolvimento urbano*⁴⁸. Em seus diversos capítulos, além de um apanhado abrangente do quadro da urbanização do país, o documento aborda um conjunto de temas de caráter teórico e metodológico referentes ao processo de desenvolvimento urbano, compreendendo desde a interpretação dos significados de uma Política Nacional de Urbanização à avaliação de sua existência 'de fato'; ao levantamento dos mecanismos e instrumentos existentes para a implementação de uma política urbana, etc.

As propostas constantes na *Diretrizes* mantêm, no entanto, em linhas gerais, a mesma concepção da política de urbanização formulada em 1967. O documento enfoca as *Regiões Metropolitanas*, as *capitais*, as *idades de porte médio* e de *pequeno porte*, e os *núcleos urbanos 'de apoio'*, identificados em 1967 como objetos privilegiados do planejamento, preconizando medidas diferenciadas a cada um desses 'tipos' de aglomeração enquanto componentes da rede urbana nacional. As capitais, por exemplo, junto com as cidades de porte médio, deveriam absorver um papel de destaque no ordenamento territorial, visando reduzir as disparidades interregionais, e contribuir para a interiorização do desenvolvimento. Quanto às funções a serem preenchidas pelos núcleos urbanos, de acordo com sua localização

⁴⁸ Francisconi e Souza (1974).

específica, suas recomendações se limitam a um número reduzido dos mesmos. Alguns deles serviriam de 'pontos de irradiação'; outros, de elementos de dinamização das economias regionais, dentro de um conjunto de *diretrizes estratégicas de desenvolvimento regional*.

O documento se detem, também, na interpretação do processo de metropolização, na discussão dos conceitos de metrópole, e na avaliação da configuração institucional das regiões metropolitanas, dada pela *Lei Complementar 14/73*. Contem uma crítica sistemática das incongruências, indefinições e imprecisões daquele texto legal, entre as quais merecem destaque as referentes ao conceito impreciso do *uso do solo metropolitano* definido como um *serviço comum*; e as dificuldades práticas de delimitação espacial das regiões metropolitanas, decorrentes da contradição entre os dois conceitos superpostos de metrópole utilizados em sua definição⁴⁹.

No capítulo *Bases institucionais para execução de atividades metropolitanas* do documento em apreço, Jorge Guilherme Francisconi e Maria Adélia de Souza, comentam:

"Dentro de uma perspectiva histórica, está-se assistindo hoje a uma crise de adequação institucional, na medida em que os níveis de poder da administração pública existentes foram criados em outras épocas, respondendo às necessidades político-administrativas das pequenas cidades e das áreas agrícolas circunvizinhas. Atualmente esta estrutura administrativa se mostra incapaz de fazer frente aos problemas político-administrativos das grandes metrópoles, principalmente para execução dos *serviços comuns*... Deste modo, seria utópico considerar que se poderá resolver o problema político-administrativo metropolitano de uma só vez. Parece mais correto e estratégico considerar que estas iniciativas político-

⁴⁹ Conforme Francisconi e Souza: "Muitos dos problemas encontrados nas diferentes regiões metropolitanas decorrem do fato de que não ocorrem problemas metropolitanos em uma medida que os caracterize como *serviços comuns* no interior da região delimitada. Isto sucede porque a definição espacial das regiões metropolitanas se prendeu mais às funções da(s) cidade(s) principal(is) em um sistema de cidades, enquanto que os Conselhos previstos por essa mesma Lei Complementar nº 14/73 devem preocupar-se com a provisão de serviços e uso do solo das grandes aglomerações metropolitanas." Francisconi e Souza (op.cit.), p.141.

administrativas — institucionalizadas ou não — serão tomadas no transcorrer do tempo, evoluindo-se assim para o estabelecimento de um sistema administrativo metropolitano."⁵⁰

De acordo com essas considerações, a sugestão dos autores é a definição de objetivos mais precisos a serem alcançados com a criação das estruturas administrativas de natureza metropolitana, passo a ser seguido da dotação daquelas estruturas de poderes efetivos para sua consecução.⁵¹

Tendo deixado em aberto, a cargo de um processo a médio ou longo prazos, o delineamento dos objetivos referentes às regiões metropolitanas e os acertos institucionais compatíveis, no referente às metrópoles já institucionalizadas, as proposições do documento mantêm, em linhas gerais, as mesmas de 1967. As nove regiões metropolitanas então identificadas (dos quais só oito tinham sido 'consagradas' em 1973, pela *Lei Complementar 14*) são reafirmadas em seus papéis diferenciados, decorrentes, como visto anteriormente, de seu porte, e da função atribuída à região do país em que cada um se insere. Esses papéis são a *descompressão*, a *expansão controlada*, e a *dinamização* de suas regiões; atribuídos, respectivamente, para os três grupos de polos urbanos a seguir: São Paulo e Rio de Janeiro (1.grupo); Belo Horizonte, Porto Alegre, Salvador, Recife e Curitiba (2.grupo); e Belém e Fortaleza (3.grupo).

A contribuição mais significativa do *II PND* à política urbana não se conecta, pois, às linhas gerais de sua concepção, mantidas próximas às

⁵⁰ (*Id. ibid.*), p. 142.

⁵¹ Segundo os autores: "Conforme hoje se apresenta, têm-se dois Conselhos, sem nenhum poder formal *de fato* sobre o processo metropolitano. A existência desses conselhos não determina uma ação coerente e contínua sobre o fenômeno metropolitano, uma vez que ... são órgãos de consulta, de deliberações de natureza geral e de recomendação, os quais não dispõem de instrumentos para impor suas decisões. Consequentemente, tendo-se definido os objetivos a longo prazo do que se pretende alcançar, uma primeira providência a ser considerada é a criação de uma estrutura político-administrativa metropolitana." Francisconi e Souza (*op.cit.*), p. 143.

diretrizes que lhe foram dadas em 1967. O *Plano* se destaca pela abordagem das aglomerações urbanas como segmentos da maior relevância do espaço produtivo, e pela conseqüente inclusão, nos programas de ação do governo, de alterações de vulto tanto no aspecto qualitativo quanto na abrangência territorial dos diversos serviços urbanos, visando capacitá-los a melhor desempenhar sua função na produção. É essa postura que conduziu, entre outras, à implementação dos transportes sobre trilhos dos maiores polos urbanos, compreendendo tanto a construção de metrô quanto um programa ambicioso de remodelação das ferrovias urbanas para o transporte público.

Com o novo refreamento do processo de acumulação, que levou ao abandono do II PND, os investimentos estatais voltados à ampliação da infraestrutura urbana das metrópoles sofreram radical diminuição. No novo quadro, a função de *descompressão*, acima assinalada, da Região Metropolitana de São Paulo, ao invés do alargamento do espaço produtivo em torno da aglomeração paulistana, passou a ser interpretada como o simples abandono da cidade em prol de investimentos no interior. A interiorização, não como uma soma, mas como uma mera alternativa locacional ao desenvolvimento urbano da metrópole, acabou resultando no gradual desmonte de sua capacidade produtiva.⁵² (Isso sem falar da evidente impossibilidade de sua

⁵² Assinale-se que seus resultados urbanísticos no interior foram similares, como mostra Wilson Cano (1988) em *Subsídios para a Reformulação das Políticas de Descentralização Industrial e de Urbanização no Estado de São Paulo*. "Esse abrupto processo de urbanização que se acelera no interior ... está reproduzindo, em escala absoluta menor, as mazelas e muitos dos principais problemas gerados na metrópole paulista. (...) O acelerado crescimento demográfico urbano, acompanhado dos mesmos perfis regressivos da renda pessoal, gerou pressão enorme sobre as demandas sociais que o Estado (em suas várias esferas hierárquicas) não soube e não pôde atender. Assim sendo, habitação e saneamento passaram a ser dois dos mais graves problemas. (...) O distanciamento da moradia implicou em deslocamentos cada vez mais distantes, o que fez deteriorar duplamente a questão dos transportes. (...) Saúde e educação, a despeito do grande esforço de descentralização geográfica de seus serviços, foram insuficientes para atender a extraordinária demanda exigida pela 'explosão urbana'." Cano (1988), pp. 117-18. Isto para frisar que não é a dimensão das cidades, mas o conteúdo da política

adequação à função que supostamente deveria preencher na nova estrutura espacial do estado, tanto mais propalada quanto menos se fazia para sua efetivação: sua conversão em polo de serviços e tecnologias de ponta. O abandono dos investimentos em transporte e infraestruturas impediu, de forma crescente, mesmo a manutenção dos níveis de produtividade que já alcançara.)

Quanto à evolução do quadro institucional do planejamento metropolitano, a *Lei Complementar 14/73* conduziu à supressão do *GEGRAN*, e a sua substituição pela *EMPLASA - Empresa Metropolitana de Planejamento da Grande São Paulo* (criada em 1974, no mesmo *Decreto Estadual* que, em resposta à *Lei Federal* constituiu a Região Metropolitana). Como visto anteriormente (na análise de Francisconi e Souza), os seus dois Conselhos (o Consultivo e o Deliberativo) não detinham poderes para uma efetiva tomada de decisões. Na leitura daqueles dois autores, a adequação dos instrumentos de planejamento metropolitano a seus propósitos deveria ter instaurado um processo contínuo de trabalho, orientado para a pela melhor definição da própria política urbana do país e, em particular, aquela relativa às metrópoles. Foi esse processo, antevisto em 1974, que se interrompeu em 1976.

A partir de então a *EMPLASA* passou por um processo de esvaziamento sistemático. As contínuas mudanças da estrutura administrativa do estado de São Paulo, e da própria localização, naquela estrutura, do que teoricamente seria o órgão de planejamento por excelência da Metrópole aos poucos reduziram o termo 'metropolitano' a uma mera referência burocrática,⁵³ a

econômica que define o padrão urbano que dele resulta. Com o abandono da política de desenvolvimento do país, a 'interiorização' se converteu no mero esparramamento, pelo interior, das atividades industriais antes concentradas em um número reduzido de polos urbanos.

⁵³ Como ilustração: em 1974, a *EMPLASA*, substituta do *GEGRAN*, se vinculava à Secretaria da Economia e Planejamento (Lei Complementar 94 de 29 de maio de 1974); em 1975 é criada a Secretaria dos Transportes Metropolitanos, através do mesmo instrumento que dá origem à Secretaria dos Negócios Metropolitanos (Decreto

indefinição das funções das diversas instituições, conselhos e órgãos, a submissão crescente das metas de planejamento aos sucessivos programas de governo, etc. etc.; resumidamente, a ausência, omissão, ou sabotagem até, do Estado no processo de planejamento da cidade fizeram com que a função apregoada da Metrópole, de polo de serviços e de tecnologias de ponta, obviamente não encontrasse condições de se realizar. Como já comentado pouco acima, tecnologias de ponta supõem políticas de desenvolvimento tecnológico e industrial. Supõem, por outro lado, um espaço com condições de infraestrutura e de serviços adequados para sua realização.

Resumindo: a estrutura institucional do planejamento da Grande São Paulo, se inócua em sua versão original para os propósitos de ordenação dos usos do solo (como mostrou Flávio Villaça), e inconsistente em sua formulação de 1973 (conforme as críticas de Maria Adélia de Souza e de Guilherme Francisconi), com o impasse econômico continuado que se seguiu a 1976 — a data a partir da qual as metas do *II PND* foram paulatinamente esvaziadas — se transformou, ela própria, em um entrave da organização

6.111 de 5 de maio de 1975); em 1976 a *EMPLASA* passa a integrar a Secretaria dos Negócios Metropolitanos (Lei Complementar 144 de 22 de setembro de 1976); em 1977 a Secretaria dos Negócios Metropolitanos é reorganizada; em 1980 a *EMPLASA* incorpora a si a Empresa Metropolitana de Transportes Urbanos - *EMTU* e é alterado seu Estatuto Social (Decreto 15 319 de 7 de setembro de 1980); em 1988, com a reconstituição da *EMTU* ela é cindida, e no mesmo ano ainda, com a Secretaria dos Negócios Metropolitanos convertida em Secretaria da Habitação e Desenvolvimento Urbano, a *EMPLASA* é subordinada à coordenação dessa última (Decreto 29 355 de 14 de dezembro de 1988); em 1989 seu Estatuto Social é alterado novamente; em 1991 torna a se vincular à Secretaria de Economia e Planejamento, agora denominada Secretaria de Planejamento e Gestão (Decreto 33 130 de 15 de março de 1991); nesse mesmo ano de 1991 é criada a Secretaria de Estado dos Transportes Metropolitanos (Lei 7 450 de 16 de julho de 1991); em 1993 ocorre nova alteração do Estatuto Social da *EMPLASA*; em 1995 sua vinculação novamente se altera, passando a se subordinar à Secretaria de Estado dos Transportes Metropolitanos (Decreto 39 895 de 1 de janeiro de 1995); nesse mesmo ano ela é ameaçada de extinção, passo revogado, no entanto, após um período de negociação.

espacial. Ineficaz ao longo do período de ampliação do mercado, tornou-se um instrumento capaz de sua obstaculização no momento logo a seguir.⁵⁴ A atividade de planejamento, tornada desnecessária, foi lentamente particularizada pelas contradições e indefinições de seu próprio suporte institucional, e se emaranhou nas malhas das burocracias superpostas dos quatro níveis de governo envolvidos em sua condução.

A noção da metrópole como uma unidade espacial também não se fixou. Uma de suas provas é que desde 1967, data de sua institucionalização, o número de seus municípios, ao invés de diminuir, aumentou. Outra poderia ser a confusão conceitual, recorrente nas colocações de diversos órgãos públicos de planejamento atuantes na Região Metropolitana: a identificação do termo *metropolitano* com *intermunicipal*,⁵⁵ questão cujo correto entendi-

⁵⁴ Bom exemplo disso é a trajetória da região dos mananciais da Metrópole que, identificada no *PUB* como área de alto interesse para a cidade, com as funções conjugadas de proteção de águas, de regularização de vazões e de área de lazer de escala metropolitana, e ratificada nessa função potencial pelo *PMDI*, ainda no final dos anos sessenta, dada a autonomia dos municípios na definição dos usos do solo, não teve, à época, suporte político-institucional adequado para a concretização de um efetivo plano de usos compatível com aquelas finalidades. A Lei de Proteção aos Mananciais, promulgada em 1975 (posteriormente, portanto, à institucionalização das regiões metropolitanas), constituiu apenas um passo preliminar para propósitos de ordenação dos usos do solo na área, a ser seguido necessariamente por um plano físico-territorial, pois o texto legal que define a área e dá as diretrizes e normas de sua ocupação é impenetrável do ponto de vista de uma interpretação espacial. Com o esvaziamento da atividade de planejamento na metrópole pouco após aquela data, a definição desse plano de usos nunca chegou a ocorrer. Tampouco foram criados mecanismos adequados para a sustentação econômico-financeira do mecanismo de proteção (entre outras, para uma compensação adequada dos municípios envolvidos), e até mesmo o controle e fiscalização da área foram relaxados pouco após a criação da Lei de Proteção. Ela foi (e é) utilizada, no entanto, desde então, como um instrumento legal para o bloqueio de novas instalações industriais na Metrópole, e hoje serve como argumento legal para se dificultar investimentos em infraestruturas de porte na região e em seus arredores.

⁵⁵ Como se pode ver, por exemplo, na recente rede de transporte de média capacidade da *EMTU* — integrante do plano de transportes metropolitano do atual governo

mento seria, no entanto, essencial para a formulação de qualquer plano de desenvolvimento físico-territorial desta aglomeração.

São Paulo segue sendo uma cidade cuja unidade-padrão para efeitos de planejamento é a dimensão média das antigas chácaras de produção agrícola à sua volta — leia-se, os 'loteamentos' de suas glebas rurais; cada qual com sua concepção própria, com seu traçado viário seguindo gostos e estilos variados, e se ajustando ao afã de obtenção de lucros com a venda das parcelas. São esses loteamentos, paulatinamente aglutinados uns aos outros em torno do núcleo original é que formam o simulacro de tecido urbano da maior metrópole brasileira. Um desenho, se surgir, será sempre algo posterior à etapa da incorporação das glebas à aglomeração urbana, e se esgotará na busca de alguma amarração possível entre os diversos fragmentos viários justapostos.

9.3 Urbanização: o local e o nacional

A política urbana nacional, proposta em 1967, não chegou a ser revista quanto a suas bases teórico-metodológicas desde aquela data. Permanecem, ao menos formalmente, suas diretrizes gerais, fundadas em uma visão regionalizada do espaço nacional, e em diretrizes de desenvolvimento urbano apoiadas em um conjunto limitado de polos selecionados. Subsiste também a figura institucional das regiões metropolitanas, sem que as sugestões de aprofundamento de sua interpretação, contidas na revisão crítica da matéria empreendida pelo *SERFHAU*, em 1974,⁵⁶ tivessem se concretizado.

Esse tema que se quer abordar brevemente aqui, enfocando o seu aspecto central, apontado por Francisconi e Souza no documento referido. Trata-se

estadual - PITU — composta exclusivamente de linhas intermunicipais, periféricas ao município de São Paulo.

⁵⁶ Francisconi e Souza (1974): *Diretrizes gerais para uma política nacional de desenvolvimento urbano*.

do que os autores chamaram de 'problemas de definição' do próprio conceito de metrópole:

"O conceito original de Metrópole surge na antiga Grécia, com o significado de *Cidade-Mãe*. Não expressa os aspectos intra-urbano ou dimensionais da cidade, mas sim suas funções em um sistema de cidades. Neste caso, a metrópole era o *locus* do poder político, social e econômico; era a cidade que dominava as demais cidades.(...)

Hoje, metrópole, ou metropolitano significa, igualmente, a *grande cidade*, com um significado que independe das funções de *cidade-mãe* sobre uma rede urbana.

Isto porque o crescimento urbano que se verifica no mundo contemporâneo criou gigantescos complexos urbanos, que não se caracterizam unicamente por serem *metrópoles* de um sistema de cidades, mas por formarem núcleos com problemas qualitativamente diferentes dos outros centros urbanos menores. O termo *metropolitano* passa então a englobar aspectos intra-urbanos, criando-se a consciência de que existem problemas metropolitanos.⁵⁷

Já se referiu anteriormente⁵⁸ à opção perante a qual a equipe responsável pelo *PMDI*⁵⁹ se colocou, ao buscar a definição do que viriam a ser as funções metropolitanas da Grande São Paulo: se econômicas, sociais e culturais (caso em que o âmbito dos estudos se tornaria '*independente dos problemas de ordenação interna*'); ou então referentes à ordenação físico-territorial da aglomeração (quando então sua tarefa seria a eliminação de obstáculos '*que impedem ou dificultam que a Metrópole desempenhe plenamente as funções que lhe são ou venham ser atribuídas pelo Governo Estadual ou Federal*').

Tanto a chamada de Francisconi e Souza referente à superposição, no mesmo termo 'metrópole', dos conteúdos de *cidade-mãe* e de *complexo urbano*, quanto o sistema de exclusões presente nas indagações do *PMDI*, expressam, à sua maneira, que o trato dessas aglomerações requeria a

⁵⁷ Francisconi e Souza (1974), p. 122-3.

⁵⁸ Cf. item 9.2 deste capítulo, acima.

⁵⁹ Plano Metropolitano de Desenvolvimento Integrado, elaborado em 1969.

elaboração do conceito do espaço metropolitano. A questão ficou em aberto, no entanto, pois se a oposição dicotômica entre o 'econômico' e o 'físico-territorial' evidentemente não daria conta da tarefa,⁶⁰ a simples soma das funções historicamente acumuladas das metrópoles, sugerida no documento do *SERFHAU*, também seria insuficiente para tal.

Isso fica nítido no próprio documento em apreço, ao esbarrar, logo a seguir, na questão da identificação prática das metrópoles, exigindo, por sua vez, a conceituação de seu critério fundamental, a prestação de *serviço comum*.⁶¹ O que pode ser considerado *serviço comum*, e *comum* a que espaço? Quais são os contornos de uma metrópole? Metropolização implica em conurbação ou não? A conurbação constitui, obrigatoriamente, critério de identificação de metrópoles, mesmo que seus núcleos não prestem serviços comuns? Abordagens estatísticas dos serviços comuns prestados são adequados para identificar metrópoles? Ou para se distinguir metrópoles de não-metrópoles? As funções regionais devem se sobressair as intra-metropolitanas? Essas são apenas algumas das indagações, explícitas ou implícitas, colhidas ao longo do documento, (razão, aliás pela qual seus autores reiteraram a necessidade de um melhor aprofundamento de todo o tema vinculado às metrópoles e a sua institucionalização).

Subjacente às perguntas, o documento indagava, a rigor, sobre os próprios limites do espaço urbano. Melhor, sugeria a reinterpretação da cidade mesma, em seu quadro histórico atual, constituído pela economia de mercado. Está-se afirmando isso porque é evidente que, levadas às suas últimas

⁶⁰ Como já assinalado no item correspondente, a opção do *PMDI* de fato empobreceu o objeto do planejamento metropolitano.

⁶¹"Surge então um problema bastante complexo de solucionar, mas facilmente identificável, e que merece um maior aprofundamento: o de distinguir os limites das regiões metropolitanas, não através de variáveis inerentes ao conceito de cidades polarizadas de um sistema de cidades mas, inserindo na delimitação de região, variáveis que expressem as exigências funcionais do serviço comum prestado, a fim de poder estruturar um sistema institucional para sua prestação." Francisconi e Souza (1974), p.123.

consequências, as respostas àquelas indagações diluiriam os contornos conceituais presumidos entre 'metrópoles' e outras aglomerações urbanas quaisquer, negando a hipótese em que sua institucionalização se calcava.⁶² Diluiriam, da mesma forma, os limites do próprio espaço urbano, à medida do reconhecimento de que suas funções voltadas a si e ao espaço nacional não constituíam uma dicotomia, mas sim aspectos inseparáveis de um mesmo movimento, o processo de urbanização do espaço nacional.

O abandono dessa tarefa de interpretação, junto com o II PND — o plano de desenvolvimento econômico nacional dentro de cujos contornos as *Diretrizes gerais para uma política nacional de desenvolvimento urbano* do *SERFHAU* foram redigidas — deixou o planejamento metropolitano preso a um quadro político-institucional calcado numa visão inconsistente do próprio espaço urbano. De modo mais amplo, perpetuou o arcabouço teórico e metodológico das diretrizes nacionais de urbanização. O instrumental de análise e de planejamento continua, desde então calcado em dicotomias: entre o *local* e o *nacional*, o *econômico* e o *espacial*, entre o *urbano* e o *rural*, etc; e a interferência planejada no processo de urbanização continua a ter por meta o restabelecimento de um equilíbrio que as atividades sociais insistem em romper.

A afirmação acima pode ser exemplificada pelo papel crescente que ao longo dos anos tem sido atribuído aos estudos ambientais no processo de regulação da produção do espaço nacional. Com o apoio ideológico do ambientalismo, os estudos de impacto aparecem como (ou foram erigidas no) instrumento de planejamento por excelência do Estado brasileiro. Ausente, ou omissa na definição dos rumos da transformação do espaço em um sentido mais abrangente, o Estado como que reaparece *no varejo*, através da avaliação individualizada de cada empreendimento público ou

⁶² Os enfoques pragmáticos, como a aplicação de critérios estatísticos para a distinção entre metrópoles e não metrópoles (quantidade de serviços comuns, número de cidades polarizadas, ou similares) tampouco ajudam; não desatam, cortam apenas o nó górdio.

privado que se julga com potencial de acarretar transformações 'significativas' no 'meio em que se insere'; seja, de todos aqueles que supostamente sejam causadores de 'impactos' sobre o 'meio ambiente'.⁶³

Não se pretende desenvolver aqui uma análise crítica do enfoque dos estudos de impacto sobre as transformações do espaço. A abordagem de alguns de seus aspectos se justifica apenas na medida em que, como uma das derivações de maior sucesso, no momento, do referencial teórico ao qual a regulação estatal do processo de urbanização ficou atrelado, permitem uma abordagem das limitações daquele referencial através de exemplos concretos.

Os estudos ambientais têm por objeto central o meio ambiente, entendido como uma somatória dos meios físico, biológico e 'antrópico'⁶⁴. Sua evidente inadequação como suporte de estudos das transformações do espaço se manifesta já nessa fragmentação inicial, incapaz de abarcá-la em sua relação com a sociedade.⁶⁵

Mas a estreiteza da metodologia proposta para os estudos de impacto se evidencia melhor a partir de sua própria colocação em prática. Refiro-me aos

⁶³ As aspas, embora cansativas, são inevitáveis, uma vez que os termos assinalados são, no mínimo, impreciso em seu pretense significado.

⁶⁴ Isto é, humano. A razão da utilização do termo pode ser uma referência intencional dos ambientalistas à antropogeografia — a geografia humana — em que sua metodologia se apoia; indo um pouco adiante nas conjeturas, vale chamar a atenção para a ruptura intencional, estabelecida nos estudos ambientais, entre 'o homem' (*anthrōpos*) e a 'sociedade' em termos de suas relações com a natureza; efeito que talvez seja mais facilmente obtido com o uso da raiz grega para um dos termos.

⁶⁵ Ainda que conforme a metodologia proposta se venha somá-las posteriormente em uma 'síntese', qualquer uma das análises parciais de impactos — e, consequentemente, a própria síntese — será sempre falha. O que pode ser, por exemplo, o ambiente 'antrópico' se não o próprio espaço físico e biológico que abriga a sociedade e sobre o qual este atua? Ou o que pode ser um 'impacto' sobre o meio físico (isto é, uma transformação indesejável), abstraído dos próprios valores sociais que o identificam?

problemas derivados da indefinição, confusão ou equívocos referentes à base espacial desses estudos. De um lado, à dificuldade derivada da natureza fragmentada das informações exigidas para sua realização: à proposição de se concluir sobre a validade dos empreendimentos não enquanto propostas concretas de transformação, mas por intermédio de uma avaliação individualizada de seus múltiplos impactos, cada um de acordo com seu próprio alcance espacial.⁶⁶ De outro, à não menor dificuldade de se responder, por meio de projetos específicos, a questões cujo alcance ultrapassa o âmbito de atuação de qualquer empreendimento individual — e que de fato só servem para ocultar a própria omissão do Estado em seu enfrentamento.

Em um recente encontro técnico⁶⁷ na Secretaria Estadual do Meio Ambiente, um dos temas dizia respeito às dificuldades dos diversos empreendedores que trabalham na *RMSP* para solucionar o problema de rejeitos de obras. Na abordagem das soluções específicas encaminhadas por um empreendimento, constantes em seu *Estudo de Impacto Ambiental*, os técnicos da Secretaria as consideraram insatisfatórias. Esclareceu-se na discussão que o que estava sendo questionado, a rigor, não era a solução técnica apresentada, e sequer a indicação das áreas potencialmente utilizáveis para o 'bota-fora', mas sim, a ausência de uma política abrangente, formulada pelo empreendedor, para essa questão.

Fica a pergunta se cabe, de fato, a cada empreendedor individual, confrontado com o problema do 'bota-fora', a formulação de uma política de caráter

⁶⁶ Sem se deter aqui no aspecto — embora fundamental — de que no bojo dos estudos ambientais os objetivos de qualquer empreendimento acabam, forçosamente, se confundindo com seus próprios 'impactos'. Por exemplo, em um estudo recente, o aumento de acessibilidade propiciado por uma linha de metrô, por evidentemente constituir o fator mais relevante de transformação do 'meio antrópico', foi considerado um de seus 'impactos' — e como tal, mensurado, avaliado, e até mesmo classificado como negativo, pois acarretava adensamentos no quadro urbano local, até então em equilíbrio com as infraestruturas disponíveis.

⁶⁷ Ocorrido em meados de 1996.

eminentemente metropolitano; se não seria, precisamente, a tarefa de um órgão de planejamento metropolitano, ou talvez da própria Secretaria do Meio Ambiente a elaboração de uma solução, dentro de algum horizonte temporal, para a disposição dos rejeitos de todo o conjunto de obras que aqui se realizam? Algo a ser traçado em conexão com as próprias diretrizes de urbanização?

Um outro exemplo das dificuldades que os estudos de impacto põem, ou melhor, das omissões que se escondem atrás das minúcias das questões explicitadas em seus diversos itens, é aquele referente aos 'projetos co-localizados' com determinado empreendimento; isto é, o elenco de todas as obras relevantes — programados, em estudo, ou em execução — dentro de sua área de influência, e a avaliação de suas interferências mútuas. A exigência, embora fundada numa preocupação pertinente, é criticável por várias razões. Uma delas é que ter ao alcance de cada empreendedor todo o conjunto de proposições, planos e projetos que os diversos órgãos estatais e os diversos empreendedores privados estejam estudando, ou propondo para determinada área é virtualmente impossível na ausência de um órgão coordenador dessas proposições.⁶⁸ Uma outra, que o estudo das interferências mútuas dos diversos projetos, mesmo se fosse possível reuni-los, envolveria não apenas seu conhecimento, mas também o de seus cronogramas de implantação, e de todo o conjunto de projetos complementares que cada um viesse acarretar. E a dificuldade aqui é maior ainda que a anterior; basta lembrar, por exemplo, que a Rede Básica do Metrô foi proposta há 25 anos, e até hoje só foram construídas duas linhas e

⁶⁸ Que se poderia fazer isso melhor pode ser exemplificado pelo ato de criação do *GEGRAN*. O Parágrafo único do Artigo 4 do Decreto 47 863, de 29 de março de 1967 dizia o que se segue: "Todas as Secretarias de Estado deverão encaminhar dentro de 45 dias ao *GEGRAN*, segundo normas a serem expedidas pela Secretaria de Economia e Planejamento, um arrolamento circunstanciado dos estudos, planos e projetos disponíveis no setor, bem como um levantamento sôbre equipamentos e serviços desenvolvidos pelo setor, sempre que se referirem à área da Grande São Paulo."

meia daquele conjunto; ou que a modernização das ferrovias da Região Metropolitana, que no caso das linhas de metrô da cidade constituem, obviamente um projeto co-localizado, está sendo programada desde a década de 70.

Assim sendo, que sentido há em se levantar, em uma atitude de pseudo-planejamento, um conjunto de projetos calcados sobre o mesmo espaço físico, uma vez que não há, da parte do próprio Estado, um comprometimento com os cronogramas de sua realização? Ou ainda, se os diversos órgãos proponentes desses empreendimentos não coordenam suas proposições incidentes sobre um mesmo recorte espacial, ou submetidos à mesma esfera governamental?⁶⁹ Que seriedade haverá nas conclusões desses estudos de interferências?

Como uma observação final referente aos estudos ambientais, passando de questões ligadas a seu processo de elaboração para uma avaliação mais abrangente de seus efeitos no processo de planejamento, vale destacar os que se seguem:

. o reforço da tendência de fragmentação do conhecimento relativo ao processo de transformação do espaço, e a distorção dos dados de referência para o planejamento (refere-se aqui sobretudo às análises fundadas em 'áreas de influência' de impactos, que não constituindo recortes adequados

⁶⁹ A esse propósito vale lembrar a criação, na gestão (1993-6) da Prefeitura Municipal de São Paulo, da Secretaria do Verde e do Meio Ambiente, órgão a que têm sido submetidos os empreendimentos localizados dentro do Município, independentemente do fato de seu alcance ser ou não de escala metropolitana — como é o caso do conjunto de corredores de ônibus, que, pelo mero fato de integrarem a rede de transporte deste aglomerado urbano, jamais poderiam ser entendidos da forma restritiva como ocorreu. Como outro exemplo, lembre-se da elaboração desconectada, parcialmente como ferrovia, e parcialmente como metrô, da linha Santo Amaro; melhor, uma concepção de linha de alta capacidade cujo trecho final, construído inicialmente como uma linha de estrada de ferro, só posteriormente seria convertida em metrô.

para a apreensão das transformações do espaço, tampouco servem para qualquer plano de sua ordenação);

. a substituição da noção de história pela cronologia cartográfica (trata-se do peso da questão do 'antes' e do 'depois' dos empreendimentos, dos 'impactos' medidos pela sucessão de estágios diferenciados do território; por séries históricas ou sequências de dados espacializados sem interpretação — em que a informação tende a se reduzir às próprias variações observadas).

A análise fragmentada, a atenção centrada em determinados 'quadros' espaciais ou temporais, prendem o olhar precisamente ao que neles é parcial e fugaz, e erigem-no em expressão da realidade. Ao fazer isso, repetem o mesmo deslocamento que o pressuposto do 'equilíbrio' da economia neoclássica — do terreno da teoria para o da ideologia. O 'equilíbrio' do espaço (ou o congelamento de seus 'momentos de desequilíbrio' como sua expressão), oculta, ao invés de revelar, o processo histórico de formação do espaço urbano: seu movimento de transformação.

As determinações dessa transformação se inserem no próprio processo de produção e reprodução social. Só a percepção disso permite a superação das análises espaciais calcadas em dicotomias (como aquelas entre o 'local' e o 'nacional', ou entre os 'meio antrópico' e o 'meio social'), para englobar seus termos em um movimento único, que nega os sentidos individuais dos espaços singulares, para restituí-los como localizações específicas no espaço do mercado. Que anula as singularidades (locais) para serem reafirmadas no espaço (social) e, assim, no âmbito *nacional*.

Esse processo concreto, através do qual as ações individuais sobre o espaço, e a constituição do espaço da sociedade se realizam como um movimento único, é a urbanização.