

UNIVERSIDADE PRESBITERIANA MACKENZIE

LACIR FERREIRA BALDUSCO

**GESTÃO METROPOLITANA E O PAPEL DO MUNICÍPIO
PERIFÉRICO: ITAPECERICA DA SERRA**

São Paulo

2006

pdfMachine

Is a pdf writer that produces quality PDF files with ease!

Produce quality PDF files in seconds and preserve the integrity of your original documents. Compatible across nearly all Windows platforms, if you can print from a windows application you can use pdfMachine.

Get yours now!

Livros Grátis

<http://www.livrosgratis.com.br>

Milhares de livros grátis para download.

LACIR FERREIRA BALDUSCO

**GESTÃO METROPOLITANA E O PAPEL DO MUNICÍPIO
PERIFÉRICO: ITAPECERICA DA SERRA**

Dissertação apresentada ao programa
de Pós-Graduação, Strictu Sensu, em
Arquitetura e Urbanismo da
Universidade Presbiteriana Mackenzie,
como requisito parcial para a obtenção

Orientador: Prof. Dr. José Geraldo Simões Junior

São Paulo

2006

pdfMachine

Is a pdf writer that produces quality PDF files with ease!

Produce quality PDF files in seconds and preserve the integrity of your original documents. Compatible across
nearly all Windows platforms, if you can print from a windows application you can use pdfMachine.

Get yours now!

LACIR FERREIRA BALDUSCO

**GESTÃO METROPOLITANA E O PAPEL DO MUNICÍPIO
PERIFÉRICO: ITAPECERICA DA SERRA**

Dissertação apresentada à Coordenação do Curso de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo da Universidade Presbiteriana Mackenzie, como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre.

Aprovado em julho de 2006.

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dr. JOSÉ GERALDO SIMÕES JUNIORL_

Para Beatriz

pdfMachine

Is a pdf writer that produces quality PDF files with ease!

Produce quality PDF files in seconds and preserve the integrity of your original documents. Compatible across nearly all Windows platforms, if you can print from a windows application you can use pdfMachine.

Get yours now!

AGRADECIMENTOS

Quero, com todos que colaboraram na execução deste trabalho, compartilhar os resultados e demonstrar minha eterna gratidão.

A Beatriz, minha querida Béia, a melhor parte da nossa família, companheira de todas as horas. Pela oportunidade de conhecê-la e sempre renovar minhas esperanças e alegrias.

Aos meus pais, exemplo a seguir. Seu amor incondicional fez com que renunciassem a tantos sonhos para dedicarem-se, integralmente, à minha formação moral e profissional.

As minhas queridas meninas Marília e Amanda, parte essencial de uma célula familiar a qual me integrei tardiamente, mas que muito me orgulha pertencer.

Ao Prof. Dr. Jose Geraldo Simões Junior, meu orientador, cujas críticas e estímulos foram de grande valia ao longo de todas as etapas deste trabalho. Foi, em grande parte, o responsável pela abertura de horizontes, pelo mapeamento dos caminhos e a correção das rotas.

A Prof. Dra. Gilda Collet Bruna, e demais professores do curso de Pós-Graduação da Universidade Presbiteriana Mackenzie, cuja diversidade e qualidade dos ensinamentos ministrados propiciou condições para o aprimoramento do trabalho.

Ao Prof. Dr. Candido Malta Campos Filho, que, com visão analítica e precisa, me ajudou a compreender o exercício político como uma missão coletiva, e não uma aventura individual.

Ao Fábio da Pós-Graduação e demais funcionários do Mackenzie que, com atenção atenderam prontamente minhas solicitações.

A Jumara Bocatto e Marlene Franco, mais do que colegas de trabalho, grandes amigas e colaboradoras

No campo do urbano, a multiplicidade aponta para a busca de
i

RESUMO

Itapecerica da Serra fica a 33 km da cidade de São Paulo, em área de proteção ambiental. Tem sua origem no aldeamento jesuítico do século XVII. Suas características urbanas foram preservadas até a segunda metade do século XX, quando foi absorvido pelo processo de metropolização. Por consequência, o município passou por profundas transformações: ocupação irregular do solo, violência urbana, desemprego e um abrupto adensamento. Despreparado para o enfrentamento destes problemas, o município ficou, como tantos outros, dependente das outras esferas de governo para o encaminhamento de seus problemas. Esta condição pela qual passa o município de Itapecerica, não é exclusividade sua, é consequência histórica do modelo centralizador adotado pelo estado Português, por ocasião da sua colonização. Entender este modelo é entender um modelo primitivo de gestão sobre um território que, ao longo de séculos, foi se moldando conforme os interesses e a cultura dos governos centrais a que eram subordinados. No Brasil, o modelo português implantado se apoiou nos interesses da metrópole em colonizar e, sobretudo, em expandir sua riqueza. Assim, o município brasileiro foi e, de certa forma ainda é, um instrumento a serviço da manutenção do poder. Isso explica o porquê esse espaço, único ente federado composto por território, gente e governo, não é, nunca foi e não será, a curto prazo, um ente federado por completo, conforme consta na constituição de 1988. Portanto, os instrumentos de gestão criados nos últimos anos sob o discurso de estabelecimento de um novo paradigma para a administração pública, como a lei de responsabilidade fiscal e o estatuto da cidade, não são, de fato, instrumentos suficientemente poderosos para mudar a realidade de penúria em que vivem, principalmente, os municípios localizados nas regiões metropolitanas. Municípios estes que representam assentamentos da população mais pobre do país, satélites das grandes metrópoles, que se relacionam com estas num constante movimento de fluxos e contra fluxos, não tendo, porém, condições de reagir frente as demandas surgidas. Desta forma, o município brasileiro, parte mais fraca do federalismo, depende de outros entes para sua sobrevivência administrativa e política. É dependente de repasses financeiros que se concentram principalmente nas mãos do governo federal e fica também sujeito a questões políticas, uma vez que a priorização dos investimentos públicos tem como principal critério a sigla partidária, mais do que a real necessidade do município. Face a este modelo, concluímos que a baixa qualidade urbana das nossas cidades é resultante histórica desse processo de descentralização dependente. Como saída, voltamos a discutir a cidade como espaço democrático de participação coletiva, nos moldes da pólis grega de Aristóteles e Sócrates, que entendiam a participação da população nas decisões sobre os rumos da cidade como o principal instrumento de gestão na transformação da cidade. Para tanto, surgem experiências como o orçamento participativo, os comitês de bacias hidrográficas e os Planos Diretores de Bairros que, sem alterar o statusquo do federalismo, aproveitam-se da autonomia municipal conquistada na constituição de 1988 para buscar, com criatividade, os caminhos para uma gestão mais eficiente para nossas cidades.

Palavras – chave: Município. Gestão. Cidade. Participação. Democracia.

pdfMachine

Is a pdf writer that produces quality PDF files with ease!

Produce quality PDF files in seconds and preserve the integrity of your original documents. Compatible across nearly all Windows platforms, if you can print from a windows application you can use pdfMachine.

Get yours now!

ABSTRACT

Itapecerica da Serra is a county located 33 km from São Paulo within an environmental protection area. Its origin dates back to the XVII century, during the jesuitic settlement. Its urban characteristics were preserved until the second half of the XX century, when it was influenced by the process of metropolization, which was extended to most counties in Grande São Paulo. As a consequence, the county went through deep changes: the irregular occupation of the soil, the urban violence, the unemployment and the sudden growth of population, clear features of this process. Like many others, the county was not prepared to face these problems, so it became dependent of other government bodies for referring its problems. It is necessary to understand that the situation the county of Itapecerica is going through is not its own exclusivity, it is a historical consequence of the centralizing model established by the Portuguese state, when Brazil was settled. Understanding this model is learning about a primitive pattern of administration which, along the centuries, developed according to the interests and culture of the central governments to which they were subordinated. In Brazil, the Portuguese model that was implemented supported itself in the metropolis interests in settling and mainly expanding its wealth. This way, the Brazilian county is still an instrument working for the maintenance of power in a certain way. For this reason, it is possible to understand why this space, which is the only federate entity consisted of territory, people and government is not, has never been and will never be a complete federate entity in the short term, according to what has been established in the constitution of 1988. Therefore, the management instruments which have been created in the last years, such as the tax liability law and the city act, under the justification of establishing a new paradigm for the public administration, mainly for the county, are actually not instruments with enough power to change the reality of penury in which the counties, especially the ones located in the metropolitan areas, live. These are counties which shelter the most underprivileged population of the country. They are satellites of the great metropolis, which relate to those in a constant movement of flow and counterflow, having no condition to react before the new demands. This way, the Brazilian county, weakest part of the federalism, depend on other entities for its political and administrative survival. It is dependent on financial transfers which concentrate mainly in the hands of the federal government and is also subject to political matters, once the prioritizing of public investments main criteria is based on the party, rather than on the real necessity of the county. Taking this model into consideration, we can get to a conclusion that the low urban quality of our cities results historically from this dependent decentralization process. As a solution, we get back to discuss the city as a democratic area of full public participation, in the patterns of Aristotle and Socrates's Greek polis, which take the participation of the population in the decisions on the city routes as the main management instrument in the city transformation. In order to get there, experiences such as the participative budget, the Hydrographic Basin Committees and the Director Plan of Districts have appeared. These don't change the statusquo of the federalism, taking advantage of the county autonomy conquered in the constitution of 1988 to creatively search ways for a more effective administration of our cities.

Key-words: county, management, city, participation, democracy.

pdfMachine

Is a pdf writer that produces quality PDF files with ease!

Produce quality PDF files in seconds and preserve the integrity of your original documents. Compatible across nearly all Windows platforms, if you can print from a windows application you can use pdfMachine.

Get yours now!

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Mapa 1	Modelo de Ocupação Urbana Característica dos Aldeamentos Jesuíticos	48
Mapa 2	Divisão Territorial da Região Metropolitana de São Paulo	134
Mapa 3	Região Metropolitana de São Paulo – Uso e Ocupação do Solo	152
Mapa 4	Itapecerica da Serra – Centro Urbano	163
Mapa 5	Tendência de Expansão da Região Metropolitana de São Paulo	179
Mapa 6	Evolução da Mancha Urbana de Itapecerica da Serra	182
Mapa 7	Área de Proteção dos Mananciais	185
Mapa 8	Estrutura Urbana do Município de Itapecerica da Serra	191
Mapa 9	Distribuição da População Segundo Classes de Renda de Itapecerica da Serra	198
Mapa 10	Mapeamento de Carências em Infra-estrutura de Itapecerica da Serra	201
Mapa 11	Mancha Urbana da Região Metropolitana de São Paulo	226
Mapa 12	Plano Diretor Estratégico de Itapecerica da Serra	256
Mapa 13	Unidades Territoriais de Planejamento - Itapecerica da Serra	259
Mapa 14	Plano Diretor de Bairro (UTP-6) - Jd. Branca Flor – Itapecerica da Serra	264

LISTA DE QUADROS

Quadro 1	Número de Municípios no Brasil - século XVI	55
Quadro 2	Resumo da Legislação Federal sobre Regiões Metropolitanas	108
Quadro 3	Aldeamento de Itapecerica e o Desenvolvimento Demográfico	169
Quadro 4	Sistema de Gestão de Organização Regional – Quadro Comparativo	233

LISTA DE TABELAS

Tabela 1	Carga Tributaria sobre o PIB	77
Tabela 2	Receita Tributária	78
Tabela 3	Receita disponível sobre o PIB	79

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	15
Capítulo 1 A HISTÓRIA DO MUNICÍPIO COMO ORGANIZAÇÃO ESPACIAL DO TERRITÓRIO BRASILEIRO:	35
1.0 Muito Além de um Mero Pedaco de Terra	36
1.1 A Origem Histórica do Município	38
1.2 Primórdios da Divisão Territorial Brasileira	41
1.3 Obrigações Para Com a Terra e Seus Reflexos	43
1.4 Ocupação da Terra	47
1.5 Representatividade	49
1.6 Abre-se Um Novo Tempo	52
1.7 O Surgimento do Município	54
Capítulo 2 O MUNICÍPIO CONTEMPORÂNEO A PARTIR DA CONSTITUIÇÃO DE 1988:	61
2.0 Enfim, o Município	62
2.1 O Município Como Ente Federado	66
2.2 As Novas Atribuições do Município	71
2.3 Os Conflitos das Atribuições dos Entes Federados	73
Capítulo 3 REGIÕES METROPOLITANAS NO BRASIL:	85
3.0 A MetrÓpole	86
3.1 O Surgimento da MetrÓpole	89
3.2 Do Campo Para a Cidade	92
3.3 O Surgimento da Classe Média	96
3.4 A Constituição das Regiões Metropolitanas	100

3.5	Atribuições das Regiões Metropolitanas	108
3.6	Os Novos Tempos e a Reconfiguração das Metrôpoles	114
Capítulo 4 A REGIÃO METROPOLITANA DE SÃO PAULO:		124
4.0	A Formação da Grande São Paulo	125
4.1	Industrialização e Urbanização	127
4.2	Divisão Territorial	132
4.3	Economia e Desenvolvimento	138
4.4	Interação Metropolitana	142
4.5	O Crescimento Periférico de São Paulo	148
Capítulo 5 O MUNICÍPIO PERIFÉRICO - ITAPECERICA DA SERRA:		157
5.0	O Legado Português	158
5.1	Origem e Evolução Territorial	164
5.2	Ascensão e Decadência	176
5.3	Autonomia e Dependências	186
Capítulo 6 OS DESAFIOS DA REGIÃO METROPOLITANA DE SÃO PAULO E O MUNICÍPIO PERIFÉRICO:		203
6.0	Em Gestação os Desafios	204
6.1	Os Impactos da Globalização	209
6.2	Os Impactos da Globalização na Grande São Paulo	215
6.3	As Necessidades, As Dificuldades e As Complexidades da Gestão Metropolitana	225
6.4	O Município Coadjuvante no Contexto Metropolitano	234
Capítulo 7 A GESTÃO LOCAL E A PARTICIPAÇÃO POPULAR		242
7.0	Gestão Local e Participação Popular	243
7.1	Orçamento Participativo	244

7.2	Comitês de Bacias Hidrográficas	247
7.3	Plano Diretor de Bairro	248
7.4	Plano Diretor de Bairro: Itapecerica da Serra	253
Capítulo 8 CONSIDERAÇÕES FINAIS:		268
8.0	O Final do Trajeto	269
8.1	Surge o Federalismo	271
8.2	A Metropolização dos Municípios	274
8.3	Entes Federativos Comuns e Diferentes	277
8.4	Tempos Modernos e Novos Desafios: O Exemplo de Itapecerica	279
8.5	Controle Social: O Cidadão como Centro de Decisão	283
Referências Bibliográficas:		288

INTRODUÇÃO

O INÍCIO DE TUDO

O meu país não está na geografia, o meu país está no tempo. Meus contemporâneos fazem parte da minha nação.

CITAÇÃO DE UM ARTISTA CHILENO, MORTO EM 2003.

O município que, na grande maioria, é territorialmente constituído de áreas urbanas e rurais, tem papel fundamental para a consolidação de qualquer ação que vise um desenvolvimento sustentável e socialmente justo. Ele é muito mais que um território composto e administrado pelo prefeito, por vereadores e pelas demais autoridades e entidades que constituem o poder local: é um espaço que pulsa cotidianamente as contradições de uma sociedade desigual, reflexo histórico de ações que beneficiaram poucos, em detrimento de muitos.

Os conceitos demográficos e econômicos não servem para definir as cidades brasileiras, que são conceitos jurídico-políticos, que se aproximam da concepção das cidades como conjuntos de sistemas. O centro urbano no Brasil só adquire a categoria de cidade quando seu território se transforma em município... cidade, no Brasil, é um núcleo urbano qualificado por um conjunto de sistemas político-administrativos, econômico, não-agrícola, familiar e simbólico como sede do governo municipal, qualquer que seja sua população. A característica marcante da cidade, no Brasil, consiste no fato de ser um núcleo urbano, sede do governo municipal.¹

¹ SILVA, José Afonso da. **Direito Urbanístico Brasileiro**, 4ª edição, São Paulo: Editora Malheiros, 2006. p. 26.

Trata-se de um organismo vivo, dinâmico: um espaço de conflito, um
ambiente que, por sua vez, também é um espaço de conflito, o qual se
abriga a comunidade que sustenta a existência humana. O processo de
desenvolvimento de um município, que pressupõe o seu crescimento, depen

execução da peça orç

muito embora nela estejam se acumulando os efeitos mais dramáticos da crise social brasileira.

Ao estudarmos esta estrutura ambiental e urbana sob a ótica do município periférico, estaremos estudando a disjunção entre economia, sociedade e território, que caracteriza a nossa expansão periférica na economia capitalista.

Escolhemos Itapequerica da Serra como objeto de estudo, município periférico que encarna, no seu cotidiano, as dificuldades de um segmento territorial dependente e absorvido pelo processo de expansão urbana e econômica da metrópole paulistana. Sediada na porção sudoeste da região metropolitana da Grande São Paulo, a 33 km da capital, sua realidade evidencia os aspectos contraditórios do desenvolvimento local.²

Se, por um lado, o Governo do Estado admite a importância do município na preservação ambiental, principalmente dos mananciais que abastecem a represa do Guarapiranga, a promulgação da lei de proteção, em 1.976, por outro lado, controla o uso e ocupação do solo de forma absolutamente restritiva e não provê o município de captação e tratamento do esgotamento sanitário doméstico, nem sequer de uma contrapartida de ordem econômico-financeira que possibilite ações de desenvolvimento sustentável, como acontece, por exemplo, com os municípios de interesse turístico.³

Além disso, as transformações advindas da inserção do município no processo de metropolização fizeram com que Itapequerica se transformasse na periferia da periferia da cidade de São Paulo, acumulando, de forma ampliada, a dependência econômica e as desigualdades sociais do contexto metropolitano.

² **Diagnóstico Físico Ambiental** do Município de Itapequerica da Serra, Secretaria de Planejamento e Meio Ambiente do Município de Itapequerica, Itapequerica da Serra: 2003.

OBJETIVOS

O objetivo é entender a formação e a transformação do município brasileiro ao longo da história. Mostrar que seu surgimento e sua evolução, de forma geral, transcorreram com certa homogeneidade em todo o território nacional. Alguns surgiram por obra da Igreja Católica, outros, por interesses das elites em manter e/ou expandir seu raio de poder e influência.⁴

No Brasil, os municípios passaram por momentos de maior ou menor autonomia no direcionamento dos seus destinos, conforme os interesses políticos do poder central. Com o surgimento das metrópoles, principalmente a paulistana, obse

No momento em que se discute o papel do município no contexto federativo, o aumento das atribuições que se imputam ao poder local e os novos instrumentos criados para efetivar concretamente um sistema de planejamento municipal e regional, torna-se necessário que o enfoque do trabalho se direcione mais aos aspectos metropolitanos e atuais do que ao histórico.

Situaremos as dificuldades que não são apenas espaciais, mas também administrativas, socioeconômicas, geográficas e políticas com a contextualização no momento histórico pelo qual passamos. Evidentemente, esta visão não invalida os aspectos históricos do surgimento do modelo de município como gestão territorial, bem como de seu desenvolvimento. Assim poderemos demonstrar que a falência de nossos municípios e cidades é consequência dos processos de idas e vindas dos sistemas impostos pelos governos centrais, da forma de gestão e gerenciamento público e da falta de articulação e organização metropolitana.

O município é uma forma primitiva de gerenciamento de um determinado território e, nas regiões metropolitanas, não atende mais as condicionantes necessárias para o acompanhamento das transformações do meio urbano. Não há, efetivamente, um agente governamental que agregue os diversos interesses deste conglomerado.

A especulação de terras, favelas, pobreza e altas taxas de crimes e delinquência são efeitos colaterais desse processo de concentração urbana abrupta e desregulada que a administração pública não teve condições ou não quis enfrentar.⁵

A solidificação desta afirmação vem das conclusões de que o município é a única realidade política administrativa, pois possui território, povo e governo próprios.

Tanto o Estado, quanto a Federação são o somatório do território e da população dos municípios, o que equivale a dizer que a base estruturante do federalismo nacional é o município.

Cabe aqui levantar alguns pontos fundamentais que permitem uma reavaliação da forma e do conteúdo das discussões travadas até agora sobre a federação brasileira e o tratamento dispensado aos municípios, sobretudo aos que compõem as regiões metropolitanas.

Na realidade, parece-nos não existir vontade no fortalecimento da autonomia do município como ente federado. Certamente, representaria mudanças na correlação de forças o deslocamento do poder político e econômico, atualmente concentrados nas mãos dos governos estaduais e federal.

Por outro lado, a transferência das funções anteriormente desempenhadas pelos governos federal e estaduais, tais como educação e saúde, está levando os municípios a prepararem uma outra estrutura administrativa apropriada à responsabilidade ampliada das novas atribuições e adquirindo um novo papel na prestação dos serviços públicos à comunidade.⁶

Parece-nos indiscutível que também as funções agrícolas, de transportes e de segurança, deverão, gradativamente, ser deslocadas para o nível municipal, ampliando mais uma vez sua área de atuação.

Com essas alterações, o município deverá reverter a propalada imagem de incapacidade na gestão financeira dos recursos públicos, tão apregoada pelos defensores da concentração de poder junto aos governos federal e estadual. Porém, este quadro não se adapta à realidade dos municípios das regiões metropolitanas.

⁶ SEIXAS, Sérgio Gabriel, org.. **O município no século XXI** — Cenários e perspectivas. São Paulo:

Os 39 municípios da região metropolitana de São Paulo, que ocupam um território de 8.000 km², com uma população de 18 milhões de habitantes, formam uma rede complexa de relações agregadoras que estabelecem condições endógenas de dependências⁷.

Estudiosos argumentam a necessidade de estruturar as regiões metropolitanas através de um ente governamental. Esse ente teria a participação de todos os segmentos que compõem a região metropolitana, ou seja, municípios e Estado. A criação de um fundo abastecido pelo Estado e pelos municípios possibilitaria o financiamento das ações de caráter metropolitano⁸. A princípio, parece-nos um sistema adequado para organizar e equilibrar as ações de interesses comuns, porém, num sistema complexo como a região metropolitana de São Paulo, corremos o risco de criar uma nova instância burocrática, pesada, cara e ineficiente.

A despeito da complexidade da região metropolitana de São Paulo, não temos, no Brasil, a experiência e a cultura de tratar problemas regionais de forma compartilhada.

Segundo Sérgio de Azevedo⁹:

...a inexistência de uma consciência metropolitana em boa parte dos municípios que fazem parte dessas regiões. Prevalece ainda, entre muitos prefeitos e vereadores uma visão tradicional de cunho essencialmente local, que muitas vezes dificulta ou se opõe à visão regional.

⁷ **EMPLASA** - Empresa Metropolitana de Planejamento. Disponível em <www.emplasa.sp.gov.br>. Acesso em 1 de junho de 2005.

⁸ Ibid.

⁹ AZEVEDO, Sérgio de &. GUIA, Virginia Renó dos Mares. Reforma do Estado e Federalismo - Os Desafios da Governança Metropolitana. In RIBEIRO, Luiz César de Queiroz (org.). **O Futuro da Metrópole**: Desigualdades e Governabilidade. Fundação Rio de Janeiro: Perceus Abramo, 2000, pp.

JUSTIFICATIVA / RELEVÂNCIA

Ao analisarmos os dados demográficos do último censo realizado pelo IBGE¹⁰, notaremos que a região metropolitana de São Paulo foi a que mais cresceu no país. Este crescimento foi acompanhado pela estagnação do crescimento populacional do município de São Paulo.

O crescimento médio anual do município de São Paulo já foi de 3,37%, na década de 70, e ficou em 0,91%, nos anos 90. Este pequeno crescimento deve-se, entre outros, a migração de moradores de São Paulo para municípios vizinhos que fazem parte da região metropolitana.

Entre 1.991 e 1.996, 514 mil pessoas abandonaram São Paulo, 103 mil ao ano. Deste total, 440 mil deslocaram-se para os municípios da região metropolitana de São Paulo. A norte e a leste, foram municípios como Guarulhos e Itaquaquecetuba que atraíram maior número de migrantes; a oeste, municípios como Barueri e Santana do Parnaíba foram os que receberam a classe média paulistana fugindo da violência. A média estadual do crescimento demográfico foi de 1,16% ao ano. Nos municípios acima citados, o crescimento foi superior a 4% ao ano.

Itapequerica da Serra, nosso objeto de estudo, também localizada na região metropolitana de São Paulo, teve crescimento superior a 3%, com agravante de ter 100% de seu território sob a égide da Lei de Proteção dos Mananciais¹¹.

Na ultima década, a cada dois dias ocorria uma nova invasão nas áreas protegidas pela Lei de Mananciais na grande São Paulo. Estes dados demonstram que as cidades da região metropolitana, sobretudo aquelas em áreas de proteção, crescem de forma desordenada e abrupta.

Este crescimento desenvolve-se de duas formas:

¹⁰ IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Relatório dos Censos de 1970, 1980, 1991 e 2000.

¹¹

1. Através da cidade legal, a oficial, a que conhecemos, regida por leis, decretos e normas, fruto do planejamento urbano.
2. Sob a ótica da cidade marginal, a cidade ilegal, a oculta, que cresce à revelia do planejamento, na medida em que a população de baixa renda, devido ao aumento do custo de vida, é expulsa de áreas mais centrais, com melhores atributos urbanos. A miséria e a violência urbanas são claras manifestações que extravasam do confinamento da cidade ilegal que a elite procura esconder.¹²

É nessa realidade que os municípios metropolitanos se desenvolvem, sem condições de implementar, isoladamente, por suas próprias iniciativas, como acontece fora destes conglomerados, políticas públicas de organização sócio-econômicas que resultem em condições adequadas para a materialização das cidades.

Face ao exposto e à falta de um trabalho consistente que analise a Grande São Paulo sob a ótica dos municípios periféricos e não do município principal ou central, faz-se necessário a adoção de medidas que tenham um caráter diferenciado, visando o entendimento deste sistema que concentra população, riqueza e demanda social, influenciando na formação da opinião pública nacional e conectando-se com cidades globais mas que testemunha a continuidade dos processos de segregação que indicam traços de urbanização do padrão periférico. É um imenso patrimônio coletivo precariamente estudado e entendido.

PRESSUPOSTOS TEÓRICOS

Os pressupostos teóricos dar-se-ão através da análise crítica, com perfis ideológicos definidos por livros, textos e consultas a trabalhos que abordam o tema proposto de forma abrangente e multidisciplinar.

O trabalho será dividido em três segmentos:

- 1) O histórico, que abordará a formação da região metropolitana e do município em seus aspectos legais, territoriais e sociais.
- 2) O município contemporâneo, com suas novas atribuições estabelecidas a partir da constituição de 1.988.
- 3) O município no contexto metropolitano da Grande São Paulo.

Os pressupostos históricos se dividirão em três pontos: o legal, o territorial e o social:

- a) o legal, seguirá o conceito estabelecido pelo professor Raymundo Faoro que, em seu livro *Os Donos do Poder*¹³, chama de “estamento burocrático” a forma pela qual o Brasil foi governado desde a colônia, um estado burocrático, frustrando o desenvolvimento de uma nação independente. Este livro traça o perfil do município brasileiro por um período de seis séculos, partindo da origem do Estado português até a revolução de 30. Também se baseará no livro *Pequena História Territorial no Brasil: Sesmarias e Terras Devolutas*, do professor Ruy Cirne Lima¹⁴, no livro do professor Victor Nunes Leal¹⁵, publicado pela primeira vez em 1.949, *Coronelismo, Enxada e Voto*, que traça o histórico do regime representativo no Brasil a partir do município e no livro

¹³ FAORO, Raymundo. **Os donos do poder**. São Paulo: Editora Globo, Volume 1 e 2, 1991.

¹⁴ LIMA, Ruy Cirne. **Pequena História Territorial do Brasil**, Rio Grande do Sul: Ed. Sulina, 1954.

¹⁵

da professora Sandra Krieger, O Município na Constituição Federal de 1988¹⁶, além de textos dos professores José Afonso da Silva¹⁷ e Roberto Eros Grau¹⁸, possibilitando o entendimento do município contemporâneo. Portanto, completa-se a linha histórica temporal da trajetória deste modelo de administração, desde o seu surgimento, no século I antes de Cristo, até a sua atual condição.

- b) as bases conceituais referentes à formação territorial do município brasileiro serão estabelecidas pelos trabalhos do professor Murillo Marx, que constam em seus livros “A Cidade no Brasil Terra de Quem?”¹⁹ e “Nosso Chão do Sagrado ao Profano”²⁰; pelo livro do professor Pasquale Petrone, Aldeamento Paulista,²¹ e pelas obras da professora Dora Shellard Correa, O Aldeamento de Itapecerica - de fins do século XVII a 1828²² e O Município no Brasil (1532-1700)²³. Esses livros tratam da formação, da conformação, da transformação e da afirmação das cidades no Brasil, abordando São Paulo e, mais especificamente, Itapecerica da Serra, através da sua ocupação territorial e evolução urbana pela apropriação do solo a partir dos sistemas fundiários tradicionais.
- c) a base conceitual da formação social brasileira será estabelecida através dos trabalhos elaborados por Gilberto Freyre, em Sobrados e Mocambos²⁴; por

¹⁶ SILVA, Sandra Krieger Gonçalves. **O município na Constituição Federal de 1988**, São Paulo: Juarez de Oliveira, 2003.

¹⁷ SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**, 26ª edição, São Paulo: Editora Malheiros 2006 e **Direito Urbanístico Brasileiro**, 4ª edição, São Paulo: Editora Malheiros, 2006.

¹⁸ GRAU, Eros Roberto. **Direito Urbano, Regiões Metropolitanas, Solo Criado, Zoneamento, Controle Ambiental, Projeto de Lei de Desenvolvimento Urbano**. São Paulo, Ed. Revista dos Tribunais, 1983.

¹⁹ MARX, Murilo **Cidade no Brasil Terra de Quem?** São Paulo: Edusp/Nobel, 1991.

²⁰ MARX, Murilo. **Nosso Chão: do Sagrado ao Profano**. São Paulo: Edusp/Nobel, 1989.

²¹ PETRONE, Pasquale. **Aldeamento Paulista**, São Paulo: Edusp, 1995.

²² CORREA Dora Shellard. **O Aldeamento de Itapecerica, De fins do século XVII a 1828**, Prefeitura de Itapecerica da Serra, Itapecerica da Serra, 1999.

²³ ZENHA, Edmundo. **O Município no Brasil (1532-1700)**, São Paulo: Progresso, 1949.

Sérgio Buarque de Holanda, em *Raízes do Brasil*²⁵; por Caio Prado Jr., em *Formação do Brasil Contemporâneo*²⁶; por Celso Furtado, em *Dialética do Desenvolvimento*²⁷ e por Florestan Fernandes, em *Capitalismo Dependente e em Classes Sociais na América Latina*²⁸. Esses trabalhos estabelecerão um panorama das diversas visões da formação e constituição da sociedade brasileira contemporânea.

Os pressupostos teóricos relativos ao município contemporâneo, a partir 1.988, serão estabelecidos através dos trabalhos da professora Ana Maria Brasileiro²⁹, em seu livro *O Município como Sistema Político*, editado pela Fundação Getúlio Vargas; através do livro *O Município no Século XXI*,³⁰ editado em 1.999; e pela publicação organizada pelo professor Regis de Castro Andrade³¹, *Processo de Governo no Município e no Estado*, editado em 1.998. Trata-se de trabalhos que retratam a condição do município contemporâneo em seus aspectos administrativos, em seus papéis estruturantes no federalismo brasileiro, nem sempre reconhecidos, e que encaram esta situação como um processo inacabado, mas em consolidação. Os aspectos territoriais do município contemporâneo serão fundamentados pelo livro *Cidades Brasileiras: seu controle ou o caos*, do professor Candido Malta Campos Filho³²; pelo livro *Cidade de Muros*, da professora Teresa Caldeira³³; pelo livro

²⁵ HOLANDA, Sérgio Buarque, **Raízes do Brasil**, São Paulo: ed. Companhia das Letras, 26 edição, 2004.

²⁶ PRADO JUNIOR, Caio. **História Econômica do Brasil**. São Paulo: Brasiliense, 2004.

²⁷ FURTADO, Celso, **Dialética do Desenvolvimento, Diagnóstico da Crise Brasileira**, São Paulo: Fundo de Cultura, 1964.

²⁸ FERNANDES, Florestan. **Capitalismo Dependente e Classes Sociais na América Latina**. Rio de Janeiro: Zahar, 1975.

²⁹ BRASILEIRO, Ana Maria. **O Município como Sistema Político**, Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1973.

³⁰ SEIXAS, Sergio Gabriel (org.). **O município no século XXI — Cenários e perspectivas**. São Paulo: Cepam, 1999.

³¹ ANDRADE, Regis Castro. **Processo de Governo no Município e no Estado**. São Paulo: Ed. Edusp 1998.

³² CAMPOS, Cândido Malta Filho. **Cidades Brasileiras: seu controle ou o caos**, São Paulo: Ed. Nobel, 1989.

Cidade do Pensamento Único, da professora Otilia Arantes³⁴; por Espaço Intra-Urbano no Brasil, do professor Flavio Villaça³⁵ e pela professora Maria Ruth Amaral de Sampaio³⁶, através de sua tese de doutorado: Metropolização, Estado da Habitação Popular Paulistana, apresentada na Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo.

Os pressupostos teóricos sobre a região metropolitana de São Paulo serão estabelecidos através das informações obtidas na EMPLASA³⁷; através do livro “Metrópole na Periferia do Capitalismo”, da professora Ermínia Maricato³⁸; pelas publicações Dinâmicas Metropolitanas, organizadas pela Assembléia Legislativa de São Paulo, em 2002; por intermédio do professor Richard Morse³⁹, em Formação Histórica de São Paulo; pela professora Regina Meyer⁴⁰, em São Paulo Metrópole; por Juergen Richard Langenbuch, em A estrutura da grande São Paulo: estudo de geografia urbana⁴¹; por Manoel Castells, em Sociedade em Rede,⁴²; e através dos Livros do professor Bresser Pereira, Economia Brasileira, uma Introdução Crítica,⁴³ Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial.⁴⁴ Essas publicações partem do princípio de que uma região metropolitana é composta por unidades

³⁴ ARANTES, Otilia & Vainer & Maricato, Ermínia. **A Cidade do Pensamento Único**: Desmanchando Consensos, São Paulo: Ed.Vozes, 2000.

³⁵ VILLAÇA, Flávio, **Espaço Intra-Urbano no Brasil**, São Paulo: ed. Studio Nobel Ltda, 2001.

³⁶ SAMPAIO, Maria Ruth Amaral de. **Metropolização, Estado da Habitação Popular Paulistana**, São Paulo: Tese de Doutorado apresentada na Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo, FAU USP, 1972.

³⁷ **EMPLASA**, Empresa Metropolitana de Planejamento da Grande São Paulo, Secretaria de Planejamento do Estado de São Paulo. Disponível em <www.emplasa.sp.gov.br>. Acesso em 11 de janeiro de 2006.

³⁸ MARICATO, Ermínia, **Metrópole na Periferia do Capitalismo**, São Paulo: Ed. Hucitec, 1996, São Paulo.

³⁹ MORSE, Richard M. **Formação Histórica de São Paulo**, São Paulo: ed. Difusão Européia do Livro, 1970.

⁴⁰ MEYER, Regina Maria Prosperi & GROSTEIN, Marta Dora, **São Paulo Metropole**, São Paulo: Edusp 2004.

⁴¹ LANGENBUCH, Juergen Richard, **A Estruturação da Grande São Paulo: estudo de geografia urbana**, Rio de Janeiro: BGE, 1971.

⁴² CASTELLS, Manoel. **A Sociedade em Rede**, São Paulo: Paz e Terra, 1999.

⁴³ PEREIRA, Luiz Bresser. **Economia Brasileira, uma Introdução Crítica**, São Paulo: Ed. Brasileira, 1986.

⁴⁴ PEREIRA, Luiz Bresser. **Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial**, Rio de Janeiro:

administrativas autônomas, municípios que possuem problemas urbanos comuns. Entender este processo é entender a dinâmica da produção do espaço urbano nos municípios num sistema de fluxos e não apenas no aspecto físico-territorial.

METODOLOGIA

O trabalho sugere análise específica entre caso real e hipótese, modelo e teoria.

A metodologia a ser empregada fundamenta-se em levantamentos sobre a história do município brasileiro, sua origem, suas transformações ao longo do tempo e sua condição atual. O enfoque referencial da condição atual dos municípios se restringirá à região metropolitana de São Paulo.

Buscaremos informações da condição estratégica e da contribuição na formação da região metropolitana de São Paulo e do município de Itapeverica da Serra, município este que, não sendo o principal ator deste processo, mas coadjuvante, por estar nesta condição, sofre as benesses e os danos.

O trabalho representativo de um estudo de caso deve ser desenvolvido a partir da análise de uma determinada organização. Nesse contexto, a escolha e classificação dos métodos de pesquisa dar-se-ão através de diferentes métodos e de suas respectivas técnicas, tais como os métodos dedutivos, pesquisas exploratória, descritiva e teórica.

Fontes de Informação:

- 1) Embasamento teórico, com objetivo de aprofundar ou mesmo desenvolver conceitos relativos ao marco teórico conceitual, usando o estabelecimento concreto de uma linha de desenvolvimento do trabalho.

Emenda – pesquisa bibliográfica e leitura de livros, publicações e trabalhos técnicos pertinentes à questão.

- 2) Investigação em Universidades, Arquivos da Cúria e Bibliotecas, com objetivo de coletar informações da origem do território objeto de estudo.

Emenda – levantamento de dados relativos à expansão urbana de uso e ocupação do solo e dos aspectos físicos territoriais nos municípios de Itapequerica da Serra, no município de São Paulo e na grande São Paulo.

- 3) Secretarias estaduais de Meio Ambiente, Habitação e Planejamento, EMPLASA⁴⁵, CDHU⁴⁶, CETESB⁴⁷, CONDENFHAT⁴⁸, Prefeituras, IBGE⁴⁹, SEADE⁵⁰ e CEPAM⁵¹.

Emenda – levantamento de dados sócio-econômicos, culturais e demográficos.

- 4) Congresso Nacional, Assembléia Legislativa e Câmaras Municipais.

Emenda – propostas alternativas para embasamento de novos Dispositivos de uso e ocupação do solo e preservação Ambiental. Levantamento de toda legislação estadual e municipal pertinente ao trabalho desenvolvido, ou seja, leis, decretos, portarias e resoluções.

Sendo assim, o capítulo 1, intitulado A História do Município como Organização Espacial do Território, mostra que o município, desde sua origem, no século I a.C., é um instrumento de gestão local com relativa autonomia, mas a serviço das classes dominantes. Tal modelo inovador foi, ao longo do tempo, aprimorado e adaptado de acordo com os interesses hegemônicos. Aponta, ainda,

⁴⁵ **EMPLASA** - Empresa Metropolitana de Planejamento da Grande São Paulo.

⁴⁶ **CDHU** - Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano.

⁴⁷ **CETESB** - Companhia de Tecnologia em Saneamento Ambiental.

⁴⁸ **CONDENFHAT** - Conselho de Defesa do Patrimônio Histórico, Arqueológico, Artístico e Turístico do Estado de São Paulo.

⁴⁹ **IBGE** - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística.

⁵⁰ **SEADE** - Fundação Sistema Estadual de Análise de Dados.

⁵¹

que a instituição município sempre foi encarada mais como um instrumento político do que administrativo. Essa condicionante do poder local, resquício de uma sociedade colonial, é encarnada na figura do coronel⁵² que controla esse território com mãos de ferro, instituindo o voto de cabresto, mantendo-se no poder de forma direta ou indireta através de seus apadrinhados.

O capítulo 2 trata do período em que o município é reconhecido como ente federado e, portanto, como uma instituição política, mas também administrativa, com direitos e deveres, submetido a regras e obrigações. O município assume, de fato e de direito, os ditames da administração local. Dessa forma, educação, saúde, ação social e segurança começam a fazer parte de uma agenda municipal, com a responsabilidade compartilhada com outras esferas governamentais.

Fenômeno moderno da sociedade industrializada, a região metropolitana transformou os centros urbanos em grandes aglomerados de fábricas e escritórios permeados pelo comércio e por habitações espremidas e, em grande parte, precárias. O histórico desse fenômeno contemporâneo é apresentado no capítulo 3, o qual aponta que, no Brasil, a região metropolitana se formou devido a uma ocupação desordenada do solo urbano, ampliando as carências de habitação, emprego, transporte e saneamento básico, provocando desagregação social, degradação ambiental e, sobretudo, abrupto adensamento populacional.

Na sequência, o capítulo 4, aborda a formação da região metropolitana de São Paulo. A partir da recomposição da história da cidade de São Paulo e da sua transformação ao longo dos anos, que a tornou uma das maiores metrópoles do

⁵² A figura do coronel surgiu com a criação da Guarda Nacional, em 1831, para substituir as milícias e ordenanças do período colonial. Hierarquicamente, a patente de coronel correspondia a um comando municipal ou regional. Essa graça, recebida como condecoração, viabilizava-se por méritos efetivos, ou era adquirida via doativos. Representava, efetivamente, um prestígio social, sobretudo numa sociedade hierarquizada sobre as bases do escravismo e do latifúndio. (NUNES LEAL, Victor.

mundo, com uma série de problemas que precisam ser enfrentados, menciona-se a dinâmica própria de crescimento que extrapolou seus limites territoriais. Essa expansão da capital paulista dita o ritmo de desenvolvimento dos chamados municípios periféricos, estabelecendo uma relação de dependência entre as cidades e a metrópole paulistana.

Sob o título O Município Periférico: Itapequerica da Serra, o capítulo 5 traz uma análise do objeto de estudo da pesquisa. Para tanto, são apresentados os conflitos, as relações e as conseqüências do município inserido no contexto metropolitano paulista. Com uma área de 151 quilômetros quadrados e localizado a sudoeste de São Paulo, o município de Itapequerica da Serra é influenciado pelo crescimento da megalópole paulistana, tornando-se parte de sua estrutura social, urbana e econômica.

Os desafios impostos aos municípios periféricos que compõem uma região metropolitana como São Paulo são destacados no capítulo 6. A compreensão dessa região como cidade global e o fortalecimento da esfera local à medida que avança a globalização, são elementos de análise apresentados nesse capítulo.

Desta forma, cabe ao capítulo 7 apresentar algumas iniciativas exitosas que apontam novos caminhos para a administração local. Essas experiências são sedimentadas na participação popular, sem que esta seja transformada em panacéia para o equacionamento de todos os problemas relacionados à gestão pública. A descentralização do processo decisório se estabelece dentro da autonomia constitucional de cada ente federado, portanto, em conformidade com a lei, o que assegura condições para uma mudança da cultura político administrativa brasileira.

O processo da descentralização dependente instituído na Constituição de 1988 é, antes de tudo, a reprodução moderna de um processo histórico de

amarrações políticas, principalmente nos municípios que compõem as regiões metropolitanas, concentradores da riqueza, mas também concentradores maiores da miséri

pdfMachine

Is a pdf writer that produces quality PDF files with ease!

Produce quality PDF files in seconds and preserve the integrity of your original documents. Compatible across nearly all Windows platforms, if you can print from a windows application you can use pdfMachine.

Get yours now!

CAPÍTULO 1

A HISTÓRIA DO MUNICÍPIO COMO ORGANIZAÇÃO ESPACIAL DO TERRITÓRIO

pdfMachine

Is a pdf writer that produces quality PDF files with ease!

Produce quality PDF files in seconds and preserve the integrity of your original documents. Compatible across nearly all Windows platforms, if you can print from a windows application you can use pdfMachine.

Get yours now!

1. MUITO ALÉM DE UM MERO PEDAÇO DE TERRA

O município é a subdivisão político-administrativa de um país, com funções próprias de governo local. Tem como referência de sua jurisdição uma circunscrição territorial com a população. Como alicerce da nação, ele representa a base do desenvolvimento. “É nesse território que se estabelecem as oportunidades de trabalho e de lazer, a difusão da educação e da cultura, o exercício mais imediato da cidadania.”⁵³

Temos um histórico administrativo centralizador no Brasil, que vem desde a época colonial. Isso decorre do fato de Portugal não ter sofrido as influências do feudalismo⁵⁴, pois sempre se caracterizou por ser um país unitário, diferentemente das demais nações da Europa, que foram divididas em feudos. Apesar da diferença de dimensões territoriais, Portugal, como estado unitário, transferiu ao Brasil a noção de estado centralizador, configurando-se como uma federação artificial.⁵⁵ Criaram-se em primeiro lugar as capitanias hereditárias, que foram distribuídas entre os donatários⁵⁶, forma de posse que representou uma colonização predatória,

⁵³ COVAS, Mário. Apresentação. in: SEIXAS, Sérgio Gabriel (org.). **O município no século XXI — Cenários e perspectivas**. São Paulo: Cepam, 1999, p. 3.

⁵⁴ Originário da decadência enfrentada pelo Império Romano associado às invasões bárbaras, o feudalismo foi o sistema característico da Idade Média. Baseava-se na escravidão, na descentralização do poder político e na sociedade estamental, dividida em nobreza (guerreiros), clero e servos. A fonte de poder era representada pela posse de terras, com destaque para a relação suserano-vassalo: aliança militar da nobreza que servia como limitação do poder real medieval. “Dessa forma, essa relação se enriqueceu e se transformou: para ter fideles nas diversas regiões, para enraizá-los na terra, o rei concedia em benefício ao seu vassalo uma porção de terra tirada originariamente dos bens do fisco ou das Igrejas, território concedido, não como propriedade, mas como precarium (isto é, ad nutum regis, através de um instrumento patrimonial unilateral e concessão graciosa revogável a qualquer momento), de cuja exploração agrícola o vassus tinha que tirar os meios para se manter, armar-se e zelar pelos interesses do soberano na região circunstante.” BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola & PASQUINO, Gianfranco. **Dicionário de Política**. Volume 1. 5ª edição. Brasília: Editora Universidade de Brasília/São Paulo: Imprensa Oficial do Estado, 2000, p.491.

⁵⁵ KRELL, Andreas Joachim. **O município no Brasil e na Alemanha**. São Paulo: Konrad Adenauer Stiftung, 2003, p.31.

⁵⁶ As capitanias hereditárias foram a maior unidade administrativa ligadas à coroa portuguesa. O

extrativa, e não uma federação de estados independentes, como no caso dos Estados Unidos. Até a independência brasileira, em 1822, o município era o instrumento de penetração no território, sem nunca deixar de ser uma afirmação da soberania da coroa portuguesa.

Foram os municípios os verdadeiros detentores do poder de ordenação física e de decisão política do território nacional. Na prática, os governos locais, as câmaras municipais, nessa época, exerciam também funções que, formalmente, eram da competência dos entes estatais superiores, das 12 capitanias hereditárias. Dentro do vasto território da colônia, com sua baixíssima densidade demográfica, encontravam-se as fazendas de produção agropecuária, as plantações de cana-de-açúcar e café. Eram estes os verdadeiros centros da vida diária da maior parte da população brasileira da época. Nesse contexto, o município já se consagrava como pequenas cidades, dotadas de centros comerciais e sede do governo local, com uma enorme dimensão territorial e dificuldades de comunicação e de transporte.⁵⁷

O poder político concentrava-se nas mãos das autoridades locais. Essa foi uma das razões pelas quais D. Pedro I, em 1824, fez questão de promulgar a primeira constituição brasileira⁵⁸, com conseqüente aprovação solene pelas câmaras municipais. Portanto, a base do município brasileiro, ao contrário do ocorrido na Europa, foi a propriedade rural. Esse histórico trouxe conseqüências diretas ao modelo instituído no Brasil, em que, durante muito tempo, os municípios foram os únicos e naturais detentores da autoridade e do poder estatal.

Mesmo com os avanços conseguidos na Constituição de 1988, estamos ainda distantes de um modelo descentralizador político, econômico e social que possa

Tratava-se de uma doação promovida pela coroa portuguesa às pessoas que pudessem cuidar da terra. As capitanias eram indivisíveis, inalienáveis (não podiam ser transferidas para terceiros) e hereditárias (transmitida por herança ao filho varão mais velho, não podendo ser dividida entre os demais herdeiros). Donatário era a denominação dada ao responsável pela capitania. Na verdade, o donatário não recebia a terra, mas sim o direito ao usufruto da mesma.

⁵⁷ CAMPAGNONE, Marco Camargo. Gerente Municipal: um Profissional da Gestão Local. in: SEIXAS, Sérgio Gabriel - org. **O município no século XXI** — Cenários e perspectivas. São Paulo: Cepam, 1999, p.32.

⁵⁸ A Constituição de 1824, outorgada por D. Pedro I, criou o poder moderador, pelo qual o imperador tinha o direito de intervir sempre que houvesse conflitos entre os demais poderes. A constituição foi resultado direto do primeiro golpe de estado do Brasil independente, ocasionado pela dissolução da assembléia constituinte pelo imperador. A assembléia havia apresentado um projeto de constituição apelidado de Constituição da Mandioca, que limitava os poderes de D. Pedro I e consagrava todas as

efetivamente instituir a autonomia municipal na busca do desenvolvimento. Como território histórico e social formado por uma superestrutura produtiva, em cujo interior atuam as forças que regem a sua dinâmica e definem a sua configuração, o município é um espaço que se traduz numa realidade multiforme: é o público e o privado, o governo e a sociedade civil. Segundo Ane e (0Tj500TDS10TD(0Tj59TD(u)Tj 5

romanos avançaram na descentralização administrativa e outorgaram a algumas cidade do Império o poder de se auto-governar.⁶⁰

Na República Romana, os municípios se caracterizavam por agrupações de famílias, reunidas em uma circunscrição territorial, que gozavam do direito de cidadania, tendo, em troca, a obrigação de pagar à Roma certos tributos e de servirem a seus exércitos.⁶¹

Nessas cidades, os homens livres⁶² votavam e elegiam seu governo, com jurisdição sobre um território delimitado, podendo decidir sobre assuntos de interesse local. Os responsáveis pela administração dos municípios eram um grupo de dois a quatro magistrados, que se incumbiam de preservar a ordem e a justiça. Eram auxiliados por um grupo de magistrados inferiores, denominados edis, que eram plebeus encarregados dos serviços administrativos. A função de autoridade policial, criada em 494 a.C., também era exercida por esses edis. Em troca, deviam submissão ao poder de Roma, pagando tributos e recrutando soldados para seus exércitos.

De fato, era atribuída uma relativa autonomia às comunidades locais e alguns direitos de cidadania romana, relativos ao campo do direito comercial e do direito familiar, que eram estendidos às suas populações. Esse modelo político-administrativo foi implantado na Itália e estendido às suas províncias da Grécia, Gália e Península Ibérica. Aos poucos, a forma inicial sofreu modificações, sob influência de culturas que sucederam a hegemonia romana. Após a invasão dos

⁶⁰ SILVA, Krieger Gonçalves. **O município na constituição federal de 1988**. São Paulo: Editora Juarez de Oliveira, 2003, p.30.

⁶¹ FERREIRA, Wolgran Junqueira. **O município à luz da constituição de 1988**. 2ª edição. São Paulo: Edipro, 1995, p.12.

⁶² Os homens livres representavam uma das classes sociais de Roma. Não estudavam nem exerciam uma profissão. O homem livre estava associado ao ócio que, então, era sinônimo de dedicação aos exercícios físicos, à música, gramática, retórica, aritmética, leitura e escrita. Para saber mais, sugerimos ver JAEGER, Werner. **Paidéia — A formação do homem grego**. São Paulo: Martins

bárbaros, as cidades do Império Romano, ainda preservaram algumas normas e estruturas, mesmo após a implantação do feudalismo, no século XI.⁶³

Na França, as comunas revestiam-se de certa autonomia, declarada pelas cartas comunais concedidas pelos reis, como a de Noyon, em 1098 e a de Amiens, em 1113. Com o declínio do poder feudal, a autonomia e a liberdade das comunas foram retiradas, na tentativa infrutífera de manutenção daquele regime. A monarquia francesa, na intenção de manter o poder das pequenas unidades, acabou por preparar a unidade que foi perseguida pela Revolução de 1789.⁶⁴

Na França napoleônica, o município foi utilizado como instrumento militar. Servia tanto de posto avançado de defesa à cidade de Paris, como de base de apoio para o abastecimento do exército francês. A distância entre os municípios era exatamente a de uma viagem de um dia a cavalo. Assim, formava-se uma rede de cidades com possibilidade de se articular de forma rápida, em períodos de guerra. Na Idade Média, o municipalismo renasce também na Itália. Entre os anos 1000 e 1034, Nápoles, Amalfi e Benevento tiveram sua autonomia urbana reconhecida.⁶⁵

A monarquia portuguesa, instalada em Lisboa em 1147 por Afonso Henriques, diante da necessidade de estabelecer os limites de seus domínios, organizar a sociedade e obter uma fonte de recurso para a manutenção de seu poder, seguiu a mesma trilha de Júlio César, um milênio antes, em Roma, fortalecendo a instituição municipal. Na Península Ibérica, os municípios foram base estrutural decisiva para a expulsão dos mouros. A estrutura e forma de organização do município português foram adotadas *ipsis litteris* na colônia recém-descoberta, que recebera o nome de Brasil.⁶⁶

Logo após descoberto o continente americano, por volta de 1494, em La Isabela, atual território da República Dominicana, Cristóvão Colombo fundou os

⁶³ SILVA, Krieger Gonçalves. **O município na constituição federal de 1988**, op.cit., p.31.

⁶⁴ Ibid., p.31. Sobre as comunas, tratavam-se de "(...) associação de comerciantes e pequenos empresários que, não necessitando de prover à sua defesa, garantida pelo poder dinástico e senhorial, se sente obrigada a adotar normas de conduta comercial, de tutela jurisdicional, de mútua ajuda, de culto comum. Trata-se também neste caso de uma associação horizontal, aberta, automodificante, em contraste com o rígido regime hierárquico vertical estabelecido até então pela estrutura agrário-feudal predominante." BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola & PASQUINO, Gianfranco. **Dicionário de Política**. Volume 1. 5ª edição. Brasília: Editora Universidade de Brasília/São Paulo: Imprensa Oficial do Estado, 2000, p.199.

⁶⁵ BATISTA, Sinoel. **Alguns conceitos para entender o município**, 2001. Disponível em : <<http://www.oficinamunicipal.org.br>> .acesso 23 jun.2006.

municípios de Villa Capara (Porto Rico), em 1509; Baracoa (Cuba), em 1511, Vera Cruz (México), em 1519; e outros. Eram

consequência disso, as primeiras divisões estabelecidas surgem no modelo das capitanias hereditárias.

Estipulados virtualmente o fundo e as laterais, essas concessões vão abstratamente delinear-se em determinadas latitudes, a partir do fracionamento em quinhões variá

hereditariamente. Com o poder de conceder terras, introduzia-se, de acordo com a tradição e legis

Por isso, as famílias e agregados se desdobravam em esforços para ocupar e desbravar essas áreas de forma a atender tais exigências, o que demandava grandes investimentos. Ainda assim, caso o governo entendesse que as condições estabelecidas não estavam sendo atendidas, reservava-se o direito de transferir as terras a outros interessados que cumprissem os interesses da Coroa.⁷⁵

Com o tempo, a transmissão das terras numa determinada região ou em um outro ciclo de economia acabou por determinar uma re-divisão ou subdivisão, acentuando o parcelamento das terras, multiplicando em escala menor esse tipo de ocupação do terreno, de divisa das glebas originárias e das possibilidades de acesso às águas. Passou a ser comum a cessão de uma porção de terra, por um senhor ou por vários vizinhos, para servir de moradia e meio de subsistência a quem desejasse morar de forma agregada, dedicando-se a determinadas atividades, trabalho ou troca.

Eventualmente, os grandes concessionários desfaziam-se de pequena parte de terra em prol dos que não a possuíam, valendo-se de sua instalação gregária próxima, produtiva e consumidora, uma verdadeira ponte entre o mundo rural e o urbano. Assim, passaram a desabrochar pequenas povoações, alterando a paisagem e o meio social. Quanto aos patrimônios, podiam ser religiosos ou leigos⁷⁶; estes últimos mostraram grande relevância nos dois últimos séculos, a partir, porém, de outro quadro imobiliário. O patrimônio religioso representou, desde seus primórdios, grande importância para nosso processo de urbanização. Como exemplo, podemos citar a obtenção de licença para a construção de capela que, por exigência do arcebispo da Bahia, não podia ser edificada em local deserto, nem despovoado. O patrimônio era erguido em nome de um santo padroeiro – o seu

⁷⁵ MARX, Murillo. **Cidade no Brasil** — Em que termos? op. cit., p. 35.

⁷⁶ Chama-se patrimônio leigo aquele que não é clérigo, ou seja, que pertence ao povo cristão e não à

orago. Era administrado por entidade autorizada pela Igreja e ficava sob controle de autoridades judiciais. A manutenção dessas capelas era assegurada por doações.⁷⁷

As condições necessárias à construção do templo, sua manutenção e reparo, equipamento litúrgico e funcionamento efetivo eram fornecidos em troca de atenções especiais aos fundadores do patrimônio, em termos espirituais, como, por exemplo, missas após a morte. Além do templo, o patrimônio constituía-se de um espaço externo, um pátio e um largo da igreja ou capela, seu adro. O arcebispado considerava o uso de suas rendas, mas nada dizia sobre a disposição e o tamanho dos terrenos eventualmente aforados. Não eram cobrados impostos desses patrimônios. Controlava-se as quantidades nascentes de territórios e os bens e obras pias (filantrópicas). O reino traçava as diretrizes a respeito das condições e constituições que geriam as capelas e estipulava os setores e as autoridades responsáveis por sua fiscalização.⁷⁸

A população, reunida para tratar de sua subsistência comum, fosse pelo plantio, artesanato ou troca, amparada pela assistência espiritual ainda que muito esporádica oferecida pela capela e estimulada por todos aqueles que de longe acorriam, podia obter concessões de gleba do templo do santo através do aforamento⁷⁹ ou da simples doação. Estes, não apenas representava

Vários depoimentos sobre esse período ressaltam o aspecto rural dos nossos povoados de acanhado porte, singelas construções, despontando em locais pouco adensados, ao longo de algum caminho ou em torno de um pequeno templo. A concentração de pessoas se dava não em torno da sede de uma grande gleba, mas em volta de alguma capela. Esse crescimento em torno do patrimônio religioso acabou por representar um mecanismo cívico de expansão da localidade e um instrumento social de obtenção de um lugar para coabitar.

Em 13 de janeiro de 1750, com a assinatura do tratado de Madri, pelos reis D. João V, de Portugal, e D. Fernando VI, da Espanha, fica revogado o tratado de Tordesilhas, que, na prática, mostrou-se inconseqüente. Com isso, as duas coroas firmam um compromisso de pôr fim às disputas territoriais. Fica, então, estabelecida a troca da colônia de Sacramento (Uruguai), fundada por Portugal em território espanhol, pela garantia do direito à livre navegação no Rio Prata pelo território dos Sete Povos das Missões, atual Rio Grande do Sul. Com a exclusividade da navegação no Rio da Prata, a Espanha consagrou o princípio do Uti-Possidetis – quem tem a posse, tem o domínio.

Quanto a Portugal, havia uma rede urbana no território brasileiro implantada pela coroa portuguesa que, apesar das distâncias territoriais e das dificuldades de comunicação, se articulavam, consolidando efetivamente o Brasil como um território português. Fato esse que, para a coroa portuguesa, diluía a importância da navegação do Rio da Prata como instrumento de ocupação e intercâmbio comercial. Desta forma, o tratado de Madri vem consolidar definitivamente o território português ocupado além dos limites do tratado de Tordesilhas, que dividia o leste do Brasil para Portugal e o oeste para a Espanha.

1.4. OCUPAÇÃO DA TERRA

O aforamento de pequenas porções de terra ao longo de caminhos ou servidões surgidas, segundo possibilidades do terreno ou de movimentos econômicos, configurou, ao lado dos templos, um primeiro tipo de ocupação, decisivo como forma de assentamento inicial, e que perdurou por muito tempo.

Os chamados senhores da terra, que eram concessionários de imensas extensões territoriais de uma confraria gerida pelo próprio rei, abriam mão de pequena porção de seus domínios para algum santo. Eles também repassavam pequenas parcelas a eventuais interessados para se instalar e produzir, com o objetivo de vender seus produtos para as redondezas, trabalhando em parceria ou temporariamente para algum fazendeiro, produzindo artefatos passíveis de troca ou comercialização. Estes arrendatários, além de constituir uma reserva de mão-de-obra, representava também outras necessidades de consumo.

A monocultura normalmente produzia para subsistência da sesmaria, dos seus familiares, agregados e escravos. Havia, portanto, interesse em gente que produzisse, fornecesse e constituísse, eventualmente, algum tipo de mercado. Os beneficiários das doações de terras feitas aos santos tinham possibilidade de conseguir um terreno para construir e plantar, além da segurança de outros coabitantes e do respaldo oferecido pela capela. As normas gerais do clero não teciam recomendações a respeito do uso e ocupação do solo, mas exigiam que a capela ocupasse o ponto mais alto do lugarejo⁸⁰.



pdfMachine

Is a pdf writer that produces quality PDF files with ease!

Produce quality PDF files in seconds and preserve the integrity of your original documents. Compatible across nearly all Windows platforms, if you can print from a windows application you can use pdfMachine.

Get yours now!

1.5. REPRESENTATIVIDADE

Algumas normas presentes nos códigos lusitanos são importantes para definição posterior da ordem urbanística brasileira. Estão basicamente presentes em três temáticas: no sistema de representação indireta do povo no governo municipal através das câmaras de vereadores ou as fábricas que administravam as capelas; na definição do regime de propriedade urbana através do sistema sesmarial e numa primeira formulação dos direitos de vizinhança.

A gestão urbana local, através da eleição direta de vereadores, foi definida pelo Código Afonsino⁸¹, que tomou como modelo a forma de administração da cidade de Santarém Ávila de Saramanca, generalizando os procedimentos para a totalidade dos municípios portugueses. Desta forma, as câmaras municipais desenvolveram um papel histórico, sendo palco para um desenvolvimento

Posteriormente, a Lei de 1^o. de outubro de 1828 que regulamentava as funções, a forma e o funcionamento das câmaras municipais no Império, veio ainda acrescentar a exigência de, no mínimo, dois anos de domicílio aos postulantes ao cargo de vereador.⁸³

Com o advento da República e a Constituição de 1891, os intendentess⁸⁴, antes escolhidos que eram escolhidos pelo governo provincial, passaram a ser eleitos pela Câmara, entre os próprios vereadores. A Lei Orgânica do Município⁸⁵, aprovada pela Assembléia Legislativa de São Paulo, em 1821, autorizou as cidades a cobrarem impostos, estabelecendo receita própria. Em 1898, foi criado o cargo de prefeito municipal. Durante toda a República Velha (1891-1930), as municipalidades tiveram considerável autonomia, enquanto corpos administrativos.

As cidades eram responsáveis por todos os trabalhos nas estradas, pela manutenção e limpeza dos espaços públicos, pela construção e inspeção da infraestrutura (água, esgoto e iluminação), pela regulamentação do uso da terra e pelo trânsito, regras essas conhecidas como códigos de postura. Respondiam também pelo controle dos mercados e pela inspeção das atividades econômicas. No entanto, até a Constituição de 1932, quando a municipalidade inicia a coleta do imposto predial e territorial urbano (IPTU), sua receita não propiciava autonomia financeira, sendo dependente do governo estadual para grandes investimentos.

Uma vez construída a vila, a Câmara Municipal detinha o poder de doar ou retirar terras. Assim, ou seja, cabia à municipalidade a concessão de terras, a partir do rocio, ou seja, de um imposto pelo uso da terra. Em 1822, com a Independência, foi extinto o regime de sesmarias, iniciando-se um período de amplo apossamento

⁸³ FAORO, Raymundo. **Os donos do poder**. Volume 1. São Paulo: Editora Globo, 1991, p.323.

⁸⁴ O intendente era responsável pela aplicação da legislação, além de zelar pelos interesses da coroa portuguesa.

⁸⁵ A Lei Orgânica do Município é uma constituição municipal, que determina a organização dos

de terras, vigorando o que alguns juristas chamam de “regime de posse de terras devolutas”, transformando em costume jurídico oficial uma prática amplamente difundida. É difícil avaliar quantitativamente o que representou a posse em relação à propriedade sesmarial, ao aforamento ou à data⁸⁶, concedidas pelos representantes da Coroa, não formalmente adquirida pelo ocupante, durante o período colonial. De 1827 a 1850, data da promulgação da lei de terra, a ocupação pura e simples é transformada em régia⁸⁷. O ponto importante não é a relação quantitativa das duas formas de apropriação. O que define os termos do desenvolvimento urbano no Brasil é a existência de padrão dual de ordens, em permanente tensão.

A história do uso da terra urbana é a história da apropriação do espaço por meio tanto da ocupação real quanto da propriedade legal. Duas questões podem ser apontadas aqui: a raiz da noção de que o direito à terra está diretamente ligado à sua efetiva utilização, remontando à própria ordem jurídica portuguesa, e a convivência entre um sistema oficial de concessão e um registro de terras virtual, acessível a povos com a realidade do apossamento informal. Essa contradição não representa problemas ou fonte de conflito até 1850⁸⁸, sendo, desde então, um elemento de tensão urbana que perdura até nossos dias. É a partir da libertação dos escravos que a terra se torna o bem de maior valor para o homem. Antes, esse bem era o próprio escravo, utilizado para aferir a riqueza de cada senhor. Com a Lei Áurea, a terra passa a ter outra conotação econômica e social, para medir a riqueza de uma pessoa:

Dispõe sobre as terras devolutas do Império e acerca das que são possuídas por títulos de sesmaria, sem preenchimento das condições

⁸⁶ Sesmaria é o lote de terra inculta que os reis de Portugal cediam a quem se dispusesse a cultivar. O aforamento confere à pessoa o pleno gozo do imóvel, mediante a obrigação de não o deteriorar. Já a data representa a porção ou faixa de terra que mede 20m a 22m por 40m a 44m.

⁸⁷ Por régia entende-se o que se refere ou o que é atribuição do rei ou da rainha.

⁸⁸ Em 1850 é decretada, no Brasil, a Lei Eusébio de Queirós, que proibia o tráfico de escravos. Com isso, a mão-de-obra escrava torna-se antieconômica, abrindo espaço para a utilização da mão-de-

legais, bem como por simples título de posse mansa e pacífica e determina que, medidas e demarcadas as primeiras, sejam elas cedidas, a título oneroso, para empresas particulares, estabelecimentos de colônias de nacionais e estrangeiros, autorizado o Governo a promover a colonização estrangeira da forma que se declara.

Art. 1º - Ficam proibidas as aquisições de terras devolutas por outro título que não seja o de compra.⁸⁹

A promulgação da lei de terras marca um corte fundamental na forma de apropriação da terra no Brasil, com grandes conseqüências para o desenvolvimento das cidades. A partir da sua promulgação, a única forma legal de posse da terra passou a ser a compra devidamente registrada. Foram duas as implicações imediatas dessa mudança: a absolutização da propriedade, ou seja, o reconhecimento do direito de acesso se desvincula da condição de efetiva ocupação, e a sua monetarização, que significa que a terra passou a adquirir plenamente o estatuto de mercadoria.

1.6. ABRE-SE UM NOVO TEMPO

De acordo com a lei, as sesmarias comprovadas com título, ocupação ou posse, teriam um prazo para serem registradas, legitimadas. Tudo que não fosse efetivado por meio desse procedimento e nem constituísse campos de uso comum dos moradores de uma ou mais freguesias, comarca ou município, não poderia ser ocupado, a não ser ~~p~~ões da ~~s~~enda em hasta pública

benfeitorias realizadas nas terras e ainda estipulava uma pena de dois a seis meses de prisão, além de multa de cem mil reis aos transgressores.⁹¹

Não foi por acaso que a mesma lei instituiu um novo procedimento para ocupação da terra e regulamentou a importação de colonos europeus livres para trabalharem no Brasil. Em seu artigo 18, autoriza o governo a mandar vir, anualmente, às custas do tesouro nacional, certo número de colonos livres para serem empregados,

valorização, representando parcela maior dos ativos. As conseqüências dessas mudanças, na regra do jogo do acesso à terra, são fundamentais para se entender o processo de construção das cidades e da legalidade urbana:

(...) o que a caracteriza e a coloca num plano diferente é o fato de que a autonomia local, mesmo quando não se manifesta como autonomia política, não aparece como uma derivação da organização administrativa do Estado. Ela transcende o quadro conceitual da mera descentralização administrativa e se liga, como já foi sublinhado, à temática da liberdade(...)⁹³

A separação entre a propriedade e a efetiva ocupação ocasionou uma transformação radical na forma da cidade, na medida em que aparece a figura do loteamento ou aramento, o desenho das ruas e lotes anterior ao projeto ou ao ato de construir.

1.7. O SURGIMENTO DO MUNICÍPIO

No Brasil, as vilas eram administradas pelas câmaras municipais, que tinham ampla autonomia. Estas, em meados do século XVII, sofrem restrições com as mudanças que levam a uma centralização do poder nas mãos da metrópole.

Observadas as condições e regras de então, São Vicente é o primeiro município de que se tem registro. Fundado em 1532, por Martim Afonso de Souza, entre outras atividades, coube-lhe demarcar o terreno, arruá-lo, loteá-lo, distribuir os lotes aos sesmeiros, levantar um forte, a casa da Câmara, a cadeia, a igreja, a alfândega, estabelecendo uma organização político-administrativa, nomeando os responsáveis pela justiça e ainda convocando os 'homens bons' para a eleição dos primeiros vereadores.⁹⁴

No século XVI, tudo indica a existência, no Brasil, de pelo menos 17 municípios (vilas):

⁹³ BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola & PASQUINO, Gianfranco. **Dicionário de Política**. Volume 1, 5ª edição. Brasília: Editora Universidade de Brasília/São Paulo: Imprensa Oficial do Estado, 2002, p.335.

⁹⁴ TOLEDO, Roberto Pompeu de, **A Capital da Solidão**, Uma História de São Paulo das Origens a 1900. op.citt., p. 64.

ANO DE CRIAÇÃO	NOME DO MUNICÍPIO	ESTADO
NORDESTE		
1535	Igarauçu	Pernambuco
1537	Olinda	Pernambuco
1585	João Pessoa	Paraíba
1599	Natal	Rio Grande do Norte
LESTE		
1535	Porto Seguro	Bahia
1536	Ilhéus	Bahia
1536	Santa Cruz Cabralia	Bahia
1549	Salvador	Bahia
1551	Espírito Santo	Espírito Santo
1590	São Cristóvão	Sergipe
SUL		
1532	São Vicente	São Paulo
1545	Santos	São Paulo
1558	São Paulo	São Paulo
1561	Itanhaém	São Paulo
1567	Rio de Janeiro	Rio de Janeiro
1600	Cananéia	São Paulo

Fonte: BATISTA, Sinoel. **Alguns conceitos para entender o município**, op.cit., acesso 23 jun.2006.

O modelo de município, instituído no Brasil Colônia, foi idêntico ao modelo lusitano. Suas atribuições políticas, administrativas e judiciais desempenhavam o mesmo papel que exerciam em Portugal. Sob a tutela das três ordenações que

regiam o Brasil (Afonsinas - 1446, Manuelinas - 1514 e Filipinas -) até a independência, em 1822, o município era administrado por quatro vereadores, sendo um deles indicado para presidir a Câmara e também exercer as funções executivas dos almocatóis e escrivão. Além dos vereadores, faziam parte da administração do município, três juizes. Um indicado pela coroa e que não podia residir no povoado e dois eleitos pelos moradores, escolhidos entre os juizes do local.⁹⁵

D. Pedro I, através do ato imperial conhecido por “Doutrina da Tutela” restringiu significativamente as funções das câmaras municipais. As capitanias, criadas a partir de uma idéia centralizadora, limitaram a expansão do município, afogando as aspirações autônomas dos povoados. Estes eram fundados basicamente pelo amparo da Igreja, contando com pouco apoio dos donatários. Devido a isso, ao chegar a Independência, em 1822, existiam no Brasil apenas 225 municípios, sendo doze cidades (Belém, São Luís, Oeiras, Paraíba — atual João Pessoa, Olinda, Mariana, Cabo Frio, Rio de Janeiro, São Paulo, Cuiabá, Salvador e Goiás) e 213 vilas.⁹⁶

Na Constituição de 1824, foram instituídas as câmaras municipais em todas as cidades e vilas existentes e nas demais que fossem criadas, com caráter eletivo e presidida pelo vereador mais votado. As câmaras deixaram de exercer função judiciária, cabendo ao governo a formação das posturas policiais e a aplicação de suas rendas, entre outras atribuições. Porém, ao invés de autônomos, os municípios foram submetidos aos presidentes das províncias. Na sua vigência até a República, as municipalidades não passaram de uma divisão territorial, sem influência política e sem autonomia na gestão de seus interesses.

⁹⁵ SILVA, Krieger Gonçalves. **O município na constituição federal de 1988**, op.cit., p. 31.

⁹⁶ BATIST

A organização dos estados, na Constituição Republicana de 1891, vem assegurar a autonomia dos municípios, num modelo semelhante ao norte-americano. Cria-se, então, a figura do prefeito, desvinculado da Câmara Municipal. Contudo, não foi ainda possível garantir o fim do sistema centralizador e da opressão do coronelismo.⁹⁷

A Revolução de 1930 depõe os que dominaram e usufruíram o poder durante a Primeira República. Com isso, o eixo do poder político é redirecionado. Quatro anos depois, uma nova Constituição redimensiona o municipalismo brasileiro, reconhecendo que apenas o fato de constar na legislação a condição legal do município, é insuficiente para garantir o efetivo gerenciamento de seus problemas. Passa, então a ser garantido aos municípios participação nas rendas, através de tributação própria e da transferência de parte dos impostos lançados pelo estado e União. A partir de então o município passaria a ter condições de assumir suas atribuições com êxito, passando a ter autonomia para eleger, pelo voto direto, seu prefeito e seus vereadores.⁹⁸

Pela primeira vez, uma constituição descia a tais minúcias para resguardar um princípio tão decantado na teoria quanto esquecido na prática. Observa-se que, pela sua curta vigência, esses avanços não foram avaliados concretamente. O golpe militar de novembro de 1937, promovido por Getúlio Vargas, impôs um novo regime político ao Brasil, fechando o Congresso Nacional e outorgando uma nova constituição. O chamado Estado Novo, de Vargas, caracterizou-se pela concentração de poderes junto ao executivo, ou seja, na mão de seu instituidor. Abortou a autonomia da autoridade municipal, cassando o poder dos elegerem seus prefeitos, concedendo apenas a possibilidade da eleição direta para vereadores.

⁹⁷ SILVA, Krieger Gonçalves. **O município na constituição federal de 1988**, op.cit., p. 36.

Na realidade, o Estado Novo estabeleceu que os municípios teriam funções apenas deliberativas, visto que as atribuições executivas destinavam-se ao prefeito, nomeado pelo governador. As questões tributárias mantiveram-se tal qual a Constituição de 1891.

Com o fim do Estado Novo, os direitos políticos podados pela ditadura são garantidos pela Constituição de 1946. A idéia de autonomia administrativa e financeira dos municípios, cujas diretrizes foram estabelecidas na Constituição de 1934, é retomada. A administração é descentralizada com a divisão de competências e de renda entre União, estados e municípios, não comprometendo a federação nem ferindo a autonomia estadual nem municipal.⁹⁹

Novamente, as normas centralizadoras e o reforço do poder do executivo da União foram retomados na Constituição de 1967 e na emenda constitucional de 1969. Nelas, são mantidos o

constituição, é reconhecido como ente integrante da federação. Na atual constituição, os municípios estão fortalecidos, sendo reconhecidas suas autonomias política, administrativa e financeira. Os municípios, junto com os estados, o Distrito Federal e a União, têm competências comuns, que, elencadas no artigo 23 da Constituição Federal, demonstram uma gama de assuntos variados e que estão na ordem do dia de nossas atenções, como o combate à poluição, a preservação do meio ambiente, a busca de proporcionar meios de acesso à cultura, à educação, à ciência, entre outros.¹⁰¹ Podemos concluir que, ao longo do tempo, sobretudo no período republicano, o município oscilou entre a ampla autonomia e a sujeição à centralização e ao atrelamento ao poder dos estados e da União.

¹⁰¹

pdfMachine

Is a pdf writer that produces quality PDF files with ease!

Produce quality PDF files in seconds and preserve the integrity of your original documents. Compatible across nearly all Windows platforms, if you can print from a windows application you can use pdfMachine.

Get yours now!

CAPÍTULO 2

O MUNICÍPIO CONTEMPORÂNEO A PARTIR DA CONSTITUIÇÃO DE 1988

pdfMachine

Is a pdf writer that produces quality PDF files with ease!

Produce quality PDF files in seconds and preserve the integrity of your original documents. Compatible across nearly all Windows platforms, if you can print from a windows application you can use pdfMachine.

Get yours now!

2. ENFIM, O MUNICÍPIO

A capacidade de justiça do homem torna possível a democracia, a capacidade de injustiça do homem torna a democracia necessária.

REINHOLD NIEBURHR

A inclusão do município na organização político-administrativa da federação brasileira, pela Constituição de 1988, fortalece a instituição municipal como esfera de poder local que melhor permite a aproximação ao ideal de auto-governo. Em outras palavras, finalmente o município passa a ser reconhecido, de fato e de direito, como ente federado. Como veremos, a Constituição deixa claro o papel de cada ente federado para um melhor desempenho de suas atribuições. Na distribuição constitucional das competências, em lugar da enumeração exaustiva e pormenorizada das competências dos municípios, o legislador constituinte optou por uma formulação sintética.

Segundo a Constituição Federal, a autonomia dos municípios, aproxima-se dos assuntos de interesse local; em consequência disso, há um considerável aumento de responsabilidades. Além das competências privativas conferidas pelo texto constitucional, o município passa a ter, juntamente com a União e com os estados, competências cuja execução é de grande importância para toda a federação.¹⁰²

Outro ponto importante é a possibilidade de o município suplementar ou complementar a legislação federal e a estadual no que couber, isto é, naquilo que se refere às particularidades locais. A inclusão do município na estrutura federativa

¹⁰² SILVA, Sandra Krieger Gonçalves. **O Município na Constituição Federal de 1988**. São Paulo:

trouxe, como consequência, o reconhecimento da capacidade de auto-organização mediante a elaboração da Lei Orgânica do Município, consubstanciando sua competência maior, com a liberação de controles que o sistema anteriormente vigente lhe impunha, especialmente por leis orgânicas estabelecidas pelo Estado.

Para Krieger, a Constituição de 1988 possibilitou a formação de um novo conceito de município, principalmente no tocante às duas orientações básicas da Constituinte: em primeiro lugar, a descentralização de receitas, fator essencial para a autonomia dos municípios e, em segundo, um grau maior de liberdade para os municípios gerenciarem as ações autônomas dos demais entes federados dentro de seu território. Em seu artigo 30, a Constituição Federal reafirma a competência do município para legislar sobre os assuntos que apenas a ele digam respeito.¹⁰³ A atuação legislativa do município coloca-se, desta forma, ao lado da competência legislativa federal e estadual, para disciplinar determinada matéria, quando esta faça parte do interesse local. Ou seja, o município tem competência para legislar, por exemplo, sobre as matérias arroladas nos incisos XVIII e XX do artigo 21 da Constituição Federal¹⁰⁴, bem como explicitar as normas gerais, diretrizes e bases editadas pela União nas matérias previstas nos artigos 22, incisos XXIV, XXVI e XXVII e 24¹⁰⁵, em que concorrem as competências da União, dos estados e do Distrito Federal, também restritas à edição de normas gerais.

Dessa forma, são atribuições privativas do município:

- I. legislar sobre assunto de interesse local;
- II. suplementar a legislação federal e a estadual no que couber;

¹⁰³ Ibid., p. 86.

¹⁰⁴ **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.** São Paulo: Encyclopaedia Britannica do Brasil, 1990. p. 23.

¹⁰⁵

- III. instituir e arrecadar os tributos de sua competência, bem como aplicar suas rendas, sem prejuízo da obrigatoriedade de prestar contas e publicar balancetes nos prazos fixados em lei;
- IV. criar, organizar e suprimir distritos, observada a legislação estadual;
- V. organizar e prestar, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, os serviços públicos de interesse local, incluído o de transporte coletivo, que tem caráter essencial;
- VI. manter, com a cooperação técnica e financeira da União e do estado, programas de educação pré-escolar e de ensino fundamental;
- VII. prestar, com a cooperação técnica e financeira da União e do estado, serviços de atendimento à saúde da população;
- VIII. promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano;
- IX. promover a proteção do patrimônio histórico-cultural local, observada a legislação e a ação fiscalizadora federal e estadual.¹⁰⁶

Segundo a Constituição Federal estabelece no seu artigo 23, é da competência administrativa comum do município, da União e do estado, observada a lei complementar federal, o exercício das seguintes atribuições:

- I. zelar pela guarda da Constituição, das leis e das instituições democráticas e conservar o patrimônio público;
- II. cuidar da saúde e assistência pública, da proteção e garantia das pessoas portadoras de deficiência;

¹⁰⁶

- III. proteger os documentos, as obras e outros bens de valor histórico, artístico e cultural, os monumentos, as paisagens naturais notáveis e os sítios arqueológicos;
- IV. impedir a evasão, a destruição e a descaracterização de obras de arte e de outros bens de valor histórico, artístico ou cultural;
- V. proporcionar os meios de acesso à cultura, à educação e à ciência;
- VI. proteger o meio-ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas;
- VII. preservar as florestas, a fauna e a flora;
- VIII. fomentar a produção agropecuária e organizar o abastecimento alimentar;
- IX. promover programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico;
- X. combater as causas da pobreza e os fatores de marginalização, promovendo a integração social dos setores desfavorecidos;
- XI. registrar, acompanhar e fiscalizar as concessões de direitos de pesquisa e exploração de recursos hídricos e minerais em seus territórios;
- XII. estabelecer e implantar políticas de educação para a segurança do trânsito.¹⁰⁷

Cuida-se aqui de competências genéricas de natureza administrativa, ou seja, executivas. O texto constitucional atribui à União competências comuns com as demais entidades federadas, em matérias de grande relevância e cuja defesa incumbe também os municípios. Na Lei Orgânica do Município, constam as matérias para cuja normatização o município exerce sua competência concorrentemente com o estado:

As vedações constitucionais impostas ao município são:

¹⁰⁷ Ibid., pp. 25-26.

- Estabelecer cultos religiosos ou igrejas, subvencioná-los, embaraçar-lhes o funcionamento ou manter com eles ou seus representantes relações de dependência ou aliança, ressalvada, na forma da lei, a colaboração de interesse público;
- Recusar fé a documentos públicos;
- Criar distinções entre brasileiros ou preferências entre si.¹⁰⁸

Coube à Constituição de 1988 pavimentar um caminho de melhores possibilidades e perspectivas para os municípios, reforçando-lhes as bases orçamentárias e as competências. Assim, conferiu à autonomia dessas unidades federais, status político e administrativo mais elevados.

2.1. O MUNICÍPIO COMO ENTE FEDERADO

A política é a atividade humana central, o meio através do qual a consciência individual é colocada em contato com o mundo social e material em todas as formas.

ERIC HOBSBAWN

O artigo 18 da Constituição Federal de 1988, pela primeira vez na história constitucional brasileira, elevou os municípios, oficialmente, à condição de entes da União, rezando que a organização político-administrativa do país “(...) compreende a União, os estados, o Distrito Federal e os municípios, todos autônomos (...)”.¹⁰⁹ Na verdade, a promoção oficial dos entes locais significa apenas o reconhecimento jurídico formal de uma situação fática existente há muito tempo. Segundo Jose

¹⁰⁸ Ibid., p.21.

Afonso da Silva, essa mudança constitucional, na prática jurídica, logrou quase nenhum efeito: “(...) em que muda a federação brasileira com o incluir os municípios como um de seus componentes? Não muda nada”¹¹⁰.

Há autores, entretanto, que, não obstante o texto constitucional explícito, recusam-se a considerar que os municípios possam integrar a federação, uma vez que não possuem representação no Congresso Nacional.¹¹¹ Polêmicas a parte, o fato é que a Constituição de 1988 outorgou ao município maior autonomia e o reconheceu como ente federativo. Com isso, aumentou sua participação na receita tributária, mas também aumentaram os encargos, atribuindo-lhe maiores competências. Ao ônus arcado pelos municípios a partir da Carta de 1988 não foi garantida a respectiva receita.

Para Krell, se a definição nítida das competências comuns do artigo 23 da Constituição é condição para uma reformulação adequada do sistema tributário nacional, a regulamentação legal de um novo sistema administrativo de organização intergovernamental, sozinha, não resolveu os problemas de nossas cidades, mas representou um passo importante para a reestruturação das relações entre União, estados e municípios.¹¹²

Ao lado da União e dos estados, os municípios brasileiros, dentro de seu território, são detentores de legítimo poder estatal. Sua autonomia é tanto de natureza administrativa quanto política. Seu peculiar interesse local e a eletividade da administração na região são os dois princípios que formam a base sobre a qual se ergue a estrutura municipal brasileira.¹¹³

A distribuição de competências legislativas e administrativas coloca os municípios ao lado da União e dos estados. Essa trilogia federativa constitui uma

¹¹⁰ SILVA, Jose Afonso. **Curso de Direito Constitucional Positivo**, 26. edição, São Paulo: Malheiros Editores, 2006. p. 475.

¹¹¹ SILVA, Sandra Krieger Gonçalves. **O Município na Constituição Federal de 1988**, op.cit., p. 22.

¹¹² KRELL, Andreas Joachim. **O Município no Brasil e na Alemanha**. São Paulo: Konrad Adenauer Stiftung, 2003. p. 23.

¹¹³

peculiaridade administrativa em relação aos demais países de organização federativa. Sob o aspecto formal, o município brasileiro certamente é a entidade territorial local investida da autonomia. O Brasil é a única federação onde o município tem competência legislativa, atuando em legítima igualdade de condições com relação aos estados e União, sem qualquer tipo de hierarquia formal entre as leis federais, estaduais e municipais. Os atos municipais independem de autorização ou ratificação das demais esferas governamentais. Desta forma, torna-se inconstitucional qualquer lei estadual ou federal que vier a ser criada de maneira a extrapolar os limites de competência do município. Ou seja, de acordo com essas normas estabelecidas, a autonomia municipal possui um status de inviolabilidade.¹¹⁴

A despeito da forte posição jurídica do município brasileiro, porém, se contrapõe sua limitada capacidade de atuação prática. A minuciosa organização política dos municípios regulamentada na última Constituição brasileira acaba limitando as possibilidades desses entes federados locais variarem sua organização institucional.¹¹⁵

O grande problema de descentralização promovida pela Constituição de 1988, e que até certo ponto afeta diretamente a autonomia conquistada pelos municípios, é o partilhamento dos recursos arrecadados. Não existe autonomia administrativa sem independência financeira; portanto, o cerne da questão é conciliar a descentralização fiscal com as novas responsabilidades impostas aos municípios. A forma adotada para implantar essa descentralização foi incapaz de promover um novo modelo de federalismo fiscal que assegure o equilíbrio entre a disponibilidade de recursos e o atendimento às demandas.¹¹⁶

¹¹⁴ KRELL, Andreas Joachim. **O Município no Brasil e na Alemanha**, op.cit., p. 46.

¹¹⁵ Ibid., p.53.

¹¹⁶ GIGLIO, Celso. Apresentação. in: GIGLIO, Celso (org.). **O município moderno**. São Paulo: MH

A maior descentralização de competências favorece estados e municípios de forte base econômica, ao mesmo tempo em que se reduz o espaço para ampliação das transferências da União em proveito das unidades economicamente mais fracas da federação. Se pobreza e riqueza convivem lado a lado, mesmo nas porções economicamente mais desenvolvidas do país, o papel compensatório do governo federal fica mais difícil de ser exercido. O enfoque tradicional para problemas de desequilíbrio fiscal assenta-se no pressuposto de que as transferências compensatórias devem ser calibradas em função da magnitude das diferenças inter-regionais, ignorando a realidade de uma situação cada vez mais matizada com respeito à distribuição espacial da renda e da população.¹¹⁷

A não-consideração das disparidades intra-regionais é um aspecto particularmente grave no que diz respeito aos municípios. Na medida em que a abertura econômica abre horizontes para o desenvolvimento regional, torna cada vez menos evidente e mais enfraquecida a relação entre o grau de desenvolvimento de um município e a macro região à qual ele pertence.¹¹⁸ Também não é inteiramente verdadeira a hipótese de uma relação inversa entre o desenvolvimento municipal e o tamanho da população. De um lado, os municípios que dispõem de condições mais favoráveis para gerar receita própria são também aqueles que reúnem um grande contingente populacional, de forma que não podem, sozinhos, dar conta dos serviços demandados por sua população. De outro lado, a absoluta dependência de recursos provenientes de transferências não estimula o melhor uso da capacidade tributária própria pela grande maioria dos municípios, que dispõem de base tributária pouco desenvolvida.

¹¹⁷ MARTINS, Vera & LUQUE, Carlos Antonio. O papel dos municípios no desenvolvimento econômico. in: SEIXAS, Sergio Gabriel (org.). **O município no século XXI — Cenários e perspectivas**. São Paulo: Cepam, 1999, pp.79-84.

¹¹⁸ ABRUCIO, Fernando Luiz & SOARES, Marcia Miranda. **Redes federativas no Brasil —**

Como os critérios de rateio das transferências beneficiam os municípios pequenos, assim considerados pelo tamanho de sua população, o resultado da conjugação desses fatores é uma enorme assimetria na disponibilidade de recursos por habitante. Tomados os dados relativos a 1995, a diferença entre o maior e o menor valor, com respeito à receita municipal per capita, é de mais de nove vezes. Regra geral, o volume de recursos per capita varia inversamente à população do município e à sua importância econômica. A brutal assimetria que se verifica no Brasil é um grave problema para o objetivo de acelerar a descentralização. Ela não permite a identificação de um padrão que torne viável o estabelecimento de uma hierarquia correspondente de demandas e de recursos financeiros, humanos e gerenciais. Nesse plano, é indiscutível que aproximar o poder de decisão e de controle das pessoas que arcarão com o benefício ou o prejuízo, e que estão, portanto, diretamente interessadas nos resultados, constitui simplesmente a boa política administrativa.¹¹⁹

Vimos que a transformação demográfica profunda que atinge o país e, sobretudo, os municípios das regiões metropolitanas, com o êxodo rural e a intensa urbanização, atrelada à igualmente dramática concentração da renda que acompanha esse processo, forma minorias ricas e poderosas e generaliza a pobreza. A articulação desses dois fatores — urbanização e concentração da renda — constitui o pano de fundo sobre o qual devemos procurar as nossas alternativas de desenvolvimento.

2.2. AS NOVAS ATRIBUIÇÕES DO MUNICÍPIO

¹¹⁹ AFONSO, José Roberto Rodrigues & RAIMUNDO, Júlio César Maciel. Financiamento descentralizado das políticas sociais do Brasil. in: SEIXAS, Sérgio Gabriel (org.). **O município no**

Apesar das deficiências, a democracia é o centro
norteador para a revolução passiva, a transformação
da realidade.

NORBERTO BOBBIO

Retornando aos tempos do Brasil Colônia, podemos ver que, desde lá, o desenvolvimento político do país segue o caminho centralizador e autoritário, que impõe à nação um modelo de desenvolvimento elitista, o qual sacrifica e marginaliza, de maneira injusta, a maioria da população. André Franco Montoro afirma que o destino da democracia no nosso país está estritamente ligado à descentralização do poder e à participação da sociedade.¹²⁰

O processo de descentralização é essencial para a construção de uma democracia, sobretudo num país com extensas dimensões territoriais como o Brasil. O relatório oficial do Brasil à Cúpula Mundial para o Desenvolvimento Social¹²¹ demonstra que, na década de 80, anos em que se vivia um regime ditatorial no Brasil, dos recursos empregados pelo governo em programas sociais, somente 10% atingiram seu público alvo. Os 90% restantes, ou foram absorvidos pelo aparato institucional, ou desviados pelos ralos da corrupção. Isso prova a ineficiência da administração centralizada. Com o fim da ditadura foi preciso traçar novos caminhos

¹²⁰ MONTORO, André Franco. Descentralização e participação: importância do município na democracia. in: SEIXAS, Sergio Gabriel (org.). **O município no século XXI** — Cenários e perspectivas.op.cit., 1999, p. 297.

¹²¹ Realizada em Copenhague (Dinamarca), em 1995, a Cúpula Mundial para o Desenvolvimento Social estabeleceu metas e estratégias para questões como a erradicação da pobreza absoluta, diretrizes relativas à educação básica, a integração social e recomendações relacionadas à política de emprego e renda. Aprovou o chamado Pacto 20/20, que recomendava a aplicação de 20% dos

que possibilitassem a descentralização, fortalecendo o poder local e criando instrumentos para a participação da sociedade.¹²²

Sem dúvida, a autonomia municipal constitui um fator importantíssimo para uma maior eficiência na prestação dos serviços públicos e para a democratização das estruturas políticas da sociedade. Enfim, o município permite uma democratização das decisões, na medida em que o cidadão pode intervir na política local.

- Recuperar a capacidade de investimento com recursos próprios do município, como decorrência de uma gestão orçamentária austera, eficiente e transparente.
- Maximizar os recursos e potencialidades locais, valendo-se de parcerias com o setor privado, organizações não-governamentais e serviços voluntários dos cidadãos.
- Criar mecanismos de participação da comunidade na gestão do município, sensibilizando e qualificando-os para o diálogo, criando espaços que possam abrigar críticas, anseios, opiniões e o exercício do controle social.

Dessa forma, a democracia converteu-se, nestes anos, no denominador comum de todas as questões politicamente relevantes, teóricas e práticas.¹²⁴ Diante desses desafios, três fatores são essenciais no processo de fortalecimento do município: a democratização do exercício do poder, o aumento da eficácia e da eficiência da ação governamental e o incentivo a inovações administrativas. Nesse contexto, o debate sobre a descentralização ou desconcentração assume uma posição estratégica, pois constitui uma resposta provocadora para as cidades de médio e grande porte. Constata a necessidade de rever o modelo burocrático, sem adotar as premissas de privatização de serviços públicos, para melhorar a eficiência e eficácia da gestão pública, mas consciente de que a forma de gerenciar deve ser revista.

2.3. OS CONFLITOS DAS ATRIBUIÇÕES DOS ENTES FEDERADOS

Se, por um lado, o município está na linha de frente dos problemas, também é verdade que é o último lugar na hierarquia de decisões do estado. Segundo

¹²⁴ MONTORO, André Franco. Descentralização e participação: importância do município na democracia. in: SEIXAS, Sergio Gabriel (org.). **O município no século XXI** — Cenários e

Aristóteles, se todas as comunidades almejam o bem, o Estado que é a forma mais elevada de comunidade e engloba tudo a mais, objetiva o bem nas maiores proporções e excelência possível.¹²⁵ Apesar de a Constituição de 1988 estabelecer, de forma clara e objetiva, as atribuições de cada ente federado, na prática, a distinção desses papéis, no dia-a-dia da administração, se confunde. Ou seja, existem muitas ambigüidades na repartição das competências e responsabilidades dos entes federativos, o que gera disfunções e resistências, com prejuízos para a eficiência na execução dos serviços e na implementação das políticas públicas.

A questão da municipalização engloba um conjunto complexo de fatores intervenientes, que não demandam apenas como resultante da Constituição, mas da ação dos agentes políticos e da sociedade. Uma descentralização que não faça tal reflexão facilmente pode levar a uma superposição de estruturas, isto é, à criação de novos órgãos, em nível local, sem a necessária dissolução dos já existentes, causando custos excessivos e a reversão de expectativas e práticas político-administrativas.

Um dos aspectos da realidade administrativa brasileira é a multiplicidade de órgãos que superpõem suas atuações, diluindo as responsabilidades. Tal estrutura dificulta o acesso à informação sobre o andamento da administração, inviabilizando a fiscalização por parte da sociedade civil e terminando por tornar ineficazes os dispositivos legais existentes. Esses fatos acarretam também a desmobilização e o desestímulo das práticas da cidadania, oferecendo a justificativa para a omissão e o comodismo. Mesmo que a autonomia se relacione inexoravelmente à competência

¹²⁵ **Aristóteles.** Coleção Os Pensadores, FLORIDO, Janice (coord.). Nova Cultura. São Paulo 1999.

administrativa, na medida em que são conferidos ao município o poder e a liberdade para legislar sobre as matérias que lhe são afeitas.

O município não atua de forma autônoma, como se presume ao ler a Constituição Federal, no que se refere ao tema. Sabe-se que ela fortaleceu financeiramente os municípios, o que se deu muito mais pela participação nas transferências constitucionais do que pela ampliação do instrumental tributário. Entretanto, no que diz respeito às responsabilidades dos municípios, estas acabaram aumentando mais do que proporcionalmente ao acréscimo dos recursos, já que, entre 1989 e 1995, as transferências cresceram, em termos reais, menos que as receitas tributárias municipais e os recursos oriundos de outras fontes.¹²⁶

O fato de ser a instância de governo mais próxima da população, faz com que o município absorva uma enorme gama de serviços que são insatisfatoriamente geridos pelas demais esferas de governo. No entanto, o município não recebe a contrapartida financeira do órgão ou da esfera de governo que, teoricamente, deveria executá-los. Após a Constituição, entre os anos de 1989 e 1995, de acordo com dados globais de evolução da receita tributária das três instâncias governamentais, houve um acréscimo na carga de tributos de 4,7% do Produto Interno Bruto (PIB). Saltou de 23,8%, em 1989, para 28,5%, em 1995. Esse aumento foi distribuído da seguinte forma entre as três esferas de governo: 5,96% para a União (2,8%), 25,5% para os estados (1,2%) e 14,9% para os municípios (0,7%).¹²⁷

Nesse mesmo período, foi registrado um crescimento relativo da participação sobre o PIB para a União na ordem de 17,1%. Para os estados o percentual ficou em 17,6% e para os municípios em 116,7%. O índice apresentado no ano de 1989 assemelha-se aos registrados em anos anteriores. Até esse ano o impacto das

¹²⁶ BREMAEKER, François de. Evolução das finanças dos municípios. in: GIGLIO, Celso (org.). **O município moderno**, op. cit., p.197.

¹²⁷

mudanças geradas pela Constituição não chegou a se refletir. Já em 1990, época do Plano Collor, houve uma elevação da carga tributária para 29,8%, com uma posterior queda para a casa dos 25,8%, nos três anos seguintes. A carga mais elevada no período, que vai de 1980 a 1995 (com exceção do ano de 1990), foi de 28,5%, registrada nos anos de 1994 e 1995.

Com relação à evolução da participação relativa da União, estados e municípios, na arrecadação tributária, durante o período de 1989 a 1995, coube aos municípios a maior elevação: 2,1%. Os estados apresentaram um ligeiro crescimento de 0,4%, enquanto a União apresentou uma redução de 2,5% de sua participação relativa.¹²⁸

Para compreendermos melhor os aspectos relacionados a essa questão, vamos analisar os três quadros, a seguir:

TABELA 1

ANOS	PIB (US\$ milhões)	% DA CARGA TRIBUTÁRIA SOBRE O PIB			
		Total	União	Estados	Municípios
1980	250.315	24,4	18,4	5,3	0,7
1981	267.499	25,2	18,9	5,4	0,8
1982	270.310	26,2	19,9	5,6	0,7
1983	188.583	26,8	20,6	5,5	0,8
1984	188.033	24,2	17,8	5,8	0,7
1985	210.844	23,8	17,3	5,9	0,6
1986	256.538	26,0	18,3	7,0	0,7
1987	282.392	23,6	16,8	6,1	0,6
1988	307.105	22,2	15,8	5,8	0,6
1989	411.737	23,8	16,4	6,8	0,6
1990	440.201	29,8	20,7	8,2	0,9
1991	384.926	26,2	16,9	8,0	1,3
1992	377.254	25,6	17,1	7,3	1,1
1993	438.390	25,5	18,1	6,5	1,0
1994	564.28,5	28,5	19,6	7,9	1,0
1995	717.164	28,5	19,2	8,0	1,3

FONTES: Fundação Getúlio Vargas. Instituto Brasileiro de Economia (IBGE). Departamento de Contas Nacionais. No período analisado, anos de 1989 a 1995, pode-se observar o esforço efetuado pelos municípios no sentido de incrementar a arrecadação tributária, alcançando um acréscimo na ordem de 214,9%. A elevação da arrecadação tributária da União foi de 67,8% e dos estados, de 76,6%; índices relativamente baixos, se comparados aos dos municípios, o que se refletiu na redução da participação relativa das transferências constitucionais, na composição das receitas municipais.¹²⁹

TABELA 2

ANOS	RECEITA TRIBUTÁRIA (US\$ milhões)	% DA RECEITA TRIBUTÁRIA		
		União	Estados	Municípios
1980	61.077	75,4	21,8	2,8
1981	67.410	75,4	21,3	3,3
1982	70.821	75,9	21,4	2,7
1983	50.540	76,6	20,6	2,8
1984	45.504	73,6	23,7	2,7
1985	50.181	72,6	24,8	2,6
1986	66.700	70,5	27,0	2,5
1987	66.645	71,5	26,0	2,5
1988	68.177	70,2	26,9	2,9
1989	97.993	68,8	28,6	2,6
1990	131.180	69,5	27,5	3,0
1991	100.851	64,8	30,3	4,9
1992	96.577	67,0	28,6	4,4
1993	111.790	72,2	23,3	4,5
1994	161.002	67,7	28,7	3,6
1995	204.392	66,3	29,0	4,7

FONTES: Fundação Getúlio Vargas. Instituto Brasileiro de Economia (PIB). Fundação IBGE. Departamento de Contas Nacionais. IBAM. Banco de Dados Municipais (cálculos).

A União transfere para os municípios o crédito referente ao Fundo de Participação dos Municípios (FPM) e o estado, o crédito referente à cota-parte do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Prestação de Serviços (ICMS) e ao Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores (IPVA). Essas transferências

pdfMachine

Is a pdf writer that produces quality PDF files with ease!

Produce quality PDF files in seconds and preserve the integrity of your original documents. Compatible across nearly all Windows platforms, if you can print from a windows application you can use pdfMachine.

Get yours now!

representam para os municípios um ganho médio na ordem de 3,8%, o que significa um ganho de 369,4%.¹³⁰

Para a União, com a realização das transferências referentes ao Fundo de Participação dos Municípios, ocorre uma redução média de 3,9% de seus recursos face ao PIB, o que representa uma queda equivalente a 27,2% dessa disponibilidade. Por outro lado, os estados apresentam um acréscimo médio de 0,1%, equivalente a um ganho de 1,5%.¹³¹

TABELA 3

ANOS	PIB (US\$ milhões)	% DA RECEITA DISPONÍVEL SOBRE O PIB			
		Total	União	Estados	Municípios
1989	411.737	23,8	13,1	6,8	3,9
1990	440.201	29,8	16,4	8,3	5,1
1991	384.926	26,2	13,4	7,8	5,0
1992	377.254	25,6	13,5	7,4	4,7
1993	438.390	25,5	14,0	6,9	4,6
1994	564.918	28,5	15,3	8,1	5,1
1995	717.164	28,5	14,9	8,2	5,4

FONTES: Fundação Getúlio Vargas. Instituto Brasileiro de Economia (PIB) Fundação IBGE. Departamento de Contas Nacionais. IBAM. Banco de Dados Municipais (ajuste dos dados e cálculos).

No período após a Constituição de 1988, a União detinha uma média de 68% da receita tributária. Após as transferências às demais esferas de governo, esse índice reduziu em 14,5%, caindo para 53,5% da receita disponível. Os estados, por outro lado, registraram um ganho médio de 0,5%. Dos 28% da receita tributária,

¹³⁰ Ibid., p. 200.

¹³¹

subiram para 28,5% os recursos disponíveis. Já os municípios apresentaram um significativo ganho no patamar de 14%. A média da receita evoluiu de 4% para 18% dos recursos disponíveis.

De um total de 4.974 municípios existentes em 1995, cerca de 1.500 não puderam participar de um estudo comparativo. São eles os 797 novos municípios criados no período e os demais, que cederam parte de seus territórios propiciando o surgimento das novas unidades administrativas.¹³²

Para o conjunto dos municípios brasileiros, a receita cresceu, em termos reais, nada menos que 161%, ou seja, eliminando-se o efeito inflacionário, verifica-se que ela se multiplicou 2,6 vezes entre 1989 e 1995. A receita tributária cresceu o dobro da receita total, apresentando uma cifra da ordem de 321,37%. As receitas de transferências, sejam elas as federais ou as estaduais, cresceram 184,52%, enquanto as outras evoluíram apenas 50,68%. Os resultados dos municípios se regem inteiramente pelos dispositivos da Constituição de 1988. Houve um quadro de aumento geral de receitas, principalmente daquelas advindas da arrecadação tributária, o que demonstra um grande esforço efetuado pelas prefeituras no sentido de cobrar os impostos, as taxas e a contribuição de melhorias a que tem direito.¹³³

Entretanto, os municípios tiveram uma elevação de suas despesas muito acima do patamar dos recursos disponíveis. Isso se deu devido às dificuldades financeiras pela qual passam as máquinas administrativas federal e estadual, que geram uma ampliação em larga escala dos encargos e demandas dos municípios.

Grande parte das cidades, além de arcar com despesas de luz, água, telefone e aluguel de imóveis, para um melhor funcionamento das polícias militares e civis, do corpo de bombeiros, dos cartórios eleitorais, da justiça trabalhista, da justiça comum, dos correios, dos postos do Instituto Nacional de Seguro Social (INSS), cedem também, em muitos casos, até funcionários municipais para a execução de tarefas que, a priori, seriam de responsabilidade de outra esfera de governo.

¹³² Ibid., p.201.

¹³³

Pesquisa realizada pelo Banco de Dados Municipais do Instituto Brasileiro de Administração Municipal (IBAM), em 75% dos casos de criação de novos municípios, a motivação da comunidade foi a insatisfação da comunidade com relação a qualidade dos serviços prestados pelo município de origem. Entre 1988, período posterior à Constituição, e 1997, foram criados 1.330 novos municípios. A comunidade avaliou que, criando um novo município, haveria a garantia de aplicação de um mínimo de recursos em seu próprio território.¹³⁴

Se, por um lado, o município foi beneficiado na Constituição de 1988, no que diz respeito ao aumento de suas receitas, no que tange ao seu novo papel como ente federado, recebeu, além de suas novas atribuições constitucionais, a carga adicional de subsidiar a prestação de serviços de outros entes governamentais.¹³⁵ O município não estava preparado estruturalmente para socorrer a sociedade da exaustão da prestação dos serviços públicos oferecidos por um estado em processo acelerado de desmonte. Por outro lado, existe claramente o interesse político explícito de restringir a liberdade de ação dos municípios.

É conveniente que prefeitos e vereadores se comprometam politicamente com outras esferas de governo para obterem recursos e obras em benefício de suas comunidades. Essas ocorrências fundamentalmente resultam do modelo federativo brasileiro, que se caracteriza por elementos competitivos e não-cooperativos ou por relações predatórias, ou seja, é a materialização de uma política clientelista. Tal característica tem a ver com o modo como se constituiu a federação e com os processos políticos que prevaleceram no país desde a proclamação da República.

¹³⁴ Ibid., p. 210.

¹³⁵

(...) no atual contexto histórico e político brasileiro, a realização de reformas do Estado e a consolidação do regime democrático estão indissoluvelmente ligados ao estabelecimento de um pacto federativo em que se incentive a cooperação sem restringir de forma excessiva a autonomia política dos governos subnacionais.¹³⁶

As superações dessas condicionantes necessitam de formas de cooperação que só emergirão, entretanto, se forem superados velhos parâmetros de análise das relações intergovernamentais, que encontram guarida em qualquer um dos entes federados e são marcados pelo conflito não-cooperativo. A construção dessas formas será de todos, ou não acontecerá.

Aclamada como a solução dos problemas intergovernamentais, sobretudo no tocante à autonomia do poder local, a descentralização mostrou-se, com o tempo, como um verdadeiro caleidoscópio institucional com inúmeras atenuantes e variáveis. Numa federação com tantas desigualdades políticas, administrativas e sociais e com tão pouca experiência na elaboração de modelos de governabilidade democráticos e inovadores, o processo de descentralização não podia ter sido diferente do que foi: não planejado e com pouquíssima coordenação. Por parte do governo federal, procurou-se basicamente transferir encargos e deveres de políticas públicas aos governos subnacionais. Já os estados e municípios, em nome de uma descentralização democrática, trilharam um caminho para tornarem-se autônomos, gerando, porém, algumas competições. Se por um lado houve um aumento de suas receitas, por outro, houve uma sobrecarga de tarefas e encargos.¹³⁷

Portanto, esse processo de descentralização não apontou, em sua constituição hierárquica, nenhuma instância supramunicipal com a competência de integrar políticas regionais e metropolitanas, o que inviabiliza as ações estratégicas e

¹³⁶ ABRUCIO, Fernando Luiz & COSTA, Valeriano Mendes Ferreira. **Reforma do estado e contextos federativos brasileiros**. São Paulo: Konrad Adenauer Stiftung, 1999, p.57.

¹³⁷ ABRUCIO, Fernando Luiz & SOARES, Márcia Miranda. **Redes federativas no Brasil** —

planejadas dos territórios, além de reforçar a condição de um modelo de Estado horizontalmente compartimentado

pdfMachine

Is a pdf writer that produces quality PDF files with ease!

Produce quality PDF files in seconds and preserve the integrity of your original documents. Compatible across nearly all Windows platforms, if you can print from a windows application you can use pdfMachine.

Get yours now!

pdfMachine

Is a pdf writer that produces quality PDF files with ease!

Produce quality PDF files in seconds and preserve the integrity of your original documents. Compatible across nearly all Windows platforms, if you can print from a windows application you can use pdfMachine.

Get yours now!

CAPÍTULO 3

AS REGIÕES METROPOLITANAS NO BRASIL

pdfMachine

Is a pdf writer that produces quality PDF files with ease!

Produce quality PDF files in seconds and preserve the integrity of your original documents. Compatible across nearly all Windows platforms, if you can print from a windows application you can use pdfMachine.

Get yours now!

3. A METRÓPOLE

Palavra de origem grega, empregada em geografia urbana para designar a grande cidade com funções complexas, a cidade principal que exerce influência sobre as demais, numa determinada área geográfica. Aquela que comanda uma rede de pequenas cidades ao seu redor.¹³⁸ Metrôpole é muito mais do que a simples concentração espacial de uma população dentro de limites, dimensões e densidade. Segundo Castells¹³⁹, metrôpole “é a difusão, no espaço, das atividades, das funções e dos grupos e sua interdependência, segundo uma dinâmica social amplamente independente da ligação geográfica”. No interior desse espaço, são desenvolvidas uma diversidade de atividades produtivas que vão, desde produções agrícolas, até bens de consumo, de troca e de gestão. Mas, acima de tudo, o que se encontra na metrôpole, são atividades de difusão cultural e tecnológica.

Devido à emergência do modo de produção industrial, a metrôpole tem sido, desde o seu início, no século XIX, o mais decisivo vetor de transformações físicas e espaciais das novas organizações urbanas. As modernas configurações da sociedade criaram o quadro urbano do tipo metropolitano, que permanentemente vem se renovando pela própria expansão do seu território ou pela adaptação de cidades tradicionalmente históricas ao novo modelo. Na prática, a organização da metrôpole contemporânea, cujas precocidade, intensidade e extensão revelaram-se ilimitadas, não é simplesmente um modelo evoluído, nem tampouco degradado, de cidade moderna. O novo perfil de cidade tornou-se a mais importante referência urbana do século XX. Os mais característicos atributos da vida moderna estão intrinsecamente associados à dimensão urbana da metrôpole.

¹³⁸ **Enciclopédia Barsa**, Volume 15. São Paulo: Encyclopædia Britannica Editores, 1967, p.325.

¹³⁹

Basicamente, o conceito de metrópole refere-se a esses novos tipos de cidades criadas a partir da revolução industrial, que não têm limites visíveis, cujos territórios são fragmentados, não necessariamente contíguos, que têm formas variadas e irregulares, que tanto podem ser mono como policêntricas, chegando a abrigar, de centenas a milhões de habitantes. Esse conceito superou a tradicional concepção de que à toda cidade corresponde apenas um município. Nas metrópoles, à uma única cidade correspondem os diversos municípios situados no seu entorno.

Relativamente recente, o conceito de região metropolitana surgiu em decorrência de processos intensivos de conurbação inter-municípios, na medida em que a mancha urbana foi se espalhando e ultrapassando os limites de um município a outro. O grupo de municípios que formam essa metrópole mantém uma relação altamente complexa entre si e com as autoridades regionais.

O desenvolvimento desses novos modelos de cidade abre um grande leque de problemas dos mais variados, configurando-se entre um dos mais graves, a inaptidão das estruturas políticas e administrativas para fazer frente às demandas desses territórios. Vários desses problemas dificilmente encontram bom nível de gestão. Haja visto os impostos cobrados sobre equipamentos e infra-estruturas que servem ao conjunto da região metropolitana e que têm como única financiadora a cidade local.

A cidade metropolitana é hoje uma realidade econômica, social e funcional em processo de constituição. A complexidade da realidade metropolitana, incluída aí a complexidade institucional, tem como consequência que a nova cidade, um espaço urbano-regional, se constrói mais por grandes projetos do que como resultado da organização institucional e da gestão dos serviços.¹⁴⁰

¹⁴⁰ BORJA, Jordi. Urbanização e Centralidade. ALMEIDA, Marco Antonio Ramos de. (org.) **Os Centros das Metrópoles** - Reflexão e proposta para a cidade democrática do século XXI. São

O conceito de metrópole trata de uma questão supramunicipal que, sofrendo um acelerado ritmo de transformações, busca resposta aos problemas de regiões densamente povoadas. Para Cristian Topalov, a metrópole “(...) é um organismo espacial do sistema produtivo e da circulação de consumo. Em outras palavras, são os objetos físicos de incorporação do solo por agentes imobiliários.”¹⁴¹

A professora Regina Meyer¹⁴² caracteriza a região metropolitana não como um aglomerado, mas sim como um sistema, um objeto que se organiza de maneira sistemática. O conjunto de municípios que forma uma metrópole possui coesão, formas e dinâmicas que sustentam a sua presença num quadro urbano mais amplo. Segundo a professora, a metrópole contemporânea, já não se caracteriza apenas por uma contigüidade físico-territorial dos municípios, mas também por espaços de fluxos.

Em seu livro *A Sociedade em Rede*, Manuel Castells¹⁴³ afirma que o território, o espaço e a territorialidade ganham características novas ante os novos paradigmas da metrópole. Os sistemas deixam de ser hierárquicos para tornarem-se estruturados em rede, numa coesão entre os municípios, complementando-se no cumprimento de seus papéis. Trata-se de uma mesma cidade em municípios diferentes. A região metropolitana é, portanto, uma unidade administrativa de nível multi-governamental, integrando estado e municípios.

Na visão de Nestor Goulart Reis¹⁴⁴, a metrópole se caracteriza basicamente pelas condições de alta mobilidade oferecidas à população, que propiciam permanente dispersão e evolução da urbanização, das pessoas e das atividades ali

¹⁴¹ TOPALOV, Cristian. Fazer a história da pesquisa urbana: a experiência francesa desde 1965. Revista **Espaço & Debates**. Neru, ano VIII, volume 1, n. 23, 1988, São Paulo, pp. 5-30.

¹⁴² MEYER, Regina Maria Prosperi. Dinâmicas Metropolitanas, CAMPAGNONE, Marcos Camargo (org.). **Dinâmicas Metropolitanas**. Assembléia Legislativa do Estado de São Paulo, São Paulo: 2002, p. 15.

¹⁴³ CASTELLS, Manuel. **A Sociedade em Rede**, Ed. Paz e Terra, 1999, São Paulo. p. 420 e ss.

¹⁴⁴ REIS, Nestor Goulart. **São Paulo: Vila, Cidade, Metrópole**. Takano Editora Gráfica. São Paulo

exercidas. Grande parte da população desenvolve suas vidas em dois ou três municípios, de tal forma que o município central torna-se a referência financeira, de serviços, de comércio especializado, de pesquisa científica e tecnológica, o centro das decisões. Diariamente, de lá saem e para lá chegam os que trabalham, os que estudam, os que tratam de negócios. Nos finais de semana, ônibus fretados transportam para esses centros, pessoas a procura do comércio, do lazer, da cultura, dos bons restaurantes. Ao mesmo tempo em que levam os que de lá partem para as praias ou montanhas.

A reorganização das formas urbanas conduzidas por uma nova lógica espacial denominada espaços de fluxos se contrapõe, no sentido de complementar, na sua chave teórica ao espaço de lugares. A relação dialética que existe entre ambos é a expressão material das dimensões do espaço e tempo no interior da própria metrópole. Que em muitos casos, cristalizam-se nos dois universos urbanos conflitantes e complementares, território qualificado e o território precário.¹⁴⁵

3.1 O SURGIMENTO DA METRÓPOLE

No século passado, entre os anos 60 e 70, estiveram em pauta os temas relacionados à urbanização brasileira. Discutia-se o modelo da metrópole dual, a relação entre centro e periferia. Centro esse que não era o que hoje conhecemos como núcleo urbano. Era entendido como o limite para uma periferia que se expandia pela cidade com outra face, outra população, organizando-se por diferentes regras. Governos, institutos de pesquisa, partidos políticos, técnicos e centros acadêmicos analisavam a concepção de região metropolitana, tanto do ponto de vista político, social e econômico, quanto institucional e de gestão, apresentando planos, programas e projetos para enfrentar os dilemas de uma sociedade que tão rapidamente havia se urbanizado. Havia uma visível tendência à

dilaceração e à segmentação social do espaço metropolitano que, pelo esgarçamento da sociedade organizada e pela difusão de uma cultura de consumo, instaurava um ambiente social e político altamente desfavorável à adoção de estratégias de desenvolvimento.¹⁴⁶

De acordo com Luiz Carlos Bresser Pereira, a falta de mecanismos de cooperação intergovernamental resultou na fragmentação institucional da gestão metropolitana. Situação agravada, ainda, pela guerra fiscal entre os municípios, que cria um ambiente de competição predatória que a ninguém beneficia. Segundo ele, a falta de políticas públicas de desenvolvimento que levem em consideração as tendências de reconfiguração territorial da economia brasileira e o tamanho das metrópoles com suas desigualdades sociais, gera uma disjunção entre economia, sociedade e território, o que caracteriza a expansão periférica na economia do mundo capitalista. Bresser pondera que a condição urbana brasileira deve ser analisada com base em uma série de questões multidisciplinares - dentre elas, as condições econômicas, políticas e sócio-culturais - e nos fatores externos que, de alguma forma, interferem na realidade do desenvolvimento subdesenvolvido, dependente, monopolista e industrializado do país.¹⁴⁷

O Brasil sempre foi um país capitalista. O sistema latifundiário implantado pela colonização portuguesa, tinha como objetivo o lucro, obtido com a colocação do açúcar no mercado internacional.¹⁴⁸

Esses latifundiários mantinham uma estrutura feudal, auto-suficiente, com ideais aristocráticos¹⁴⁹. Atingiam seus objetivos lucrativos através da acumulação

¹⁴⁶ SOUZA, Cilina. Regiões metropolitanas: trajetória e influência das escolhas institucionais. in: RIBEIRO, Luiz César de Queiroz (org.). **Metrópole** — Entre a coesão e a fragmentação, a cooperação e o conflito. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2004, p. 12.

¹⁴⁷ BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. **Economia brasileira — Uma introdução crítica**. São Paulo: Editora Brasiliense, 1986, p. 17.

¹⁴⁸ Ibid., p. 24.

primitiva, autoritariamente imposta pela burguesia para extrair e acumular excedentes, inclusive a especulação mercantil. O lucro originava-se da exploração dos escravos e da diferença estrutural entre valor e preço no comércio especulativo à longa distância (especiarias das Índias).

É óbvia a afirmação de que o sistema produtivo agro-exportador da economia brasileira embasava-se, sobretudo, no campo. Justamente por essa característica o campo, no Brasil, nunca teve o controle real da cidade, principalmente das litorâneas. Os municípios da época eram sede do capital comercial (servindo como elo entre a produção mercantil e o mercado internacional) e burocrático, em razão dos aparelhos administrativos do estado colonial português e, posteriormente, do estado brasileiro.

Se não compreendermos as cidades como o cente a p(e)Tj56 0 TD(m)Tj83 0 TD(b)Tj56

burguesa, a economia cafeeira não favoreceu o desenvolvimento de tecnologias para a expansão da produção.¹⁵⁰

Bresser Pereira conclui que o atraso do Brasil em relação aos países industrializados não se reduz, ao contrário, se aprofunda. A produtividade dos trabalhadores não cresce na mesma proporção do crescimento populacional, o que define o estado de subdesenvolvimento da nação. Esse contexto foi agravado pelo caráter monocultor agro-exportador que gerou a formação dos latifúndios e minifúndios em contraponto à criação das grandes cidades com padrões urbanos paupérrimos, situação inversa ao estilo europeu e a uma infinidade de aldeias pequenas e vivas.¹⁵¹

3.2. DO CAMPO PARA A CIDADE

Sustentada pela mão de obra escrava, a economia brasileira não foi capaz de formar um sistema civilizado do mercado de trabalho, gerando uma mão de obra excedente que, não aproveitada no campo, adensava as cidades em busca de trabalho, causando extremos contrastes na ocupação urbana. Soma-se a isso os constantes confrontos políticos ocasionados pelo conflito gerencial existente entre o capital comercial – intermediário na venda da produção agrícola, o capital mercantil e os produtos agrícolas.¹⁵²

Constatamos, através da história, que todos os movimentos revolucionários de insurreição ao estado partiram da cidade e nunca do campo. A partir do final do século XIX, o Brasil, e principalmente São Paulo, começa a industrializar-se. Isso era o resultado de um sistema orgânico contraditório: a economia mercantil (café),

¹⁵⁰ BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. **Economia brasileira — Uma introdução crítica**, op.cit., p. 27.

¹⁵¹ Ibid., p.28.

¹⁵² PRADO JUNIOR, Caio. **História econômica do Brasil**. 46ª edição. São Paulo: Editora Brasiliense,

grande propulsora da industrialização, proporcionava capital e mercado mas, por outro lado, era o grande obstáculo para sua expansão.

A economia agrária mercantil especulativa, ao ser incapaz de promover o aumento da produtividade, fracassou na possibilidade de realização da industrialização brasileira. Segundo Bresser-Pereira, “(...) esta só a prejudicava, à medida que qualquer processo desse tipo dependia da proteção do estado. A venda a ser transferida só tinha origem no setor exportador da economia: o café.”¹⁵³. A partir dos anos 30 até 1960, em consequência da crise do sistema capitalista internacional e da decadência política da burguesia mercantilista, a industrialização no país passa por um processo de desenvolvimento, incrementada por imigrantes e seus descendentes.¹⁵⁴ A Revolução de 1930 foi o marco referencial do declínio mercantilista.

Para Celso Furtado, o impulso industrial nacional se deu por dois motivos:

- 1º) A intervenção estatal na forma de demanda agregada do café, na crise dos anos 20, quando o Estado compra a produção cafeeira nacional, estoca e queima, salvando a produção mercantil de um colapso e evitando a falência das empresas, o que manteve o trabalhador empregado e assegurou o nível de consumo.
- 2º) A política industrial de substituição dos produtos importados em razão da alta de preços dos bens de mercado externo.¹⁵⁵

Desta forma, podemos verificar que, no Brasil, foi implantado um modelo capitalista de produção que tem como características a propriedade privada dos meios de produção, a generalização da mercadoria, a concorrência, o trabalho

¹⁵³ BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. **Economia brasileira — Uma introdução crítica**, op.cit., p. 31.

¹⁵⁴ Ibid., p. 31.

¹⁵⁵ FURTADO, Celso. **Formação econômica do Brasil**. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1989, pp.

assalariado, a apropriação do excedente através da mais-valia¹⁵⁶, a acumulação de capital, o progresso técnico, o aumento da produtividade, o desenvolvimento econômico, a concentração de renda, a democracia burguesa com fortes traços autoritários e a monopolização e polarização de várias atividades econômicas.

A partir da segunda metade do século passado surge, nas grandes empresas, a figura do técnico-burocrata, representando a classe média não produtiva. No Brasil não ocorreu a alimentação das taxas de juros que, através da lei da oferta e da procura e aliada ao aumento da produtividade com redução de custos, deveria ser o equilíbrio do sistema capitalista competitivo.¹⁵⁷

As formas monopolistas e populistas da apropriação do excedente passaram a atuar no mercado, mantendo e desenvolvendo as formas de acumulação primitiva, pré-capitalista. A acumulação atua de duas maneiras: através da expropriação dos posseiros pelos capitalistas, apoiados por um sistema de subsídios estatais, em nome do desenvolvimento industrial e agrícola, e pela apropriação do excedente por meio do mecanismo clássico da mais-valia do capitalismo competitivo.

Esse sistema não criou uma divisão social do trabalho no campo e, mesmo com o desenvolvimento da industrialização na cidade, as taxas de crescimento demográfico urbano foram superiores à demanda de trabalho oferecida pelas indústrias.

A partir do final da década de 40 do século passado, após a Segunda Guerra Mundial, houve novo estímulo à industrialização brasileira. A industrialização nacional se beneficia com a crise internacional. Sua produção substitui as

¹⁵⁶ Através do conceito de mais-valia, Karl Marx mostra em O capital que o capitalismo se baseia na exploração do trabalho. “(...) A diferença entre o que o trabalhador recebe de salário e o valor da mercadoria que produz é a mais-valia. A mais-valia fica com o empregador — o dono dos meios de produção. É a fonte do lucro, dos juros, das rendas — as rendas das classes que são proprietárias. A mais-valia é também a medida da exploração do trabalhador no sistema capitalista.” HUBERMAN, Leo. **História da riqueza do homem**. Rio de Janeiro: Zahar, 1972, pp. 232-233.

importações e há uma vantagem sobre o alto preço dos produtos no mercado externo. O estado decide interferir efetivamente nesse processo e passa a transferir a renda do setor agro-exportador (café) para a indústria. Mais tarde, assumindo mais eficazmente o protecionismo da indústria, o estado brasileiro aplica taxas múltiplas de câmbio, tanto para a exportação quanto para a importação. Tal modelo econômico, porém, estava destinado a se diluir, com a imposição de uma nova ordem econômica mundial, após o término da Segunda Guerra.¹⁵⁸

No início dos anos 50, a América Latina, princi

obra, paga pelas empresas na forma de salários diretos. O problema fundamental das estatais é que os controles econômicos feitos pela administração pública com taxas subsidiadas e políticas clientelistas, transformam os preços reais em valores políticos, aumentando substancialmente o déficit do governo brasileiro.

3.3. O SURGIMENTO DA CLASSE MÉDIA

O capitalismo estatal faz surgir o técnico-burocrata, uma nova classe que poderíamos chamar de classe média empregada: os executivos, os gerentes e toda a classe do trabalho improdutivo, que fazem as atividades capitalistas gerarem o trabalho produtivo. É o padrão gerencial trazido pelas empresas estrangeiras, absorvido pelas empresas brasileiras. A expansão do técnico-burocrata aumenta extraordinariamente o setor terciário da economia, relacionado à circulação das mercadorias de capital.

Essa classe média assume uma importância fundamental na organização da estrutura social e política nacional. O urbano é hoje, sobretudo, a criação e a reprodução do espaço das classes médias no Brasil; as cidades são os campos da atuação privilegiada dessa classe. Por outro lado, a ação do poder público, na tentativa de atender as demandas da camada técnico-burocrática, determina um padrão orgânico de acumulação monopolista. É nesse momento que a nação assume o modelo de um país subdesenvolvido e industrializado, caracterizado pelo desequilíbrio entre a economia e a sociedade.

Sua principal característica é a ligação entre as altas taxas de crescimento econômico a um forte processo de concentração de renda, sem que isso represente um aumento desproporcional das taxas de acumulação do capital.¹⁶⁰

Esse modelo favorece a acumulação, em detrimento dos salários dos trabalhadores que são baixos no Brasil, não porque a produção é baixa, mas porque os lucros são altos. A força de trabalho é vista como uma mercadoria, seu preço corresponde ao nível de subsistência e ao custo da reprodução do trabalho. Tal política segregacionista resulta em mais trabalhadores desempregados ou subempregados (economia paralela), consubstanciando-se em uma grande reserva no mercado da força de trabalho. Junta-se a isso a fraqueza do partidos progressistas, cujas bases estavam no sindicato, e a repressão do estado que, unido à burguesia, faz do trabalhador, em sua maioria com salários desumanos, uma espécie de mercadoria.

Outro ponto que também ajuda a agravar o quadro do subdesenvolvimento industrializado, monopolista e estatal são os desequilíbrios regionais, característicos no país. Na economia brasileira ocorreu um fenômeno que provocou uma desigualdade histórica com relação a riqueza da região sul em detrimento das demais regiões do país. O início da colonização do Brasil se deu no Nordeste, tornando essa região o centro do capitalismo mercantil. Porém, a cultura do café e, posteriormente, a industrialização foram, pouco a pouco, transferindo o status qüo de centro do capital mercantil para o sul, em especial para São Paulo.¹⁶¹

A razão desse desequilíbrio está no monopólio dos meios de produção e da técnica por uma minoria de capitalistas técnico-burocráticos. O planejamento regional implantado pela Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (Sudene)¹⁶² não foi capaz de equacionar esse contraste. O Nordeste, por exemplo,

¹⁶¹ Ibid., p. 86.

¹⁶² Criada em dezembro de 1959 por Juscelino Kubitschek, a Sudene representou uma forma de intervenção do governo federal no Nordeste, com o objetivo de promover e coordenar o desenvolvimento da região. A entidade teve como primeiro superintendente o economista Celso Furtado. A Sudene foi extinta em 2001 por Fernando Henrique Cardoso e recriada em 2003, na

permanece submetido à lógica do capital da acumulação primitiva latifundiária e sua estrutura mercantil, baseada nesse sistema arcaico, impera na região. Se por um lado esses investimentos governamentais no Nordeste impediram que o desequilíbrio se aprofundasse, por outro, favoreceu a manutenção da estrutura dominante nas mãos da burguesia proprietária. É conveniente para essa classe a permanência do status quo, que ajuda a evitar o risco de lutas de classe na região.¹⁶³

O discurso da pobreza, a denúncia da miséria serve para mostrar o imperialismo do sul sobre o Nordeste. Mas, por outro lado, isso é conveniente para obter os recursos governamentais, que beneficiam poucos em detrimento de muitos. O desequilíbrio regional acarreta grandes migrações das regiões menos desenvolvidas para as grandes cidades do sul, principalmente São Paulo. Os municípios começam a sofrer os fenômenos da metropolização. Passam a viver em ritmos desconexos, com escalas extra-humanas em tempo e espaço, fragmentam-se e dissipam as bases de uma cultura de diferenças estáveis e contínuas.

Esse crescimento desenfreado das cidades é perverso e enganoso. A expansão das áreas urbanas causa um colapso dos atributos urbanos. O adensamento e o caos social de uma massa trabalhadora excluída dos mercados ou subempregada contribui para o agravamento das condições espaciais do município, aumentando as tensões e os conflitos sociais. A partir dos anos 60 do século passado, o modelo de subdesenvolvimento industrializado instalado é endossado pelo golpe militar de 1964, que selará definitivamente a união da burguesia industrial

mercantil com a técnico-burocracia pública e privada, civil e militar das multinacionais em consonância com o estado autoritário capitalista.¹⁶⁴

Segundo Giovani Arrighi, a economia está estruturada em três andares. No primeiro está a produção material, no segundo, o mercado ou a circulação e, no terceiro estão as finanças, cujo proprietário não é o dono da força de trabalho; o dinheiro está sob domínio do poder político.¹⁶⁵

Seguindo a mesma linha de raciocínio, Bresser Pereira¹⁶⁶ afirma que o pacto entre o dono do dinheiro e o poder político faz com que qualquer crise na economia imediatamente repercuta no estado. Em 1974, por exemplo, a crise do petróleo, causada pelo esgotamento do ciclo anterior e pela elevação do preço, e agravada por uma política econômica monetária perversa, paralisou o estado.¹⁶⁷

Nada é feito para conter os preços e rever o sistema tributário, contornando o déficit público responsável pela inflação. A economia brasileira segue uma formação social contraditória, mas dinâmica; industrial, mas subdesenvolvida e dependente. O processo migratório campo-cidade acontece por pressões positivas, através da oferta de melhores empregos nos municípios; pelas pressões negativas ou espoliadoras manifestadas pelo crescimento vegetativo da população; pelas alterações da tecnologia de produção agrícola e pelas formas organizacionais da produção que prescindem da mão-de-obra.

A migração para as cidades não acarreta uma demanda com capacidade aquisitiva, já que, em virtude da condição de pobreza do migrante, não há, de

¹⁶⁴ Sob a égide do regime militar o modelo econômico-político adotado baseia-se na ditadura política e no crescimento acelerado da economia. Como o Brasil não dispunha de capital e tecnologia, optou-se pelo aumento da taxa de reinvestimento, participação maior do estado na economia, incentivo aos investimentos estrangeiros e obtenção de empréstimos externos. Estava criado o modelo econômico brasileiro assentado no tripé capital estatal-multinacionais-empresas privadas brasileiras.

¹⁶⁵ ARRIGHI, Giovanni. **A Ilusão do Desenvolvimento**. São Paulo: Vozes 1997, p.7.

¹⁶⁶ BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. **Economia brasileira — Uma introdução crítica**. São Paulo. op.cit., p.107.

imediatamente, um aumento da procura por produtos urbanos. Ocorre, nas cidades, a reprodução de certos traços da economia rural de subsistência. O migrante passa a criar galinhas e produzir hortas e árvores frutíferas, no quintal. Outras vezes, extrai esses produtos da vizinhança de propriedade pública. Daí passam a surgir os mocambos, as favelas, as palafitas, os cortiços, ou seja, os bairros periféricos em situação de extrema miséria, uma vez que, conforme aponta Candido Malta Filho, na maioria das grandes cidades brasileiras, o ritmo de chegada dos migrantes não acompanhou a oferta de empregos urbanos.¹⁶⁸

Nesse processo, a administração pública não se mostrou capaz de enfrentar, ou sequer quis questionar o quadro de especulação de terras, das favelas, da pobreza e dos altos índices de crimes e delinquência, efeitos colaterais do processo de concentração urbana abrupta e desregulada. Dessa forma, então, se moldou o espaço urbano brasileiro: numa combinação entre o padrão centro-periferia – outra condicionante da segregação - e todas as condições até aqui elencadas.

3.4. A CONSTITUIÇÃO DAS REGIÕES METROPOLITANAS

O crescimento dos grandes centros urbanos e dos fenômenos a ele vinculados, principalmente a partir do final da década de 60 do século passado, colocou na ordem do dia a questão da governança metropolitana. Nesse sentido, o governo federal tomou para si a responsabilidade pela institucionalização das regiões metropolitanas, antecipando-se às administrações estaduais e municipais. A Constituição Federal de 1967, em seu artigo 164, prescrevia:

A União, mediante lei complementar, poderá, para a realização de serviços comuns, estabelecer regiões metropolitanas, constituídas por municípios que independentemente de sua vinculação

administrativa, façam parte da mesma comunidade socioeconômica.¹⁶⁹

A partir da promulgação das leis complementares federal nº 14/1973 e estadual nº 94/1974, ocorre a criação de dez regiões metropolitanas, as quais concentravam mais da metade da população brasileira. De acordo com essas legislações, a responsabilidade sobre alguns serviços e tarefas, antes de competência dos municípios, são transferidos para novos órgãos de administração metropolitana. O planejamento integrado do desenvolvimento econômico e social, o abastecimento de água, o controle do trânsito e do transporte, o zoneamento (uso do solo), o aproveitamento das reservas hídricas, o saneamento básico e a poluição ambiental são alguns exemplos desses serviços.¹⁷⁰

A formação das regiões metropolitanas, segundo Andreas Krell, resultava da constatação de que, diante das novas exigências e dos desafios administrativos, a divisão política dos espaços urbanos até então instalada, mostrava-se como um impedimento ao rápido crescimento econômico e demográfico dessas regiões¹⁷¹. Por outro lado, além da criação das regiões ter um viés centralizador e autoritário, a definição da homogenia das competências comuns revela que as especificidades de cada uma delas foram desconsideradas.

Dando indic

metropolitanas. A Comissão Nacional de Políticas Urbanas (CNPU), que posteriormente se tornou Comissão Nacional de Desenvolvimento Urbano (CNDU), e o Fundo Nacional de Desenvolvimento Urbano (FNDU) foram algumas das instituições que, acima de tudo funcionavam como intermediadoras de recursos federais para os municípios e órgãos estaduais vinculados às regiões metropolitanas. Essas instituições garantiam o controle da União sobre as principais áreas urbanas e econômicas do país, ao mesmo tempo em que comprometiam a autonomia dos municípios.

Em 29 de março de 1967, sob o governo de Paulo Egídio Martins, o estado de São Paulo cria o Grupo Executivo da Grande São Paulo (GEGRAM), órgão vinculado à Secretaria de Planejamento do Estado. O objetivo desse Grupo era pensar em ações governamentais integradas para a região metropolitana de São Paulo, iniciativa pioneira que não teve o apoio necessário para, efetivamente, implantar uma integração metropolitana. Fizeram parte desse Grupo Executivo, dentre outros, os arquitetos e professores Candido Malta Campos Filho e Luiz Carlos Costa, nas áreas de arquitetura e planejamento metropolitano; Eduardo Bittencourt de Carvalho, na área de economia; Nilton Carassau, na área de transporte; Guilherme Duarte Fonseca, na área de educação, além de Roberto Loeb, Arouche de Toledo e Onadir Marcondes que, inicialmente, figurou como presidente do Grupo.

De certa forma, o GEGARM, não apenas antecedeu a criação da Empresa Metropolitana de Planejamento da Grande São Paulo (EMPLASA), como serviu de modelo para a mesma. Criada em 1975, atendendo a lei estadual complementar n. 94/74, no âmbito do antigo sistema de gestão metropolitana, tem exercido as funções de entidade de planejamento da Região Metropolitana de São Paulo. hoje vinculada a Secretaria de Estado de Economia e Planejamento do Governo do

Estado. Que no decorrer destes anos tentou formular diretrizes básicas para o desenvolvimento, a compatibilização de integração dos programas setoriais do Estado e da Metrópole e a manutenção do planejamento como instrumento para o desenvolvimento.

Desta forma o Estado passa a reconhecer, de fato e de direito, que a metrópole não mais se restringia a um único município, mas vinha a ser composta de vários municípios diferentes. Na verdade, a criação das regiões metropolitanas não contribuiu para a solução dos graves problemas dos grandes centros urbanos. Nessas áreas, transformadas por lei em regiões metropolitanas, continuaram existindo os municípios com suas prefeituras e câmaras; sua autonomia constitucionalmente consagrada também não foi extinta. Em virtude dessa coexistência surgiu o conflito, ainda não resolvido, entre o interesse metropolitano da região e o interesse local da respectiva entidade municipal. Em outras palavras, o objetivo era promover o desenvolvimento e controlar as bases políticas, limitando o raio de ação dos governos subnacionais.

A lei complementar nº 14/1973, em seu artigo 2º, previa, no âmbito estadual, a criação de um conselho consultivo e um conselho deliberativo. Nestes, a representação dos governos estaduais prevalecia, garantindo que, em casos de conflitos, prevalecessem suas posições sobre os municípios integrantes. Os municípios, por sua vez, pouco cooperaram com os órgãos metropolitanos, recusando-se a repassar para essas instituições parte do poder de decisão que ainda lhes restava. Ao contrário, houve uma batalha por parte de políticos municipais no sentido de manter a independência do seu planejamento espacial e a liberdade de decisão sobre a aplicação de seus recursos ¹⁷².

172

Vale frisar que as leis de zoneamento na região metropolitana continuam a ser editadas pelos municípios de acordo com seus interesses, inviabilizando um planejamento racional para uso do solo de todo espaço urbano contínuo e metropolitano. A partir da criação das regiões pela União, a regulamentação dos serviços e tarefas metropolitanas passou para a competência dos governos estaduais, os quais, entretanto, nunca puderam obrigar os municípios a participar ativamente da execução dos planos e programas desenvolvidos para a região urbana inteira.

Em nenhuma das grandes metrópoles brasileiras foi possível efetuar uma ação conjunta. Devido à sua estrutura centralizadora que não respeitava a participação dos municípios, os conselhos metropolitanos previstos na legislação federal não foram capazes de figurar como organizações eficientes. Sequer ficou claro se esses órgãos seriam responsáveis somente pelo planejamento dos serviços ou também por sua execução.¹⁷³

A execução das tarefas administrativas correntes foi transferida para as empresas metropolitanas, que não representavam governos e, sim, meros órgãos executivos. A elas faltava a competência para editar normas jurídicas. Com a promulgação de planos de desenvolvimento pelas assembleias legislativas dos estados, agravou-se a situação insólita e desconfortável desses órgãos, já que, mesmo capazes de analisar problemas e propor soluções para a região, eles não detinham o poder político, administrativo e econômico para resolvê-los.

Concomitantemente à manutenção do quadro de crise econômica nacional, ocorreu o processo de abertura política e transição para o regime democrático¹⁷⁴. Essa transformação política afetou o modelo de relações intergovernamentais do

¹⁷³ Ibid., p. 168.

¹⁷⁴ PEDRETTI, Luiz José. A Proposta de Reorganização da Região Metropolitana de São Paulo.

período autoritário, constituindo um novo federalismo, marcado pela ascensão de lideranças estaduais e pelo discurso de descentralização. Foi nesse contexto que o modelo de gestão metropolitano desenvolveu-se na década de 80 do século passado, culminando na forma constitucional adquirida em 1988.

Os estados poderão, mediante lei complementar, instituir regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, constituídas por agrupamentos de municípios limítrofes, para integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum.¹⁷⁵

Dessa forma, a Constituição de 1988 passou para a competência estadual a criação e a formação organizativa das administrações de regiões metropolitanas sem, contudo, definir se o financiamento das tarefas metropolitanas ficaria a cargo de receitas próprias ou de transferências institucionalizadas. Importante salientar que cabe à Constituição Federal institucionalizar fontes de recursos destinados às regiões metropolitanas.¹⁷⁶

A mudança estabelecida na Constituição de 1988, descentralizando a criação das regiões metropolitanas a critério dos estados, abre a perspectiva de compatibilizar as especificidades locais com os interesses regionais, ou seja, metropolitanos, evitando, assim, soluções uniformizadas conforme a lei complementar nº 13/74. Por isso, boa parte das constituições estaduais de 1989 normatizaram detalhadamente os critérios e as estruturas institucionais necessárias para a criação de regiões em seus territórios.

Assim como GEGRAM, em São Paulo, outras instituições pioneiras como CODEM (Companhia de Desenvolvimento e Administração da Área Metropolitana de Belém), no Pará, criada pela Lei Municipal n. 6.795, de 24 de abril de 1970, tiveram a

¹⁷⁵ **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.** São Paulo: Encyclopaedia Britânica do Brasil. 1990, p. 27

¹⁷⁶ KRELL, Andreas Joachim. **O município no Brasil e na Alemanha**, op.cit., p.

necessidade de se adaptar a esta nova ordem legal. Dentro desse contexto de adaptação resgatou um espaço do qual havia declinado, uma vez que detém as informações básicas e fundamentais sobre a propriedade das terras municipais, confirmando sua importância no contexto do planejamento das ações da administração pública local e metropolitana. Hoje empresa de economia mista, não só planeja as ações integradas da administração municipal como também, presta serviço a terceiros.

Os municípios, em razão de sua autonomia, estabelecida na Constituição de 1988, e facultado o direito de participar ou não das regiões metropolitanas criadas pelo estado, têm que suportar as intervenções indispensáveis ao seu provimento, em prol do interesse regional, bem como a execução de medidas em seu território. Segundo Alaôr Caffé Alves, uma região criada pelo estado representa um “(...) agrupamento compulsório de municípios em razão do qual estes entes locais não têm liberdade de isolar-se.”¹⁷⁷

O planejamento, a organização e a execução de algumas ações públicas de interesse comum da região metropolitana, em alguns casos, podem estar sob responsabilidade de diferentes entes públicos. A captação, o tratamento, a adução e a distribuição de água, bem como a coleta, o transporte, o tratamento e a disposição final de esgotos e resíduos sólidos são alguns exemplos desse tipo de funções públicas. Devido a isso, devem ser editadas leis, tanto municipais quanto estaduais, para regular o exercício dessas funções. No entanto, somente leis complementares estaduais poderão estabelecer a transcendência de interesse: de local para metropolitano.

¹⁷⁷ ALVES, Alaôr Caffé. **Regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões** — Novas dimensões constitucionais da organização do estado brasileiro. Revista de Direito Ambiental.

Em nome do federalismo e da democracia, as políticas urbanas foram descentralizadas ao nível municipal. A Constituição de 1988 resume num único parágrafo a questão da regionalização de conglomerados urbanos, delegando aos estados a competência de criação e gestão das regiões metropolitanas, deixando em aberto que o modelo de gestão seja de acordo com as peculiaridades locais.

Para facilitar a compreensão das mudanças constitucionais relacionadas às regiões metropolitanas, apresentamos o resumo a seguir, que mostra as principais ações promovidas por diversas legislações.

Resumo da legislação básica federal sobre regiões metropolitanas

LEGISLAÇÃO	ABORDAGEM
Constituição Federal de 1967	Incorpora a questão metropolitana
Emenda constitucional nº 1, artigo 164 da Constituição de 1969	Define a competência da União para criar regiões metropolitanas
Lei complementar nº 14 de 08/06/1973	Cria as regiões metropolitanas de São Paulo, Belo Horizonte, Porto Alegre, Recife, Salvador, Curitiba, Belém e Fortaleza
Lei complementar nº 20 de 1974	Cria a região metropolitana do Rio de Janeiro
Lei complementar nº 27 de 03/11/1975	Altera disposição anterior sobre o conselho deliberativo e o conselho consultivo das regiões metropolitanas
Constituição Federal de 1988	Delega aos estados a competência de criação e gestão das regiões metropolitanas

Fonte: Emplasa, www.emplasa.sp.gov.br/metropoles/cmc.asp>. Acesso em 16/01/2006.

3.5. ATRIBUIÇÕES DAS REGIÕES METROPOLITANAS

Se olhar o território brasileiro, vejo primeiro que é um território nacional, mas da economia internacional. Quer dizer, o esforço de quem manda, no sentido de moldar o território — porque o território

vai sendo sempre moldado por quem manda. O território revela a incapacidade de governo, quer dizer, a não-governabilidade.

MILTON SANTOS

Desde sua origem, no século XIX, a metrópole tem sido o espaço da sociedade industrial e da vida moderna. Modernidade e vida metropolitana são idéias intrinsecamente ligadas. Desta forma, a industrialização e a metropolização são fenômenos que ocorrem de forma concomitante. Foi na metrópole que se instalaram as grandes indústrias e onde se formaram as classes trabalhadoras. Nesse contexto nasce a sociedade de massas, que também faz parte de uma idéia metropolitana.

O trabalho assalariado, ou seja, o desenvolvimento do capitalismo, a industrialização e urbanização não são apenas inseparáveis ou inter-relacionadas. São, na verdade, parte de um mesmo processo.

Embora se saiba que as metrópoles sempre estiveram associadas à divisão social do trabalho e à acumulação capitalista, que a exploração da propriedade do solo não é um fato novo, os centros urbanos brasileiros são, há décadas, desiguais e têm uma parcela significativa de sua população excluída desde o início dos anos 30 do século passado. Como em outros países em desenvolvimento, basicamente foram as crises internacionais, até os anos 50, que obrigaram o sistema produtivo nacional, isto é, os capitais aplicados no país, a se voltar a uma produção industrial substitutiva de importações e, portanto, para o mercado interno, que fora desses períodos se desenvolviam lentamente.¹⁷⁸

Na prática, foram as crises internacionais que alavancaram o desenvolvimento industrial no Brasil. Nesse sentido, podemos citar a Primeira Guerra Mundial; a crise

de 29, que se prolonga no sentido de dificultar o processo exportador de produtos agrícolas e importador de produtos industriais; e ainda o período da Segunda Guerra Mundial, que sucessivamente estimula a incipiente substituição de importações de produtos, cuja escassez e o custo de transporte, face ao seu valor por peso, tornava antieconômica sua importação.

A rigor, o estado cumprira sua função básica no capitalismo. Os interesses da classe dominante nacional, composta pela oligarquia rural e pelos industriais emergentes, estavam atendidos, com a ascensão do setor industrial e os esforços para se consolidar um mercado interno, mesmo que restrito e delimitado territorialmente, entre os anos de 1930 e 1950. Na medida em que, por meio de créditos bancários, o setor agrário financiava a implantação das indústrias, os grupos se complementavam ¹⁷⁹.

A inserção do Brasil na economia internacional se consolidou no século passado, a partir da década de 50, com a implantação da industrialização pesada. Simultaneamente, a hegemonia interna do capital paulista foi fortalecida. De acordo com Caio Prado Júnior, estavam lançadas, em condições de atraso e dependência, se comparadas às nações centrais, as bases do processo de industrialização para as décadas seguintes.

Foi nessa época que as empresas estrangeiras, sobretudo as norte-americanas, adotaram a estratégia de instalar filiais em países periféricos como o Brasil. Dessa forma essas empresas ampliavam seu mercado consumidor, aproveitando o desenvolvimento da industrialização nacional, uma vez que esta se constituía basicamente de indústrias de produções complementares às das multinacionais ¹⁸⁰.

¹⁷⁹ PRADO JÚNIOR, Caio. **História econômica do Brasil**, op.cit., p. 258.

¹⁸⁰

De acordo com Ermínia Maricato, as cinco décadas seguintes foram marcadas pelo acentuado crescimento populacional, econômico e urbano, caracterizado pela evolução da pobreza. As desigualdades impostas pelo modelo de desenvolvimento adotado foram estampadas pela distribuição espacial da população nos territórios, que acompanhou as condições sociais de cada habitante.

A metrópole tornou-se, então, um subproduto do modelo de industrialização adotado no Brasil, com sua conseqüente complexidade no mercado de trabalho¹⁸¹. Para Florestan Fernandes, esse modelo do sistema fordista periférico é denominado de “modernização do atraso”.¹⁸²

Milton Santos alerta para o salto populacional que essas é

dívida externa. Isso, somado ao acentuado desenvolvimento tecnológico, consolidou a queda dos empregos industriais, em contraponto ao aumento dos empregos gerados pelo setor de serviços. A produção, no Brasil, passa de um modelo caracteristicamente mecânico para um predominantemente tecnológico ¹⁸⁴.

Essas transformações no perfil do emprego ocorrem, observando-se uma forte queda dos empregos na indústria, em favor de uma ascensão significativa do setor terciário. Estabelece um novo modelo econômico "pós-industrial", que Manuel Castells chega a denominar de "sociedade informacional", em contraste à sociedade industrial do período fordista. Castells descreve o pós-industrialismo como uma economia de serviços, com três características principais:

- 1) A produtividade e o crescimento nascem da criação de saber, estendida a todas as áreas da atividade econômica pelo tratamento da informação;
- 2) A atividade econômica se desloca da produção de bens para a produção de serviços. A morte do emprego agrícola é seguida do declínio irreversível dos empregos industriais, em favor dos serviços que acabarão assegurando a maior parte dos empregos;
- 3) A nova economia aumenta a importância das profissões de forte conteúdo de informação e de saber. As profissões de gestão, liberais e tecnológicas se multiplicam mais rapidamente que as outras, constituindo o núcleo da nova estrutura social.¹⁸⁵

Ao analisar os países que constituem o Grupo dos Sete ¹⁸⁶, Castells verifica que os empregos industriais aumentaram ou, no mínimo, mantiveram-se estáveis nesses países, no período de 1920 a 1970. Nas duas décadas seguintes, porém,

¹⁸⁴ CASTELLS, Manuel. **A sociedade em rede**, op.cit., p. 56.

¹⁸⁵ Ibid., p. 225.

¹⁸⁶ O Grupo dos Sete (G-7) é o conjunto dos sete países mais industrializados do mundo, formado por Estados Unidos, Alemanha, Itália, Canadá, Japão, Grã-Bretanha e França. Desde 1992, a Rússia

entre os anos de 1970 a 1990, todas essas nações apresentam um aumento dos empregos na área de prestação de serviços, em detrimento dos empregos industriais¹⁸⁷. Nem mesmo nos países desenvolvidos, a transição para a economia de serviços se deu de forma conjunta e uniforme. Se isso ocorreu em países como os Estados Unidos, Inglaterra e Canadá, onde a oferta de emprego no setor de serviços foi mais acentuada nos últimos 25 anos, o mesmo não se deu em nações como o Japão, a Alemanha, A França e a Itália. Nestes, houve uma estabilidade da participação do emprego industrial na estrutura ocupacional.

Nesse ponto, não há diferenças significativas com a teoria da reestruturação industrial apresentada por David Harvey¹⁸⁸, já que ambas designam alguns rearranjos do capitalismo mundial a partir da década de 80 e da revolução da informática. Por outro lado, o desenvolvimento da tecnologia da informação ou, segundo Castells, o “capitalismo informacional”¹⁸⁹ que possibilitou a globalização da economia, criando redes de comunicação entre cidades, as chamadas cidades globais, modificaram a relação do homem com seu meio físico; as fábricas, as indústrias, os escritórios estão sendo substituídos por sistemas flexíveis ligados à informação.

3.6. OS NOVOS TEMPOS E A RECONFIGURAÇÃO DAS METRÓPOLES

Em razão desse processo, as metrópoles contemporâneas gradativamente estão retomando as funções que eram atribuídas às cidades até o século XIX, ou seja, o locus das decisões políticas, financeiras, administrativas, dos serviços e do comércio. Essas transformações impostas pela mudança do perfil do capital produtivo, significam que as grandes cidades estão passando por um processo de

¹⁸⁷ CASTELLS, Manuel. **A sociedade em rede**, op.cit., p. 224.

¹⁸⁸ HARVEY, David. **A condição pós-moderna**. São Paulo: Loyola, 1992, pp. 207-218.

¹⁸⁹

transformação. As fábricas não encontram mais nas grandes cidades seu campo privilegiado de produção, em razão das dificuldades de locomoção, dos congestionamentos e da violência.¹⁹⁰

As relações de distância não são mais medidas fisicamente, o fator preponderante é o tempo. Esses fatores vêm sendo reforçados no processo de globalização econômico que mundializa não apenas o sistema produtivo, mas homogeneíza a sociedade. Em outras palavras, a questão espacial e a localização não são mais fundamentais. O que importa é o acesso à tecnologia com mão-de-obra intelectual, e o novo conceito de distância é medido pela rapidez, não mais pelo fator físico. Essa nova fase do capitalismo tem a hegemonia do capital financeiro, desterritorializado so

ausência quase total do estado no que diz respeito à assistência à população mais carente, ao fornecimento de infra-estrutura necessária para o desenvolvimento das cidades, à implantação de ações redistributivas nas áreas de educação e saúde, à falta de controle sobre a produção e a ocupação das franjas periféricas.

Os operários do setor industrial, juntamente com a enorme parcela dos trabalhadores informais, não tiveram várias de suas necessidades básicas, como as despesas com moradia, por exemplo, incluídas nos cálculos de seus salários. Desta forma foram determinadas as condicionantes da construção do ambiente urbano: Por um modelo de industrialização baseada em baixos salários.

Atualmente existem, no país, 26 regiões metropolitanas. As mais recentes são as de Foz do Itajaí, de Carbonífera e de Tubarão¹⁹³. Com realidades bastante diversificadas em relação à real conurbação do território, essas regiões totalizam uma área aproximada de 167 mil quilômetros quadrados, onde se concentra uma população de 68 milhões de habitantes. Houve um acréscimo de 5 milhões de habitantes, nos últimos 10 anos, no total da população das sete principais regiões metropolitanas, saltando de 37 milhões para 42 milhões de habitantes. Chegou a 30% a taxa de crescimento populacional nas periferias dessas metrópoles, ao passo em que nas áreas urbanas centrais esse índice não ultrapassou a casa de 5%, havendo, nas áreas nucleares, um processo contrário de redução do número da população. Somente São Paulo concentra 10% da população brasileira, com um acúmulo de 16,7% do PIB nacional.

Paralelamente ao aumento da importância institucional e demográfica, as metrópoles brasileiras têm sido palco do desenvolvimento de questões sociais, cujo

¹⁹³ SOUZA, Cilina. Regiões metropolitanas: trajetória e influência das escolhas institucionais. in: RIBEI

aspecto mais evidente e dramático é a violência. Não obstante as crises, o crescimento do país permanece limitado nas metrópoles ¹⁹⁴.

Necessariamente, qualquer estratégia de desenvolvimento está fortemente condicionada à capacidade de a sociedade enfrentar os desafios metropolitanos do crescimento. Afirmar esta condição é necessário para nos desembaraçar do mito da descentralização territorial difundido nos meios acadêmicos e políticos nos anos 80. É visível a demonstração de que as metrópoles continuam sendo o território da concentração do poder econômico e político, mas também o locus maior da pobreza social. Os problemas acumulados nas metrópoles ganham crescente relevância social e econômica, mas ela permanece órfã de interesse político. Com efeito, da mencionada multiplicação de instituições metropolitanas, observamos a inexistência de efetivas políticas públicas voltadas especialmente ao desenvolvimento dessas áreas. As políticas urbanas são políticas intra-urbanas, setoriais e locais. Os organismos metropolitanos têm à sua disposição frágeis mecanismos ¹⁹⁵ para empreender ações cooperativas de planejamento e gestão.

Como reflexo de um Estado que tem sua história marcada pela personificação política e cujo regime político fragiliza os partidos, a maioria das metrópoles mantém uma relação entre municípios e governo estadual absorvida por práticas clientelistas. Desta forma, a adoção de estratégias adequadas de desenvolvimento, com propostas para as questões da dilaceração e segmentação social do espaço metropolitano, torna-se prejudicada diante do quadro social e político apresentado.

Por isso, não é exagero reforçar que o grande contingente de pobres, desempregados, de pessoas com emprego precário, de moradias em favelas e em cortiços, a exacerbação da violência, tudo isso vem alimentando incertezas acerca do futuro das grandes cidades brasileiras, com o aprofundamento da globalização e da reestruturação produtiva.

¹⁹⁴ Disponível em <www.emplasa.sp.gov.br>. Acesso em 16/01/2006.

¹⁹⁵ SOUZA, Cilina. Regiões metropolitanas: trajetória e influência das escolhas institucionais. in:

Nas cidades, o poder político tem se alicerçado no clientelismo, que se apresenta como importante instrumento de manutenção desse poder. O professor Candido Malta Campos Filho¹⁹⁶ destaca três, dentre as inúmeras formas de clientelismo utilizadas em nossas metrópoles:

1. Clientelismo de cúpula, composto por grupos que detêm o poder de decisão e que trocam, entre si, favores e benefícios. Favores esses que vão, desde o direcionamento de investimentos públicos em infra-estrutura, com o apontamento das áreas beneficiadas, das empresas responsáveis pela execução dos serviços, chegando até as fontes de financiamento para indústrias e empreendimentos, caso em que o Estado faz o papel de agente promotor do crescimento econômico e social. Quanto aos pequenos e médios investidores, o clientelismo se dá pela especulação imobiliária, instrumento entendido pela sociedade como investimento seguro e legítimo. Investe-se em terras vazias ou em zonas de expansão urbana na expectativa de garantir o respaldo do poder público na valorização desses imóveis. Desta forma, recursos que poderiam ser aplicados na melhoria da prestação dos serviços essenciais à população mais pobre, são desviados para o estímulo ao ganho privado. Segundo o professor Candido Malta, nas grandes cidades, 50% dos terrenos destinados à edificações estão vazios, nas mãos de investidores.¹⁹⁷
2. Clientelismo de base, que se apóia no anseio das classes sociais menos favorecidas de alcançar melhores condições de vida. Para compensar os baixos salários, essas classes apostam a sorte nos jogos de azar, nas loterias, lotos, jogos de bicho. Concretiza-se nas mais diversas formas e

¹⁹⁶ CAMPOS FILHO, Cândido Malta. **Cidades Brasileiras: seu controle ou o caos**, São Paulo: Nobel, 1989, pp. 38-44.

¹⁹⁷

instâncias de governo, de maneira que o cidadão se apóia na esperança de que, “por bondade de um político”, será incluído em algum programa social, que virá a complementar sua renda ou mesmo será contemplado em algum sorteio de casas populares. Nesse tipo de clientelismo estabelece-se a relação política com a periferia mais carente das cidades. Associações e entidades se auto proclamam representantes da comunidade e, por seu intermédio, a população reivindica condições mais dignas de moradia, de transporte, de saúde e de educação. Na verdade, o trabalho dessas entidades ajuda na perpetuação de relações políticas resultando em voto e, conseqüentemente, em poder.

3. Clientelismo dentro do Estado, que se dá pelo aparelhamento da máquina pública por meio da ocupação dos cargos de livre provimento por filiados do próprio partido ou de partidos aliados, transparecendo o nítido objetivo de se defender os próprios interesses através de uma rede de relações e influências. Trata-se do conhecido “jeitinho brasileiro”. Essa prática corrente na política brasileira acontece em nome da governabilidade, para se garantir uma boa relação entre os partidos, entre os poderes executivo e legislativo e se apresenta, na opinião pública, como alianças pragmáticas.

Sendo assim, ministérios, secretárias, autarquias, fundações e empresas públicas são órgãos governamentais com autonomia para distribuir recursos, disseminar informações e tomar decisões correlatas ao seu setor de atuação, que podem estar a serviço de um jogo do poder.

O principal fator que permeia todas as formas de clientelismo é a corrupção, presente nas principais transações, como as triangulações financeiras; a cooptação de segmentos através de instrumentos financiados pelo poder público, como o

empreguismo, por exemplo; os financiamentos de campanhas políticas; ou mesmo se apresentando em sua forma direta, com pagamentos de propina.

Por essas e outras, as nossas cidades são improvisações, sem planejamento, sem fim social definido e mal adaptadas às necessidades da vida contemporânea. São, na verdade, produtos naturais do mercado de atividades individuais articuladas para e pelo lucro. A organização urbana da metrópole contemporânea, independentemente de sua localização geográfica e de seu grau de desenvolvimento social e econômico, não corresponde mais aos conceitos utilizados para identificá-la até os anos 80 do século passado. Regina Pacheco resume o papel estratégico das regiões metropolitanas no Brasil atual:

As metrópoles brasileiras constituem hoje um dos grandes desafios à governabilidade do país. Concentrando população, riqueza, demandas sociais, influenciando na formação da opinião pública nacional, conectando-se com cidades globais, as metrópoles são também um imenso patrimônio coletivo a demandar políticas de revitalização e revalorização, cujo sucesso depende de novas formas de governo e gestão.¹⁹⁸

As experiências bem sucedidas de gestão metropolitana correspondem, basicamente, a duas alternativas institucionais. Uma é a criação de uma estrutura governamental autônoma, com poderes independentes em relação aos demais níveis político-administrativos, enquanto a outra é constituída por articulações informais entre as esferas, modelo este que só prospera quando há três variáveis conjugadas:

- 1) Uma clara e contínua distribuição de recursos financeiros.
- 2) A formação de competências burocráticas naqueles que executam as políticas.

¹⁹⁸ PACHECO, Regina Silvia. Gestão metropolitana no Brasil: arranjos institucionais em debate. in: VALADARES, L. & COELHO, M.P. (orgs.). **Governabilidade e pobreza no Brasil**. Rio de Janeiro:

3) A definição de quem deve arbitrar os conflitos entre os atores metropolitanos.¹⁹⁹

Na avaliação de Fernando Luiz Abrucio e Márcia Miranda Soares, estes são os dois exemplos de governança bem sucedida: o kreis (distritos alemães), que se destaca por uma plena segurança jurídica e pelo caráter compulsório da cooperação entre os governos locais; e o modelo canadense, marcado pela maleabilidade que exige permanentes estímulos tanto à cooperação, quanto à competição, com o objetivo de se antepor às tendências unilaterais das ações locais²⁰⁰. No contexto dos kreises alemães, as regiões metropolitanas brasileiras não são unidades autônomas, em termos institucionais; por outro lado, não dispõem de suficientes recursos financeiros e administrativos que garantam o exercício de suas funções numa informal articulação intergovernamental, como ocorre no Canadá. Considerando que as regiões metropolitanas não são estruturas administrativas autônomas, concluímos que, no Brasil, estamos mais próximos de um modelo informal e flexível.

Segundo Sergio Azevedo:

a estrutura federativa do Brasil dificulta a adoção de formas mais criativas e livres de relacionamento intergovernamental. Vigora com separações rígidas entre entes federados, desestimulando ações conjuntas, ou seja, funciona como um federalismo compartimentalizado. Dessa forma, a questão não é simplesmente discutir se devemos ou não transformar as regiões metropolitanas em um outro ente federado, a quarta unidade político-administrativa. O essencial é estar associado aos preceitos básicos do federalismo, ou seja, estabelecer autonomia com interdependência, o que no caso significaria garantir sustentabilidade financeira política e administrativa à gestão metropolitana, dando ou não a essas regiões o caráter de ente federativo, e conjugando isso, necessariamente, com mecanismos que facilitem a cooperação, a coordenação e a comunicação entre os níveis de governo. Há inexistência de uma consciência metropolitana em boa parte dos municípios que fazem parte dessas regiões. Prevalece, ainda, entre muitos prefeitos e

¹⁹⁹ ABRÚCIO, Luiz Fernando & SOARES Márcia Miranda. **Redes Federativas no Brasil**, Cooperação Intermunicipal no Grande ABC. São Paulo: Konrad Adenauer Stiftung, 2001, p. 112.

²⁰⁰

vereadores uma noção tradicional de cunho essencialmente local, que muitas vezes dificulta ou se opõe à visão regional.²⁰¹

Na verdade, as relações intergovernamentais requerem uma complexa articulação entre competição, cooperação e acomodação. As regiões metropolitanas devem ser consideradas unidades, do ponto de vista físico, econômico, social e cultural. No Brasil, porém, essas características não atingem os aspectos político-administrativos.

Na Constituição Federal de 1988, os municípios garantiram o direito e a liberdade de se unirem de forma horizontal a outros municípios, mesmo permanecendo interligados a seus estados e à federação. Foi significativo o alargamento das opções políticas e administrativas para os governos locais. No entanto, prefeitos e vereadores devem ampliar seus horizontes geográficos e políticos, ultrapassando os limites dos tradicionais níveis provincianos, em especial nas áreas metropolitanas. Além da percepção das tendências globais, também se faz necessário uma profunda identificação com os interesses e aspirações da comunidade para garantir maior eficiência na administração urbana, com uma gestão pública

pdfMachine

Is a pdf writer that produces quality PDF files with ease!

Produce quality PDF files in seconds and preserve the integrity of your original documents. Compatible across nearly all Windows platforms, if you can print from a windows application you can use pdfMachine.

Get yours now!

pdfMachine

Is a pdf writer that produces quality PDF files with ease!

Produce quality PDF files in seconds and preserve the integrity of your original documents. Compatible across nearly all Windows platforms, if you can print from a windows application you can use pdfMachine.

Get yours now!

CAPÍTULO 4

A REGIÃO METROPOLITANA DE SÃO PAULO

pdfMachine

Is a pdf writer that produces quality PDF files with ease!

Produce quality PDF files in seconds and preserve the integrity of your original documents. Compatible across nearly all Windows platforms, if you can print from a windows application you can use pdfMachine.

Get yours now!

4. A FORMAÇÃO DA GRANDE SÃO PAULO

A cidade de São Paulo surgiu numa elevação entre dois rios, Tamanduateí e Anhangabaú, o que possibilitava a visão do inimigo, ao longe. O território era:

(...) uma colina exígua, ou pequeno platô, situado 25 ou 30 metros acima dos campos ao redor, tem a forma aproximada de um triângulo. Um dos rios, o Anhangabaú, limitava-se ao lado mais voltado ao noroeste, o outro, o Tamanduateí, no lado noroeste, formando ambos um 'V'. O terceiro lado, além de protegido por escarpa abrupta, dava para uma várzea que, de tão úmida, oferecia como que uma terceira barreira aquática a quem pretendesse aceder à colina. Trata-se da área do chamado Centro Velho de São Paulo.²⁰³

Próximo ao sítio descrito, avistava-se o rio Anhembi, hoje Tietê, onde desembocava o rio Tamanduateí. O rio Anhembi, pertencente à bacia do Prata, já com alguma importância, abria caminho pelo continente adentro, até o rio Paraná, ou seja, ao Paraguai, fomentando os sonhos de encontrar o Eldorado. Segundo Roberto Pompeu de Toledo, assim pode ser descrita a história inicial da capital paulista:

(...) cidadezinha insignificante que foi São Paulo na maior parte de sua existência. De todos os paradoxos de São Paulo, um dos maiores é o que oferece o cotejo de seu presente com seu passado. Se há um lugar de que se possa dizer que já nasceu distante, esse lugar é São Paulo. Quando surgiu, era a primeira cidade, ou melhor, vila, ou melhor, vilarejo brasileiro do interior, fora de mão e livre do alcance dos navios da metrópole. Por mais de uma ocasião esteve ameaçada de penoso retrocesso, se não de extinção por motivo de abandono dos moradores, da precariedade de recursos e do que por vezes pareceu uma irremediável falta de futuro.²⁰⁴

A nota do editor do livro Os rumos da cidade: urbanismo e modernização em São Paulo, de Candido Malta Campos Neto, traduz em poucas palavras o que foi a trajetória da cidade de São Paulo, de cidadezinha insignificante a uma das maiores metrópoles do mundo:

²⁰³ TOLEDO, Roberto Pompeu de. **A capital da solidão** — Uma história de São Paulo das origens a 1900. São Paulo: Objetiva, 2004, p. 15.

²⁰⁴

(...) faz menos de século e meio, São Paulo era um núcleo provinciano de segunda categoria sustentado basicamente pelo comércio de tropas. Situada longe das melhores de uma região agrária, a cidade parecia indecisa sobre sua vocação: as poucas fábricas do país estavam no Rio de Janeiro e na Bahia, nada demonstrando que ela pudesse, ou devesse ambicionar destaque industrial. Então, na proximidade e afirmação da República, a capital paulista mudou com vertiginosa rapidez, para ingressar no que o professor Candido Malta chamou de 'uma seqüência de encarnações constantes'. Transformou-se em capital do café, na região mais dinâmica do país da República Velha, em ponta de lança da industrialização e em sede a truculento e lucrativo processo de expansão urbana.²⁰⁵

Como já vimos anteriormente, a industrialização no Brasil se desenvolve a partir dos anos 30 do século passado. Foi promovida por imigrantes e seus descendentes, tendo como causa fundamental a crise pela qual passava o sistema capitalista internacional e a decadência política da burguesia mercantil. O sistema histórico produtivo brasileiro, latifundiário e escravista, faz com que a industrialização se desenvolva nas áreas urbanas, determinando que o crescimento populacional seja superior à demanda de trabalho oferecida por ela. Dada a inevitabilidade da industrialização no país, não é de surpreender que São Paulo tenha se tornado o seu território principal. Essa condição se deu, como vimos, pela crise da produção cafeeira e também pela infra-estrutura existente.

A cidade estava localizada de forma propícia a receber ferro, carvão, petróleo e outros insumos vindos das diversas regiões do Brasil e de outras partes do mundo. A área que vai da capital à Sorocaba e a que vai de Campinas à Mogi das Cruzes dispunham de uma rede de estradas de ferro e estradas de rodagem que faziam a ligação ao porto de Santos, passando pela capital. O mercado era acessível, oferecendo matérias primas básicas para as indústrias, como cerâmicas, tecidos,

²⁰⁵ CAMPOS NETO, Candido Malta. **Os Rumos da Cidade**: urbanismo e modernização em São

móveis e alimentos. Com um território equivalente a 5% do total do estado, concentrava 40% de sua população, a qual apresentava condições de vida superior à do restante do país.

Possuía capital e financiamento, inicialmente um subproduto do surto do café e, posteriormente, fruto das fortunas adquiridas pela própria expansão da indústria. A mão-de-obra abundante de europeus, primeiramente subvencionados para o trabalho na lavoura de café, juntava-se, em um segundo momento, a outras vindas espontaneamente, fugindo de uma Europa destruída pela guerra e atraídas pelas oportunidades de uma São Paulo próspera e vigorosa.

Entre 1908 e 1920, desembarcaram no porto de Santos 190.000 imigrantes subvencionados e 340.000 espontâneos, dos quais 80% trabalhavam na indústria, comércio ou na construção de estradas de ferro. Na realidade, esses estrangeiros supriam a necessidade de técnicos, metalúrgicos e mecânicos, ou seja, de mão-de-obra mais qualificada. A partir de 1934, ao mesmo tempo em que o governo brasileiro estimula a migração para São Paulo, estabelece restrições à vinda de novos imigrantes para o Brasil.²⁰⁶

4.1. INDUSTRIALIZAÇÃO E URBANIZAÇÃO

As necessidades crescentes de mão-de-obra fabril e agrária em São Paulo foram supridas pelas migrações internas. Finalmente, aumentou-se a oferta de energia elétrica, instrumento essencial ao desenvolvimento industrial, sobretudo em um país onde os combustíveis são escassos e de baixa qualidade. Esse início da industrialização era o resultado de um sistema orgânico contraditório: o grande propulsor da industrialização foi feito através da economia mercantil (café), que proporcionava capital e mercado, mas, por outro lado, era o grande obstáculo para sua expansão.

²⁰⁶ MORSE, Richard M. **Formação Histórica de São Paulo**, São Paulo, 1967, p. 700.

São Paulo, como outras capitais, nessa época, passou por rápidas transformações, expandindo-se sem os benefícios do planejamento. Para Furtado, uma questão decisiva para o entendimento da dinâmica e evolução da metrópole foi a enorme concentração demográfica vivida por São Paulo nas décadas de 30 a 50 do século passado. Foi precedentemente constituída de uma população que se transferiu do campo para a cidade e apenas posteriormente constituiu-se como massa de trabalhadores industriais.²⁰⁷

Essa análise é fundamental para entender a organização sócio-territorial da metrópole paulistana na sua fase industrial. O autor chama a esse fenômeno que acompanhou o processo de expansão industrial “urbanização sem cidade”. Isso correspondeu, na sua origem, à propagação da função de morar em terras distantes do núcleo central, destinadas à população mais pobre. Esses territórios receberam genericamente a denominação de periferia. Tal padrão periférico de crescimento, desde sua origem, constituiu-se em territórios de baixa qualidade urbana, espaços extremamente precários para se viver.²⁰⁸

Devido à expansão da periferia, à ideologia da casa própria e ao alto índice migratório, os loteamentos ultrapassaram os limites do município de São Paulo, adentrando os municípios vizinhos e fazendo da capital um excepcional palco da especulação imobiliária. Nos anos 80, por exemplo, os maiores índices de crescimento populacional do Brasil, foram registrados no município de Embu das Artes. Porém, comparando-se o número de habitantes por hectare de São Paulo com outras grandes cidades do mundo, conclui-se que esse adensamento é relativamente baixo. Predomina a cidade horizontal, onde se constata grande

²⁰⁷ FURTADO, Celso. **Dialética do Desenvolvimento**, São Paulo: Fundo de Cultura 2. edição, 1964. p. 110.

²⁰⁸ FURTADO, Celso. **Pequena Introdução ao Desenvolvimento**: Enfoque Interdisciplinar, São

quantidade de vazios urbanos, reservas de mercado especulativo no aguardo de valorização imobiliária.²⁰⁹

(...) a cidade industrial é estigmatizada pela urbanização caótica, fraturada pela luta de classes, cindida pela concorrência, abalada pelas carências em infra-estrutura, que são, ao mesmo tempo, deficiências conjunturais e contraditórias em si.²¹⁰

A industrialização e a urbanização nos países capitalistas desenvolvidos se deu de forma tão heterogênea e desequilibrada quanto a que está ocorrendo ou que ocorreu nos países ditos subdesenvolvidos ou em desenvolvimento. Enquanto nos países desenvolvidos, como afirma Paul Singer, a mudança ocorre na medida em que determinadas inovações tecnológicas amadurecem, nos países não-desenvolvidos processos inteiros da produção são implantados de uma só vez, submetendo a estrutura econômica a

médias, o que ocorre freqüentemente nos países de capitalização periférica e dependente.²¹²

Durante as décadas de 50, 60 e 70, a periferia do município de São Paulo desenvolveu-se, basicamente em função das instalações de loteamentos e autoconstruções extremamente precárias. Na década de 80, anos que, devido a uma forte recessão econômica, entraram para a história como “a década perdida”, esse crescimento periférico se esgotou, levando os menos favorecidos a buscar outras paragens para suas habitações. Foi assim que se deu o crescimento populacional dos municípios vizinhos, mais precisamente, da região metropolitana de São Paulo. Cidades como Itapeverica da Serra, Embu, Carapicuíba são exemplos disso. Com isso, ou o trabalhador se distanciou ainda mais de seu local de trabalho, ou acabou se instalando em favelas das regiões centrais da cidade ou em moradas coletivas, como os cortiços.²¹³

Dessa forma, a classe média trabalhadora foi a grande prejudicada. Ela abandonou a cidade, indo para a periferia, onde as áreas inicialmente precárias e parceladas no processo de crescimento periférico se valorizam através de investimento público, equipando-se com atributos urbanos, passando a ser uma boa opção para a moradia, se contextualizada a crise dos anos 80.²¹⁴

A outra alternativa para a classe média foi a busca de pequenas chácaras ou loteamentos fechados nos municípios vizinhos, com o propósito de uma melhor qualidade de vida próxima a São Paulo, mas sem os efeitos da metrópole. Esse processo de mudança na ocupação urbana da capital paulista foi abordado no livro

²¹² CARDOSO, Fernando Henrique & FALETTO, Enzo. **Dependência e desenvolvimento na América Latina**. São Paulo: LTC, 1996.

²¹³ CAMPOS FILHO, Cândido Malta. **Cidades Brasileiras: seu controle ou o caos.**, op.cit., p. 59.

²¹⁴ MEYER, Regina Maria Prosperi & GROSTEIN, Marta Dora, **São Paulo Metrópole**, São Paulo:

São Paulo: crise e mudança²¹⁵, elaborado pela Prefeitura de São Paulo no governo Luiza Erundina (1989-1992), como sendo um duplo processo. Muitos habitantes pobres tiveram de deixar as casas na periferia e dirigir-se para os cortiços nas zonas centrais ou para outros municípios da região metropolitana, que em muitos casos se transformaram na periferia da periferia da cidade de São Paulo.

Richard Morse denomina de “estádio centrípeto” o processo no qual o município figura como o gerador das forças econômicas, dando origem à apropriação desplanejada e desordenada das zonas suburbanas. Segundo ele, São Paulo é a cidade que melhor ilustra essa dramática realidade urbana do Brasil . Na concepção do autor, “o centripetismo urbano é a projeção, pela periferia e municípios periféricos, dos resíduos da imagem da cidade pólo, de suas normas de vida e de seus imperativos econômicos.”²¹⁶

Por outro lado, em relação ao nível de qualidade de vida mental na metrópole, destaca-se o fator básico do excesso de estímulo como causador do surgimento de uma carapaça psicológica que envolve a personalidade dos habitantes urbanos das metrópoles, insensibilizando-os para uma vida mais criativa no campo das relações humanas, reduzindo-lhes a solidariedade e a própria capacidade de expressão através da cultura e das artes.

São Paulo tem como matriz o resultado histórico de sua localização geográfica aliada à sua condição topográfica no planalto paulista e ao seu desenvolvimento econômico, sustentado inicialmente pela produção cafeeira e, posteriormente, a partir de 1929, pela expansão da indústria nacional. Podemos

²¹⁵ ROLNIK, Raquel; KOVARIK, Lúcio & SOMAKH, Nádia (orgs.). **São Paulo: Crise e Mudança**. São Paulo: Brasiliense, Secretaria Municipal de Planejamento, Prefeitura da Cidade de São Paulo, Gov. Luiza Erundina. 1991, p.53.

²¹⁶

entender o desenvolvimento urbano de São Paulo nas palavras do arquiteto catalão Jordi Borja:

(...) que fazer cidade é, antes de tudo, fazer cidade sobre cidade, fazer centros sobre os centros, criar novas centralidades e eixos articuladores que dêem continuidade física e simbólica.²¹⁷

4.2. DIVISÃO TERRITORIAL

Hoje, na região metropolitana de São Paulo, vivem aproximadamente 19.000.000 de pessoas, ou seja, 10,5% da população total do país, com 2,3 milhões de habitantes concentrados em apenas 0,09% do território nacional. É a quarta mancha urbana do mundo. Sua área metropolitana só perde para as cidades do México, Tóquio e Nova York.

No início do século 20, das 35 maiores cidades do mundo, 19 localizavam-se na Europa, América do Norte e Japão. Hoje, das 25 maiores cidades do mundo, 19 se localizam na Ásia, África e América do Sul, ou seja, as maiores concentrações urbanas estão nas regiões mais pobres do planeta. Essas aglomerações concentram as melhores oportunidades de trabalho, tornando-se ilhas isoladas de progresso, que atraem milhões de pessoas.²¹⁸

Esse processo de concentração urbana fez com que algumas cidades se transformassem em cidades-fantasma. Suas mortes foram decretadas pelo êxodo da população para grandes centros urbanos, na busca de melhores condições de vida. Esses moradores saem de seus municípios que passam por transformações, devido à industrialização da produção no campo; à agroindústria que, com a tecnologia, substitui o trabalhador pela implantação de atividades produtivas e

²¹⁷ BORJA, Jordi. Cidadania ou barbárie. Revista República, dez./1999.

²¹⁸ Folha de São Paulo, Jornal. Caderno especial: **Ano 2000 - Qual será o futuro das Cidades**. 2 de

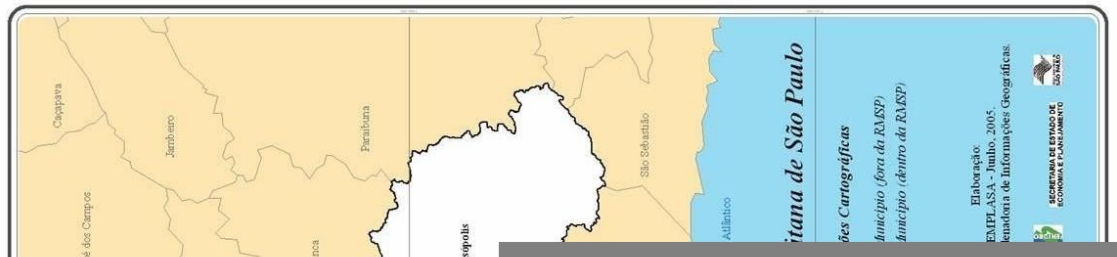
extensivas que absorvem pouca mão-de-obra; e à crise generalizada instaurada desde os anos 80. Segundo indicações dos sindicatos rurais, um único trabalhador é capaz de cuidar de 1.000 bois.²¹⁹

De acordo com dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), o êxodo populacional nessas cidades se concentrou em dois períodos diversos; no século passado. O primeiro foi nos anos 60 e 70, quando famílias inteiras buscaram melhores condições de vida nos grandes centros urbanos, em razão da falta de trabalho resultante da mudança do processo produtivo no campo. Nos anos 80 e 90, a população mais jovem procurou melhores perspectivas de trabalho nas grandes cidades, fundamentalmente porque houve um encolhimento das oportunidades, consequência da diminuição da população local.

Esse fenômeno não aconteceu apenas nas regiões mais pobres do Brasil. O estado de São Paulo, o mais rico da federação, sofreu um processo acelerado de abandono e até de extinção de cidades do interior, principalmente na região noroeste, próximo a Bauru e Marília. Justamente nesse período, segundo dados da Fundação Instituto de Pesquisa Econômica da Universidade de São Paulo (FIPE/USP), cresce o número de favelas e cortiços nas cidades brasileiras. Nos anos 80 e 90, a proporção de pessoas vivendo em favelas, em relação ao conjunto dos paulistanos, cresceu, de 1 em cada 20, para 1 em cada 10 moradores, na capital paulista. Por outro lado, o próprio município de São Paulo perdeu, na última década, cerca de 350 mil habitantes, enquanto os municípios periféricos da metrópole, no mesmo período, apresentaram taxas de crescimento demográfico de até 13%.²²⁰

²¹⁹ Folha de São Paulo, Jornal. Caderno especial: **Ano 2000 - Qual será o futuro das Cidades**, op.cit., p.4.

²²⁰ Ibid., p. 4.



Com 39 municípios, 8.051 quilômetros quadrados e 2.285 quilômetros quadrados de área urbanizada, a região metropolitana de São Paulo tem um índice de desenvolvimento humano (IDH) médio de 0,828% e uma renda per capita de US\$ 3.939, porém concentra grande parte da pobreza nacional. Dos 4,8 milhões de domicílios existentes na Grande São Paulo, cerca de 50% são considerados impróprios, segundo informações da Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano do Estado de São Paulo (CDHU). Sua taxa de alfabetização chega a 95%. Se por um lado o número de passageiros nos dois aeroportos existentes alcança 23 milhões por ano, por outro, os veículos que contaminam o ar e infringem o trânsito chegam a 5,7 milhões na capital e 7,9 milhões na região metropolitana de São Paulo. Com um sistema viário radial, sempre na lógica do centro para a periferia, o crescimento da mancha urbana direciona-se aos municípios periféricos, fazendo com que São Paulo fique encravada no meio desse emaranhado urbano. Na realidade, estamos falando de uma só cidade, formada por muitos municípios.²²¹

Os três principais elementos característicos do surgimento da metrópole são o dinamismo econômico metropolitano, a concentração populacional e a expansão da área urbana. Na avaliação de Regina Meyer, porém, não existe relação direta entre esses fatores. Notamos que a urbanização da metrópole continua acontecendo de forma intensa, tanto nos municípios mais dinâmicos economicamente, quanto nos de pouco vigor econômico. Nestes últimos, desenvolvem-se funções complementares e dependentes do desenvolvimento dos municípios economicamente mais vigorosos.

²²².

A hipótese elaborada pela autora refere-se à dinâmica de expansão e consolidação da metrópole, baseada em dois aspectos estruturadores: a

²²²

acessibilidade através do sistema viário e o modelo de transporte público, ainda que escasso e insuficiente, ambos partindo do município de São Paulo. De forma articulada, esses dois fatores determinaram a lógica e o padrão da expansão metropolitana, revelando o predomínio de eixos regionais como vetores de expansão urbana. Esses eixos configuram a estrutura intra-urbana da metrópole, assumindo, ao mesmo tempo, o papel de conexões regionais que sustentam o sistema produtivo e respondem por parte significativa do tráfego intra-urbano, ou seja, do intenso tráfego centro-bairro.²²³ Por outro lado, se a infra-estrutura urbana não necessariamente influi de forma decisiva como fator de indução ao adensamento populacional, funciona como condicionante para o fortalecimento da dinâmica econômica de um município.

(...) como os limites municipais não constituem barreiras para a reprodução do chamado padrão periférico de urbanização, é justamente este padrão que gera, na maior parte das vezes, uma indesejável complementaridade intermunicipal, com a criação dos municípios-dormitórios.²²⁴

À revelia de um planejamento urbano baseado em teorias tradicionais de regulação, a periferia se ampliou. No entanto, em consequência da

privado da economia, que organizou e direcionou o desenvolvimento metropolitano.²²⁵

De acordo com Candido Malta Campos Filho, o crescimento urbano tornou-se uma atividade que acabou sendo pautada pelas exigências do sistema produtivo. A especulação intensa e extensa foi o principal instrumento de transferência de renda da esfera pública para a privada. Ou seja, o loteamento distante, isolado com pouca ou nenhuma infra-estrutura, mas servido precariamente pelo sistema de transporte coletivo, esperava pelos investimentos públicos, que, se feitos, valorizariam os vazios urbanos e as áreas de transição entre o centro e o bairro, bem como as expectativas de votos de políticos.²²⁶ A consequência de todo este processo foi a disfunção sócio-espacial entre trabalho e moradia, incluindo os municípios que fazem parte da região metropolitana.

Portanto, a origem do atual caos urbano está no modelo de segregação espacial instalado na metrópole paulistana. Nesse sentido, concluímos que a herança por nós herdada foi a concentração regionalizada da pobreza e da riqueza, a precária acessibilidade viária, a exclusão social e espacial, a transformação dos municípios periféricos em municípios dormitórios, a insuficiente oferta de serviços básicos nas áreas de educação, saúde e saneamento. O péssimo serviço de transporte público e a dificuldade de locomoção, somados aos altos custos e ao longo tempo que o trabalhador dispensa nas conduções, resultam no isolamento do morador da periferia em guetos. Trata-se da metrópole fragmentada, sobre a qual Milton Santos comenta: “A imobilidade de tão grande número de pessoas leva a

²²⁵ MARICATO, Ermínia. **Metrópole na Periferia do Capitalismo**, op.cit., p. 63.

²²⁶ CAMPOS FILHO, Cândido Malta. **Cidades Brasileiras: seu controle ou o caos**, op.cit., pp. 55-

cidade a se tornar um conjunto de guetos, transformando sua fragmentação em desintegração”.²²⁷

4.3. ECONOMIA E DESENVOLVIMENTO

Com um PIB estimado em US\$ 67 bilhões, ou seja, 15% do PIB nacional, a produção das fábricas localizadas na Grande São Paulo equivale a 1/3 de todo o volume industrial brasileiro. Quarta mancha urbana do mundo, com 792 quilômetros quadrados (o equivalente a quase 10% do estado de São Paulo), a região metropolitana de São Paulo possui 19 milhões de habitantes — um em cada 10 brasileiros reside nessa área. A região apresenta números que empolgam e assustam ao mesmo tempo, contradição expressa entre sua pujança econômica e a flagrante desigualdade social.²²⁸

Com mais de três milhões de empregos na indústria, no comércio e em outros serviços, 18% da população considerada economicamente ativa da região metropolitana está sem emprego. A história da Grande São Paulo foi pautada no trabalho e na prosperidade, causa do inigualável crescimento populacional que vem ocorrendo, desde o século XIX até hoje. Atualmente a região metropolitana de São Paulo recebe 30 novos habitantes a cada hora.²²⁹

A partir dos anos 80, as transformações nos meios de produção, através do desenvolvimento tecnológico ou pela chamada reengenharia, aceleraram o processo de automação, principalmente na indústria, provocando a liberação de trabalhadores, em número cada vez maior, resultando no aumento progressivo das taxas de desemprego. A inovação tecnológica ou gerencial é, sobretudo, poupadora de mão-de-obra. Portanto, a reconversão industrial da cidade e da metrópole implica uma transformação fundamental em relação ao passado recente. A produção da indústria aumenta, assim

²²⁷ MARICATO, Ermínia. **Metrópole na Periferia do Capitalismo**, 8^a ed., p. 91.

²²⁸ Disponível em <www.emplasa.sp.gov.br> Acesso 06/04/2010

como seu lucro-mês; por outro lado, deixa de gerar mais empregos e, não raro, até diminui os postos de trabalho existentes.²³⁰

De acordo com Raquel Rolnik, na década de 80 do século passado, a ascensão social foi predominante, em função dos empregos oferecidos pela metrópole industrial. Já os anos 90 frustraram as expectativas de melhoria de vida dos habitantes da Grande São Paulo. O crescimento do diversificado setor de atividades econômicas informais é prova disso. Sobretudo os setores do comércio e o de serviços, que aglomeram grande parte da população ocupada da metrópole. No final do século passado, em 1999, 50% das pessoas com ocupação, na região metropolitana de São Paulo, eram os autônomos ou trabalhadores sem carteira assinada.²³¹

Apesar de altamente significativo, o crescimento do setor de serviços não acompanha a demanda da mão de obra. Rolnik observa, ainda, a diferença existente na qualidade dos empregos gerados pelo setor terciário, se comparados aos criados pela indústria. Tanto no diz respeito à formação, quanto ao nível de conhecimento do trabalhador.

Quanto ao setor de comércio e serviços, proporciona um aumento nos dois pólos da estrutura de renda, fomentando, numa ponta, a procura por altos executivos, consultores, assistentes técnicos de ponta, pesquisadores qualificados e, na outra, proliferando as ocupações de baixa remuneração, como os faxineiros, auxiliares, além de um grande número de pequenos empreendedores que se multiplicam na informalidade. Enquanto isso, na indústria, vão se diluindo as ofertas de emprego de remuneração média, em sua maioria destinados a trabalhadores especializados, cuja recolocação é consideravelmente mais difícil. A indústria

²³⁰ Ibid., p. 62.

²³¹

empregava formalmente 10% da população economicamente ativa da capital paulista, em 1990. Cinco anos depois, esse percentual já havia caído pela metade.

Segundo dados da Empresa Paulista de Planejamento Metropolitano (Emplasa), na última década, a despeito do grande aumento do número de domicílios e graças aos investimentos públicos, a região metropolitana de São Paulo apresentou bons índices de atendimento nos serviços essenciais à população, o que contribuiu para uma melhora da qualidade de vida.

A porcentagem dos domicílios atendidos pela rede pública de água passou de 83%, em 1991, para 95,46%, em 2000. A coleta domiciliar de lixo que, em 1991, era de 85,30%, passou para 98,50%, em 2000. Ao mesmo tempo, houve um visível empobrecimento da população residente na região metropolitana, a chamada metropolização da pobreza: em 1991, 11,33% dos arrimos de famílias recebiam até um salário mínimo; em 2000, essa porcentagem sobe para 18,46%.²³²

O espaço da cidade sofre os efeitos contraditórios da nova economia urbana. Ao traçar um limite entre a periferia, com todas as suas precariedades, e a cidade rica, vai-se esgotando a fenda interna que caracterizou a cidade industrial. Em contrapartida, ao abandonar as cidades, as indústrias deixam um vácuo que poderia ser preenchido por moradias, comércio e lazer. No entanto, essas áreas vão sendo ocupadas por mega-investidores do setor terciário, com instalação de shoppings centers e hipermercados. Isso gera uma fragmentação da malha urbana social, instaurando verdadeiros enclaves no espaço urbano e podendo gerar impactos negativos sobre os tradicionais centros de comércio e serviços.²³³

²³² Disponível em <www.emplasa.sp.gov.br> Acesso em 11/01/2006.

²³³

Há uma redução da participação da indústria metropolitana na força fabril do estado de São Paulo: de 64%, em 1980, para 52%, em 1990. É a constatação de um processo em curso, de uma nova espacialidade do trabalho, em que a capital concentra, além do comércio, os serviços industriais que necessitam de um mercado consumidor próximo e fazem parte de cadeias produtivas já sedimentadas, baseadas em estruturas de subcontratação, ou seja, de terceirizados em espaços menores para usuários de serviços mais sofisticados.

Conforme pondera Raquel Rolnik, se:

(...) é verdade que a indústria não desapareceu, também é verdade que mudou radicalmente, com grandes reflexos não apenas sobre a estrutura de empregos como também na organização espacial da cidade. Na nova territorialização da produção em São Paulo convivem, lado a lado, a modernização tecnológica e gerencial das empresas mais capitalizadas, em geral transnacionais, e o aumento na precariedade dos vínculos empregatícios e das condições de trabalho das micro e pequenas unidades. Parece ter chegado ao fim a era das grandes plantas industriais, com enormes pátios de cargas e descargas, áreas de armazenamento e das multidões de operários uniformizados.²³⁴

O capital, a comunicação cultural e, em especial, o fluxo e a troca de informações quase instantâneas e em tempo real são as principais características da economia global. Manuel Castells aborda esse tema em seu livro *A sociedade em rede*. Segundo ele, a produção e o consumo são, a um só tempo, regulados e condicionados pela dinâmica dessa nova era. As próprias redes refletem e criam culturas distintas. A produção se concentra em uma parcela instruída da população com idade entre 25 e 40 anos. Ele diz que muitas economias podem abrir mão de um terço ou mais de sua população e que o resultado desse fenômeno não necessariamente será o desemprego, mas a flexibilização extrema do trabalho e a

individualização da mão-de-obra e, em consequência, uma estrutura socialmente segmentada.²³⁵

(...) a sociedade em rede, baseada no paradigma econômico — tecnológico da informação se traduz, não apenas nas novas práticas sociais, mas em alterações da própria vivência do espaço e do tempo como parâmetro da experiência social. Apresentam-se, aí, as idéias de um espaço de fluxos e de um tempo intemporal, que dão a moldura para uma aguçada fenomenologia da vida social no final do século XX, na qual adquirem novo sentido realidades aparentemente tão díspares como a arquitetura pós-moderna, a telefonia móvel ou as operações em tempo real no mercado financeiro internacional.²³⁶

4.4. INTERAÇÃO METROPOLITANA

O município de São Paulo interage intensamente com os municípios periféricos, que juntos formam a região metropolitana. Essa interação não se dá, única e exclusivamente, pela conurbação urbana, mas por uma relação, também, de complementaridade econômica. Cada município cumpre sua função dentro dessa dinâmica intersetorial de relacionamento, ou seja, as metrópoles, hoje, são fundamentalmente caracterizadas como espaços de fluxos.

A economia e a ocupação territorial dos municípios periféricos está sujeita às mudanças do perfil socioeconômico da capital paulista. A participação das fábricas da cidade de São Paulo no montante das indústrias da região metropolitana e de todo o estado de São Paulo reduziu 14% em 10 anos. Caiu, de 36%, em 1980, para 22%, em 1990.²³⁷

Regina Meyer faz a seguinte análise sobre essa redução:

(...) não pode ser explicada como transição de uma metrópole industrial para uma megacidade de serviços, já que a cidade de São Paulo ainda concentra um terço do valor agregado da produção industrial paulista. Por outro lado, a perda real de participação da capital na atividade industrial tem-se dado em favor de outros municípios da região metropolitana e também do interior, numa distância não maior do que 200 km de São Paulo. É justamente

²³⁵ CASTELLS, Manuel. **A Sociedade em Rede**, São Paulo: Paz e Terra, 1999, p. 285

²³⁶ Ibid., p. 4.

²³⁷

nesse raio que se concentra o mais avançado pólo produtivo de pesquisa e tecnologia do país, distribuído pelos núcleos metropolitanos de Campinas e São José dos Campos, que abriga centros universitários e tecnológicos de formação de mão-de-obra qualificada, refinaria de petróleo e amplos setores de produção industrial.²³⁸

Essa complexidade de fluxos é a interação da região metropolitana de São Paulo com um território definido como macrometrópole ou complexo metropolitano expandido. Com um território que corresponde a 17% da área total do estado de São Paulo e acomodando uma população de 26,2 milhões de habitantes, o que corresponde a 71,13% da população de todo o estado, a macrometrópole é responsável por 79,3% do PIB do estado e por 27,7% do PIB nacional²³⁹. Compõem a macrometrópole as seguintes áreas urbanas: região metropolitana da Baixada Santista, com 1,5 milhão de habitantes; região metropolitana de Campinas, com 2,3 milhões de habitantes; e as aglomerações urbanas de Sorocaba e do Vale do Paraíba.

Na década de 90 do século passado, houve a redução nas taxas de crescimento dos municípios-sede das regiões metropolitanas de todo o Brasil. Na região metropolitana de São Paulo, o município-sede, São Paulo, cresceu a taxas de 0,88% ao ano, enquanto as demais cidades cresceram em média 4% ao ano.²⁴⁰ Evidentemente que em cada uma das regiões metropolitanas do Brasil existem peculiaridades distintas, ainda que em todas elas a questão da expansão urbana predatória estabeleça um ponto comum. Em outras palavras, essa situação traduz a dificuldade de acesso da população de baixa renda à moradia.

Nas décadas de 80 e 90 houve aumento significativo na concentração da renda, na região metropolitana de São Paulo, tendência contrária à ocorrida no

²³⁸ MEYER, Regina Maria Prosperi & GROSTEIN, Marta Dora, **São Paulo Metrópole**, op.cit., p.117.

²³⁹ Ibid., p.118.

²⁴⁰

Brasil, mesmo que timidamente. Nota-se que a renda da parcela mais rica da população residente na região metropolitana cresceu a taxas próximas às verificadas em todo o país, ou seja, cerca de 0,5% para o país e de 0,4% na região. Porém, 40% da população mais pobre perderam renda neste período, comportamento diferente das outras áreas metropolitanas, nas quais a renda aumentou cerca de 1% ao ano. Apesar de ter sido registrado aumento da desigualdade na Grande São Paulo, ela continua abaixo das outras regiões metropolitanas do país. O que houve foi a diminuição das diferenças entre elas, mais em função do aumento da desigualdade em São Paulo do que propriamente da melhoria das outras regiões. O fator de a maior concentração de famílias sem rendimentos ocorrer nas regiões metropolitanas e, sobretudo, na região metropolitana de São Paulo, é fundamental para entender a natureza da distribuição espacial da renda nesse território, que reúne, ao mesmo tempo, o que há de mais especializado e qualificado com o que há de mais precário.²⁴¹

Ao compararmos o município de São Paulo com as cidades periféricas do seu entorno, constatamos que, em geral, a renda da grande maioria dos municípios é decrescente em proporção à renda do município central. Em 1980, apenas 4 municípios, não seguindo a essa regra, apresentavam renda proporcionalmente maior que a do município central. São eles: Arujá, Cotia, Guararema e Santana do Parnaíba. Em 1991, esse número reduziu e apenas o município de Santana do Parnaíba manteve sua renda superior a do município de São Paulo.²⁴²

O ABC (formado pelos municípios de Santo André, São Bernardo do Campo, São Caetano do Sul e Diadema), região fabril que se firmou como alternativa de atividade econômica, com a implantação do parque industrial paulista, não

²⁴¹ Ibid., p. 138.

consolidou um padrão de renda que se diferenciava dos demais, sem, contudo, criar sua elite econômica. Provavelmente, a maioria dos altos executivos mora fora da região. Entre as décadas de 50 e 70 do século passado, todos os municípios da região metropolitana de São Paulo apresentaram taxas de crescimento populacional de 3% e 6% ao ano.²⁴³ Como vimos, o ABC, com a instalação do parque industrial, teve um crescimento populacional superior a 6% ao ano.

Assim como Osasco, Guarulhos - hoje o segundo município da região metropolitana de São Paulo em termos populacionais, com mais de 1 milhão de habitantes - na década de 70 passou por um crescimento populacional desproporcional. Osasco cresceu em média 32% ao ano e Guarulhos, 72% ao ano, um claro movimento de transbordamento do município de São Paulo.²⁴⁴

Os mapas elaborados pela Emplasa sobre distribuição de renda nos municípios da região metropolitana de São Paulo na década de 80, demonstram que apenas cinco municípios, dos 37 existentes na época, tiveram variação positiva de renda. O mapa da renda e desigualdade, que analisa o período de 1980 a 1991, aponta um acentuado crescimento da desigualdade na Grande São Paulo, na relação entre a renda dos 10% mais ricos e a dos 40% mais pobres. Essa metodologia indica que apenas sete municípios diminuíram a desigualdade na década. Mostra ainda que, dos cinco municípios que aumentaram a renda, quatro estão entre as cidades que mais aumentaram a desigualdade. Apenas Itapeverica da Serra aumentou a renda e não esteve entre os que ampliaram a desigualdade.²⁴⁵

Esse fenômeno está umbilicalmente ligado ao crescimento de condomínios fechados nos municípios periféricos. Alphaville, em Santana de Parnaíba, encarna as imagens do que Caldeira denominou de cidade de muros, ou seja, dos condomínios

²⁴³ Ibid., p. 141.

²⁴⁴ Ibid., p. 142.

²⁴⁵

fechados. Iniciado na década de 70, foi nos anos 80 que teve seu grande desenvolvimento, somando-se a outro empreendimento - Tamboré.²⁴⁶ Daí podermos afirmar que grande parte do crescimento populacional dessa cidade se deu intramuros. Em Santana do Parnaíba, das famílias residentes no município, 44% migraram para lá na década de 80, sendo que 31% pertencem à parcela mais rica da população da região metropolitana.

Em 1980, a renda dos 10% mais ricos de Santana de Parnaíba era 4,8 vezes maior que a dos 40% mais pobres, aumentando em 12,5 vezes em 1991. Portanto, o aumento da renda média no município, que foi de 82% no período, está relacionado à migração da camada mais rica da população. Processo semelhante, mas em menor escala, também ocorreu em Barueri e Mairiporã.²⁴⁷

O processo de aumento da renda média de outros dois municípios, Itapequerica da Serra e Embu, foi diferente. A despeito da piora da distribuição de renda de maneira significativa (78%), a migração não explica essa piora, porque apenas 8% dos migrantes compõem a parcela mais rica da população. O caso de Itapequerica da Serra é singular. A distribuição da renda piora em 12%, abaixo da média da região metropolitana de São Paulo, e apenas 9% dos migrantes estavam entre a parcela dos 10% mais ricos.²⁴⁸

Por outro lado, entre os sete municípios que apresentaram diminuição no grau de desigualdade, seis estavam entre as cidades que mais diminuíram a renda na década de 80, com queda de mais de 25%. Segundo Meyer, a migração é novamente o fator explicativo para o caso dos municípios de Juquitiba, Pirapora do Bom Jesus, Biritiba Mirim, Guararema e Salesópolis. Pelo menos 20% dos migrantes

²⁴⁶ CALDEIRA, Tereza. **Cidade de Muros**. São Paulo: Edusp/ Editora 34, 2002. p. 258.

²⁴⁷ MEYER, Regina Maria Prosperi & GROSTEIN, Marta Dora, **São Paulo Metrópole**, op.cit., p. 142.

²⁴⁸

pertenciam à população mais pobre, enquanto ao menos 37% faziam parte das classes sociais de maior renda.²⁴⁹

Dessa forma, verificam-se dois movimentos migratórios importantes ocorridos na década de 80 na região metropolitana de São Paulo que, de certa forma, demonstram espacialmente o desenvolvimento dos municípios em seus mais variados aspectos, a estagnação e mesmo o empobrecimento de parcelas significativas do território metropolitano. O primeiro foi o deslocamento da população rica para condomínios fechados na periferia de São Paulo e em municípios vizinhos. Fundamentalmente, esse deslocamento se desenvolveu por três motivos: fácil acessibilidade, legislação permissiva e condições urbanas favoráveis. O segundo foi o deslocamento da população mais pobre para cidades mais distantes do município central. Esse processo ocorreu, sobretudo em áreas de proteção de mananciais: áreas de acessibilidade precária e de baixo valor comercial, fruto do excesso de restrições do uso e ocupação do solo, na tentativa de assegurar a preservação dos mananciais que abastecem São Paulo. Essas áreas, que totalizam 55% do território metropolitano de São Paulo, abarcam municípios inteiros, dentre eles, Itapeverica da Serra, Juquitiba e Embu Guaçu, e parcelas significativas do território de outros municípios como, por exemplo, São Paulo.²⁵⁰

As áreas de mananciais que se estendem por vários municípios consolidaram um processo de expansão periférica de baixa renda. Por sua vez, o transbordamento da cidade central determinou, nos municípios periféricos, a condição de cidades-dormitórios.

²⁴⁹ Ibid., p. 143.

²⁵⁰

4.5. O CRESCIMENTO PERIFÉRICO DE SÃO PAULO

Em São Paulo, o crescimento periférico, embrião da metropolização, é sentido já nos anos 20 do século passado, quando o mercado imobiliário, instigado pelo poder público, expande as áreas urbanas através de empreendimentos, ou melhor, de loteamentos horizontais. Inicialmente, esses empreendimentos, financiados pelo excedente financeiro de uma gama diversificada de investidores, acompanharam as diretrizes indicadas primeiro pelas ferrovias e, depois, pelas rodovias e avenidas. Os loteamentos, em sua maioria, tinham como objetivo mercadológico a venda de lotes e de materiais de construção para a classe trabalhadora, operários de baixa renda e sem o mínimo de infra-estrutura, residentes em regiões isoladas, longe das áreas produtoras de trabalho e de qualquer atributo urbano. Os lotes eram precários, com topografia enérgica, mas sua compra era financiada a longo prazo, em pequenas prestações, e o sistema construtivo, sedimentado na autoconstrução.²⁵¹ Constatamos, então, que a distribuição da população no território da cidade está limitada às condições sociais dos habitantes.

No início da industrialização, muitas empresas construíam vilas operárias para abrigar seus empregados, prática que durou, basicamente, até os anos 30 do século passado. Nessas vilas, geralmente instaladas nas imediações das fábricas, as casas eram vendidas ou alugadas aos trabalhadores. O que tornava vantajosa a acomodação dos operários próxima aos locais de trabalho eram os baixos custos dos imóveis e da construção. Porém, essa medida só se mostrou viável enquanto a quantidade de trabalhadores a ser instalada era relativamente baixa.

No entanto, não demorou a se formar um excedente da força de trabalho, em consequência do aumento da oferta de mão de obra, gerado pelo crescimento

²⁵¹ SAMPAIO. Maria Ruth Amaral de. **Metropolização, Estado da Habitação Popular Paulistana**. São Paulo: tese de doutorado, Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo

industrial. Assim, tornou-se desnecessária a manutenção do operário nas proximidades das fábricas, ao mesmo tempo em que cresceu o clamor por habitações populares. As empresas passam, então a subsidiar ao trabalhador as despesas com aluguel, compra ou manutenção de moradias e as despesas com transportes, enquanto repassava para o poder público os custos para investimentos em infra-estrutura básica.²⁵²

Nesse período, o sistema de transporte coletivo da cidade de São Paulo estava nas mãos da iniciativa privada. A enorme expansão periférica produzia um amplo mercado para a implantação do ônibus movido a diesel, substituindo o obsoleto bonde elétrico. Dentro dessa perspectiva, as empresas de ônibus não só passam a atender os bairros distantes, como se transformam em parceiros imprescindíveis do especulador imobiliário na expansão periférica. Após 1946, o poder público assume o monopólio do sistema de transporte coletivo. Os especuladores imobiliários, agora com apoio do governo paulista, não apenas impulsionam o crescimento da cidade, como também o dos municípios vizinhos. Difunde-se a ideologia da casa própria como forma de aquecer o mercado especulativo da construção.²⁵³

São Paulo não pode parar! Nesse contexto, a produção do espaço urbano torna-se segregada, o acesso aos atributos urbanos hierarquizam-se conforme o poder aquisitivo de cada um. As classes sociais de maior poder aquisitivo instalam-se em áreas próximas ao centro da cidade, melhor servidas de infra-estrutura e equipamentos comunitários. Segundo Sampaio, a expansão não foi somente predatória, mas também especulativa, uma vez que se baseou na retenção dos

²⁵² **São Paulo 1975: crescimento e pobreza.** São Paulo. Estudo realizado para a Pontifícia Comissão de Justiça e Paz da Arquidiocese de São Paulo. Autores: Vários Loyola, 1975, p. 25.

²⁵³ SAMPAIO. Maria Ruth Amaral de. **Metropolização, Estado da Habitação Popular Paulistana,**

terrenos. Transferia-se para o valor da terra, de modo direto e geralmente antecipado, a benfeitoria pública, que somente mais tarde seria feita, a um custo muito alto para o poder público. Contingentes populacionais estavam distantes e dispersos.²⁵⁴

Esse processo de ocupação e parcelamento do solo, característico do padrão periférico de crescimento, perdura até meados dos anos 70 do século passado, quando se satura a ideologia da casa própria. Essa ideologia se torna saturada principalmente devido às delimitações espaciais de expansão das cidades, além da super valorização da terra, consequência dos investimentos públicos, e da crise econômica que gerou a grave recessão dos anos 80, fim do milagre brasileiro.²⁵⁵

Dentro do quadro recessivo, a média salarial de um trabalhador cai significativamente, impossibilitando-o de pagar o aluguel de um imóvel, de comprar materiais de construção e, assim, erguer sua casa. Nesse sentido, há um empobrecimento generalizado da população, com reflexo direto na ocupação espacial da cidade. Uma das evidências mais claras é o processo generalizado do crescimento de favelas e cortiços na metrópole. Em princípio, as favelas não eram tratadas como reflexo da pauperização social, mas como um fenômeno físico de desvirtuamento legislativo e fiscalizador da ocupação urbana, devido ao surto migratório.²⁵⁶

Submetido a uma engrenagem econômica que não pode escapar, o trabalhador se sujeita, não apenas a precárias condições de trabalho, mas também a salários cada vez menores. Resta ao trabalhador, como opção de moradia, a periferia, incluindo os municípios periféricos da região metropolitana de São Paulo,

²⁵⁴ Ibid., p. 87.

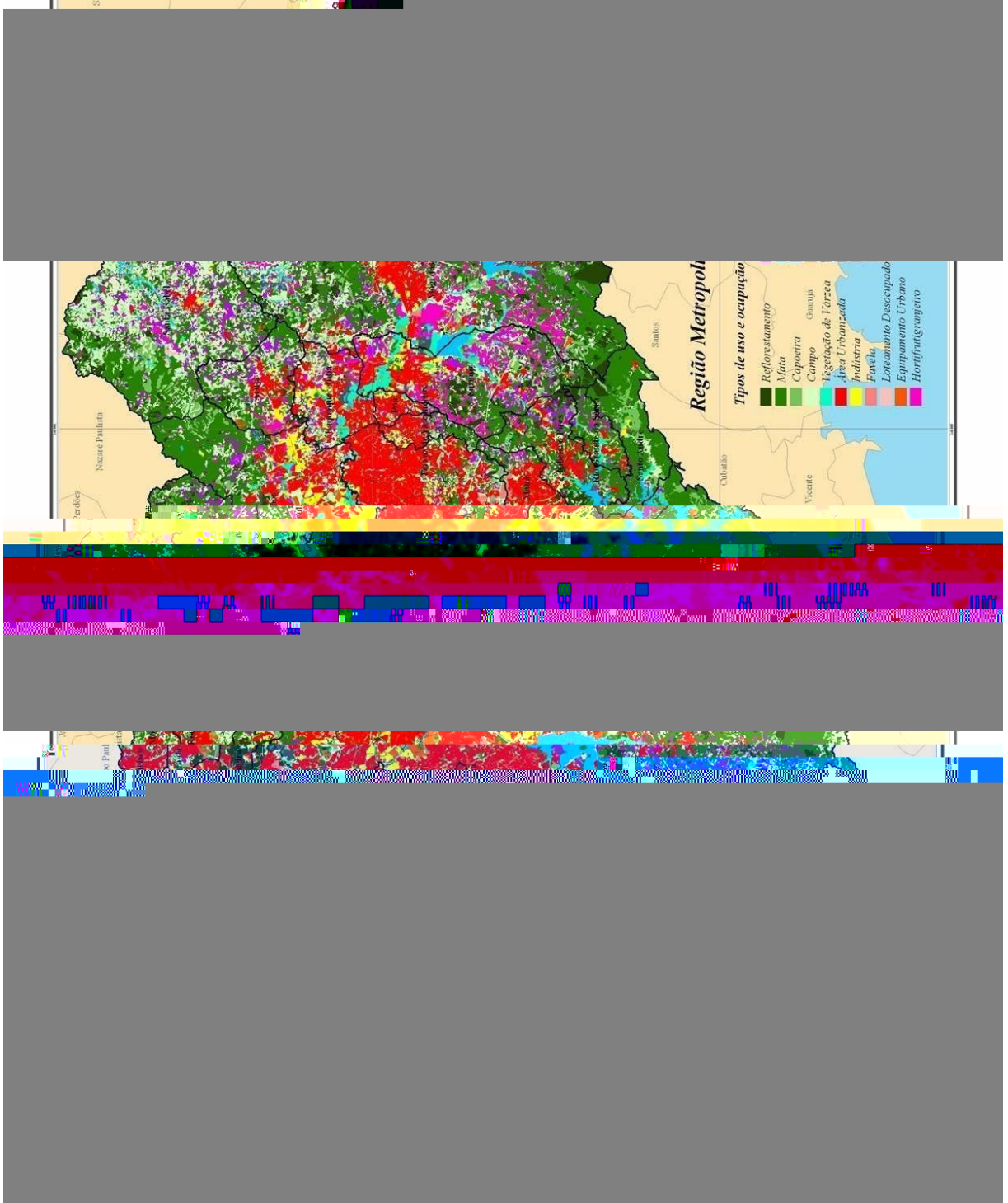
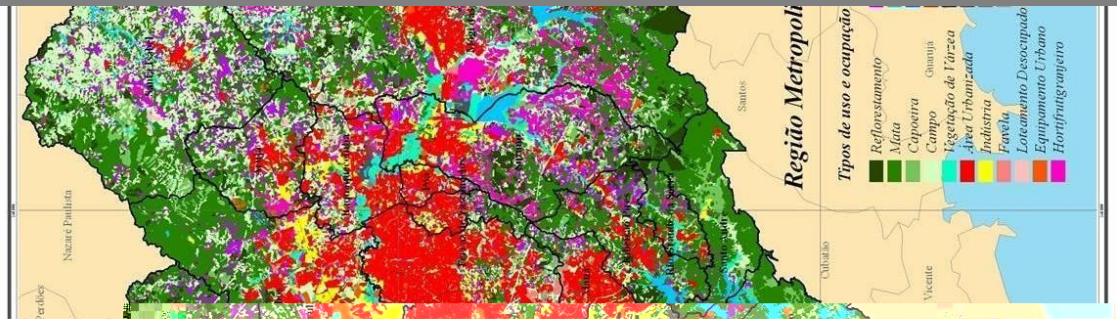
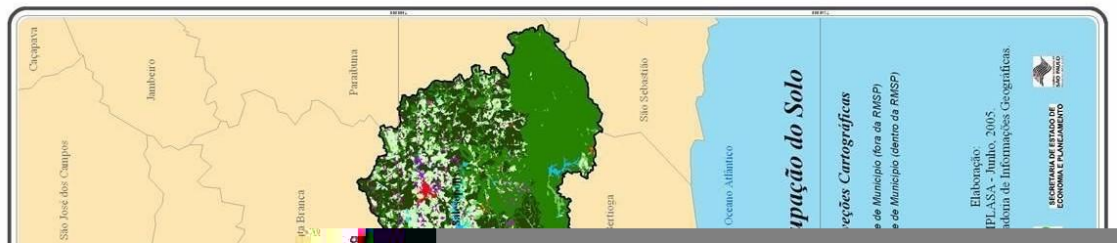
²⁵⁵ Ibid., p. 87.

²⁵⁶ ROLNIK, Raquel; KOVARIK, Lucio & SOMAKH, Nádia (orgs.). **São Paulo: Crise e Mudança**. São Paulo: Brasiliense Secretaria Municipal de Planejamento, Prefeitura da Cidade de São Paulo, Gov.

as favelas e os cortiços. Os loteamentos, agregados à ideologia da casa própria, com altos índices migratórios, extrapolaram os limites territoriais da cidade paulistana em direção aos municípios periféricos. As áreas do entorno de São Paulo foram as que mais cresceram no estado, na década passada. A média estadual de crescimento no período foi de 1,5% ao ano, enquanto nos municípios periféricos à metrópole foi de 3,1% ao ano.²⁵⁷ Dos dez municípios cujas populações aumentaram mais rapidamente nos anos 90 do século passado, seis estão localizados na Grande São Paulo.²⁵⁸

Esse crescimento está mais ligado ao transbordamento da população da capital do que à migração de pessoas de outras áreas para a região metropolitana.

Quando se leva em conta o pequeno aumento da população do município de São Paulo, o crescimento da Grande São Paulo é de 3,1% ao ano, enquanto o do Estado de São Paulo é de 1,5% ao ano.



No caso da classe média foi a busca de melhor qualidade de vida que originou a mudança para condomínios fechados, em cidades como Arujá (6,17% de crescimento anual), Barueri (6,21%) e Santana do Parnaíba (8,71%). Para a população mais pobre, a fuga foi para municípios como Itaquapecetuba (6,74%) e Guarulhos (4,31%), o que representou um meio para baratear o custo de vida. O crescimento populacional nos municípios da região metropolitana ocorreu, de modo geral, em municípios que ainda dispunham de áreas semi-urbanas como, por exemplo, as áreas de proteção dos mananciais. Assim, cidades saturadas, como São Caetano do Sul, estagnaram ou mesmo perderam população.²⁵⁹

Exaustivamente alastrado durante as décadas de 50 a 70, e baseado num padrão de autoconstrução em loteamentos paupérrimos, o crescimento periférico, ao se esgotar, deixa para os mais pobres apenas três opções de moradia: afastar-se do local de trabalho, deslocando-se para os municípios vizinhos à capital, instalar-se em favelas, ou procurar abrigo em moradias coletivas ou cortiços, na área central da metrópole.

Bairros como o Brás e Santa Cecília, antes palco do glamour da burguesia do centro próspero de São Paulo, agora cedia lugar aos cortiços. Casarões com belas e elegantes arquiteturas que abrigavam estudantes e intelectuais, transformaram-se em edificações decadentes, divididas em minúsculos cômodos que eram alugados para famílias inteiras, em condições miseráveis, fruto da decadência econômica. No entanto, foi a periferia que acomodou a maior parte da população de baixa renda.

A classe trabalhadora, que abandonou a cidade e foi para a periferia, ocupou áreas inicialmente precárias e parceladas no processo de crescimento. Esses espaços se valorizaram através de investimentos públicos, sendo equipados e

²⁵⁹ Ibid., pp.142-145.

contando com a infra-estrutura urbana necessária, passando a ser uma boa opção de moradia, se contextualizada a crise do emprego e o aumento do custo de vida dos anos 80 e 90 do século passado.

Já as favelas caracterizaram-se por ocupações de áreas públicas ou privadas com construções extremamente precárias. De acordo com censo realizado pela Secretaria Municipal de Habitação, em 1987, 8% da população paulistana residiam em favelas. Eram 820 mil habitantes morando em 150 mil barracos, espalhados pelas 1.592 favelas da capital²⁶⁰. Sob o ponto de vista legal, dois aspectos são predominantes nessas construções: a destinação e a forma de ocupação por

50 0 TD(o)Tj /F2 100 Tf 1 0 0 - 0 TD()Tj 1 0 0 -1 70nj 50 0 TD(v)Tj 49 0 TD(i)T 0 TD()Tj /F2 1

porcentagem da população favelada sobre o total do município correspondia a 1%. Essa parcela elevou-se a quase 8%, em 1987, ou seja, um aumento de quase 1.000%, enquanto a população de São Paulo cresceu 60%.²⁶²

Tal incremento tem que ser entendido em um contexto mais amplo, levando-se em consideração o intenso crescimento econômico de São Paulo, seguido da degeneração de boa parte de sua população. O processo de crescimento urbano, interligado aos problemas por ele gerados, torna evidente o déficit dos serviços e obras públicas. Sem planejamento, o crescimento foi mais rápido do que a adoção de medidas para precaver e solucionar os problemas.

Por outro lado, a maioria dos municípios periféricos, que por consequência desse incremento, passaram a fazer parte dessa dinâmica metropolitana, não tinha instrumentos nem estrutura para se preservar. Assim como São Paulo, não conseguiram atender as demandas resultantes do abrupto crescimento populacional, confundindo por vezes aumento populacional com desenvolvimento, forjando um quadro de crescimento e pobreza.

pdfMachine

Is a pdf writer that produces quality PDF files with ease!

Produce quality PDF files in seconds and preserve the integrity of your original documents. Compatible across nearly all Windows platforms, if you can print from a windows application you can use pdfMachine.

Get yours now!

CAPÍTULO 5

O MUNICÍPIO PERIFÉRICO: ITAPECERICA DA SERRA

pdfMachine

Is a pdf writer that produces quality PDF files with ease!

Produce quality PDF files in seconds and preserve the integrity of your original documents. Compatible across nearly all Windows platforms, if you can print from a windows application you can use pdfMachine.

Get yours now!

5. O LEGADO PORTUGUÊS

A cidade que os portugueses construíram na América não é produto mental, não chega a contradizer o quadro da natureza, e sua silhueta confunde-se com a linha da paisagem. Nenhum rigor, nenhum método, sempre esse abandono característico, que se exprime bem na palavra desleixo.

SÉRGIO BUARQUE DE HOLANDA

A América portuguesa foi construída e se desenvolveu através da Ordem de Cristo²⁶³, sendo o rei português o seu grão-mestre, desde logo fundindo uma ordem religiosa militar com os poderes políticos e o patrimônio da coroa portuguesa. O primeiro, de ordenação territorial no Brasil, foi estabelecido pelo Tratado de Tordesilhas, e a conseqüente divisão territorial do país, pelas capitanias hereditárias. O sistema não perdurou por muito tempo, mas permaneceram os direitos dos donatários de partilhar as terras sob seus domínios e concedê-las a quem cumprisse alguns requisitos básicos exigidos pela coroa. Ou seja, para conseguir a concessão de um quinhão²⁶⁴ de terra através da obtenção da carta de doação, era necessário atender às exigências dos forais.

Os capitães-mores, administradores das capitanias com direitos hereditários, possuíam amplos poderes, entre os quais o de conceder terras e criar vilas. Com

²⁶³ A Ordem Militar de Nosso Senhor Jesus Cristo (Ordem de Cristo) foi criada em 14 de agosto de 1318, por D. Diniz, rei de Algarve, com autorização expedida pelo papa João XXII, em 14 de março de 1319, para fazer guerras contra os mouros que inquietavam os mares e persistiam na tentativa de invadir e conquistar toda a Espanha. A ordem não só adquiriu um considerável patrimônio dentro do reino, como seus direitos se estendiam pela jurisdição de todas as conquistas de Portugal.

²⁶⁴ Quinhão é a parte que cabe a cada pessoa, feita a divisão de um todo, porção, partilha, quota-

essas prerrogativas, surge o sistema sesmarial de terras que, segundo Murilo Marx, representava o “(...) fracionamento e a cessão de glebas dentro da tradição e da legislação existente no reino”. Essas concessões eram feitas através do pagamento de uma décima parte da produção à sua concedente, a Ordem de Cristo. Porém, as terras de sesmaria que não se tornassem produtivas no prazo de seis anos, retornariam ao domínio do donatário e seriam redistribuídas a outro interessado, desde que estivessem dentro das regras preestabeleci

ou produtiva que garantisse sua subsistência. De fato, esse processo de ocupação, além de definir espacialmente o patrimônio religioso e o não-religioso, a formação e a constituição de benfeitorias, determinava uma aglomeração de moradias, negócios e expansão cultural; enfim, era a constituição de um embrião urbano.

O aforamento se tornou o método legal de cessão de pequenas áreas pertencentes à igreja para utilização e moradia dos habitantes desse embrião. Tal método foi fundamental para o assentamento da população e a configuração espacial do aldeamento, que caracterizaram nossas cidades. O parcelamento surgiu como uma certa lógica ao longo das vias e/ou estradas de servidão. Essas terras eram áreas excedentes da igreja, ou seja, após a ocupação e reserva das áreas de interesse da igreja, do adro, das vias, da casa paroquial, o resto era destinado aos cidadãos que se interessassem por pequenas parcelas de terra que formariam o núcleo urbano. O dízimo, cujo pagamento anual garantia a manutenção da igreja, foi o responsável pelo aforamento dessas áreas. O território pertencia à Igreja, que constituía “fábricas”²⁶⁷ para geri-lo e estabelecia as autoridades responsáveis por sua fiscalização.

A aparente desorganização da cidade portuguesa é resquício do sistema de vida originário da Idade Média, com perspectivas, ângulos, irregularidades e resultados imprevistos. Trata-se de uma cidade defensiva, com novas descobertas a cada esquina.²⁶⁸ Diferente das cidades espanholas, que obedeceram a um certo grau de planejamento. A maioria delas seguiu o sistema xadrez, radiocêntrico e linear.

Se por um lado, os portugueses não se preocupavam com o planejamento intra-urbano das cidades, por outro lado, tinham a visão macro do território, criaram

²⁶⁷ Fábricas são espaços ou instituição pública ou privada que faz executar certos produtos.

²⁶⁸ SANTOS, Paulo Ferreira. **Formação da cidade no Brasil colonial**. Rio de Janeiro: Editora UFRJ,

vilas e aldeias estrategicamente localizadas por meio de um plano diretor de longo alcance. Funcionando como núcleos civilizatórios, estas aglomerações, serviam para a expansão e consolidação de um vasto território inexplorado no sertão brasileiro.²⁶⁹

A origem do atual município de Itapecerica da Serra obedece à matriz estabelecida pela coroa portuguesa para ocupar suas colônias. Portanto, o surgimento do aldeamento de Ytapycyrica não difere substancialmente da regra geral implantada no Brasil. Apesar dos resquícios históricos que ainda encontramos pela cidade serem característicos da imigração alemã, ocorrida por volta de 1828, sua constituição espacial demonstra incisivamente que sua origem é resultante de um aldeamento por meio da intervenção da igreja católica, mais precisamente da Companhia de Jesus.²⁷⁰

O aspecto atual do seu centro histórico é o resultado de obras de nivelamento empreendidos em 1882, pelo vereador e chefe do executivo, João Batista Pereira Telles. O projeto de urbanização consistiu basicamente em transformar o Largo da Matriz, com a remoção dos últimos vestígios do cemitério para abertura de uma rua ao lado da Igreja Matriz, hoje denominada Antonio de Queiroz. Algumas ruas centrais receberam calçamentos em pedra e alguns prosaicos lampiões; porém, manteve-se o adro existente e a conformação espacial central em semicírculo, em conformidade com as tradições da arquitetura jesuítica.²⁷¹

Em 20 de fevereiro de 1841, Itapecerica foi elevada à categoria de freguesia, sob a invocação de Nossa Senhora dos Prazeres, tendo recebido como seu primeiro

²⁶⁹ DELSON, Roberta Marx. **Novas Vilas para o Brasil-Colônia**. Planejamento Espacial e Social no séc. XVIII. Tradução Pinto, Fernando de Vasconcelos. Brasília: Edições Alva, 1979. Introdução.

²⁷⁰ Sociedade missionária fundada em 1534 por Santo Inácio de Loyola, com o objetivo de defender o catolicismo da reforma protestante. Em 1549, comandados pelo padre jesuíta Manoel da Nóbrega, dedica-se à catequese dos indígenas e à educação de colonos no Brasil. Em 1759 são expulsos pelo Marquês de Pombal, com a alegação de que exerciam funções mais políticas do que religiosas.

²⁷¹ Jornal **Folha da Região Oeste**, Edição Comemorativa dos 124 anos de emancipação político administrativo do município de Itapecerica da Serra, Itapecerica da Serra, maio de 2001, caderno

vigário o padre Bento Pedroso de Camargo. Coube a ele a tarefa de construir a nova igreja, que até então, caracterizava-se por uma módica e precária edificação em taipa de pilão.²⁷² A primeira etapa dessa obra, iniciada em 18 de julho de 1856, durou 42 anos, até a finalização de seu frontispício. A influência da cultura alemã na cidade é percebida nas mudanças implementadas, sobretudo na construção civil, nas trilhas abertas inicialmente para a circulação de pedestres e animais, acompanhando as curvas de nível, que foram substituídas por caminhos mais largos. As residências, com a utilização do tijolo, começam a ficar mais amplas e resistentes, aumenta-se o pé direito das casas, as fachadas ornamentadas, os encaixes de madeira e as grandes portas com enormes fechaduras.²⁷³

Esse legado fez com que o Conselho de Defesa do Patrimônio Histórico, Geográfico e Artístico de São Paulo (Condephat) abrisse um procedimento de análise, através do processo nº 14178/69, para tombamento do núcleo urbano que deu origem à cidade de Itapecerica. Por um parecer de Carlos Lemos, o processo foi arquivado em 1975. Foi reaberto em 1980, após denúncia de obras de reforma e descaracterização da Igreja Matriz, sendo arquivado definitivamente por solicitação feita em 19 de maio de 1983, pelo então prefeito Guacy Fernandes Domingues. O processo foi arquivado em 1º de julho de 1983, dando prosseguimento às obras que descaracterizaram a Igreja Matriz, com a demolição da capela construída no século 18 e, conseqüentemente, irradiando as ações predatórias para todo o entorno desse núcleo urbano, nitidamente construído no período colonial.²⁷⁴

²⁷² Parede de barro e cascalho, apertado ou socado, entre tábuas atravessadas por pontaletes.

²⁷³ Segundo dados do processo arquivado de tombamento do centro histórico de Itapecerica elaborado pelo Conselho de Defesa do Patrimônio Histórico, Geográfico e Artístico de São Paulo (Condephaat).

²⁷⁴ Segundo dados do processo arquivado de tombamento do centro histórico de Itapecerica



pdfMachine

Is a pdf writer that produces quality PDF files with ease!

Produce quality PDF files in seconds and preserve the integrity of your original documents. Compatible across nearly all Windows platforms, if you can print from a windows application you can use pdfMachine.

Get yours now!

O núcleo urbano colonial de Itapecerica, que se manteve praticamente inalterado desde meados do século 19 até a primeira metade do século 20, sofreu profundas transformações em nome de um falso desenvolvimento. Atualmente, as vias estreitas, abertas sobre caminhos e trilhas de animais, são congestionadas por ônibus, caminhões e automóveis, dificultando a circulação desses veículos e de pedestres, nos horários de pico. A ocupação do solo urbano no padrão característico do século passado, com lotes estreitos, torna a cidade imprópria às necessidades das cidades contemporâneas. A expansão de São Paulo, ao contrário do que previa o Plano Diretor Metropolitano do Sistema Cartográfico Metropolitano da Grande São Paulo (Gegram), exerceu, como ainda exerce, pressões sobre a região sul da metrópole, uma área de serras e mananciais. Com as transformações advindas da metropolização, Itapecerica da Serra representa a periferia da periferia da cidade de São Paulo, acumulando de forma ampliada as desigualdades sociais do contexto metropolitano.

5.1. ORIGEM E EVOLUÇÃO TERRITORIAL

Município localizado na porção sudoeste da região metropolitana de São Paulo, a aproximadamente 33 quilômetros da capital paulista, Itapecerica da Serra, com cerca de 151 quilômetros quadrados, é banhado na quase totalidade de seu território pela bacia hidrográfica do rio M'Boi Mirim, afluente do Guarapiranga, rio (hoje represa) que é, por sua vez, tributário do rio Pinheiros, da bacia do Tietê. O relevo predominantemente enérgico é característico da formação da Serra de Paranapiacaba, do reverso da Serra do Mar. Seus relevos mais suaves são formados por declives de inundação dos rios, sobretudo do M'Boi Mirim. Devido às características geográficas, o clima predominante na região é o tropical de altitude,

com chuvas em abril, e a temperatura média anual é de 19°C, com altitude média de 920 metros acima do nível do mar.²⁷⁵

Originalmente, o município surgiu de um aldeamento indígena tupi-guarani, criado no período colonial e administrado pela Companhia de Jesus. Foi uma das várias fazendas administradas pelos jesuítas, tais como Mboy, atual Embu, e Carapicuíba. Além de sua origem ser um desdobramento desta última, sua administração, a cargo do padre Belchior de Pontes²⁷⁶, era compartilhada com Mboy (atual Embu das Artes). Existem dúvidas se as terras do aldeamento de Itapecerica pertenciam a Fernão Dias e sua mulher, Catherina Camacho, que doaram seus bens ao colégio dos jesuítas em 1624, ou se eram terras devolutas entre as sesmarias que originaram os atuais municípios de Embu Guaçu ou Embu das Artes.

A segunda hipótese é reforçada pelo fato de que, em 1865, os cidadãos Francisco Marcelino Soares, Manoel Soares de Borba e Pedro Neves Medeiros foram processados por ocuparem terras devolutas pertencentes ao governo — hoje município de São Lourenço da Serra, distrito de Itapecerica até 1992, quando foi emancipado. Se existem divergências quanto à origem e ao período do surgimento do aldeamento, sobre os reais proprietários das terras ocupadas, bem como a respeito de sua função, as dúvidas fundamentalmente se devem a dois fatores. Primeiro, a falta de pesquisas com critérios científicos, que forneçam informações confiáveis sobre a origem do aldeamento e os objetivos com os quais foi criado.

²⁷⁵ Conforme levantamento que consta no **Diagnóstico Físico Ambiental do Município de Itapecerica da Serra**, produzido pela Secretaria de Planejamento e Meio Ambiente de Itapecerica.

²⁷⁶ Filho de Pedro Nunes de Pontes e Inês Domingues Ribeira, Belchior de Pontes nasceu no Pirajussara, terras entre Itapecerica e São Paulo, em 6 de dezembro de 1644. Entrou para a ordem em 25 de junho de 1670, estudou na Bahia e se ordenou padre em 1683. Em 1704 foi designado para atender os aldeamentos, inicialmente Carapicuíba e posteriormente Mboy e Itapecerica, se tornando a principal referência histórica dessas cidades. Foi deportado para Roma em 1759, em razão da

Segundo, a destruição dos arquivos da Companhia de Jesus, a mando da coroa, por consequência da expulsão dos jesuítas do Brasil, em 1759.²⁷⁷

Ytapycyrica, como era chamada pelos índios, significa pedra-lisa ou pedra escorregadia. O nome deve-se ao fato do aldeamento ter sido implantado sobre um bloco de granito aflorado e aprumo, facilmente detectado em vários pontos da cidade, principalmente na atual rua Henrique Soter Fernandes, antiga rua do Quara. O vocábulo itapecerica significa “monte granítico de encosta escorregadia”.²⁷⁸ Etimologicamente, a palavra itapecerica tem origem na língua tupi-guarani pela junção dos vocábulos itape (pedra) e cerica (lisa). Cortado por um ramal secundário dos caminhos do Peabiru²⁷⁹, unia a Vila de Santo Amaro e a atual rodovia Raposo Tavares. Sua função, segundo alguns historiadores, era a de um posto avançado de proteção à então Vila de São Paulo de Piratininga (hoje, São Paulo).²⁸⁰

Consta no livro “A origem dos nomes dos municípios paulistas” que, em julho de 1562, os índios se rebelaram, revoltados com a presença dos padres jesuítas na Vila de São Paulo de Piratininga, e atacaram o Colégio de Piratininga. A partir daí, os jesuítas passaram a criar postos descentralizados em vários pontos do planalto para a catequização dos índios, reduzindo a quantidade de nativos na atual Praça da Sé. Foi assim que, entre agosto e setembro de 1562, formaram-se os aldeamentos de Carapicuíba, Embu, São Miguel e Guarulhos, entre outros.²⁸¹

²⁷⁷ Segundo registros do acervo histórico da Secretaria de Cultura de Itapecerica da Serra, elaborado pelo Departamento de Patrimônio Histórico.

²⁷⁸ FERREIRA, Aurélio Buarque de Holanda. **Novo Dicionário da Língua Portuguesa**. 9ª edição. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1975, p.789.

²⁷⁹ Peabiru é uma rede de caminhos conhecidos no período colonial que teriam sido construídos na tentativa de extensão do império inca até o Oceano Atlântico. O nome Peabiru deriva da coordenação de pe-biru, que significa caminho para biru, conforme os incas denominavam o caminho para a Montanha do Sol, para o Peru.

²⁸⁰ SQUEFF, Enio & FERREIRA, Helder Perri. **A origem dos nomes dos municípios paulistas**. São Paulo: Imprensa Oficial, 2003, pp. 149-150.

²⁸¹

Alguns historiadores afirmam que Itapecerica da Serra foi criada apenas para servir de local para catequização de índios.

paisagem e firmando o cristianismo católico como o condutor espiritual e, muitas vezes, administrativo desse território. Segundo Dora Shellard Correa, era como se fosse “(...) a igreja olhando para um grande pátio cercado de pequenas construções”.²⁸⁴

Por consequência da expulsão dos jesuítas do Brasil, em 1757, e da aplicação do Diretório Pombalino²⁸⁶, houve a decadência dos aldeamentos jesuíticos e o abandono das lavouras coordenadas pelos padres e de atividades, como a tecelagem. A Igreja de Nossa Senhora dos Prazeres e as construções ao seu redor viraram ruínas. Os índios se revoltavam com os maus-tratos, como o ocorrido em 1772, quando se insurgiram contra o diretor do aldeamento, por conta do tratamento

15.
285 Com base em registros do acervo histórico da Secretaria de Cultura, ST47/23 0TD (T47 0 TD(T) TD(c)T42

dado a uma índia. Em 12 de junho de 1766, Manoel de Moras Pires foi nomeado administrador do aldeamento de Itapecerica. Em 13 de agosto do mesmo ano, Inácio Pereira Bueno foi designado capitão-mor, com a atribuição de arrebanhar mão-de-obra nativa, quando solicitado, e confinar a população dentro dos limites do aldeamento. Como recompensa, recebia uma sexta parte de tudo o que os índios produzissem ou recebessem.²⁸⁷

Segundo consta no Departamento do Patrimônio Histórico Cultural do município, por volta de 1689, Itapecerica contava com 900 habitantes. Em 1805, a cidade tinha 75 casas, 324 habitantes, dois casamentos e seis falecimentos — sua decadência era visível.

Aldeamento de Itapecerica e o desenvolvimento demográfico

ANO	NÚMERO DE ÍNDIOS
1757	316
1766	332
1798	325
1802	332

Fonte: CORREA, Dora Shellard. **O aldeamento de Itapecerica** — De fins do século XVII a 1828. p. 65.

Complementando o quadro acima, vale ressaltar que, uma média de 57% do total da população eram mulheres, dentre as quais, 68% tinham até 30 anos. Era, portanto, uma população jovem, o que se explica pelo fato de o aldeamento ser um bolsão de trabalhadores, revelando o êxodo masculino forçado. O processo de

²⁸⁷ MOTTA, José Silveira da. Itapecerica — Fatos e personagens. **Folha da Região Oeste**, p.2,

decadência da economia paulista, instaurado desde o início do século XVIII, influenciou na organização dos aldeamentos, acelerando, inclusive, a sua extinção.

O relevo acidentado, poucas terras cultiváveis e o clima de altitude impedem o enquadramento da maioria dos aldeamentos da região no processo de desenvolvimento nacional e paulista. Na época, calcado na monocultura da cana-de-açúcar e, posteriormente, da cafeeira, Itapecerica sobrevivia das precárias lavouras de subsistência e do extrativismo (carvão vegetal). Mesmo a revogação do Diretório Pombalino, através da Carta Régia de 12 de maio de 1798, não colaborou para a recuperação dos aldeamentos. Muito pelo contrário, possibilitou que as autoridades abandonassem definitivamente os aldeamentos e sua população à própria sorte.²⁸⁸

Junto com a lavoura de exportação veio o escravo africano para substituir a mão-de-obra nativa. Além disso, ele foi usado, no lugar dos animais, para o transporte. A consequência desse processo foi a completa marginalização da população do aldeamento. Os índios passaram a ser encarados como entrave à expansão das fronteiras agrícolas, pelo fato de também ocuparem terras que eram de interesse dos colonos. Em 1802, o então diretor-geral dos índios, responsável pela administração dos aldeamentos, José de Arouche de Toledo Rendon, apresenta ao governador-geral de São Paulo, Antonio José da França Horta, um projeto que visava a elevação da qualidade de vida dos índios, propondo a extinção do cargo de diretor dos aldeamentos e o próprio fim desses aldeamentos, que seriam substituídos por freguesias ou capelas coladas.²⁸⁹

Machado de Oliveira afirma que o aldeamento de Itapecerica, assim como os demais, não existia a não ser no papel.²⁹⁰

Finalmente, entre os anos de 1795 e 1823, ocorre a definitiva extinção dos aldeamentos, modelo que fraudou o início da colonização de grande parte de nossas cidades, incluindo Itapecerica. Em 1821, o governo decide doar terras para os nativos da região com a finalidade de fixá-los no aldeamento. Porém, as terras cedidas já estavam ocupadas por colonos. Apenas em 1848, ou seja, 27 anos após a doação, o governo promoveu as ações necessárias para desocupar esses imóveis e transferi-los não mais aos destinatários iniciais, mas aos seus descendentes. Segundo o governador de São Paulo, na época, Domiciano Leite Ribeiro: “a gravidade da situação era de tal monta que não acreditava na reintegração de posse destas áreas para doá-las aos pobres índios (...)”.²⁹¹ Portanto, não destinava recursos para o andamento e conclusão do processo.

De acordo com Ruy Cirne Lima, a sesmaria era um latifúndio inacessível ao colono sem recursos ou influência. Por isso, a figura do posseiro surgia para fazer frente às concessões do poder público sob a forma de ocupações, representando o trunfo do colono subjugado sobre os latifundiários, senhores de engenho ou da fazenda.²⁹² Somente em 1850, foi promulgada pela coroa a Lei de Terras, regulamentada em 1854. A lei dava o direito à terra aos posseiros que tinham benefícios nas áreas ocupadas. A área onde não houvesse benfeitoria seria devoluta.²⁹³

Em 13 de dezembro de 1827, chegou ao porto do Rio de Janeiro o navio Maria, com os primeiros 227 alemães com destino à Vila de Santo Amaro, à qual

²⁹⁰ Ibid., p. 76.

²⁹¹ MOTTA, José Silveira da. Itapecerica dos meus encantos — O aldeamento agoniza/Chegam os alemães. **Folha da Região Oeste**, p.2, 06/04/1993.

²⁹² LIMA, Ruy Cirne. **Pequena História Territorial do Brasil**, Rio Grande do Sul: Sulina, 1954. p. 47.

²⁹³

Itapecerica se subordinava administrativamente como distrito. Em 1828, com a vinda dos alemães à Itapecerica, inicia-se um processo de re-colonização. Trazidos inicialmente para trabalhar no campo, a má qualidade da terra faz com que optem em ficar próximos à cidade, exercendo, dessa forma, ofícios de caráter urbano — na construção civil, no comércio, nos serviços.²⁹⁴ A experiência e o conhecimento desses imigrantes que, posteriormente, juntaram-se aos italianos, portugueses e japoneses, contribuíram decisivamente para a retomada do desenvolvimento da decadente Itapecerica.

Em 1841, conforme já mencionamos anteriormente, Itapecerica passa à condição de freguesia, sob a invocação de Nossa Senhora dos Prazeres. Através da lei provincial nº 33, de 8 de maio de 1877, é elevada à categoria de vila, desmembrado-se de Santo Amaro, conseguindo sua emancipação político-administrativa apenas 50 anos após a chegada dos primeiros imigrantes ao município. A presença alemã foi tão importante que Carlos Lemos afirma, no seu parecer sobre o processo de tombamento do núcleo urbano de Itapecerica, que “(...) as características originais do aldeamento não mais existem, tal qual Carapicuíba, mas (...) o sítio urbano atual é fruto da imigração alemã do início do século passado”.²⁹⁵

Em 1900, estimava-se que a população do município estivesse próxima a 10.480 moradores, incluindo os imigrantes recém-chegados, como os alemães, os italianos e os japoneses. E, em 1906, através da lei estadual nº 1038, Itapecerica foi elevada à categoria de cidade. Também foram criados os distritos de Embu das Artes e Juquitiba. Até os anos 20 do século passado, o número de habitantes se

²⁹⁴ CORREA Dora Shellard. **O Aldeamento de Itapecerica, De fins do século XVII a 1828**, op.cit., pp. 77-79.

²⁹⁵ De acordo com o processo arquivado de tombamento do centro histórico de Itapecerica elaborado

manteve praticamente inalterado. A população se distribuía entre a sede do município e os cinco distritos existentes: Juquitiba, São Lourenço da Serra, Embu Guaçu, Embu e Taboão da Serra, que posteriormente se emancipariam, tornando-se municípios.²⁹⁶

Por outro lado, a condição política de Itapecerica não permitia o vislumbamento de um futuro promissor. Administrada pelo major João Batista Pereira Telles (título conferido por D. Pedro II), de 1878 até 1930, quando este foi destituído, morrendo logo em seguida, o governo local se caracterizava por seu conservadorismo. Com a Revolução de 1930, foi nomeado interinamente um novo prefeito, o advogado Armando Pinto, que de imediato implantou um código de posturas, objetivando a ordenação das edificações no município. Em 1931, o major Luiz Tenório de Brito assume a administração municipal recebendo uma cidade em precárias condições físicas e financeiras. O transporte coletivo para São Paulo só foi implantado definitivamente, mas de forma precária, em 1933, por Emilio Guerra. O sistema de abastecimento público de água só foi instalado em 1950, resultando de um reservatório construído em 1828 e reformado em 1897.²⁹⁷

O censo realizado em 1940 constatou que, no perímetro urbano da cidade de Itapecerica, havia 6.196 moradores. Essas informações demonstram que, até meados dos anos 40 e 50 do século passado, não houve alteração significativa tanto na quantidade de população quanto na sua conformação urbana. De acordo com a lei estadual nº 14.335, de 30 de novembro de 1944, acrescentou-se em seu nome a

r

²⁹⁶ Conforme informações contidas no Diagnóstico **Físico Ambiental do Município de Itapecerica da Serra**, op.cit.

²⁹⁷ Jornal **Folha da Região Oeste**, Edição Comemorativa dos 124 anos de em

palavra Serra. O acréscimo deve-se ao fato de haver, no estado de Minas Gerais, outra cidade com o nome de Itapecerica.²⁹⁸

No período compreendido pelos primeiros 50 anos do século passado, o município de Itapecerica continuava com sua economia voltada exclusivamente para a agricultura de subsistência e pequenas criações de animais, especialmente a criação de gado leiteiro. O excedente dessa produção destinava-se ao comércio. Para o transporte desses produtos vindos dos “sertões” de Itapecerica, utilizava-se carroças e carros de boi. Esse transporte, feito por tropeiros, tinha como finalidade levar o excedente da produção aos centros consumidores, ou seja, ao Mercado Municipal de Itapecerica, Mercado Municipal de Santo Amaro, Mercado Central da rua da Cantareira e o Mercado Municipal de Pinheiros. O tropeirismo se desenvolveu de tal forma que se estabeleceu uma rede de ranchos e pousadas, próximos aos poucos caminhos existentes, específicos para atendimento dessa clientela.²⁹⁹

A partir dos anos 30 do século passado, houve a implantação da linha férrea da antiga Sorocabana, hoje Ferrovias Bandeirantes S.A. (Ferroban), ligando Mairinque a Santos, importante área de transbordo da época, próximo à rodovia Raposo Tavares, até então única ligação de São Paulo ao sul do país e ao já importante porto de Santos. Posteriormente, ocorre a construção da rodovia federal BR-2, atual BR-116 (rodovia Régis Bittencourt), hoje o principal elo entre o estado de São Paulo e o sul do país, e a criação, em 1959, da comarca de Itapecerica da Serra, composta pelos municípios de Embu, Embu

novo perfil de desenvolvimento e uma nova relação no contexto me4900 TD(t)TjTj22 0 TD()

crescimento de aproximadamente 2,13%, o que significa 0,21% ao ano. Além disso, os investimentos governamentais resultantes do milagre econômico brasileiro, inseridos no contexto do 2º Plano Nacional de Desenvolvimento (PND), foram importantes para dotar, com melhores condições de infra-estrutura, toda a região, acelerando a transformação do seu perfil socioeconômico.³⁰³

Esses investimentos governamentais fortalecem e agilizam o desenvolvimento metropolitano e municipal. Porém, faltava ao município instrumentos para se desenvolver de forma ordenada. A maior acessibilidade com a duplicação da BR-116 e as melhorias na estrada de Itapecerica a Santo Amaro (SP-228) foram algumas das ações que interferiram na diminuição do tempo de percurso da região à capital. Essa aproximação inseriu, definitivamente, Itapecerica da Serra no complexo da macrometrópole paulistana.³⁰⁴

5.2. ASCENSÃO E DECADÊNCIA

Os anos 70 do século passado foram marcantes para a história do país. Se por um lado foi a década do período republicano da mais absoluta violência contra a liberdade civil, por outro, foi a fase de maior desenvolvimento econômico e tecnológico da nação. Porém, o modelo de desenvolvimento adotado, baseado na transferência de recursos entre as regiões e na concentração de renda, acirrava ainda mais as diferenças sociais, mesmo elevando o nível de vida médio da população.

O dinamismo econômico, com aumento da produtividade e desenvolvimento de novas tecnologias, formou alguns eixos migratórios, gerando a necessidade de intensa urbanização em determinadas regiões. Empresas multinacionais instalaram-

³⁰³ Ibid.

³⁰⁴ Instituto de Planejamento Econômico e Social, **Realizações do governo Geisel (1974-1978)**.

se no país, fruto de um pré-estabelecido acordo de apoio ao desenvolvimento industrial. A juros baixos, bancos internacionais repassavam para o Brasil o excesso de petrodólares do sistema financeiro nacional, favorecendo as diversas construções de rodovias, ferrovias, aeroportos e usinas hidrelétricas, que se proliferaram ante a facilidade de obtenção de recursos externos.³⁰⁵

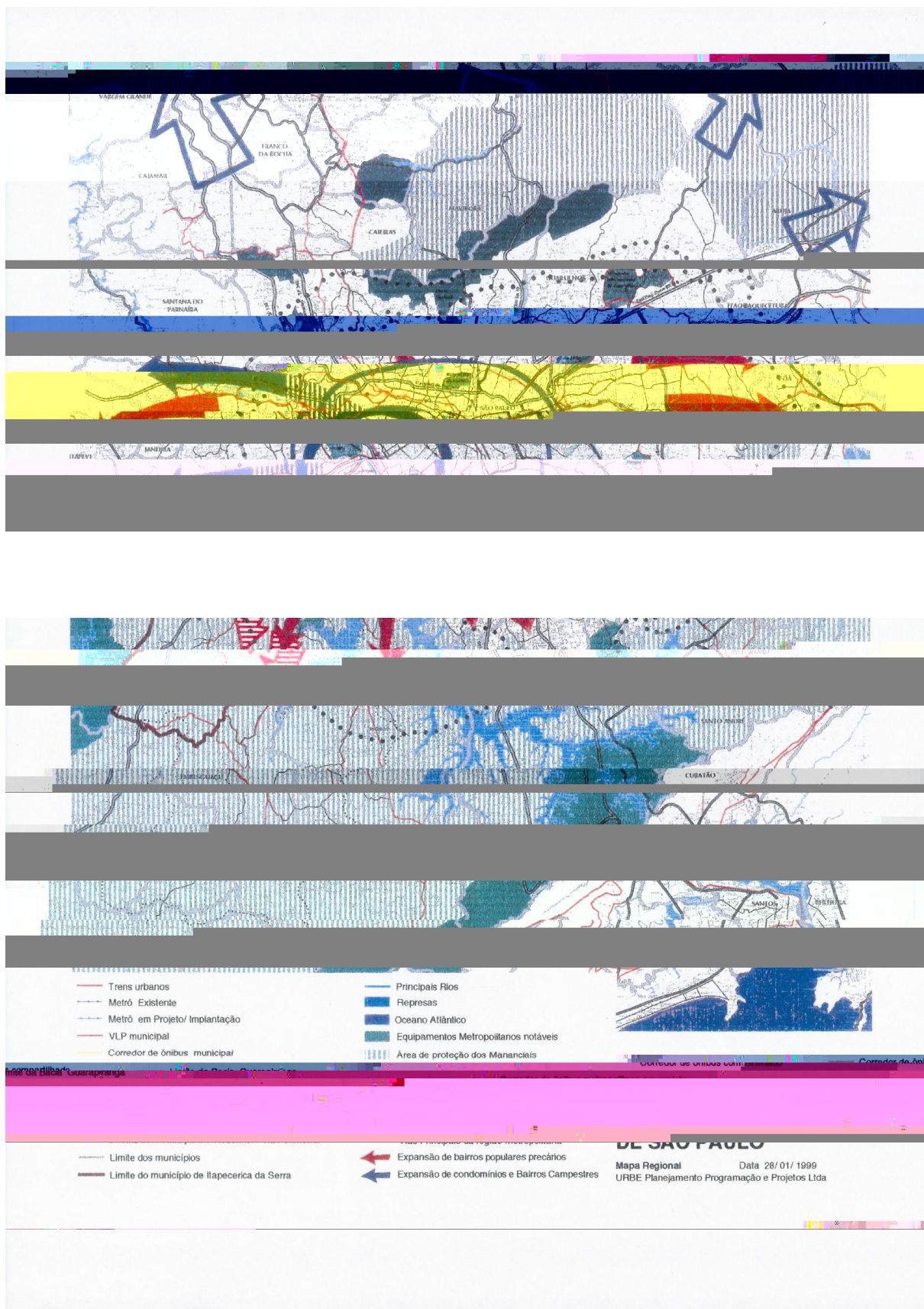
Grande parte da fabricação dos equipamentos industriais necessários à implantação dos projetos contidos no 2º PND foi produzida em São Paulo. Dessa forma, o estado mais industrializado da União, com as melhores condições de infraestrutura, foi o maior beneficiado. Tal realidade possibilitou não só a ampliação, mas também o desenvolvimento do seu parque industrial em um período de tempo relativamente pequeno, mas com menores investimentos em relação a outras localidades, por ter uma estrutura produtiva consolidada que atendia às necessidades tecnológicas e produtivas exigidas pelo mercado.³⁰⁶

Esse processo de desenvolvimento industrial alterou as características da ocupação e do uso do solo nos municípios periféricos à metrópole. A migração que, desde a década de 50, se direcionava primordialmente para a cidade de São Paulo, extrapola seus limites, invadindo o território dos municípios vizinhos e agravando seus problemas urbanos. Se nesse período, em São Paulo, o chamado processo de crescimento periférico estava se esgotando, em cidades como Itapeverica esse processo estava apenas começando. Esse fenômeno, característico nas cidades próximas às grandes metrópoles, estabelece uma conformação espacial polinucleada, ou seja, o município se configura por um tipo de ocupação e uso do solo peculiar, com o centro histórico pouco expandido e bairros distantes, formando unidades urbanas próprias e independentes. Esse modelo tem como matriz os

³⁰⁵ PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. **Economia Brasileira, uma Introdução Crítica**, São Paulo: Brasileira, 1986. pp. 106-107.

³⁰⁶

interesses do mercado imobiliár



pdfMachine

Is a pdf writer that produces quality PDF files with ease!

Produce quality PDF files in seconds and preserve the integrity of your original documents. Compatible across nearly all Windows platforms, if you can print from a windows application you can use pdfMachine.

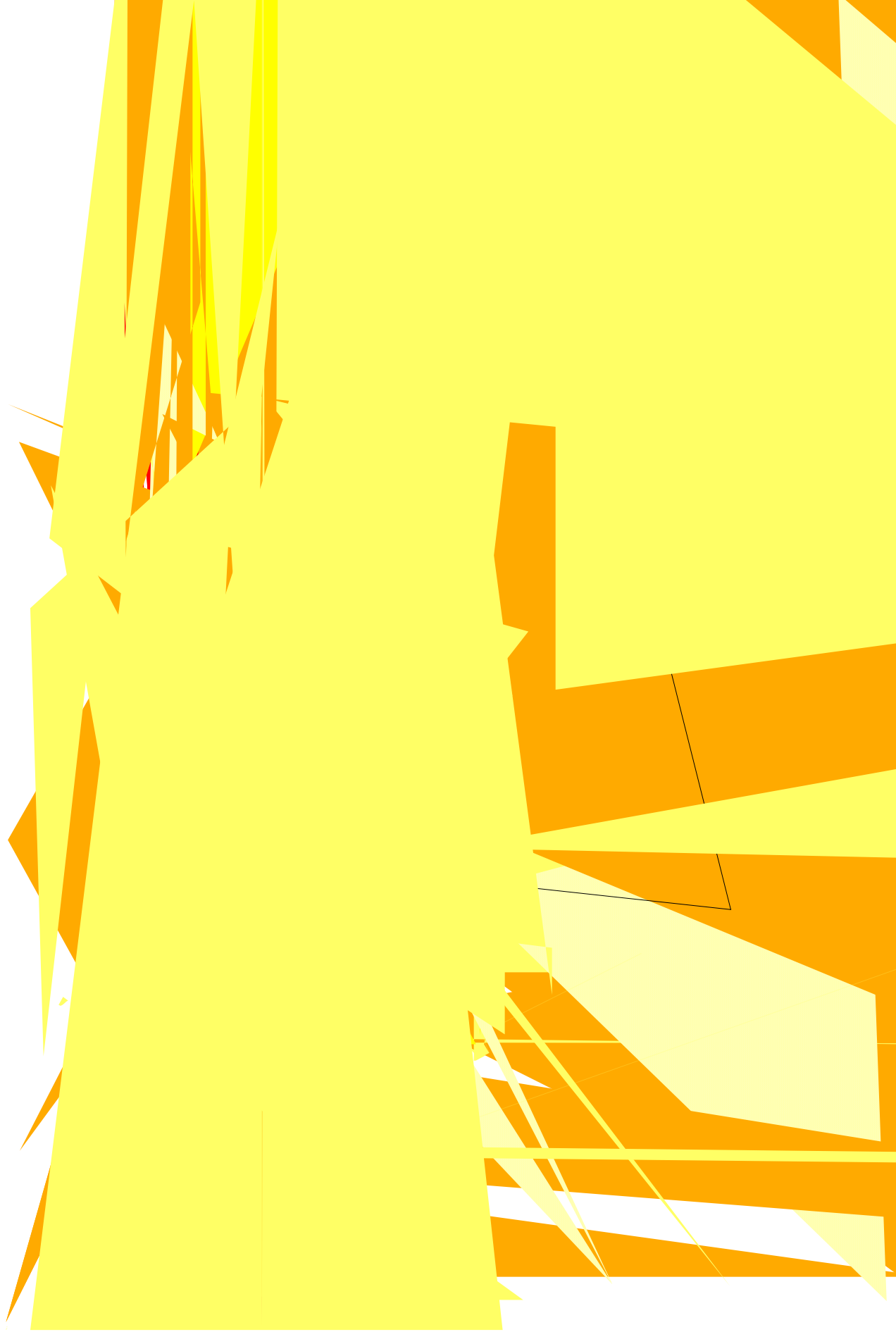
Get yours now!

e com graves imped

irregulares. Em Itapecerica, as áreas que serviam como reservas especulativas entre o centro e o bairro foram congeladas, com o advento da lei, transformando-se em cinturão verde entre os pólos urbanos consolidados e a área central. Essas áreas que, segundo a lei só podem ser parceladas em lotes de no mínimo cinco mil metros quadrados, inviabilizam os empreendimentos de alta densidade, obrigando-os a possuírem infra-estrutura urbana. Por outro lado, o mercado imobiliário local não absorve empreendimentos de alto padrão, acentuando as carências habitacionais no município.

Pessoas que vieram de outras regiões do país, em busca de trabalho, encontraram, na região metropolitana de São Paulo, um lugar propício para morar: próximo à metrópole, centro produtor de trabalho e renda, de fácil acesso, com alguma infra-estrutura urbana e perspectivas concretas de melhores condições de vida. Todavia, essa massa migrante transforma a realidade da cultura econômica regional, com evidente consequência na materialização do espaço urbano.

Como já dissemos, em 1960, a população do município era de 24.784 habitantes. Em 1970, passa a 25.312. Já em 1980, eram 60.476 pessoas, um crescimento anual médio de 14,1%. Segundo o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), em 1991, eram 93.146 habitantes, um acréscimo de 64,9%, ou seja, um aumento médio de 6,4% ao ano. Se compararmos o crescimento do número de domicílios nas últimas décadas, notaremos que, em 1970, tínhamos 5.175 moradias; em 1980, 11.436; e, em 1991, 27.659. O número de residências cresceu mais de 100% por década, um crescimento médio anual de mais de 10%.



Já a oferta de empregos não acompanhou os mesmos índices de crescimento da população. Em 1970, a indústria, o comércio e os serviços ofereciam um total de 2.555 empregos para uma população de 25.312 habitantes, ou seja, 1 emprego para cada 9.906 pessoas. Em 1980, tínhamos uma oferta de 4.694 postos de trabalho para uma população de 60.476 — 1 emprego para cada 12.883 habitantes. Em 2000, para uma população de 129.156 habitantes, Itapecerica oferecia 13.547 empregos, ou seja, 1 vaga no mercado de trabalho formal para cada 9.534 habitantes. Itapecerica não absorve, no mercado de trabalho, 75% da população economicamente ativa, caracterizando-se como uma cidade-dormitório, fornecedora de mão-de-obra para outros municípios da região metropolitana, sobretudo São Paulo.³¹¹

Nos dados preliminares divulgados pelo IBGE, em 2000, notamos que a região metropolitana de São Paulo foi a que mais cresceu no país. Porém, esse crescimento foi acompanhado pela estagnação da elevação populacional da capital paulista. O aumento médio anual do município de São Paulo, que já foi de 3,37% nos anos 70 do século passado, ficou em 0,91% nos anos 90. Esse fato, até certo ponto surpreendente, deu-se, fundamentalmente, por três fatores:

- Pela diminuição da migração de pontos diversos do Brasil, para São Paulo.
- Pelo retorno do migrante para seus estados e cidades de origem: a metrópole não corresponde mais às expectativas de emprego e renda para essa população.
- Pela migração de moradores da cidade de São Paulo para municípios vizinhos à capital - talvez o fato mais importante. Entre 1991 e 1996, 514 mil

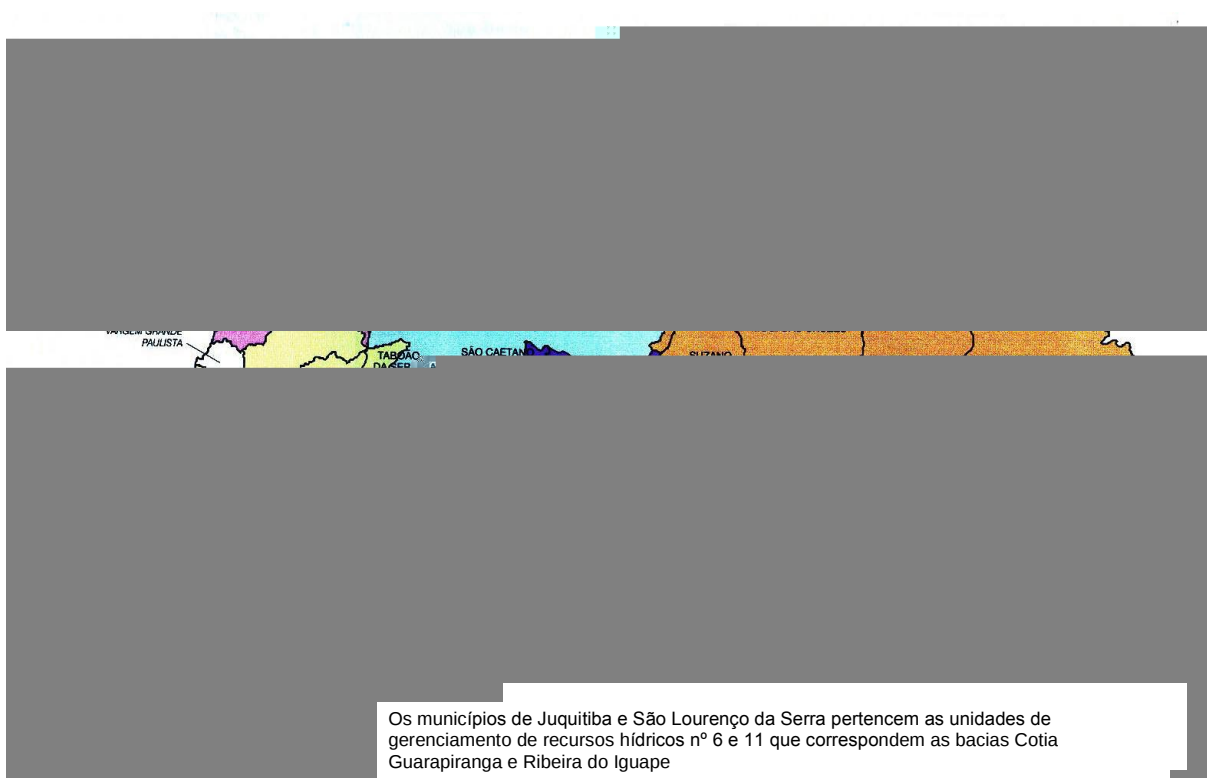
peças abandonaram São Paulo, uma média de 103 mil ao ano. Desse total, 440 mil se deslocaram para os municípios da região metropolitana de São Paulo. A média estadual de crescimento foi de 1,9% ao ano, o aumento de Itapeverica foi superior a 3%.³¹²

Os procedimentos criados pela lei de proteção aos mananciais e pela lei de zoneamento industrial metropolitano não tiveram contrapartida institucional de origem financeira. O município foi impedido de ampliar suas atividades econômicas, arcando com o ônus social do adensamento populacional abrupto e irregular. Portanto, ele é economicamente dependente dos repasses estadual e federal, sendo suas receitas próprias extremamente deficitárias, frente às demandas existentes. A realidade evidencia os aspectos contraditórios do desenvolvimento local. Se por um lado o governo do estado admite a importância do município na preservação ambiental, principalmente dos mananciais que abastecem a represa do Guarapiranga, a promulgação da lei de proteção, que direciona o uso e ocupação do solo de forma absolutamente restritiva, não provê o município de um metro sequer de tratamento do esgotamento sanitário doméstico, bem como de contrapartida de ordem econômico-financeira, que possibilite ações de desenvolvimento sustentável, como acontece com os municípios de interesse turístico.³¹³

³¹² Ibid.

³¹³ Programa Habitar Brasil – BID, **Diagnostico Síntese, Política de Desenvolvimento e Habitação** de Itapeverica da Serra. Prefeitura do Município de Itapeverica da Serra, Secretaria de Planejamento

BACIAS HIDROGRÁFICAS



pdfMachine

Is a pdf writer that produces quality PDF files with ease!

Produce quality PDF files in seconds and preserve the integrity of your original documents. Compatible across nearly all Windows platforms, if you can print from a windows application you can use pdfMachine.

Get yours now!

5.3. AUTONOMIA E DEPENDÊNCIA

Com uma área de 151,8 quilômetros quadrados, Itapecerica da Serra possui hoje uma taxa de urbanização de 98,94% e 15 quilômetros quadrados de área urbanizada, abrigando uma população de aproximadamente 155 mil habitantes.³¹⁴ Itapecerica é impactada pela sua conurbação com a capital e, suplementarmente, por integrar a região metropolitana de São Paulo e ter seu território totalmente gravado como área de proteção de mananciais.

As restrições quanto ao uso do solo, índices urbanísticos nas áreas de proteção dos mananciais paulistas, são regidas pela lei estadual nº 1.172/76, conforme as delimitações estabelecidas no artigo 2º da lei 898/75, também estadual. O município, além de estar totalmente inserido em área de proteção de mananciais, está com 100% de seu território na sub-bacia de drenagem do reservatório Cotia-Guarapiranga, sendo drenado pelo rio Embu Mirim e seus afluentes. Dessa forma, a situação de menor restrição do uso do solo residencial, os índices urbanísticos a serem observados conforme a legislação vigente, correspondem à dimensão mínima de 500 metros quadrados, com taxa de ocupação de 0,35%, considerando-se a máxima densidade bruta equivalente a 50 ocupantes por hectare.³¹⁵

A lei nº 9866/97, denominada Lei Estadual de Proteção e Recuperação dos Mananciais (APRM), prevê a proteção e aponta diretrizes para a recuperação dos mananciais, propondo a descentralização e a regionalização do planejamento e das gestões das bacias hidrográficas, visando assegurar a compatibilidade de seus múltiplos usos.

Dois instrumentos básicos viabilizam essa lei: o Plano de Desenvolvimento e Proteção Ambiental (PDPA), que define diretrizes gerais para uma gestão integrada

³¹⁴ Segundo dados que constam na **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio** (PNAD), elaborada pelo IBGE.

e auto sustentada da bacia, e as leis específicas de cada manancial do estado. Nesse sentido foi criada a Lei Específica do Guarapiranga – lei estadual nº 12.233, de 16 de janeiro de 2006 – que define a área de proteção e recuperação dos mananciais da Bacia Hidrográfica do Guarapiranga, na qual o município de Itapequerica da Serra está inserido. Proposta por representantes dos poderes públicos estadual e municipal e por representantes da sociedade civil que integram o Comitê da Bacia do Guarapiranga, essa lei foi recentemente aprovada pela Assembléia Legislativa do estado e aguarda regulamentação do poder executivo.³¹⁶

A lei estabelece instrumentos tradicionais para regular o uso e ocupação do solo, como índice de impermeabilização máxima, coeficiente de aproveitamento máximo e lote mínimo. Através do zoneamento, esses instrumentos são estabelecidos para cada Sub-área de Ocupação Dirigida. No entanto, o ponto em que realmente a lei se mostra inovadora é na criação de instrumentos modernos de adequação dos índices de poluição por micro bacias. Na verdade estabelece a carga poluidora máxima afluenta ao reservatório, estimada pelo Modelo de Correlação entre Uso do Solo e Qualidade da Água - MQUAL, fixada como meta a ser alcançada para garantir a qualidade da água.

Sem conceder anistia às ocupações irregulares já existentes, a Lei Específica do Guarapiranga estabelece uma nova dinâmica na proteção de mananciais, que possibilita a adequação dessas ocupações nos novos parâmetros estabelecidos. Ela descentraliza o licenciamento de empreendimentos de até um determinado porte, transferindo-o para a responsabilidade dos municípios. A lei, no entanto, não define com clareza as formas de controle dos resíduos oriundos do processo de

urbanização e ocupação desordenada, como, por exemplo, os resíduos da lavagem das ruas pelas chuvas, ou seja, a poluição difusa.

No que tange ao suporte financeiro nas áreas de proteção e recuperação dos mananciais, a lei prevê a operação conjunta dos poderes públicos estadual e municipal, na implementação dos programas integrados de monitoramento da qualidade das águas, de controle e de fiscalização. Prevê ainda a garantia de que o estado compensará, financeiramente, os municípios afetados por restrições impostas pela criação das APRMs e respectivas normas, na forma da lei.

Os municípios abrangidos pela lei de proteção de mananciais foram historicamente tolhidos em seu desenvolvimento. No campo econômico, sofreram as conseqüências das limitações para instalações de indústrias e, no desenvolvimento urbano, foram negativamente atingidos pelas condições impostas para ocupação do solo com fins habitacionais. Condições estas, geralmente, incompatíveis com o nível de renda da população, com os déficits de moradia e com o intenso crescimento demográfico, fruto, sobretudo, do processo migratório.

As cidades da região metropolitana, em especial as inseridos na Lei de Proteção de Mananciais, sofrem a falta de um organismo de instância metropolitana com a competência de planejar, articular, integrar e fomentar as principais ações municipais.

Em vigor desde 2001, o Plano Diretor de Itapequerica da Serra foi elaborado com elementos capazes de implantar um desenvolvimento urbano planejado no município, mesmo tendo sua abrangência limitada pelas restrições impostas pela legislação estadual. Porém, o crescimento demográfico é iminente. Vinculado à expansão periférica de São Paulo, o crescimento populacional de Itapequerica da

Serra também é consequência do 2º Plano Nacional de Desenvolvimento, principalmente em função da construção da rodovia Régis Bittencourt.³¹⁷

De acordo com pesquisa do Centro Brasileiro de Análise e Planejamento (CEBRAP), nos anos 50 do século passado, os eixos formados pelas rodovias Anchieta e Presidente Dutra, propiciaram uma expansão urbana industrial. Importantes subcentros regionais, como Guarulhos e o ABC, foram dinamizados em função dessas rodovias. Já a partir dos anos 60, o indutor da expansão gerada pela rodovia Régis Bittencourt não foi o emprego nas indústrias e, sim, o assentamento residencial, inicialmente das classes média e alta.³¹⁸

Taboão da Serra, Embu e Itapecerica da Serra revelam tanto o papel desempenhado pela acessibilidade gerada pela rodovia como também pela disponibilidade de terras. Por outro lado, os crescimentos de Embu, Itapecerica e também Embu Guaçu enquadram-se no crescimento do quadrante sul-sudoeste, a partir do município de São Paulo, ao longo das estradas do M'Boi Mirim, Parelheiros e de Itapecerica e dos trilhos da Ferrovia Paulista S.A. (FEPASA). Nesses casos, o atrativo de acessibilidade e disponibilidade de área para moradia levou a uma intensa ocupação pela população de baixa renda, que perdurou durante décadas, desequilibrando a distribuição da renda e da população na região.³¹⁹

Em 1991, 76% da população possuía renda de até cinco salários mínimos e, no censo do IBGE de 2000, 74% mantiveram praticamente a mesma situação. Vale destacar, no entanto, o crescimento da população classificada como sem rendimento que, em 1991, representava 8,6% da população, enquanto que, em 2000, passou para 15,38% — o dobro do verificado anteriormente. É certo que o crescimento se deu, sobretudo, nas parcelas mais pobres, de 16% para 23% — a parcela com renda

³¹⁷ MEYER, Regina M. P. e SILVA, M. C. da (coord.) **São Paulo metrópole terciária: entre a modernização pós-industrial e a herança social e territorial da industrialização**. São Paulo: CEBRAP, dezembro de 1998, p. 12.

³¹⁸ Ibid., p. 15.

³¹⁹ **Plano Diretor de Desenvolvimento Estratégico** de Itapecerica. Lei nº 1.238, de 29 de maio de

de até um salário mínimo, ainda que tenha havido variação positiva na camada com renda acima de cinco salários mínimos (de 23% para 26%).³²⁰

Ao compararmos esses dados com municípios próximos, somente Juquitiba e Embu Guaçu possuem população com renda até cinco salários maior que Itapequerica (respectivamente 83%, 81% e 79%). Ainda assim, nenhum município da região, incluindo os citados, possui população com renda acima de 10 salários mínimos menor que Itapequerica. Juquitiba e Embu Guaçu possuem o dobro: 12% e 13%, enquanto Itapequerica possui 6%, o que confirma a característica de baixa renda da população.³²¹

Por ter recebido um elevado contingente de migrantes pertencentes à população de baixa renda e não dispondo de uma economia capaz de acomodar esse fluxo, Itapequerica da Serra se caracteriza como um dos municípios mais pobres da região. Na década de 80, o município já apresentava um crescimento populacional de 4,30% ao ano, enquanto os demais municípios da região sudoeste da Grande São Paulo apresentavam um percentual de 1,88% ao ano, índice significativamente acima da média da região metropolitana.³²²

³²⁰ Censos demográficos do IBGE dos anos de 1991 e 2000.

³²¹ Ibid.

³²² A região sudoeste da Grande São Paulo é composta pelos municípios de Itapequerica da Serra,

O município tem apresentado taxas de crescimento populacional que variam de 6% ao ano, no período de 1991 a 1996, a 4,58% ao ano, de 2000 a 2002. De 1991 a 2000, a cidade de São Paulo cresceu 0,91% ao ano, a região metropolitana, 1,68% ao ano e o estado de São Paulo apresentou taxas de crescimento anual de 1,82%, enquanto em Itapequerica o crescimento populacional no período atingiu a taxa de 4,79% ao ano, demonstrando tratar-se de nova área de atração dos contingentes populacionais da região metropolitana de São Paulo.³²³

Das 46 favelas existentes, 16 estão localizadas em áreas públicas, a sua maioria remanescente de loteamentos ou áreas não-edificantes, situadas às margens dos rios e encostas. Abrigam uma população de 29.240 pessoas. Estão situadas em áreas que representam, além de irregularidade da titulação dominial, não conformidade por estarem situadas em locais de risco ambiental, físico ou sanitário, sendo, em alguns casos, classificados em mais de um tipo de risco. A proporção de 35% da população que vive em favelas e em assentamentos clandestinos e irregulares revela a gravidade do problema no município, que atinge uma dimensão ainda maior quando se adicionam os domicílios irregulares situados em loteamentos originalmente regulares, elevando a 83% do total dos domicílios do município.³²⁴

A população de Itapequerica, em 1991, era de 93.146 residentes, dos quais 52.028 pertenciam à população de idade ativa (PIA), representando 60,54% do total do município. A população com empregos formais, de acordo com a Fundação Sistema Estadual de Análise de Dados (SEADE), em 1991, era de 9.684 pessoas englobando os setores da indústria, construção civil, comércio e serviços.

indústria, com 38,37% do número total de empregos, pouco acima da média da região metropolitana, que está em 37%. A seguir, contribuindo com 16,10%, vêm os serviços, mais do que a região metropolitana (com 12,08%). A agropecuária corresponde a 1,14% do número de empregos no município.

Portanto, a relação de empregos formais com população em idade ativa é muito baixa — em 1990, era de 20,40%, decrescendo para 14,34%, em 1998. Se compararmos a evolução do número de empregos formais com o número de habitantes, veremos que o quadro de geração de emprego se agrava a cada censo. Se em 1970 tínhamos um emprego formal para cada 9.906 habitantes, em 1980 tínhamos um emprego formal para cada 12.883 habitantes. Em 1991, havia um emprego formal para cada 9.560 habitantes e em 2000, um emprego formal para cada 9.534 habitantes. Esses dados demonstram a pouca dinâmica da economia local na geração de emprego e, conseqüentemente, de renda. Outro dado preocupante que demonstra a fragilidade da economia local, é o grau de informalidade das atividades no mercado de trabalho: na construção civil, em 1991, chega próximo a 70%; na agropecuária é de 64% e, na prestação de serviços, 52,35%.³²⁵

Segundo a pesquisa Origem Destino Domiciliar, elaborada pela prefeitura de Itapeverica, em 1997, o desemprego atingia 8,8% da população e 16,9% em relação à população de idade ativa. 24% da população detinham 60% da renda municipal, a mobilidade média da população, em um dia, era de 1,26 viagens realizadas por habitante e de 0,72 se contabilizadas apenas as viagens realizadas em meios motorizados. Ambos os valores são baixos, se comparados com a média da região metropolitana de São Paulo, porém compatíveis com valores de municípios vizinhos.

³²⁵ Segundo dados contidos na pesquisa **Origem Destino Domiciliar de Itapeverica da Serra**,

Por consequência, a imobilidade era alta, com quase metade da população não realizando uma viagem sequer. A divisão modal apresentava expressiva participação de viagens a pé, com 42% do total, seguido das viagens por transporte coletivo, com 34,5%. A taxa de motorização era de 125 veículos por mil habitantes e a participação de modos individuais, como o automóvel, representava 23% das viagens diárias.³²⁶

O efeito da localização geográfica do município em relação ao mercado de trabalho fazia com que 66% das viagens fossem intermunicipais, conseqüentemente, com maior tempo de percurso, primeiro pela distância, segundo porque 20% das viagens necessitavam de transbordo, e o tempo médio de viagem por passageiro era de 61 minutos. Dessa forma, Itapecerica caracteriza-se como cidade-dormitório, mantendo as características de sua origem como aldeamento, ou seja, fornecedora de mão-de-obra para a metrópole. Os destinos dessas viagens basicamente eram, na circulação interna, para a região central do município e, nas intermunicipais, para as regiões de Pinheiros e Santo Amaro. Importante ressaltar que o município não tinha atribuição para definir as melhores condições de transporte para sua população, ficando sujeito às políticas metropolitanas de transporte, que nem sempre atendiam aos interesses locais.

De 1996 a 2003, para uma inflação de 66,43%, a arrecadação municipal cresceu, em termos correntes, 403%. A receita tributária representava, em 1997, 16% da arrecadação total e passou a participar com 24,9%. Em 2001, esse trabalho foi reconhecido pelo Conselho Federal de Contabilidade, que conferiu à prefeitura de Itapecerica o prêmio de Gestão Fiscal Responsável 2001. O orçamento municipal, em 1996, era de R\$ 25 milhões, o de 2003 foi de R\$ 86 milhões e o previsto para 2005, de R\$ 125 milhões. Esse crescimento é resultado objetivo de uma estrutura

arrecadatória mais eficiente. Porém as limitações impostas ao desenvolvimento municipal fizeram com que tal eficiência chegasse aos limites da capacidade arrecadatória do município.³²⁷

Itapecerica não possui mais condições de aumento de seu orçamento sem um processo de desenvolvimento socioeconômico sustentável. Por outro lado, esse orçamento estaria bem razoável se o município pudesse utilizá-lo apenas nas atribuições que constitucionalmente lhe competem, ou seja, se os outros entes federados arcassem com as suas responsabilidades. O município de Itapecerica, como a maioria dos municípios brasileiros, subsidia grande parte dos serviços prestados pelo estado e pela União.

Polícia militar, polícia civil, corpo de bombeiros, postos do Instituto Nacional de Seguro Social (INSS), fóruns, entre outros, são serviços que o município subsidia com aluguéis de imóveis, funcionários, manutenção de viaturas, pagamento das contas de água, energia e até de reformas, terrenos para construção de escolas estaduais, manutenção de estradas federais; enfim, o município assume uma série de despesas para melhorar a qualidade de vida de sua população, mas que, constitucionalmente, não são de sua responsabilidade e, o pior, sem ascendência sobre as políticas públicas adotadas por esses órgãos no seu território. Por outro lado, quando necessita de recursos para atender demandas que são inteiramente de sua responsabilidade, é obrigado a recorrer a outras esferas de governo para executá-las.

São fundamentalmente dois fatores que perpetuaram esse modelo:

- 1) As despesas assumidas pelo município são despesas de caráter continuado, ou seja, fazem parte do custeio da máquina

³²⁷ Itapecerica da Serra Modelo para o Brasil, Relatório de Gestão 1997 a 2004, FDAndre Ltda

administrativa. Em outras palavras, são gastos que têm início, mas que não terminarão nunca. E, por outro lado, tanto o estado como a União, arcam com os gastos relativos aos investimentos. A manutenção fica por conta do município, o que é pior, com recursos de seu próprio caixa.

- 2) Esse modelo também gera compromissos políticos. É conveniente que o prefeito esteja atrelado a uma condição de dependência de deputados, de senadores, de governadores, como também do presidente. Tal dependência é o meio de sobrevivência política dessas personalidades. O voto está no município e o político mais próximo da população é o prefeito.³²⁸

Portanto, esse modelo só é factível porque a autonomia econômica do município resulta também na sua independência política. É, no fundo, um jogo de poder, ou seja, não há interesse de abrir mão desse curral eleitoral que se estabeleceu através de um modelo federativo, em que a descentralização e o municipalismo funcionam mais como discurso do que como prática. É a visão ideológica do sistema.

Apesar de todo o esforço para aumentar a receita municipal, Itapecerica ainda figura como um dos municípios da Grande São Paulo que apresentam as menores receitas orçamentárias por habitante. Em 1995, essa receita era de 304 reais por habitante; em 2000, de 419 reais por habitante e, em 2005, saltou para 806 reais por habitante. Esse aumento de mais de 165% foi o fruto colhido após quase uma década de esforços no sentido de gerar melhor eficiência dos instrumentos arrecadatários. Porém, na medida em que aumenta a arrecadação, também cresce a

população do município e, conseqüentemente, multiplicam-se os problemas. Dentre os 39 municípios da região metropolitana de São Paulo, em 1995, o orçamento per capita de Itapequerica da Serra era superior a apenas outros 6 municípios. Cinco anos depois, em 2000, esse orçamento era ainda superior a apenas 10 municípios.³²⁹

As dificuldades que o município tem para promover melhores condições de vida para seus habitantes são comprovadas através do IDH. Em 2001, o IDH de Itapequerica era de 0,784, ficando em 24º lugar entre os 39 municípios que compõem a região metropolitana de São Paulo. É o 288º colocado entre os 645 municípios do estado, muito aquém de outros municípios com as mesmas características, como, por exemplo, Ribeirão Pires (com 0,807), que possui população semelhante, localiza-se em área de proteção ambiental e também está situado na região metropolitana, apresentando topografia acidentada. O que difere é o fato de estar distante do município de São Paulo, não sofrendo diretamente as ações da metrópole, e permanecendo alijado do processo de crescimento periférico.³³⁰

³²⁹ Ibid.

³³⁰ Ribeirão Pires é um município localizado na porção sudeste da região metropolitana de São Paulo. Tem população de 104.000 habitantes, segundo dados do censo demográfico do IBGE de 2000. Possui 107 quilômetros quadrados, com 100% de sua área sob a égide da Lei de Proteção dos



Unidades Territoriais de Análise

Sub- Unidades Territoriales de Análisis

es

1

m

()

9

pdfMachine

Is a pdf writer that produces quality PDF files with ease!

Produce quality PDF files in seconds and preserve the integrity of your original documents. Compatible across nearly all Windows platforms, if you can print from a windows application you can use pdfMachine.

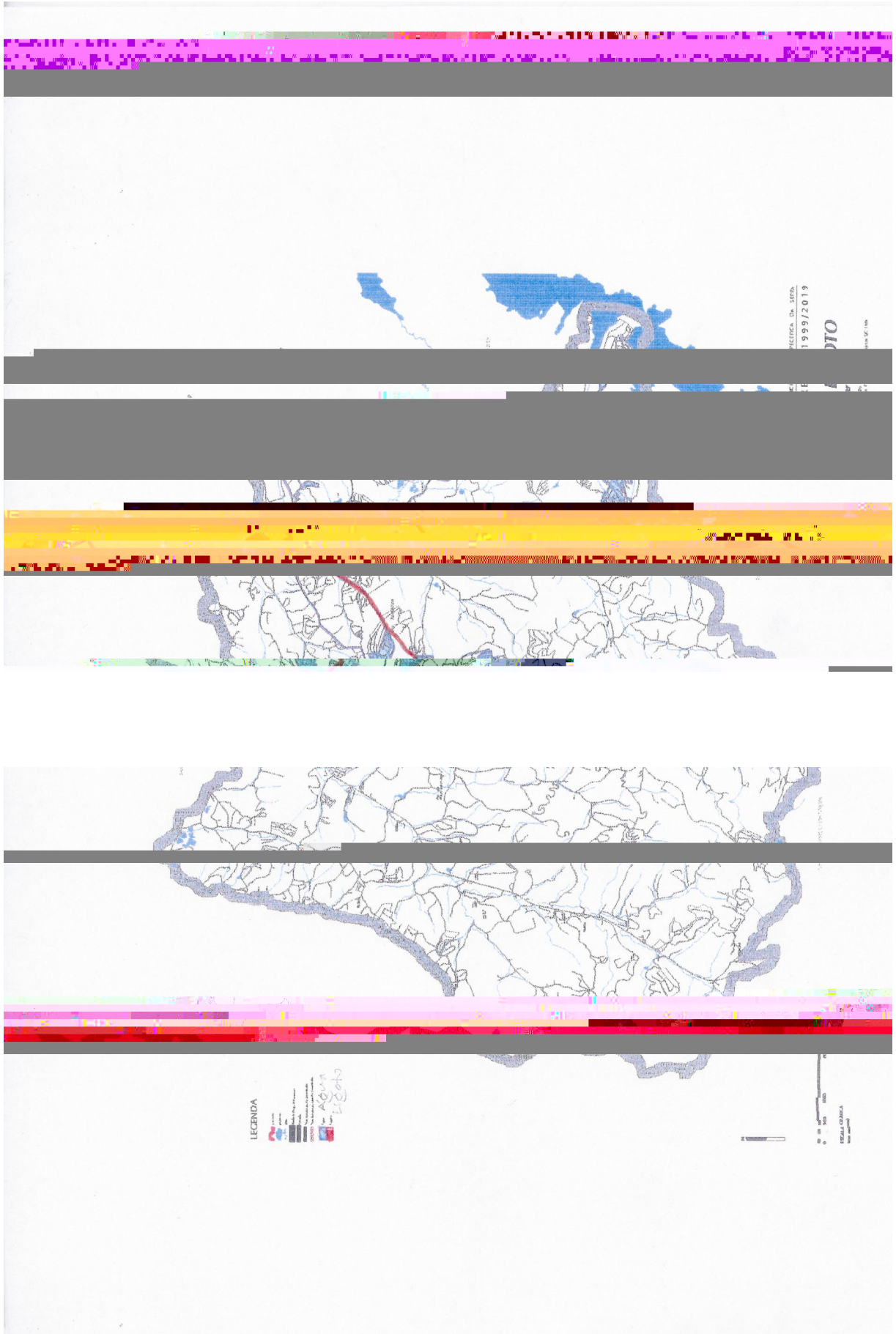
Get yours now!

Ao verificarmos o Índice Paulista de Responsabilidade Social (IPRS), instituído pela Assembléia Legislativa do Estado de São Paulo, em 19 de fevereiro de 2001, constatamos que Itapequerica se mantém no grupo 2, ou seja, o grupo que reúne os municípios considerados economicamente dinâmicos e de baixo desenvolvimento social. Constata-se a enorme disparidade entre os indicadores de riqueza e os níveis de longevidade e escolaridade, consequência das grandes heterogeneidades presentes neste território. No ranking estabelecido entre os 645 municípios do Estado de São Paulo referente aos índices de riqueza, Itapequerica ocupa a 10ª posição; no de longevidade, ocupa a 581ª posição e, no de escolaridade, ocupa a 497ª posição. Estas informações divulgadas em 2000 mostram que o índice de longevidade é baixo em decorrência do elevado grau de violência urbana.³³¹

Vale destacar, entretanto, que, ao estar inteiramente inserida em área de proteção dos mananciais e muito próxima à cidade de São Paulo, a municipalidade tem enfrentado dificuldades no sentido de viabilizar programas e projetos que minimizem os problemas, sobretudo os de emprego, renda e habitação. Além disso, as condições socioeconômicas da população revelam o alto índice de pobreza, de desemprego e o baixo nível educacional que contribuem para a precariedade que cerca o município. Itapequerica não dispõe de estrutura organizacional compatível com seus desafios, não dispondo também de recursos financeiros que a qualifiquem para a promoção de uma involução desse quadro e para a implementação efetiva de uma política de desenvolvimento urbano compatível com as demandas e problemas da cidade.

³³¹ O Estado dos Municípios 1997-2000. **Índice Paulista de Responsabilidade Social**. Assembléia Legislativa do Estado de São Paulo, Secretaria Estadual de Economia e Planejamento, Fundação

Portanto, o município se viu historicamente sujeito e atrelado às restrições decorrentes das políticas de âmbito estadual e federal, expectador passivo da invasão do seu território pelo crescimento periférico da cidade de São Paulo. Não dispôs de qualquer tradição ou instrumentos capazes de incrementar seu desenvolvimento social e econômico, visando elevar as condições socioeconômicas de sua população. Sua estrutura física com origem, em sua parte central, no aldeamento jesuítico e, na sua periferia, na especulação imobiliária e na ocupação desordenada, torna a cidade inadequada para as necessidades contemporâneas.



pdfMachine

Is a pdf writer that produces quality PDF files with ease!

Produce quality PDF files in seconds and preserve the integrity of your original documents. Compatible across nearly all Windows platforms, if you can print from a windows application you can use pdfMachine.

Get yours now!

pdfMachine

Is a pdf writer that produces quality PDF files with ease!

Produce quality PDF files in seconds and preserve the integrity of your original documents. Compatible across nearly all Windows platforms, if you can print from a windows application you can use pdfMachine.

Get yours now!

CAPÍTULO 6

OS DESAFIOS DA REGIÃO METROPOLITANA DE SÃO PAULO E O MUNICÍPIO PERIFÉRICO

pdfMachine

Is a pdf writer that produces quality PDF files with ease!

Produce quality PDF files in seconds and preserve the integrity of your original documents. Compatible across nearly all Windows platforms, if you can print from a windows application you can use pdfMachine.

Get yours now!

6. E

Existe, entre os municípios, uma transferência permanente dos sujeitos dessas atividades, bem como dos bens e serviços que delas resultam, exigindo a viabilização constante de mecanismos comuns. Os bens, serviços e os canais de comunicação entre as pessoas, de acordo com Grau, formam o conceito de infraestrutura. A intensa comunicação entre as cidades que integram uma região metropolitana torna inevitável o condicionamento e a organização sistemática dessas estruturas, formando uma verdadeira rede entre os municípios. Os movimentos gerados entre essas redes são os fluxos.³³³

A estrutura municipal é, portanto, resultado das relações entre as diversas funções que se manifestam no espaço urbano, sendo os fluxos interdependentes da infra-estrutura. No entanto, o montante das inúmeras funções e fluxos existentes no complexo urbano impõe uma nova estrutura que ultrapassa os limites do município.

Dessa forma, torna-se inevitável a criação de centros de decisões administrativas com autonomia para agir de forma independente. Além disso, com o aumento da demanda dos serviços, o poder público municipal se vê incapaz de atender, de forma satisfatória, as necessidades da coletividade desses territórios. Isso traz, como consequência, o choque entre as diversas estruturas municipais, fato agravado pela multiplicidade dos centros de decisão político-administrativos atuantes na região.³³⁴

As regiões metropolitanas figuram, fundamentalmente, como núcleos de atividade econômica que se expandem, gerando fluxos do centro para os arredores e vice-versa. O centro das regiões metropolitanas é um município de intensa atividade sócio-econômica que regula o comportamento econômico de toda a região,

³³³ GRAU, Eros Roberto. **Direito urbano, regiões metropolitanas, solo criado, zoneamento, controle ambiental, projeto de lei de desenvolvimento urbano**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1983, pp. 10-11.

³³⁴ Jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=5050. GUIMARAES, Nathalia Arruda. **Regiões**

ao redor do qual gravitam as demais cidades, atraídas por esse pólo. Esse município central torna-se o epicentro da região metropolitana, conforme define Eros Grau:³³⁵

(...) conjunto territorial intensamente urbanizado, com marcante densidade demográfica, que constitui um pólo de atividade econômica, apresentando uma estrutura própria definida por funções privadas e fluxos peculiares, formando, em razão disso, uma mesma comunidade socioeconômica em que as necessidades específicas somente podem ser, de modo satisfatório, atendidas através de funções governamentais coordenadas e planejadamente exercitadas. Para o caso brasileiro, admite-se que será ela o conjunto, com tais características, implantado sobre uma porção territorial, dentro da qual se distinguem várias jurisdições político-territoriais, contíguas e superpostas entre si — estados e municípios.³³⁶

Segundo Grau, o acelerado crescimento das regiões metropolitanas provocou a escassez e a deficiência dos serviços básicos, como os sanitários, os de moradia e os de segurança, gerando, ainda, a degradação ambiental que torna as cidades vulneráveis a acidentes e desastres naturais³³⁷. Esse, de acordo com o autor, é o quadro real da expansão sistêmica das cidades, as quais permanecem em busca de satisfazer interesses econômicos e sociais que se avolumam cada vez mais.

Conforme atesta Nathalia Guimarães, o crescimento demográfico e territorial nas regiões metropolitanas dos países em desenvolvimento se dá de forma significativamente superior ao dos países industrializados e desenvolvidos. Populações vão se aglomerando em antigas áreas rurais, incorporando antigos assentamentos humanos e implantando instalações produtivas e infra-estrutura econômica.

À medida que avança a globalização da economia internacional, as metrópoles que comandam os espaços econômicos maiores tendem a constituir uma categoria por si mesmas, configurando um novo tipo de cidade: as cidades globais.³³⁸

³³⁵ Ibid. p. 3.

³³⁶ GRAU, Eros Roberto. **Direito urbano, regiões metropolitanas, solo criado, zoneamento, controle ambiental, projeto de lei de desenvolvimento urbano**, op.cit., p. 10.

³³⁷ Ibid., p. 17.

³³⁸ Jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=5050 GUIMARAES, Nathalia Arruda. **Regiões**

A autora analisa que algumas metrópoles, como Madri, Paris, Milão e São Paulo agem sobre economias nacionais. Outras, como Cingapura, Frankfurt ou Hong Kong, operam diretamente sobre mercados multinacionais, servindo de base a importantes economias regionais. Daí se conclui que as cidades globais, ou metrópoles internacionais são responsáveis pelo controle do mercado global, representando importantes espaços de acumulação capitalista.

Neira Eduardo Alva analisa a diversidade de economias periféricas que se fragmentam em torno das metrópoles nacionais e regionais, condicionando-as à sua própria dimensão econômica. O processo de acumulação capitalista impõe a estas metrópoles a instalação de uma significativa quantidade de empresas multinacionais, agentes de financiamento internacional, serviços de apoio à produção e à comercialização, além de uma ampla infra-estrutura econômica e social, importantes quesitos que servem de atração a sofisticados e exigentes investidores.³³⁹

As cidades globais, no parecer da autora, apresentam espaços urbanos amplamente equipados. Como retrato do cenário capitalista, as relações entre essas cidades são baseadas em investimentos que as inserem no contexto econômico de consumo de bens e serviços.

Nos países menos desenvolvidos da América Latina, a urbanização — aqui compreendida como processo de transformação da cidade — agrega serviços tipicamente urbanos e a metropolização ocorre com o objetivo de promover a atração de investimentos, sem, porém, muitas vezes, preocupar-se em garantir níveis de desenvolvimento sustentáveis, incluindo, aqui, todos os aspectos ligados ao acesso aos bens urbanísticos e à garantia da preservação da dignidade humana dos moradores da região metropolitana.³⁴⁰

Sob esse parâmetro vê-se que, sem limites para se expandir, inúmeros problemas são gerados nos centros urbanos. A região metropolitana cresce como se

³³⁹ ALVA, Neira Eduardo. **Metrópole (in)sustentável**. Rio de Janeiro: Editora Relume Dumara, 1997.

³⁴⁰

fosse uma única cidade composta por um grande território subdividido em municípios, cada um com sua administração distinta.

As cidades têm sob seu domínio um poder que gera fluxos econômicos, sociais, culturais e políticos, razão pela qual surge a necessidade de se estabelecer regras que orientem as construções dessas cidades, além das regras básicas de origens bélicas. Desde as primitivas organizações, as cidades representam centros de acumulação de riqueza e conhecimento.

Para Washington Albino de Souza, a cidade é a somatória do tripé chão, gente e cultura:

O chão define o espaço utilizado pelo homem individual e pelo homem social na configuração e na prática da própria convivência e a partir dos problemas de sua subsistência. Como indivíduo ou como componente do todo social, é do chão que ele retira tudo o de que depende e no exercício de sua própria vida, é dele que se utiliza. Enquanto gente, os problemas do homem projetam-se do âmbito individual ao social. Mais do que a sobrevivência animal, configura-se todo o condicionamento da estrutura social, na qual ele se inclui. Desejos, necessidades, sonhos, anseios, compõem a gente no organismo urbano. Por fim, os conhecimentos, as experiências, as vivências acumuladas pela própria humanidade vão traduzir-se na cultura. Reunidos no conceito de cidade, estes elementos permitem-nos afirmativas incontestáveis como a de que devemos tratá-la como organismo vivo, ou (...) que ela tem caráter.³⁴¹

José Afonso da Silva (1997) conceitua juridicamente a cidade como um núcleo urbano, sede do governo municipal:

(...) é um núcleo urbano qualificado por um conjunto de sistemas político-administrativo e econômico, não-agrícola, familiar e simbólico como sede do governo municipal, qualquer que seja sua população. A característica marcante da cidade, no Brasil, consiste no fato de ser um núcleo urbano, sede do governo municipal.³⁴²

³⁴¹ SOUZA, Washington Peluso Albino de. **Primeiras linhas de direito econômico**. 5ª edição. São Paulo, 2003.

³⁴² SILVA, José Afonso da. **Direito urbanístico brasileiro**. 2ª edição. São Paulo: Editora Malheiros, 1997, p.26.

As cidades são palco de grandes fatos e acontecimentos sociais. Geradoras de ilimitadas necessidades, sobre seu território travam-se relações e conflitos de diversas naturezas. No entanto, é importante destacar a cidade como próprio objeto da regulação normativa e, evidentemente, observar as normas de caráter eminentemente urbanístico, que visam a manutenção do uso e ocupação do solo das regiões metropolitanas, buscando vincular sua sustentabilidade e legitimidade à concretização dos objetivos da política urbana, previstos expressamente no Estatuto da Cidade.

Assim, quando nos referimos à cidade contemporânea, aludimos à sua expressão mais moderna, mais real, em aparente deformação de sua antiga imagem. Cada vez que a cidade moderniza uma de suas frações, concomitantemente decreta o envelhecimento prematuro das demais áreas. Tal episódio tem conseqüência para a economia urbana, porque essa renovação é quase sempre uma resposta às necessidades de empresas modernas. A cidade de São Paulo, por exemplo, é a imagem de vários ciclos modernizadores, que renovaram diversas frações de seu território, atendendo aos reclamos do processo produtivo.

6.1. OS IMPACTOS DA GLOBALIZAÇÃO

Lucrécia D'Alessio Ferrara aponta que:

(...) não se pode considerar a cidade como um simples produto de demarcações administrativas; edificações mais ou menos adequadas a um pertinente uso do solo, densas e heterogêneas agregações populacionais, fachadas arquitetônicas, vias urbanas que se cruzam, equipamentos com soluções técnicas sofisticadas. Mas a cidade está justamente na interação daquelas duas variáveis, o que implica concebê-las como uma apropriação do seu usuário, isto é, ela só se concretiza na medida em que é centro de atração de vivências múltiplas e atende à necessidade de centralizar, de fazer convergir as relações humanas. São estas que fazem falar a cidade, que lhe dão sentido, as características físicas e materiais dos assentamentos

urbanos encontram sua justificativa enquanto organização espacial das comunicações urbanas.³⁴³

Lucrecia Ferrara entende que o domínio do ambiente urbano se dá pelo acesso das pessoas à informação e pela forma como essas informações são retransmitidas e trocadas. Reconhecendo-se a comunicação como a principal função dos ambientes urbanos, surge a necessidade de se fazer uma releitura da cidade, tal qual uma escritura que precisa ser decifrada. Segundo a autora, na tentativa de se descobrir a forma como esses ambientes urbanos se comunicam, novos instrumentos de análise são instaurados, permitindo uma re-análise, com olhar mais crítico, sobre o ambiente urbano.³⁴⁴

Por mais global, no entanto, que seja a globalização, o palco de suas transformações mais radicais é local: enquanto o poder relativo de estados nacionais diminui, a importância das grandes metrópoles cresce na mesma proporção. Esse novo status dos grandes centros urbanos, detectado inicialmente há quase duas décadas, não significa um retorno ao modelo das cidades-estado da Grécia antiga ou da Itália medieval; afinal, as cidades globalizadas da atualidade só o são porque estão envolvidas em um complexo sistema de interdependência econômica, potencializado pelos movimentos cada vez mais ágeis de capital pelo planeta: são os espaços de fluxos, em um tempo intemporal.³⁴⁵

De acordo com Castells, os profetas econômicos da década passada alardearam os benefícios que a globalização traria. Porém, a globalização trouxe mais do que o esperado. Nos anos 90 do século passado, o autor já ponderava sobre as desigualdades e os diversos efeitos que esse modelo econômico geraria, aumentando potencialmente as responsabilidades e os desafios das cidades.³⁴⁶

Segundo Manuel Castells, o conceito de cidade global vai além dos critérios de tamanho. Passa, fundamentalmente, pelo desempenho de funções política,

³⁴³ FERRARA, Lucrecia D'Alessio. **Olhar periférico**. São Paulo: Edusp, 1999.

³⁴⁴ Ibid.

³⁴⁵ CASTELLS, Manuel. **A sociedade em rede**. São Paulo: Paz e Terra, 1999, p.461.

³⁴⁶

econômica, social e cultural que a insiram numa rede de cidades estrategicamente espalhadas pelo mundo. De acordo com o autor, São Paulo é, sem dúvida, uma cidade global. No entanto, Lagos, na Nigéria, Bombaim, na Índia, ou mesmo o Rio de Janeiro, no Brasil, apesar de possuírem populações que chegam a dezenas de milhões de habitantes, não atingem o ranking internacional de cidades globais. Por outro lado, cidades como Zurique e Amsterdã, com apenas algumas centenas de milhares de habitantes, figuram entre os principais fluxos globalizados. A inserção de uma cidade na chamada rede global obedece a uma tendência descentralizante, que traz ao nível das administrações municipais decisões antes tomadas pelos governos nacionais. Esse novo cenário revela uma série de limitações do poder local, tema que faz parte da principal pauta de debates sobre o futuro das cidades.

As cidades globais, principais centros urbanos que irradiam progresso tecnológico, concentram os mercados financeiros e as sedes de 37 mil empresas transnacionais.³⁴⁷ Para inserirem-se na dinâmica globalizada, os centros urbanos precisam repadronizar as macroregiões das quais fazem parte, de forma a atrair o interesse de suas periferias, bem como de seus municípios vizinhos a investirem em suas vantagens locais, formando, dessa forma, nichos competitivos que garantam sua participação no sistema internacional de produção, difusão e consumo.

Baseado nesse novo padrão de cidades Castells, acertadamente, afirma que Cambridge já é parte de Londres, assim como o Vale do Silício é parte de São Francisco. Da mesma forma, e resguardando as devidas proporções, podemos também afirmar que Itapeverica já é parte de São Paulo. De fato, a maioria da população dos municípios periféricos sai toda manhã para trabalhar em São Paulo e

³⁴⁷ Folha de São Paulo, Jornal. Caderno especial: **Ano 2000 - Qual será o futuro das Cidades**. 2 de maio de 1999. Reportagem local, p. 2.

o adensamento do tecido urbano obriga a uma gestão mais integrada dos serviços públicos (água, lixo, transportes e meio ambiente).

A Agência Regional de Desenvolvimento Econômico, que congrega sete municípios da região do ABC paulista, centra-se na interação das prefeituras com associações civis e com a iniciativa privada. Esse procedimento, no entanto, acentua a competitividade entre as cidades. Não apenas a tradicional guerra fiscal, que já se provou ineficiente e contraproducente, mas também os investimentos externos passam a ser utilizados como armas do chamado marketing territorial. Na tentativa de seduzir o capital nômade, o gerenciamento dos serviços públicos extrapola a função básica e essencial de servir à população.

Castells critica veementemente o marketing territorial. O autor dá maior ênfase à importância da articulação das cidades em rede, de tal forma que as experiências e vantagens específicas de cada uma se direcionem para um bem comum. Dessa forma, os atributos e as políticas de desenvolvimento particulares proporcionariam ao conjunto uma complementação e não uma concorrência. Segundo ele, os governos locais deveriam criar sistemas que gerassem círculos eficazes de melhorias, não apenas no campo econômico e tecnológico, mas, sobretudo, nas condições de vida da população.

A urbanista holandesa Saskia Sassen, em sua obra “Global networks, linked cities”, aborda a cidade de São Paulo, num capítulo escrito por Sueli Ramos Schiffer. Em entrevista concedida à revista Primeira Leitura, Sassen enfatiza que as empresas e mercados globais já operam numa perspectiva de redes:

(...) e mercados globais precisam, para as suas operações, de cidades globais. Esses atores trabalham já dentro de uma perspectiva de redes. As prefeituras, porém, carecem dessa perspectiva e se vêem simplesmente competindo uma com a outra. O ponto crítico é que não se trata de uma rede global de todas as

principais cidades, mas sim de grupamentos específicos para diferentes tipos de atividades.³⁴⁸

Numa análise sobre o Brasil, Saskia ressalta que São Paulo é referência no mundo das finanças, enquanto o Rio de Janeiro desponta internacionalmente no campo do turismo. Para a urbanista, São Paulo está no patamar de Miami, Cidade do México e Buenos Aires, enquanto o Rio compete com o Caribe, Moçambique e Tailândia.³⁴⁹

A urbanista pondera também que os principais centros urbanos já fazem parte de arranjos feitos externamente e, se essas cidades não desenvolverem suas próprias redes políticas, não terão como fazer frente aos agentes econômicos globais. Os instrumentos políticos e administrativos, para tanto, ainda estão por ser inventados, paralelamente aos desafios sociais e de infra-estrutura que afetam todas as grandes metrópoles.

A principal rede a ser formada é a de caráter econômico. Porém, não menos importante é o desafio das prefeituras para atraírem investimentos externos, diante de entraves criados por políticas, leis e medidas de âmbito federal. As políticas públicas nacionais dificilmente levam em consideração os interesses locais, ao passo que as administrações locais não conseguem influenciar nessas decisões.

Com a recente criação do Conselho Nacional de Cidades, promovido pelo Ministério das Cidades, organismo que ressalta a importância dos poderes locais na adoção de políticas públicas mais gerais, o Brasil começa a experimentar tentativas de mudar esse quadro. No entanto, o Conselho ainda tenta estabelecer seus parâmetros de representatividade, sem entrar a fundo na discussão e elaboração de projetos concretos.

³⁴⁸ Revista Primeira Leitura, **Cidades Estado**, autor SIMANTOB, Eduardo. n. 36, São Paulo 2005.

³⁴⁹ Folha de São Paulo, Jornal. Caderno especial: **Ano 2000 - Qual será o futuro das Cidades**,

Com as novas atribuições dos municípios, resultantes do processo de descentralização, seu orçamento explodiu e as exigências do processo globalizante, assim como os próprios elementos que decidem para onde e como o capital se move, são muito maiores do que aquilo que as cidades, mesmo as grandes metrópoles, podem oferecer sozinhas. Isso sem contar com as dificuldades herdadas de distribuição de competências mais antigas, em que alguns setores, como a saúde, educação ou segurança pública, são da alçada municipal; outros da estadual; e outros da federal; ou mesmo aqueles casos em que as três instâncias coexistem no mesmo setor e na mesma cidade.

A própria Prefeitura de São Paulo se engalfinha com o governo central por causa, entre outros contenciosos, da distribuição de recursos para políticas sociais. O fato de o prefeito ser de um partido de oposição ao governo central não ajuda muito, e aqui entramos em outra questão delicada da gestão pública, que é a própria política partidária.

O que se conclui é que, tanto as análises de Castells, quanto as de Saskia, estão distantes da realidade administrativa local e não atingem eficazmente as sutilezas das políticas inerentes a qualquer poder municipal.

A expressão cidade global foi cunhada por Saskia Sassen para designar os pontos nodais dos fluxos financeiros, a partir dos quais se obtém um controle global dos mercados financeiros secundários e sítios de produção dispersos, dado que o investimento estrangeiro direto ocorre cada vez mais por meio do mercado de ações e de títulos. Essa rede global de fluxos econômicos é atribuída à concentração de importantes recursos e infra-estrutura, tais como capacidade de comunicação,

transmissão de dados, mercados de trabalho

conhecimentos e experiências. São Paulo, por exemplo, vive numa contradição entre os constantes períodos de crise, de desemprego, com fábricas fechadas, aumentando o exercício de atividades econômicas informais e gerando um quadro de miséria e violência, enquanto, por outro lado, a pujança da metrópole faz brotar luxuosos edifícios com a mais moderna e requintada tecnologia, sobretudo no chamado centro expandido da cidade.

Milton Santos analisa o crescimento territorial da cidade de São Paulo que, no século passado, teve sua área mais expandida do que sua população, o que a transformou na cidade mais extensa do mundo. São mais de 80 quilômetros no sentido leste-oeste e mais de 40, no eixo norte-sul.

Esta é também a metrópole onde mais se trafega em transporte de superfície sobre pneus. São diariamente oito milhões de viagens de ônibus, o que constitui mais do que o dobro de passageiros de Londres, quatro vezes mais que Nova York, cinco vezes mais que Paris.³⁵²

Não foi ao acaso que se construiu o mapa da cidade de São Paulo. Ele foi criado com base na habilidade da elite paulistana, capaz de direcionar para si própria os mais importantes investimentos urbanos, garantindo, dessa forma, o seu acesso ao que há de melhor em termos de moradia, lazer, cultura e consumo. A cidade foi planejada pela elite econômica paulistana com o objetivo único de atender aos seus próprios interesses, revelando uma pungente miopia que a impedia de enxergar São Paulo numa visão mais ampliada, o que, em grande parte gerou o caos da metrópole e a escalada da violência urbana.

Nas primeiras décadas do século passado, imigrantes oriundos de diversos países, em especial os italianos e os japoneses, agruparam-se ocupando determinados espaços na capital. Seria natural que as gerações seguintes se

juntassem aos primeiros grupos que aqui chegaram. Porém, não foi o que ocorreu. A distribuição territorial da cidade se deu, principalmente, em função da renda.

A exclusão sócio-espacial, no Brasil, é gritante e perversa. Grande parte da população vive sem acesso aos serviços públicos básicos e sem o bem estar necessário a uma mínima qualidade de vida. Além disso, a modernização contemporânea libera e repele mão-de-obra menos qualificada nos espaços que se especializam com atividade industrial ou agrícola, e encaminha grandes levas de pobres para as grandes cidades, onde eles encontram enormes problemas para garantir a própria subsistência. As grandes cidades, portanto, sobretudo as dos países em desenvolvimento, são, ao mesmo tempo, repositórios dos elementos da modernidade e de uma grande massa de deserdados, gerados, em boa parte, como função dessa mesma modernização que, assim, vê acentuado seu caráter perverso.

Fábricas foram fechadas na metrópole, mas o controle do capital foi mantido. Os mapas brasileiros das redes de telecomunicações e de energia provam que toda a infra-estrutura construída foi no sentido de fazer de São Paulo o centro financeiro do país. Essa infra-estrutura direcionada à metrópole de São Paulo vem consolidando a cidade como o centro de controle econômico do país, refletindo, assim, a extrema concentração de renda. À medida em que o poder público canaliza a infra-estrutura para áreas específicas e privilegiadas, forma-se um círculo vicioso que condena o desenvolvimento das zonas periféricas.³⁵³

A desigualdade social e a desigualdade espacial apóiam-se mutuamente. Na região metropolitana de São Paulo, a água canalizada, a energia e o transporte coletivo não atingem a totalidade de seus 18 milhões de habitantes. A falta de

³⁵³ Folha de São Paulo, Jornal. Caderno especial: **Ano 2000 - Qual será o futuro das Cidades**,

planejamento da cidade como um todo é resultado da míope aliança entre o capital e o estado.³⁵⁴

(...) trata-se antes de um novo paradigma, do esgotamento de um modelo de desenvolvimento do que propriamente de uma crise econômica. Não há o esvaziamento, uma diminuição das receitas públicas e muito menos dos investimentos privados, que indique um esvaziamento econômico na cidade e, sobretudo, na região metropolitana.³⁵⁵

Na realidade, estabelece-se uma contradição: com as rápidas transformações do cenário econômico global, a metrópole vive, ao mesmo tempo, a decadência e a pujança. De acordo com Riqueza Brink, a redução de 64% para 52% da participação da indústria metropolitana na força industrial do estado de São Paulo, entre os anos de 1980 a 1990, somada à redução registrada na capital paulista que, no mesmo período, passou de 36% para 22%, não se caracteriza como um processo de desindustrialização.³⁵⁶

Se, por um lado, São Paulo conserva, da antiga cidade industrial, uma base fabril ampla, diversificada, tradicional e moderna, por outro lado, a perda real da atividade industrial tem-se dado em favor de outros municípios da região metropolitana. A grande transformação com relação ao passado recente é que a indústria produz mais valor, mas deixou de produzir emprego, ou seja, aumentou sua produção com um número menor de trabalhadores. Por outro lado, 40% dos investimentos que foram feitos entre 1998 e 1999 na metrópole ocorreram na indústria de transformação. São Paulo ainda

indústria paulista: isto é equivalente à soma total da produção industrial dos estados de Minas Gerais e Rio de Janeiro.³⁵⁷

Mesmo tendo perdido força em termos de produtos e empregos da área industrial, São Paulo despontou como uma potência no Brasil e no mundo, no comando do setor terciário, com serviços relativos à área da informação. Se analisarmos as atividades técnicas, científicas artísticas e outras afins, veremos que, em 1986, São Paulo registrava cerca de 600 mil empregos nessas áreas. Em quinze anos, esse número foi triplicado, enquanto que a totalidade de empregos crescia em 90%. Por outro lado, a pobreza também registrou números significativos: em 1988, 31% dos assalariados ganhavam menos de três salários mínimos.

São Paulo é a metrópole econômica de um país

cidades internacionais que forma uma ampla rede mundial.³⁶⁰ O indivíduo encontra-se no centro desse processo de reordenamento dos espaços desorientados. As novas tecnologias e a conectividade eletrônica abrem novos canais de articulação social em torno dos espaços de conhecimento compartilhado.

Para estudiosos que participaram de um debate sobre cidade e cultura, promovido pelo Instituto Goethe, em parceria com a Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo, no ano de 2000, a metrópole paulistana tem que ser reinventada para se tornar mais humana. São Paulo não é mais uma cidade no sentido clássico da palavra. Certamente, é um enorme aglomerado populacional, um importante pólo comercial e industrial, mas lhe falta civilidade. Conforme aponta Vilem Fluser, o fato de São Paulo não assumir o papel real de uma cidade “(...) se explica entre outros pontos pela ausência de uma civilidade e cidadania intrínseca à fundação dos centros urbanos e pela corrosão da esfera pública.”³⁶¹

Na opinião de Nicolau Sevcenko, a sofisticação tecnológica não é só característica, mas também causa de parte dessa transformação urbana. Se a Revolução Industrial de 1780, na Inglaterra, transformou os meios de produção, a atual revolução microeletrônica, de 1975, transformou os fins da produção, ou seja, os valores e a cultura: é o agir localmente e o pensar globalmente.³⁶² Por outro lado, a importância da vida urbana esteve sempre ligada a alguma forma de ambiente público, pois a cidade precisa desses ambientes para a evolução da vida urbana.

³⁶⁰ Ibid., p. 35

³⁶¹ Jornal da USP, **A Reconstrução da Polis**, autora MANDALUS, Kika, 07/07 2002, p. 12

³⁶² Sevcenko, Nicolau. Professor de História da Cultura da Universidade de São Paulo (USP), tem-se dedicado ao estudo cultural e social da cidade de São Paulo; argumenta que a globalização trará mudanças rápidas e dramáticas para os centros urbanos da América Latina. In - **A Corrida do**

Paira a sensação de que os antigos valores já não atendem as atuais necessidades da sociedade. Vive-se uma busca por novos valores que correspondam mais eficazmente à nova condição metropolitana. Dessa forma, formou-se um vácuo entre o indivíduo e a macro estrutura das metrópoles que poderia ser preenchido por instituições intermediárias que estabelecessem as relações públicas sociais, já que os governos não cumprem adequadamente sua função de prestar serviços de qualidade à população.

A reconstituição do espaço público é condição básica para a efetiva re-humanização das cidades e da metrópole. A dinâmica que globalizou os espaços é a mesma que agora nos fornece as tecnologias para reconstituir a sociedade de uma forma organizada, visando o reconhecimento interno da comunidade, mas também sua integração com o resto do mundo. A insustentabilidade das cidades advém de conflitos de interesses, convergindo para a perda da legitimidade dos governos e à perda da credibilidade em suas políticas urbanas. O pressuposto fundamental é que a materialidade da cidade passa, necessariamente, por uma reconstrução política.

Não podemos escapar às evidências de que os rumos da civilização contemporânea apontam de forma inexorável para as grandes calamidades. As fontes de energia que fundamentam o estilo de vida das elites caminham para a exaustão; a degradação ambiental e as funções sociais refletem na produção de um espaço urbano desumanizado.³⁶³

Richard Rogers admite que os instrumentos tradicionais de controle das cidades são obsoletos frente aos seus desafios. As cidades estão fadadas a abrigar um contingente cada vez maior de pessoas. Estima-se que, atualmente, 88% da população mundial já vivem em cidades. É o conflito aparentemente inconciliável

³⁶³ FURTADO, Celso. **Nova concepção do desenvolvimento**. São Paulo: Editora Paz e Terra, 1992,

entre qualidade de vida e desenvolvimento urbano.³⁶⁴ Tereza Caldeira classifica a cidade como um bem de consumo. Ela nada mais é que a criação de uma ordem privada, na qual os moradores podem evitar muitos dos problemas e desfrutar de um estilo de vida moderno e seguro, que é o sonho de consumo das elites. Para a autora, a vida cotidiana na cidade de muros reforça exatamente os valores opostos: incivilidade, intolerância e discriminação. É a negação da cidade.³⁶⁵

Para Michael Walzer, a cidade, integrada nesse fenômeno, fica dividida em dois tipos de espaços: os monofuncionais, criados por empreendedores e incorporadores do mercado imobiliário com uma única função a preencher; são os modernos condomínios fechados. E os multifuncionais, espaços criados para atender a uma variedade de funções, de usuários e de participantes. Como exemplo, podemos citar os shopping centers. Os espaços públicos, nesse contexto, são considerados como inferiores. Sem valor mercantil, esses espaços, de acordo com Walzer, não servem mais para convivência, mas apenas para trânsito, como passagem.³⁶⁶

(...) as cidades só podem refletir os valores, compromissos e resoluções da sociedade que abrigam. Portanto, o sucesso de uma cidade depende de seus habitantes e do poder público, da prioridade que ambos dão à criação e manutenção de um ambiente urbano e humano.³⁶⁷

Richard Rogers fala sobre a necessidade de desenvolver outro padrão de cidadania para remediar o conflito entre qualidade de vida e desenvolvimento urbano. A democratização das decisões e a formação de uma nova consciência

³⁶⁴ ROGERS, Richard. **Cidade para um pequeno planeta**. Barcelona: Editora Gustavo Gili, 1987, p. 9.

³⁶⁵ CALDEIRA, Tereza. **Cidade de muros**. São Paulo: Editora 34/Edusp, 2000, p. 308

³⁶⁶ WALZER, Michael. A cultura das cidades. in: ROGERS, Richard (org.). **Cidades para um pequeno planeta**. Barcelona: Editora Gustavo Gili, 1987, p. 9.

preservacionista, sem a hipocrisia dos atuais ambientalistas, são os principais instrumentos para esse novo paradigma, que se apóia no desenvolvimento tecnológico e na humanização de nossas cidades, por meio de inovações na proteção do ecossistema. A respeito do desenvolvimento tecnológico, o autor afirma que a microeletrônica e a rede mundial.

(...) estão transformando nossas economias, nossa forma de aprender, nossos métodos de trabalho, nossa capacidade de alterar ambientes e até mesmo tarefas e prazeres cotidianos: elas estão reformulando toda nossa vida. As novas tecnologias nos capacitam a expandir o uso do recurso humano mais valioso: a imaginação criativa.³⁶⁸

O desenvolvimento tecnológico está substituindo não só o trabalho físico, repetitivo, mas também o trabalhador. Muda o padrão produtivo e espacial, sobretudo nas chamadas cidades mundiais. Se numa sociedade consumista a vida sem trabalho pode ser ao mesmo tempo alienante e sem objetivos, Rogers propõe a participação e o engajamento do indivíduo nas atividades de cunhos sociais, ambientais, familiares e culturais. Ele denomina esse engajamento de cidadania criativa.³⁶⁹

Na mesma linha de raciocínio, Domenico di Masi afirma que o desemprego é a face visível de um fenômeno mais amplo: a libertação do trabalho. O autor denomina esse fenômeno de ócio criativo, com o qual a tecnologia substituirá a fadiga humana. O homem usufruirá dos bens e serviços, sem se envolver em sua produção. Serão, então, necessárias pessoas motivadas para realizar tarefas criativas e qualificadas para gerir o próprio tempo.³⁷⁰

³⁶⁸ Ibid. p.147.

³⁶⁹ Ibid. p.150.

³⁷⁰

A sociedade do desenvolvimento sempre foi a sociedade do trabalho; a vida dos homens sempre foi estruturada no trabalho; os estudos sempre foram moldados para o mercado de trabalho; a aposentadoria é a recompensa por uma vida de trabalho; a figura de um homem trabalhador representa o ideal da sociedade, que está para o inconsciente coletivo como uma pessoa de bem.

Essa situação parece que mais do que a libertação do trabalho. O ócio criativo e/ou a cidadania criativa, como se queira chamar, é o pressuposto do pesadelo do desemprego. Necessariamente, essa condição terá que ser acompanhada das ações governamentais de seguridade social. Ou seja, estaremos indiretamente preconizando a volta do estado de bem-estar social.

Apesar da força da atividade industrial da cidade de São Paulo que a mantém como a metrópole industrial do Brasil, num balanço global com o restante do país, conclui-se que não é essa a atividade que garante à São Paulo o topo na dinâmica espacial da nação. A cidade configura-se, atualmente, como a metrópole dos serviços, sobretudo no campo da informação. É o grande centro de informações, apresentando-se como uma “fábrica de idéias” que, transformando-se em informações e mensagens, chegam às demais localidades, muitas vezes, numa forma de ordem predominante. Estamos diante do que Helena Cordeiro chamou de metrópole transacional: “(...) trata-se de um fato novo, diferente da metrópole industrial. O dado organizacional é o espaço de fluxos estruturadores do território”.³⁷¹

³⁷¹ CORDEIRO, Helena Kohn. Os principais pontos de controle da economia transacional no espaço

6.3. AS NECESSIDADES, AS DIFICULDADES E AS COMPLEXIDADES DA GESTÃO METROPOLITANA

Por ser portadora dos fluxos de informação indispensáveis a todo trabalho construtivo, São Paulo se faz onipresente em todo o território nacional. Estima-se que até o ano de 2015, a população de sua região metropolitana superará a de Nova York, chegando a mais de 20 milhões de pessoas. De acordo com avaliação da Comissão da Organização das Nações Unidas para a População e o Desenvolvimento, mesmo com esse crescimento, São Paulo permanecerá como a quinta colocada entre as maiores do mundo, enquanto Lagos, hoje ocupando a 12^a. colocação, figurará como a terceira colocada, em 2015.

A ONU estima que em dois anos, metade da população do planeta estará vivendo em cidades. Em doze anos, a população mundial cresceu 1 bilhão, passando, de 5,5 bilhões, em 1993, para 6,5 bilhões, em 2005. De acordo com estudos da ONU, 3,2 bilhões de pessoas desse total, já estão vivendo em cidades. Tóquio registra a maior taxa urbana do mundo e assim permanecerá durante os próximos dez anos. Atualmente sua população é de 35,2 milhões de pessoas, seguida da Cidade do México, com 19,2 milhões de pessoas e de Nova York, com 18,5 milhões de pessoas. Com 18,3 milhões de pessoas, a região metropolitana de São Paulo ocupa a quinta colocação, acima de Nova Delhi, que conta com 15,3 milhões de habitantes. Dados da ONU mostram que até 1950 apenas as cidades de Tóquio e Nova York possuíam população com mais de 10 milhões de habitantes. Atualmente já são 20 cidades com população superior a 10 milhões de pessoas. Até 2035, a população da Índia ultrapassará a da China. Estudos mostram que a população mundial deverá chegar a 7 bilhões de pessoas, em 2012, e a 9 bilhões, em 2050.



pdfMachine

Is a pdf writer that produces quality PDF files with ease!

Produce quality PDF files in seconds and preserve the integrity of your original documents. Compatible across nearly all Windows platforms, if you can print from a windows application you can use pdfMachine.

Get yours now!

No Brasil, houve um crescimento populacional de 2,2 milhões de pessoas, nos últimos cinco anos, ao passo que na Índia esse crescimento foi de 16 milhões de pessoas. Ainda assim, estão caindo as taxas de crescimento demográfico no mundo. Enquanto era de 2% na década de 60 do século passado, atualmente essa taxa é de 1,2%. No entanto, a América Latina registra maior número de pessoas vivendo em cidades do que a Europa. 78% da população dos países latino-americanos vivem em áreas urbanas, percentual que deve aumentar para 87% até 2030, quando nos nivelaremos com os países americanos, em termos de número de população vivendo nas cidades.³⁷²

No Brasil, a região metropolitana de São Paulo reúne todas as características de nossa civilização “eletrônica”, da comunicação em massa, das desigualdades sociais, das discrepâncias culturais, da variedade étnica, do movimento incessante das classes sociais, das carências, da violência, das mazelas e das riquezas.

Para Cândido Malta, o crescimento desenfreado das metrópoles, sobretudo o de São Paulo, acarreta quatro problemas de difícil solução, mas que precisam ser resolvidos o mais rápido possível: o trânsito, a habitação popular, as enchentes e a degradação ambiental — “(...) por enquanto tenho uma avaliação pessimista, porque a cidade não cresce no caminho da sustentabilidade social, ambiental e econômica.”³⁷³ Segundo ele, a região deveria ser gerida no âmbito metropolitano, sem divisões entre estado e municípios. Por sua vez, Paulo Bastos aponta a necessidade de se reorganizar esse espaço: “São Paulo já perdeu uma escala adequada para a qualidade de vida. Tudo vai ficando mais difícil e mais caro.”³⁷⁴

³⁷² Jornal O Estado de São Paulo, **Grande São Paulo terá 20 milhões de habitantes ate 2015**, diz ONU. Correspondente CHADE Jamil .Genebra, 18 de fevereiro de 2005, p. A13.

³⁷³ Ibid.

³⁷⁴

Composta por 39 municípios e com um total de 19 milhões de habitantes, a região metropolitana de São Paulo poderia ser comparado a um país. Se assim fosse, figuraria como o 50º colocado, entre os países mais populosos do mundo, lado a lado com a Austrália. No ano de 2000, o Produto Interno Bruto (PIB) da região metropolitana de São Paulo era de 99 bilhões, semelhante ao PIB de Israel. Se fosse um país, estaria entre as 50 maiores economias mundiais. Contudo, esses 39 municípios são administrados isoladamente. Mesmo banhados e abastecidos pelos mesmos rios e represas, possuindo ruas que começam em uma cidade e terminam no município vizinho e apresentando, ainda, tantos problemas e características em comum, existe pouca comunicação entre os administradores dessas localidades.³⁷⁵

Esta região metropolitana foi criada em 1973, pela lei complementar 14 do governo federal, atendendo as diretrizes da Constituição Federal em vigor na época, que determinava que a criação das regiões metropolitanas era de competência exclusiva da União. No mesmo ano foram criados também o sistema chamado de gestão dos serviços comuns metropolitanos e o sistema administrativo composto pelo Conselho Deliberativo e pelo Conselho Consultivo (Consult).³⁷⁶

De fato, o modelo de gestão metropolitana, imposto pelo governo federal à época do regime militar, não produziu as condições necessárias para solucionar os graves problemas existentes nessas parcelas do território brasileiro, seja por obstáculo na condução política, seja pelos obstáculos na articulação da ação pública de todos os níveis político-administrativos envolvidos com o interesse metropolitano. A mudança dessa rota aconteceu em 1988, com a Assembléia Constituinte, que

³⁷⁵ Jornal O Estado de São Paulo, **Um projeto para gerir a metrópole**. MANSO, Bruno Paes. São Paulo 3 de maio de 2005, p. c3.

³⁷⁶ Disponível em <www.emplasa.sp.gov.br> Acesso em 16/01/2006.

delegou aos estados a

Com características territoriais, essa autarquia dará suporte técnico e administrativo ao Conselho de Desenvolvimento, funcionará como um organismo estadual que servirá de fórum de debates, onde estado e municípios que compõem uma mesma região poderão, com a participação da população, travar discussões sobre temas específicos e apontar caminhos para solução.³⁷⁷

Em 16 de janeiro de 2006, o então governador do Estado, Geraldo Alckmin, sanciona o projeto de lei, de sua autoria, aprovado pela Assembléia Legislativa do Estado de São Paulo, mas ainda não regulamentado, propondo um modelo compartilhado de gestão administrativa para a região metropolitana de São Paulo. Em seu pronunciamento, por ocasião do encaminhamento desse projeto, o então secretário estadual do Planejamento, Martus Tavares, alegou que com isso o governo estaria criando “(...) uma nova instância administrativa para discutir os problemas que transcendem os limites dos municípios”(...).³⁷⁸ Convém destacar que duas regiões metropolitanas já haviam sido criadas no estado: em 1996, com 9 municípios, a da Baixada Santista e, em 2000, a de Campinas, com 19 municípios.³⁷⁹ Basicamente, o projeto proposto de reorganização da região de São Paulo preconiza os seguintes pontos:

- 1) Seria mantida a atual configuração territorial da região metropolitana, que hoje é composta por 39 municípios. Todavia, propõe-se que os municípios sejam agrupados em sub-regiões, como previsto na lei 94, mas de forma que os municípios mantenham certa independência política, ambiental, cultural e histórica, como temos observado na formação dos consórcios, principalmente no ABC e na organização feita sub-regionalmente por esses municípios. Na

³⁷⁷ Ibid.

³⁷⁹ Ibid.

verdade, seriam sete sub-regiões: a sudoeste, na qual estão Itapecerica e Embu; a oeste com Osasco e Barueri; a norte formada por Caieiras e Cajamar; a nordeste composta por Guarulhos e Santa Isabel; a leste com Biritiba-Mirim e Ferraz de Vasconcelos; a sudoeste que conta com Diadema e São Bernardo; e por fim a central, ocupada unicamente pelo município de São Paulo.

- 2) Para garantir a atual configuração territorial da região metropolitana e a formação das sub-regiões, foi proposta a criação de um Conselho de Desenvolvimento, com características normativas e deliberativas. Esse Conselho seria formado por representantes dos municípios integrantes da região metropolitana e por representantes do governo do estado. A participação no Conselho é paritária, com previsão da extinção de órgãos que, mesmo inoperantes, estão em vigor. Para cada sub-região, está prevista a criação de um sub-conselho, cujas atribuições serão definidas pelo Conselho Normativo e Deliberativo.
- 3) Pretende-se criar o Fundo de Desenvolvimento da Região Metropolitana de São Paulo no lugar do atual Fumefi, que poderia ser readaptado ou mesmo extinto. Será necessária a conseqüente criação de um outro fundo, com atribuições que se integrem a esse novo modelo. Tal fundo teria a finalidade de dar suporte financeiro ao planejamento integrado e às ações conjuntas dele decorrentes, no que se refere às funções públicas de interesse comum entre o Estado e os Municípios integrantes da região. Se vinculado à Secretaria de Economia e Planejamento, deverá ser administrado, quanto ao aspecto financeiro, por instituição financeira oficial do estado. É necessária a criação, no Conselho de Desenvolvimento, de um sistema de votação

diferenciado e voltado, exclusivamente, às questões relacionadas ao Fundo Metropolitano.

- 4) Por outro lado, a entidade autárquica que se propõe entraria em conflito de atribuições com a Emplasa, se esta não for a entidade responsável pela gestão metropolitana. Seria a entidade do governo do estado na formulação de sua política para o desenvolvimento socioeconômico das regiões metropolitanas e das áreas circunvizinhas e conexas. É preciso promover a permanente articulação entre os órgãos e entidades governamentais, executores, em regiões metropolitanas, das funções públicas de interesse comum, visando à implantação da política do executivo para o desenvolvimento socioeconômico das regiões metropolitanas e a racionalização dos recursos públicos a ela destinados.³⁸⁰

De acordo com Luiz José Pedretti, independentemente do modelo de gestão que se tiver “(...) é importante ressaltar que, no processo de reorganização, o conselho de desenvolvimento é estratégico, porque estabelece e organiza prioridades e fundamentalmente o diálogo entre municípios, estado e a sociedade civil organizada (...)”³⁸¹ Se não se pode deixar de considerar a relevância do município de São Paulo, por outro, não se pode deixar de levar em conta os municípios menos dinâmicos ou menos populosos, que exercem funções complementares ao bom funcionamento do conjunto da metrópole. Pensar o território que transcenda as fronteiras jurisdicionais de cada município é buscar uma solidariedade interespacial, que possa estabelecer concretamente a sustentabilidade desse espaço.

³⁸⁰ PEDRETTI, Luiz José. Proposta de reorganização da região metropolitana. in: **Dinâmicas metropolitanas**. CAMPAGNONE, Marcos Camargo (Org.) São Paulo: Assembléia Legislativa do Estado de São Paulo, 2002, p.46.

³⁸¹

SISTEMA DE GESTÃO DE ORGANIZAÇÃO REGIONAL

QUADRO COMPARATIVO

Lei complementar federal nº14/73	Constituição Federal: art.25 s 3
Lei complementar estadual nº 94/74	Constituição Estadual: arts. 152 a 158
Regiões metropolitanas eram instituídas pela União	Regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões são criadas pelos estados
Serviços comuns de interesse metropolitano	Funções públicas de interesse comum
Conselho Deliberativo-Codegran: centralizador dentre os municípios, somente o de São Paulo tinha direito a voto	Conselho de Desenvolvimento: composição paritária (estados e municípios) e participação popular
Conselho Consultivo-Consulti	Conselho Consultivo, previsto apenas para a região metropolitana de Campinas
Emplasa: entidade de planejamento da região metropolitana de São Paulo	Uma entidade autárquica territorial, agência para cada região metropolitana
FUMEFI: Fundo de Financiamento e Investimento da Região Metropolitana de São Paulo	Fundo de Financiamento para a execução do planejamento regional urbano

Fonte: Emplasa – www.emplasa.sp.gov.br. Acesso em 16/01/06

6.4. O MUNICÍPIO COADJUVANTE NO CONXTEXTO METROPOLITANO

Em outros países proliferam-se as unidades locais de governo, ao contrário do que ocorre no Brasil, onde, por tradição, a unidade de governo mais próxima da população é exclusivamente o município. Conseqüência disso é a sua sobrecarga de atribuições e responsabilidades, já que o município brasileiro enfrenta as mais diversas problemáticas geradas, principalmente, por abrigar em um único território áreas urbanas e áreas rurais.

Sob comando do prefeito, o município brasileiro, muitas vezes, é encarado como porta de entrada para a vida pública. A máquina administrativa municipal geralmente é gerida de maneira empírica, rotineira e amadora. São raros os que contam, em seus quadros de funcionários, com profissionais técnicos e preparados. Isso se deve, basicamente, ao fato de que existe, no Brasil, a tradição de que o município serve muito mais para gerar ganhos políticos do que para prestar serviços de qualidade para a população.

Essas novas responsabilidades acentuaram-se a partir da Constituição de 1988; os municípios brasileiros tiveram suas responsabilidades e recursos expandidos. Por outro lado, as demandas sociais aumentaram e os desafios trazidos pela globalização impuseram novos campos de ação dos municípios. Muitos deles enfrentam graves situações financeiras, seja em decorrência do endividamento ou do aumento de despesas superior ao aumento de riqueza. Temas como o desenvolvimento econômico, a formação e reciclagem de mão-de-obra ou a articulação supramunicipal, que antes implicavam apenas responsabilidade de governos estaduais ou nacional, entram na agenda do município, somando-se a outros que demandam esforço permanente dos governos locais, como saúde, educação e proteção social.

administração, a falta de rapidez, de boa qualidade nos serviços e de um baixo custo para manutenção da máquina. Ou seja, a administração burocrática que, em muitos casos, mostrou-se propícia à corrupção, não atendeu de forma adequada às necessidades do cidadão.

Enquanto prevaleceu um estado pequeno, cuja função era basicamente garantir a propriedade e os contratos, esse problema não ganhou amplitude. Porém, ante o efetivo crescimento do estado com as conseqüentes diferenciações de complexas estruturas e ante a legitimação da burocracia diante das demandas da cidadania, tornou-se necessária a implementação de uma administração pública gerencial.

Após a Segunda Guerra Mundial, apesar de ter havido uma promoção dos valores burocráticos, houve, também, uma forte influência da administração empresarial sobre a administração pública, fazendo com que os administradores começassem a abstrair e a aplicar teorias de descentralização e de flexibilização administrativas. Porém, foi só a partir da década de 70 que a reforma da administração pública começou a ganhar força, quando a crise econômica, a globalização e todas as inovações tecnológicas afetaram, não só o setor produtivo, mas também o estado. Fatores como a perda do controle do estado sobre os fluxos financeiros e comerciais, além do crescente poder das multinacionais, provocaram o enfraquecimento do poder dos estados brasileiros, estabelecendo, assim, a crise da burocracia no país.

Em países como o Reino Unido, Nova Zelândia, Austrália e Estados Unidos, essa reforma da administração pública ocorreu, sobretudo, no nível dos municípios e

condados e serviu para indicar os rumos de uma nova administração pública, que foi estabelecida a partir dos seguintes critérios³⁸³:

- 1) A descentralização do ponto de vista político, transferindo-se recursos para níveis de governo regional e local.
- 2) A descentralização administrativa através da delegação de autoridade aos administradores públicos, transformados em gerentes cada vez mais autônomos.
- 3) Organizações com poucos níveis hierárquicos, ao invés de pirâmides.
- 4) A pressuposição da confiança limitada, e não da desconfiança total.
- 5) O controle a posteriori, ao invés do controle rígido, passo a passo, dos processos administrativos.
- 6) A administração voltada para o atendimento do cidadão, ao invés da auto-referida.³⁸⁴

A administração pública gerencial começou a ser delineada no Brasil com a primeira reforma administrativa dos anos 30 e foi o que provocou a segunda reforma, que ocorreu em 1967. A criação do Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP)³⁸⁵ introduziu os princípios centralizadores e hierárquicos da administração burocrática e representou a primeira reforma administrativa do país. No entanto, um primeiro sinal da administração pública gerencial desponta já em 1938, com a criação da primeira autarquia, que incutiu nos administradores a idéia de que os serviços públicos na administração direta poderiam ser mais descentralizados, não precisando obedecer fielmente aos rígidos princípios centralizadores e hierárquicos

³⁸³ Ibid., pp. 241,242.

³⁸⁴ Ibid., pp. 243,244.

³⁸⁵ Dasp foi extinto em 1986, dando lugar à Secretaria de Administração Pública da Presidência da República (Sedap), que, em janeiro de 1989, foi extinta, sendo incorporada à Secretaria do Planejamento da Presidência da República. Em março de 1990, foi criada a Secretaria da Administração Federal da Presidência da República (SAF), que, entre abril de e dezembro de 1992, foi incorporada ao Ministério da Trabalho. Em janeiro de 1995, a SAF transformou-se em Ministério da

da administração burocrática. Mas o primeiro ato efetivo no sentido de implantar a administração pública gerencial, no Brasil, se deu sob o comando de Amaral Peixoto e inspiração de Hélio Beltrão que, em 1967, baixaram o decreto nº 200, na tentativa de superar a rigidez burocrática.

Porém, o decreto não alcançou os resultados esperados, mostrando-se ineficiente, pelo menos, em dois pontos fundamentais da administração pública:

- 1) Propiciou a permanência de práticas patrimonialistas e fisiológicas, permitindo a contratação de empregados, no serviço público, sem a necessidade de concurso.
- 2) Não promoveu mudanças no âmbito da administração direta, grande entrave burocrático das administrações públicas municipais, estaduais e federal.

No entanto, a crise do governo militar, nos anos 70, foi identificando a administração pública burocrática como um instrumento autoritário vinculado à ditadura.³⁸⁶

Segundo Bresser-Pereira, a Constituição de 1988:

(...) ignorou completamente as novas orientações da administração pública. Vários dispositivos de engessamento da administração pública foram introduzidos; a luta contra o patrimonialismo, que passa a ser mote central das propostas de reforma administrativa. Ao mesmo tempo, os constituintes estenderam privilégios a todos os que tinham um vínculo empregatício com o setor público.³⁸⁷

Por outro lado, o município passa a fazer parte da federação como ente; mesmo que interrompido posteriormente, houve um processo de descentralização, com o fortalecimento de poder local. Hoje, porém, vivemos em uma condição híbrida: uma reforma do estado iniciada no governo Fernando Henrique Cardoso, que não se completou, com uma estrutura burocrática oriunda da Constituição de 1988, mas que

³⁸⁶ Ibid., pp. 244,245.

³⁸⁷

nos municípios remonta a um modelo histórico, ainda estabelecido pela coroa portuguesa, de ocupação e expansão de seu território, ou seja, o controle se dá fundamentalmente pela centralização dos recursos financeiros, mesmo que, ao longo da história, o município tenha adquirido maior liberdade para suas ações políticas.

O que temos é um sistema administrativo arcaico e obsoleto, incapaz de produzir e reproduzir condições adequadas para o enfrentamento das demandas das cidades contemporâneas, sobretudo das grandes metrópoles. São enormes as dificuldades do poder local e metropolitano de contribuir efetivamente para melhorar o padrão de desempenho do setor público e, portanto, contribuir para responder positivamente à agenda atual dos governos. Sem modificações profundas no formato das instituições públicas, nas formas de controle, nas relações de trabalho e cultura do setor público, sem foco na missão e orientação para resultados, a nova agenda dos municípios não será atendida.

(...) o desafio atual para a administração pública não é, portanto, apenas financeiro, mas o de combinar uma gestão mais eficiente com novos chamados à participação democrática.³⁸⁸

O regime federativo adotado no Brasil poderia introduzir, no país, um sistema organizacional mais racional e coerente com a imensa diversidade de situações e problemáticas apresentadas num território tão vasto como o nosso. Porém, mesmo sendo uma federação, o Brasil está longe de apresentar um adequado sistema de descentralização político-administrativa.

No entanto, devido ao seu aspecto jurídico-formal, o sistema político implantado no país é significativamente uniforme. Portanto, é necessário constituir o compartilhamento do conhecimento entre municípios, delineando políticas globais,

³⁸⁸ PACHECO, Regina Silvia. Administração pública gerencial: Desafios e oportunidades para os municípios brasileiros. SEIXAS, Sergio Gabriel (org.). **O município no século XXI — Cenários e**

mas respeitando as características locais que podem proporcionar a estrutura e a energia suficientes para uma mudança real, ou seja, um território socialmente justo, fisicamente bonito, ambientalmente correto, moderno e eficiente, democrático, compacto, policêntrico e economicamente vigoroso.

pdfMachine

Is a pdf writer that produces quality PDF files with ease!

Produce quality PDF files in seconds and preserve the integrity of your original documents. Compatible across nearly all Windows platforms, if you can print from a windows application you can use pdfMachine.

Get yours now!

pdfMachine

Is a pdf writer that produces quality PDF files with ease!

Produce quality PDF files in seconds and preserve the integrity of your original documents. Compatible across nearly all Windows platforms, if you can print from a windows application you can use pdfMachine.

Get yours now!

CAPÍTULO 7

A GESTÃO LOCAL E A PARTICIPAÇÃO POPULAR

pdfMachine

Is a pdf writer that produces quality PDF files with ease!

Produce quality PDF files in seconds and preserve the integrity of your original documents. Compatible across nearly all Windows platforms, if you can print from a windows application you can use pdfMachine.

Get yours now!

7.0 - GESTÃO LOCAL E PARTICIPAÇÃO POPULAR

Segundo Bolívar Lamounier³⁸⁹, existem, no Brasil, três utópicos modelos de democracia que se apóiam nas estruturas institucionais de gestão pública. Todos visam a redução das desigualdades e, conseqüentemente, a melhoria da qualidade de vida da população.

O primeiro modelo, chamado de utopia participativa, é radical na participação direta da população, servindo como instrumento de pressão sobre os representantes eleitos de forma democrática. Esse modelo é defendido e utilizado por segmentos da esquerda, por segmentos da Igreja Católica, por grande parte dos sindicatos e por alguns setores profissionais.

O segundo é a chamada democracia plebiscitária que, para Lamounier, nada mais é do que o superpresidencialismo. Sedimenta-se no conceito de que a democracia se concretiza exclusivamente por meio de instrumentos, como as eleições diretas.

Finalmente, o terceiro trata-se da tradicional democracia participativa, que parte do princípio de que a democracia é um sistema que, ao se aperfeiçoar, limita os instrumentos participativos e plebiscitários, culminando no regime parlamentarista.³⁹⁰

Segundo o ex-presidente da República Fernando Henrique Cardoso³⁹¹, obter milhares de votos numa eleição não é suficiente para se garantir uma democracia. Necessário é esclarecer e convencer a opinião pública sobre a justeza de cada

³⁸⁹ LAMOUNIER, Bolívar. SOUZA, Amaury de. (orgs). **As Elites Brasileiras e a Modernização do Setor Público: Um Debate**. LAMOUNIER, Bolívar, Debates – 2. Sessão, Editora Sumaré, São Paulo 1990, p. 53.

³⁹⁰ Ibid., p. 53.

³⁹¹ CARDOSO, Fernando Henrique. **A Arte da Política – A História que Vivi**. Civilização Brasileira, Rio de Janeiro 2006. p. 63.

decisão. “Nos dias de hoje, a democracia é um processo do qual os cidadãos querem participar não somente no ato de votar ou mesmo de aprovar (como por exemplo, em um plebiscito), mas de deliberar”, afirma o sociólogo.

Nessa linha, encontramos algumas iniciativas setoriais que apontam para uma mudança na cultura político-administrativa brasileira. Sedimentadas no que Lamounier classifica de democracia participativa, essas novas experiências têm em comum o fato de agregarem ao processo participativo da população a descentralização do processo decisório da gestão do território, espaço onde se operam as intervenções administrativas do poder público. Sem mistificar a participação popular como panacéia na resolução de todos os problemas da cidade, estas experiências demonstram um caráter inovador na relação do poder público com a sociedade civil. Trata-se de um aprimoramento do sistema democrático de participação sem, contudo, desequilibrar a estrutura federativa existente.

Três dessas experiências adotadas por municípios e estados merecem destaque: o orçamento participativo, os comitês de bacias hidrográficas e o plano diretor de bairro. Por serem setoriais, essas iniciativas são incipientes para estabelecer uma real mudança na administração pública brasileira. Entretanto, elas consolidam um viés democrático participativo cada vez mais comum, sobretudo, nas administrações municipais.

7.1 ORÇAMENTO PARTICIPATIVO

O orçamento participativo que, ao longo das últimas décadas, vem se modelando e construindo em conformidade com as características administrativas de cada governo, tem a pretensão de ser um instrumento de co-gestão. É constituído pelo poder público municipal, por conselhos populares, associações comunitárias e

pela população em geral. Juntos, esses representantes decidem onde serão aplicados os investimentos e quais as obras e ações que, prioritariamente, deverão ser desenvolvidas pelo governo.

Com base em critérios geográficos e sociais, divide-se a cidade em regiões, nas quais são realizadas, no mínimo, duas plenárias anuais. Na primeira plenária, são feitas as prestações de contas do Plano de Investimentos aprovado no ano anterior, com a apresentação de um balanço de todas as ações do governo, apontando-se também o que não pode ser realizado e o porquê, bem como todas as dificuldades encontradas no processo de execução das obras e serviços. Também é apresentado o Plano para o ano vigente. Dessa forma, a comunidade interage com o poder público, apontando críticas e sugestões.³⁹²

Ainda nesta primeira plenária e com base nos critérios estabelecidos no Conselho Municipal do Plano de Governo e Orçamento, são escolhidos os delegados. Esses critérios são variáveis, podendo ser modificados ano a ano, conforme a evolução e o aprimoramento do Orçamento Participativo. Esses delegados têm, no processo, a função básica de cobrar responsabilidades dos conselhos e de apoiá-los no trabalho de manter as comunidades informadas sobre o que está sendo discutido e decidido no conselho, além de acompanhar, ao lado da sociedade organizada, o andamento das obras previstas nos Planos de Investimentos.

Na segunda plenária, os moradores de cada região, de cada bairro, de cada rua definem as prioridades que serão encaminhadas aos representantes do governo municipal. Os participantes elegem os conselheiros que representarão os delegados e toda a comunidade no Conselho Municipal do Orçamento Participativo e que terão,

³⁹² CARVALHO, Maria do Carmo e FELGUEIRAS, Débora, **Orçamento Participativo no ABC** -

por finalidade, promover a fiscalização e o acompanhamento da realização dessas prioridades durante a execução orçamentária.

No período entre as duas plenárias, ocorrem inúmeras reuniões, nas quais a população faz o levantamento de suas principais carências, escolhendo a demanda e as principais questões que serão encaminhadas ao governo. Esse é um espaço de conflito, onde ocorrem as disputas para garantir recursos e investimentos para cada localidade.³⁹³

Na etapa final, é realizada a montagem definitiva do Orçamento do Município e do Plano de Investimentos. Técnicos do governo discutem com o Conselho custo e viabilidade técnica e essas discussões são repercutidas em cada região. Em seguida, o governo apresenta uma proposta orçamentária detalhada, incluindo todos os itens de receitas e despesas. Para concluir a discussão e, finalmente, definir a proposta é elaborado o Plano de Investimentos, no qual se observam três critérios básicos:

1. As prioridades da região, escolhidas nas plenárias, nas áreas de educação, saúde, saneamento etc.
2. As regiões recebem um peso no orçamento, de acordo com seu número de população.
3. Prioriza-se as regiões mais carentes.³⁹⁴

Consolidada a proposta final, o Plano de Investimentos é submetido à aprovação do Conselho, passando, posteriormente, a integrar a peça orçamentária do Município, a qual será encaminhada para aprovação da Câmara de Vereadores.³⁹⁵

³⁹³ Ibid., pp. 27-41.

³⁹⁴ POZZOBON, Regina Maria. **Os Desafios da Gestão Municipal Democrática** - Porto Alegre. Polis, 1998, São Paulo. p. 16.

³⁹⁵

7.2 COMITÊS DE BACIAS HIDROGRÁFICAS

Os comitês de bacias são inovadores no tratamento dos recursos hídricos como bens públicos para o abastecimento, transformando a visão puramente utilitária dos mananciais numa visão responsável de utilização da água. Eles procuram garantir, tanto aos atuais usuários, quanto às futuras gerações, padrões de qualidade, assegurando que o uso prioritário dos recursos hídricos seja para o consumo humano.

Esses comitês são colegiados instituídos pela lei federal nº 9.433, de janeiro de 1997, lei que instituiu a Política Nacional de Recursos Hídricos, criando comitês de bacias para os rios que cortavam mais de um estado brasileiro. Cerca de 17 estados já aprovaram leis estaduais, criando seus comitês. São Paulo foi o primeiro estado brasileiro a ter um plano para os recursos hídricos. A lei nº 7663, de 1991, proporcionou a criação de dois comitês para gerenciar a água de forma descentralizada e integrada com a sociedade: em 1993, o dos rios Piracicaba, Capivari e Jundiaí; e, em 1994, o do Alto Tietê.

Compostos de forma tripartite, por prefeitos municipais, representantes de órgãos estaduais e de entidades representativas da sociedade civil, como ONGs, universidades e associações, os comitês são colegiados que procuram garantir a todos os seus integrantes os mesmos direitos e o poder de decidir sobre temas que irão influenciar na melhoria da qualidade de vida da população e no desenvolvimento sustentado da bacia. São conhecidos como os parlamentares das águas.

Articular a atuação

algumas das atribuições dos comitês, que contam com a assistência de uma Agência de Águas. Agência esta que funciona como uma secretaria executiva, um braço técnico administrativo. Essa estrutura é financeiramente viabilizada através da cobrança que se apóia nos princípios de usuário pagador e poluidor pagador. Ou seja, os usuários da bacia pagam, tanto pelo consumo da água disponível na superfície e no subsolo, quanto pela sua devolução ao meio ambiente.

Outro aspecto bastante interessante é a nova dimensão geográfica que se delineia a partir desta concepção. Vários países vêm introduzindo a experiência da gestão do território delimitado por bacias hidrográficas, onde se integram a água, o ar e o solo submetidos ao uso e ao impacto da ação do homem. Essa forma de gerenciamento considera, não apenas os aspectos bio-geofísicos, mas também os econômicos, os sociais e sua interdependência. Uma das vantagens desse modelo de gestão é a delimitação natural da área. É, sem dúvida, um avanço no campo conceitual e de gerenciamento do território a possibilidade de qualificação de impactos que promovem a integração dos dados, possibilitando a adequada interferência no sistema de proteção ambiental, de delimitação e de regulamentação do uso e da execução de prognósticos para futuras ações de planejamento.³⁹⁶

7.3 PLANO DIRETOR DE BAIRRO

O Plano Diretor de Bairro é um instrumento de política urbana que pode se tornar o principal elemento do sistema municipal de planejamento e gestão urbana. Itaipava da Serra foi o primeiro município brasileiro a implantar esse instrumento,

³⁹⁶ CORDEIRO, Berenice de Souza. Comitês de Bacias : A Inscrição do Urbano e do Social na Gestão dos Recursos Hídricos. CARDOSO, Elizabeth Dezouart, ZVEILBIL,Victor Zular, (orgs). **Gestão Metropolitana : Experiências e Novas Perspectivas**. IBAM, Rio de Janeiro 1996, pp. 131-

em 2001, visando garantir a execução de ações e projetos vinculados ao Plano Diretor de Desenvolvimento Estratégico.

Segundo Gilberto Dimenstein,

As cidades brasileiras são vítimas do analfabetismo urbano, o que acaba agravando, e muito, a crônica incompetência e a corrupção... Este analfabetismo consiste na desinformação dos indivíduos sobre como as cidades funcionam e, mais ainda, quais as possíveis soluções para seus problemas. Habitantes mais conscientes significam comunidades mais organizadas e atentas, capazes de fiscalizar e pressionar o poder público.³⁹⁷

De acordo com o professor Candido Malta³⁹⁸, o planejamento de bairro visa, acima de tudo, fazer com que o cidadão conheça e adquira o controle do bairro onde mora. Ele argumenta que, através da participação nas discussões dos problemas de seu bairro, o cidadão é levado a pensar no conjunto da cidade. Vias de regra, nossos bairros surgem espontaneamente, sem planejamento, girando em torno de comércios e serviços. Possuem características radio-cêntricas, desenvolvendo-se a partir de cruzamentos de vias ou acompanhando-as linearmente. O objetivo do Plano Diretor de Bairro é substituir essa idéia simplista de centralidade de bairros por outra mais complexa, que proporcione a seus habitantes um padrão mais elevado da qualidade de vida, garantindo um equilíbrio entre movimentação, congestionamento e tranquilidade.

Esse instrumento, grande articulador do Plano Diretor de Desenvolvimento Estratégico, propõe um novo desenho do bairro, unindo conhecimento técnico à necessidade do morador, cujas prioridades são definidas através de sua participação em plenárias.

³⁹⁷ DIMENSTEIN Gilberto, prefacio , CAMPOS FILHO, Candido Malta , **Reinvente seu bairro**, Editora 34, São Paulo 2003.

Divide-se o território do município em unidades territoriais de planejamento, de acordo com as peculiaridades sócio-econômicas e territoriais dos loteamentos e assentamentos que as compõem. Para cada uma dessas unidades territoriais, elabora-se um Plano Diretor de Bairro que, necessariamente, será articulado em conformidade com o plano macro, ou seja, de acordo com o macro zoneamento e com suas diretrizes de desenvolvimento que envolvem todo o território municipal. A partir daí, as decisões a serem tomadas afetarão toda a vida do cidadão e terão nos planos diretores de bairros seus instrumentos de planejamento e aplicação.

Dessa forma, o plano se torna um importante instrumento de participação. Suas diretrizes são democraticamente definidas através de plenárias realizadas nas localidades onde são elaborados. Conselheiros são eleitos para acompanhar a execução do plano que, após concluído, deverá ser submetido à aprovação da Câmara Municipal. As ações indicadas pelo plano deverão constar no orçamento anual elaborado pela municipalidade, bem como no Plano Pluri Anual (PPA), que determinam os investimentos do poder público municipal para os quatro anos subsequentes.³⁹⁹

O objetivo desse processo é consolidar um sistema de planejamento democrático, através do Plano Diretor de Bairro, visando garantir ao cidadão um espaço permanente e contínuo de participação nas decisões estratégicas de desenvolvimento da cidade. Para concretizar estes espaços, faz-se necessária a consolidação de duas dimensões estratégicas: primeiro, a vontade política para fortalecer a dimensão institucional responsável pela implementação dos instrumentos que constam do Plano Diretor, promovendo as transformações necessárias no território municipal; segundo, a implantação de um processo de descentralização que

³⁹⁹ BALDUSCO, Lacir Ferreira. **Plano Diretor de Itapeacerica da Serra: A Luz do Estatuto da Cidade**. Trabalho de conclusão do curso de Pós Graduação em Gerentes de Cidades, FAAP, São

garanta o desenvolvimento democraticamente planejado de bairros e regiões, onde as iniciativas oriundas da comunidade ganhem autonomia, legitimidade e eficácia.

O fator institucional e o democrático, portanto, tornam legítimos os planos e projetos de re-qualificação urbanística dessas parcelas do território, em particular, na forma dos Planos Diretores de Bairro, que incluem, conforme o caso, o re-parcelamento, projetos urbanísticos definidores do tecido urbano e projetos urbanísticos de equipamentos e mobiliários de interesse coletivo.

Os Planos Diretores de Bairro, quando elaborados de forma democrática e integrando as diretrizes urbanísticas e programáticas já expostas, favorecem a revisão e o complemento de dispositivos do Plano Diretor Estratégico que, por ventura, não se adequem aos interesses da comunidade.

Eles podem ser utilizados como unidades de planejamento e gestão na elaboração sistemática de diversos instrumentos de participação, como por exemplo, o orçamento participativo.

O processo de planejamento e gestão democrática do bairro se desenvolve a partir de uma interação entre o poder público e o colegiado, que é composto por comissões de bairro. Nas áreas de intervenção, são realizadas plenárias, as quais o Plano Diretor Estratégico denomina de Assembléias de Bairro, instrumentos que regulamentam a participação dos cidadãos que residem ou trabalham na área do bairro, ou que nela possuem imóveis ou estabelecimentos.

O que deve conter o Plano Diretor de Bairro

- Plano urbanístico que envolva a qualificação de espaços privados e públicos, especialmente os destinados à cultura, ao lazer e à convivência social comunitária e que esteja em concordância com a legislação complementar de

parcelamento, uso e ocupação do solo, feita especificamente para o bairro. O plano urbanístico deverá definir a área na qual a urbanização será consolidada, observando-se os recortes correspondentes às áreas em que ainda não se concluíram os programas de regularização e às áreas já indicadas como de urbanização a ser revertida.

- Orçamento dos projetos e programas correspondentes a políticas públicas que atendam às necessidades sociais do bairro acumuladas até a data base do plano e as previstas para um horizonte de tempo ou população futura. Este orçamento deverá definir, tanto os investimentos para implantação de obras, quanto os gastos previstos para o custeio da manutenção dessas obras, com elaboração de um orçamento participativo entendido como oportunidade para o exercício pleno da cidadania.
- Recuperação e formulação da história do bairro, desde sua origem, consolidando sua identidade cultural e destacando a importância das lideranças e das instituições que fizeram parte dessa história.
- Também deverá ser definido o sistema viário principal, no qual será destacado, de um lado, as vias estruturais onde se concentrará o tráfego de passagem e o transporte coletivo caracterizado por trajetos, terminais e pontos de parada; e, de outro lado, as vias locais, suscetíveis a serem recuperadas para as funções de acesso residencial e, eventualmente, de lazer. As unidades de vizinhança deverão estar protegidas do tráfego de passagem e do tráfego rápido esporádico, propiciando áreas de tranquilidade, nas quais estarão localizados, preferencialmente, os equipamentos de uso coletivo, como escolas, creches e praças comunitárias.

Após análise da Unidade de Planejamento da Prefeitura para verificação da compatibilidade do Plano com o sistema normativo municipal de uso do solo, será encaminhada Legislação Urbanística correspondente ao Plano Diretor de Bairro para aprovação da Câmara de Vereadores.

Os Planos Diretores de Bairro já realizados com a participação da população identificam, de forma mais consistente, as possibilidades do desenvolvimento local, garantindo a implantação das propostas urbanísticas macro e das ações indicadas pela comunidade⁴⁰⁰. Esses planos são, na sua essência, um processo gradativo e permanente de alfabetização urbana à disposição da comunidade.

Para Bolívar Lamounier, a participação da população se reveste em evitar...

...o equívoco de reduzir o conceito de representação à noção mais comum de reivindicação, ou pressão sobre autoridades. A representação é, na verdade, uma rua de mão dupla, o representante representa o povo diante do poder e o poder diante do povo. Seu significado mais amplo vincula-se, portanto, à fundação e à estabilização de uma estrutura de autoridade, como um fio invisível que transforma um miríade de vontades individuais dispersas numa estrutura macropolítica.⁴⁰¹

As identidades destes projetos lutam para criar um novo Estado, uma nova ordem democrática baseada na mobilização difusa e participativa mais espontânea e, portanto, menos previsível dos que ainda lutam por um mundo melhor.

Se constatamos a existência de uma cultura democrática consolidando-se nas gestões de nossas cidades, conforme os exemplos aqui demonstrados, nos falta, por outro lado, uma cultura republicana que nos faça enxergar municípios, estados e união, como sendo uma relação de subsidiariedade, de apoio mútuo e de complementaridade .

7.4 PLANO DIRETOR DE BAIRRO - ITAPECERICA DA SERRA

⁴⁰⁰ CAMPOS FILHO, Candido Malta, **Reinvente seu bairro**, op.cit, pp. 97-104.

⁴⁰¹ LAMUNIER, Bolívar. **Da Independência a Lula: dois séculos de política brasileira**. Augurium

Descentralizar o governo das cidades e criar mecanismos inovadores de gestão e de participação cidadã é um projeto político de socialização do poder, de inclusão social e de aumento da eficiência na prestação dos serviços públicos. Significa romper com o controle político das elites locais e com as formas burocráticas, corruptas e clientelistas de governar; significa mudar o desenho das instituições e seu funcionamento para impulsionar um processo de mudanças sociais e atender às múltiplas dinâmicas de sociedade na perspectiva da construção de cidades justas, democráticas e sustentáveis. (BAVA, SILVIO C., in Cadernos Le Monde Diplomatique, nº 2 – Instituto Polis).

Os Planos Diretores são uma exigência legal para cidades com mais de 20.000 habitantes⁴⁰². De sua elaboração depende o tipo de desenvolvimento que terá o município. A forma de desenvolver o Plano Diretor Estratégico Municipal depende de condicionantes físicas e socioeconômicas da região. O Plano Diretor Estratégico de Itapequerica da Serra, além destas condições, consolidou também questões ambientais e democráticas, tendo sido planejado e implantado com a participação da comunidade itapequericana, que compareceu aos vários fóruns de discussão, elaborando, em conjunto com o poder público, o diagnóstico e as principais diretrizes e propostas que ele deveria ter.

A lei n. 1.238, de 29 de maio de 2001⁴⁰³, define o macro zoneamento do município, considerando suas especificidades de uso e ocupação do solo e suas peculiaridades físicas devido a condicionantes ambientais, já que Itapequerica da Serra tem 100% de seu território inserido em área de proteção aos mananciais. No seu escopo, o Plano Diretor divide o município em 15 Unidades Territoriais de Planejamento, onde serão executados os Planos Diretores de Bairro.

Estes Planos Diretores de Bairro são planejados em parceria com a comunidade. Na sua formulação, são pensados desde as necessidades de infra-

⁴⁰² Lei Federal nº 10.257, designada “**Estatuto da Cidade**”, promulgada em 10 de julho de 2001.

⁴⁰³ Lei Municipal, nº 1.238, de 29 de maio de 2001. **Institui o Plano Diretor Estratégico do**

estrutura local, passando pela proposta urbanística, até a criação de áreas de interesse comum, para o desenvolvimento das atividades econômicas ou habitacionais, ou ainda, de preservação do patrimônio natural, até a propostas mais específicas da criação e localização das Unidades de Vizinhança, que já define o zoneamento local, criando ilhas de tranquilidade no interior dos bairros e definindo os tipos de atividades permitidas.

Itapecerica da Serra foi o primeiro município do país a elaborar um Plano Diretor de Bairro, implantado no Jardim Branca Flor, unidade territorial de planejamento 6 (UTP-6) e sancionado em 22 de nov



A proposta visava eliminar o impacto negativo da ocupação atual sobre o meio ambiente, eliminar o risco de enchentes, resolver as condições insalubres das moradias e preservar os laços sociais históricos de vizinhança. A ação, que remanejou 543 famílias da área de preservação permanente do rio Embu Mirim, também beneficiou outras 1.029 famílias do bairro, com o saneamento básico e a instalação de equipamentos públicos. Teve como linha de ação a viabilização de soluções habitacionais adequadas, recuperando a mata ciliar do rio, através da implantação de um parque com núcleo de vivência para a educação ambiental, criação de espaços para recreação cultural e área de lazer contemplativo, fortalecendo a cidadania e a participação popular.

Neste caso, o Plano Diretor de Bairro alterou as diretrizes do Plano Diretor Estratégico, conforme previsto em seu art. 79, § 4º.⁴⁰⁵ Parte da Macrozona Rururbana foi alterada para Zona Urbana, possibilitando o seu adensamento. Outro exemplo são as Zonas Especiais de Interesse Social – ZEIS, criadas pelo Plano Diretor de Bairro, que não constavam no plano macro.

O processo democrático de elaboração do Plano Diretor de Bairro criou novas perspectivas de se redesenhar o bairro unindo conheci

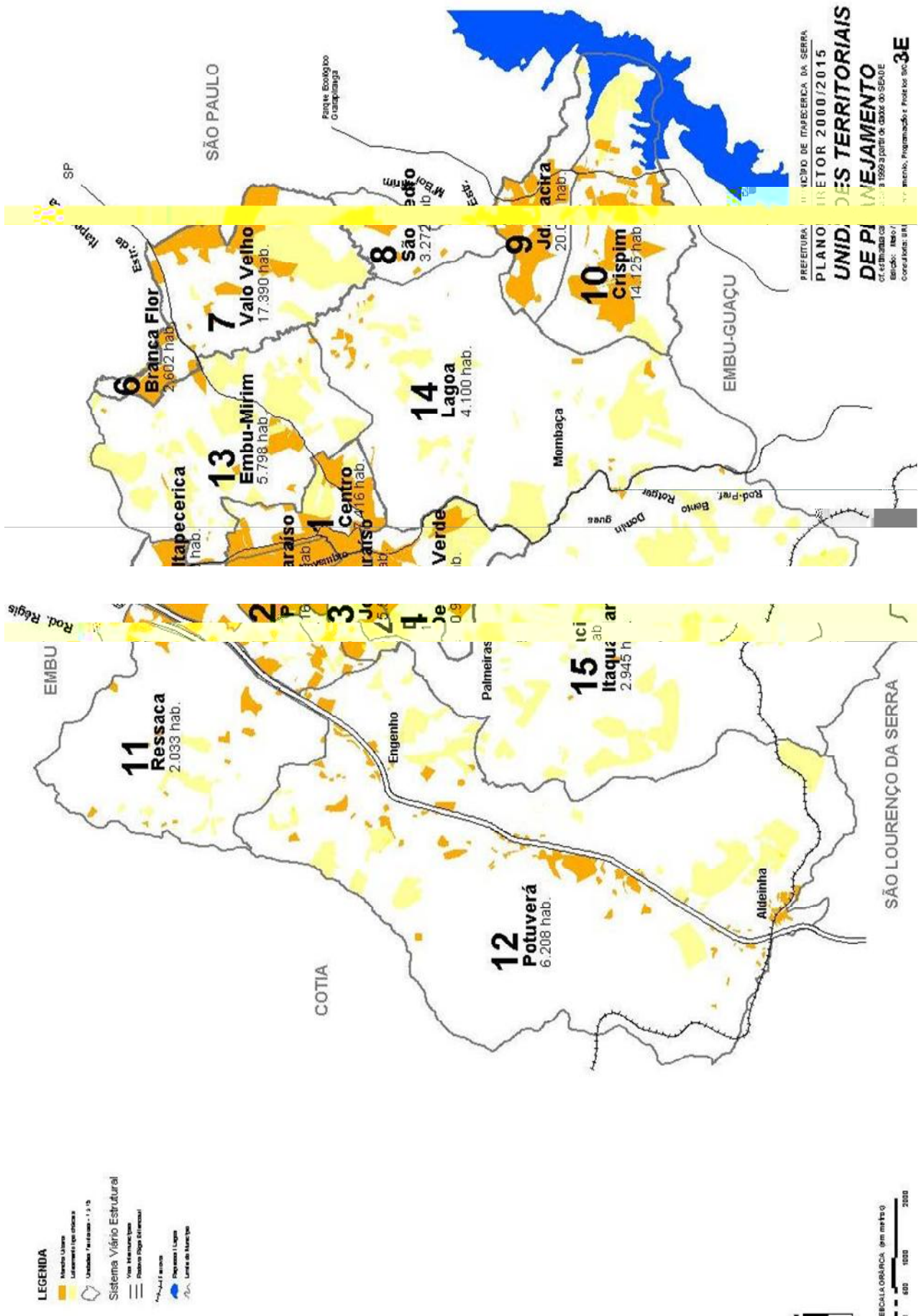
de planejamento democrático, cuja finalidade é garantir ao cidadão um espaço permanente e contínuo de participação nas decisões estratégicas de desenvolvimento da cidade.

A Comissão de Bairro constituiu o colegiado com o qual o Poder Público interagiu para instituir e desenvolver o processo de Planejamento e Gestão Democrática da unidade territorial 6, do Jd. Branca Flor Para a implementação deste processo, foram necessárias plenárias nas áreas de intervenção que o Plano Diretor Estratégico denominou Assembléia de Bairro. A figura da Assembléia do Bairro foi o instrumento que normatizou a participação dos cidadãos que residem ou trabalham na área do bairro, ou nela possuam imóveis e estabelecimentos.

A Comissão de Bairro debateu e tomou decisões sobre a elaboração do Plano Diretor de Bairro, estabeleceu orientações, metas e instrumentos e, sobretudo, promoveu o encaminhamento político-administrativo necessário à sua aprovação legal e à sua implementação.

As prioridades e os projetos definidos no Plano Diretor de Bairro estão sendo implementados de acordo com as dotações orçamentárias da administração local e de outras esferas governamentais.

O estudo das características físicas e sócio-econômicas dos bairros que constituem esta Unidade Territorial de Planejamento – Jardim Branca Flor e Recreio Campestre - possibilitou a análise da ocupação da Unidade, através de fotografia aérea e de visitas a campo, assim como a análise do perfil da população dos bairros de moradia, através de pesquisa conduzida entre os moradores. Tal pesquisa indicou as seguintes prioridades:



pdfMachine

Is a pdf writer that produces quality PDF files with ease!

Produce quality PDF files in seconds and preserve the integrity of your original documents. Compatible across nearly all Windows platforms, if you can print from a windows application you can use pdfMachine.

Get yours now!

Recreio Campestre:

- 1ª prioridade – Melhoria no atendimento do Posto de Saúde e transporte intermunicipal (demanda de 75% da população);
- 2ª prioridade – Tratamento do esgoto (demanda de 63% da população);
- 3ª prioridade – Policiamento (demanda de 53% da população);
- 4ª prioridade – Vagas em creche (demanda de 40% da população); e
- 5ª prioridade – Vagas no ensino médio e iluminação pública (empatadas com demanda de 20% da população).

Jardim Branca Flor:

- 1ª prioridade – Policiamento, maior número de médicos no posto de saúde e transporte intermunicipal (empatadas, com demanda de 79% da população);
- 2ª prioridade – Melhora no atendimento do posto de saúde (demanda de 70% da população);
- 3ª prioridade – Tratamento do esgoto (demanda de 62% da população);
- 4ª prioridade – Transporte municipal (demanda de 56% da população);
- 5ª prioridade – Vagas em creche e transporte alternativo (empatadas com demanda de 47% da população);
- 6ª prioridade – Pavimentação (44% da população); e

7ª Prioridade – Vagas no ensino médio (35% da população).⁴⁰⁶

A partir da definição das prioridades foi elaborado um quadro de investimentos prioritários.

A mudança do zoneamento atendeu a uma demanda local estabelecida pelos moradores na perspectiva de viabilizar a recuperação ambiental de áreas degradadas próximo ao rio Embu Mirim, como também a remoção e o reassentamento das famílias no próprio bairro. Portanto, a implantação das Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) viabilizou dois projetos de porte a serem considerados como projetos especiais dentro do Plano Diretor de Bairro, a saber:

- ZEIS 2 CA, com área aproximada de 9.200m² e que deverá ser implantada através de recursos pleiteados junto aos programas habitacionais nas esferas do governo estadual ou federal, podendo o poder municipal participar com recursos, no que diz respeito à desapropriação de terra e provimento de infraestrutura para as habitações; e
- ZEIS 2 CL, com área aproximada de 97.000m², que foi totalmente urbanizada e ocupada por cerca de 543 habitações, com recursos do Programa Habitar Brasil Bid, que financiou habitações populares e reurbanização de assentamentos em condição sub normal. Os fundos de investimento para tal empreendimento só se viabilizaram junto ao governo federal graças ao sistema de planejamento implantado no município, mas principalmente,

⁴⁰⁶ Lei Municipal, nº 1.272, de 22 de novembro de 2001. **Institui o Plano Diretor de Bairro da Unidade Territorial de Planejamento Branca Flor (UTP) 6**, Câmara Municipal de Itapeçerica da

graças à clareza e à legitimidade das propostas incutidas no Plano Diretor de Bairro do Jd. Branca Flor.⁴⁰⁷

A elaboração do Plano Diretor de Bairro e a definição de programas estratégicos sobre as demandas e aspirações da comunidade foram tratadas no âmbito do bairro pelos próprios moradores. Estes foram representados pela Comissão de Bairro nas reuniões para a elaboração do Plano Diretor de bairro. Deverá também ser criado, em etapa futura e com assessoria da Prefeitura Municipal, um sistema que permita o acompanhamento e controle pela população da UTP Jardim Branca Flor.⁴⁰⁸

O orçamento do Bairro, que é parte integrante do Plano Diretor de Bairro, é elaborado por Unidade de Vizinhança de todos os projetos e programas necessários ao desenvolvimento do bairro, assim como os investimentos prioritários.

O Plano deverá ser revisado e reavaliado ao menos uma vez a cada quatro anos e sempre que a maioria julgar necessário. Na realidade, o Plano Diretor de Bairro, conforme aplicado no município de Itapecerica, mais especificamente no Jd. Branca Flor, é um instrumento mais completo de gestão local do que o Orçamento Participativo e os Comitês de Bacias. O plano Diretor de Bairro é o único que reúne, ao mesmo tempo, três instrumentos essenciais para uma boa gestão:

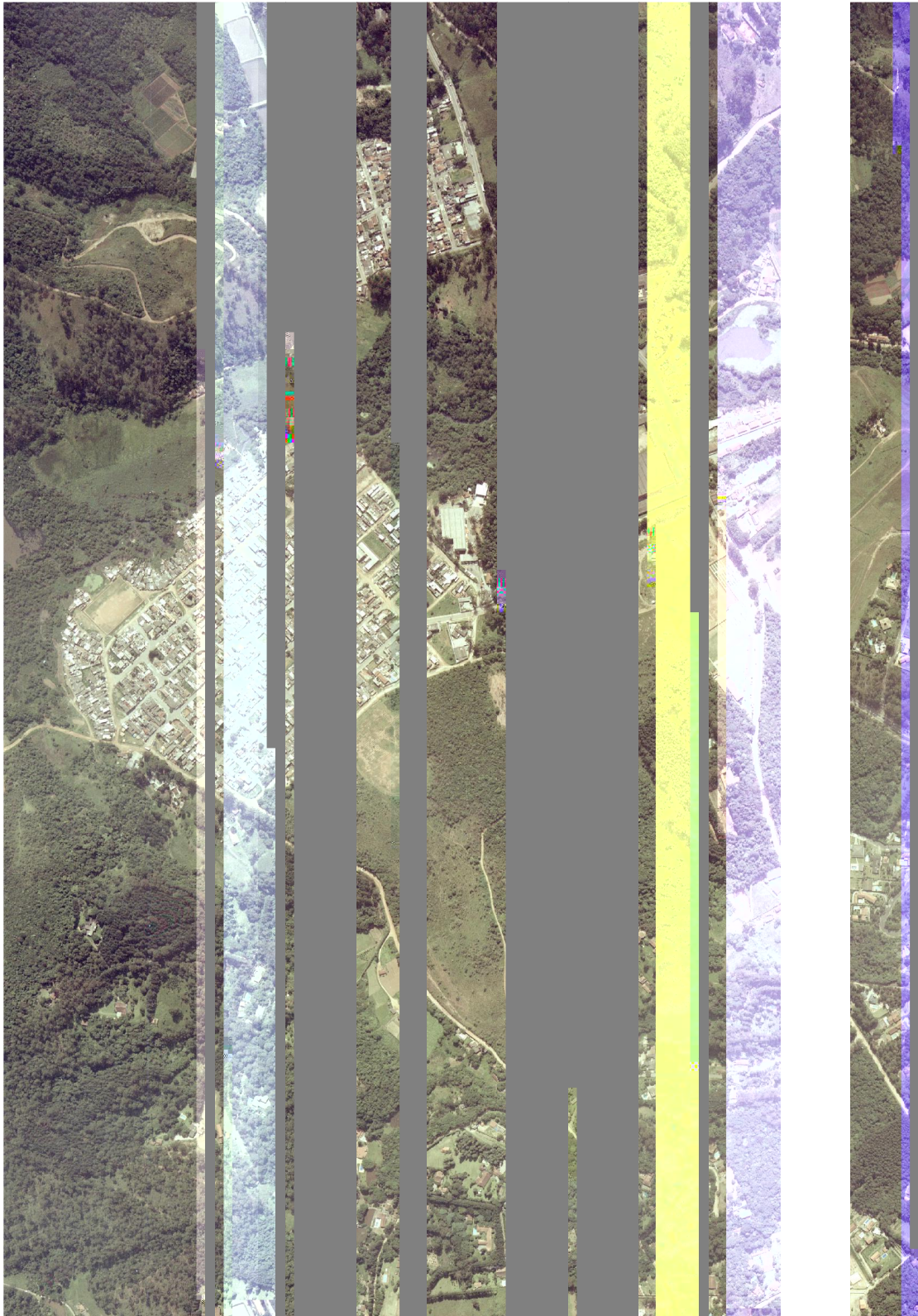
- 1) planejamento, portanto, as prioridades são definidas através do conhecimento das reais necessidades do bairro, não permitindo que grupos mais organizados estabeleçam prioridades em benefício próprio, em prejuízo de uma visão mais global e abrangente desta parcela do território municipal.

⁴⁰⁷ Lei Municipal, nº 1.272, de 22 de novembro de 2001. **Institui o Plano Diretor de Bairro da Unidade Territorial de Planejamento Branca Flor (UTP)** 6. op.cit.

⁴⁰⁸ BALDUSCO, Lacir Ferreira. **Plano Diretor de Itapecerica da Serra: A Luz do Estatuto da Cidade**. Trabalho de conclusão do curso de Pós Graduação em Gerentes de Cidades, São Paulo:

- 2) agrega os diversos agentes públicos, das diferentes instâncias de governo e a sociedade civil, ou seja, assim como os Comitês de Bacias, a gestão do Plano Diretor de Bairro é tripartite: o governo local representado pela prefeitura e pela câmara municipal, o estado representado por concessionárias e secretarias de governo e a população pela participação direta ou através de entidades.
- 3) o processo de elaboração do Plano Diretor de Bairro se conclui através da aprovação de lei na Câmara Municipal. Consta, no corpo desta lei, diretrizes, orçamentos, cronogramas e prioridades que, obrigatoriamente, devem ser seguidas pelo poder executivo municipal. Portanto, o Plano Diretor de Bairro, possui fonte de financiamento próprio, o tesouro municipal, o que garante o cumprimento mínimo das ações propostas, mas não inviabiliza a busca de outras fontes de recursos para antecipação das realizações e atendimento das prioridades.

O Plano Diretor de Bairro assemelha-se ao instrumento da Política Urbana de Planejamento Municipal “planos, programas e projetos setoriais”, previsto no art. 4º, inciso III, alínea “g” da Lei do Estatuto da Cidade⁴⁰⁹. Está vinculado ao Plano Diretor Estratégico do Município por se tratar de um instrumento de planejamento e gestão local.



pdfMachine

Is a pdf writer that produces quality PDF files with ease!

Produce quality PDF files in seconds and preserve the integrity of your original documents. Compatible across nearly all Windows platforms, if you can print from a windows application you can use pdfMachine.

Get yours now!

A implantação desta política de desenvolvimento local, permite o aparecimento de novas relações e dinâmicas sociais na vida urbana.

Segundo Pierre Georges⁴¹⁰:

...o bairro é a unidade de base da vida urbana. O morador refere-se ao seu bairro quando quer situar-se na cidade, tem a impressão de ultrapassar um limite quando vai a um outro bairro. É com base no bairro que se desenvolve a vida pública e que se organiza a representação popular. A vida de bairro, assim, é um misto das relações conjunturais e estruturais que conferem forma ao espaço arquitetônico.

Portanto, a reconfiguração dos espaços públicos do cotidiano do cidadão possibilita valorizar as identidades locais e estimula a convivência e a integração dos moradores e usuários. Outro resultado social importante e de especial relevância é a possibilidade de ampliar o acesso da população aos serviços públicos.

Neste contexto, a participação popular é diretriz fundamental do Plano Diretor de Bairro. Sua elaboração ocorre em conjunto com a população, possibilitando identificar as peculiaridades de cada região. A relação entre sociedade organizada e poder público, ou a participação cidadã e de técnicos, podem também fornecer subsídios para um grande salto da participação popular, inclusive se englobadas outras políticas de participação, como por exemplo, o orçamento participativo, que visa promover formas cooperativas de decisão sobre políticas públicas e alocação de recursos orçamentários.

É fato, que a constituição de 1988 não resolveu a situação de penúria financeira imposta aos municípios brasileiros ao longo de sua história, mas também é verdade que lhes proporcionou um grau de autonomia suficiente para que possam

410 - *Idem*, op. cit., p. 117.

executar suas ações com criatividade. O município brasileiro se tornou um grande laboratório de experiências administrativas, muitas delas bem sucedidas. Evidente que esta condição se desenvolveu mais pela necessidade do município de sobreviver frente ao aumento de suas demandas junto a população com os mesmos recursos, do que propriamente pela espontaneidade resultante da autonomia a ele concedida.

pdfMachine

Is a pdf writer that produces quality PDF files with ease!

Produce quality PDF files in seconds and preserve the integrity of your original documents. Compatible across nearly all Windows platforms, if you can print from a windows application you can use pdfMachine.

Get yours now!

CAPÍTULO 8

CONSIDERAÇÕES FINAIS

pdfMachine

Is a pdf writer that produces quality PDF files with ease!

Produce quality PDF files in seconds and preserve the integrity of your original documents. Compatible across nearly all Windows platforms, if you can print from a windows application you can use pdfMachine.

Get yours now!

8.0 O FINAL DO TRAJETO

O município continua sendo um modelo primitivo de gestão local. Sua matriz tem origem no século I a.C., suas características básicas continuam sendo as mesmas, ou seja, o pagamento de impostos em troca de proteção e da condição de gerenciar o seu próprio território através de um governo local. Sob outra embalagem, esse modelo ainda se reproduz. Se ao longo da história o município subordinava-se aos conquistadores e, mais recentemente, no período colonial, à metrópole, hoje, subordina-se aos governos do estado e ao governo federal, sob os mesmos argumentos de unidade nacional, beneficiando-se da proteção policial e social e contribuindo com estes por meio dos impostos coletados em seu território.

Por outro lado, esse modelo secular de gestão territorial é também um instrumento de consolidação e manutenção do poder político. Os governos locais, de alguma forma, sempre estiveram vinculados aos governos centrais. Historicamente, essa vinculação se estabeleceu pela força, com a conquista dos territórios através da guerra e, posteriormente, com a colonização resultante das descobertas de novas terras. Hoje, a vinculação se faz via concentração de recursos, consolidando uma relação de dependência e, conseqüentemente, a subserviência aos interesses políticos eleitorais e partidários. Na verdade, aumentar a independência do município é abrir mão de um curral eleitoral com enorme potencial de votos.

De maneira que, no Brasil, o município é visto como sendo o lugar privilegiado para se fazer política; é no nível local que existe maior proximidade entre população e governo; é, também, onde se compreende a apropriação dos domínios públicos pelos interesses privados. Essa apropriação do público pelo privado é um legado colonial imposto à sociedade brasileira durante séculos, transformando-se no principal empecilho na transição de uma ordem tradicional para uma ordem

moderna, o que sig

poder central e os do poder local que, aliado a outros fatores, culminou com a Proclamação da República, em 1889.

De certa forma, a Proclamação da República amplia a autonomia do município, bem como sua importância no sistema federativo. O artigo 68 da Constituição de 1861 estabelece que os estados “(...) organizar-se-ão de forma que fique assegurada a autonomia dos municípios em tudo que diga respeito ao seu peculiar interesse.”⁴¹² Porém, mantém os municípios nas mãos das oligarquias estaduais. A eletividade no âmbito

indicados pelo estado, que controlava as ações dos municípios. Os prefeitos, mais do que administradores, eram síndicos e interlocutores políticos dos governadores.

Com o fim do Estado Novo e da constituição de 1946, a democracia foi restituída e, a partir de então, o município retoma a sua devida importância. Além do restabelecimento da eletividade dos prefeitos, com exceção do Distrito Federal e das capitais, houve um expressivo aumento de sua receita, definindo sua competência tributária, ou seja, estabeleceram-se fontes de receita privativa do governo local. A partir do golpe militar de 1964, institui-se novamente o estado centralizador, forte e controlador. Como resultado, a União concentrou nas suas mãos a arrecadação de tributos. Os governadores e os prefeitos das capitais passaram a ser empossados por meio de indicações. Os militares reeditaram e aprofundaram a política centralizadora e autoritária do Estado Novo de Vargas.

Face ao processo de redemocratização, a partir da segunda metade dos anos 80 do século passado, e ao surgimento dos movimentos sociais urbanos, o município passa a ser o palco de pequenas iniciativas que, de certa forma, buscam instrumentos mais eficazes de gestão local. Na esteira dessa tendência, a descentralização passa a ser encarada como um instrumento de racionalidade para a administração pública e de combate à sua burocracia e ineficiência.

A Constituição de 1988, no bojo desse movimento, tornou-se um marco no processo de redemocratização do país e também uma referência para o processo de descentralização. Essas duas vertentes outorgaram aos municípios o status de ente federado, único caso no mundo. Descentralizou atribuições e receitas sob novas bases tributárias. Esses avanços não foram suficientes para resolver problemas históricos que acompanham o município desde sua implantação no Brasil.

Sempre houve, no país, uma superposição de atribuições entre os entes federados e o município, assim como a concentração de recursos financeiros com o governo federal. O arranjo institucional desenhado pela Constituição de 1988 não foge à regra. Apesar da melhoria das condições dos municípios, essas condicionantes, que poderiam dar liberdade política à gestão local, não atingem esse objetivo. O federalismo continua a ser uma questão problemática, tanto na teoria quanto na prática. Não resta dúvida de que o município só se tornará de fato um ente federado a partir do momento em que o artigo 23 da Constituição for regulamentado, estabelecendo a sua integração por meio de sua autonomia.

Não foi levado em consideração o princípio da subsidiariedade, segundo o qual a

territoriais dos municípios, não havendo uma instância metropolitana que possa articular e tratar dos problemas comuns de uma única cidade com administrações municipais distintas.

Segundo, porque não há gestão e/ou administração compartilhada entre os executivos municipais. O que existe é uma cultura competitiva, concorrencial, que depreda ainda mais as condições locais de desenvolvimento. Nesse contexto se estabelece a dicotomia da liberdade excessiva do município em agir conforme seus interesses, sem considerar as dinâmicas e os fluxos impostos pela condição de estar numa região metropolitana.

8.2 A METROPOLIZAÇÃO DOS MUNICÍPIOS

Dessa forma, muitas das necessidades municipais, para criar condições adequadas de vida para sua população, ou seja, promover um círculo virtuoso de desenvolvimento econômico e social, passa necessariamente pelo trabalho conjunto entre municípios. É certo que não se trata de um trabalho fácil e com garantia antecipada de sucesso. Considerando-se que a Constituição ainda não completou 20 anos, e que não existiu experiência anterior de natureza cooperativa entre municípios, o fator eleitoral e partidário tem um peso considerável para as atuações intermunicipais, embora nunca admitido pelos envolvidos.

Por outro lado, com a expansão das cidades através da reorganização das funções urbanas sob os ditames da industrialização e o acelerado crescimento dos índices de urbanização a partir da segunda metade de século XX, surgiram formas mais complexas de sistemas urbanos, denominadas áreas metropolitanas. Essas áreas são compostas por vários municípios mais ou menos independentes, que mantêm relações complexas entre si e com as autoridades regionais. Portanto,

vários problemas dificilmente são satisfatoriamente resolvidos ou encontram um bom nível de gestão se não houver ações sincronizadas entre as partes. Esse processo acelerado de urbanização, ao mesmo tempo em que cria uma nova cidade, também a destrói, ou seja, são continuamente renovadas pelas adaptações e pela expansão permanente de seu território.

As regiões metropolitanas são as criações mais complexas que a humanidade já realizou. São as grandes protagonistas da organização da atividade econômica, onde se produzem as sinergias, onde se cria a possibilidade dos distintos atores econômicos se conectarem entre si, e isto é a base da produtividade e da competitividade da economia moderna. Portanto, são o resultante das proporções e relações que há entre as várias funções que se manifestam sobre o espaço, considerando os fluxos dependentes da infra-estrutura existente, da conexão das atividades, os bens e serviços por ela produzida e sua reprodução social. Sua qualificação depende da sua densidade demográfica, da sua disponibilidade de mão-de-obra nos setores secundários e terciários.

Do ponto de vista legal, a Constituição Federal de 1988 estabelece aos estados a competência da criação e da organização administrativa das regiões metropolitanas nos seus respectivos territórios. Essa atribuição deve-se ao modelo federativo adotado na divisão de competência entre os três entes federativos: os estados ficaram com as atribuições residuais e, conseqüentemente, com a responsabilidade sobre as regiões metropolitanas, ou seja, o que não for de competência da União, os assuntos de interesse nacional e o que não for de competência do município, assuntos de interesse local, competirá aos estados. Aparentemente, foi a única solução possível encontrada para que fossem criadas as

regiões metropolitanas, levando-se em consideração as peculiaridades de um território com dimensões continentais como o brasileiro.

Logo, as regiões metropolitanas são esferas de ação governamental de gestão compartilhada, e a federação brasileira continuará integrada exclusivamente pela União, os estados e os municípios. Dessa forma, as regiões metropolitanas são delimitações “artificiais” de regiões urbanizadas, sem representação política que possa expressar os interesses políticos, econômicos e sociais dos moradores dessas regiões.⁴¹⁴

No caso de São Paulo, temos uma metrópole central de um país em desenvolvimento; conseqüentemente, uma metrópole periférica em um país de alta complexidade social e econômica, de profundos contrastes regionais, de certa forma sintetizada em seus espaços metropolitanos, onde coexistem a hipermodernidade com situações degradantes de vida. São Paulo é uma metrópole sul-americana e brasileira, que se articula com a economia global, o que a torna uma cidade mundial. Portanto, é uma metrópole coadjuvante no mundo capitalista.

Por outro lado, a cidade de São Paulo é o centro polarizador do maior número de funções sociais, econômicas e administrativas. É, portanto, o município central da região metropolitana na qual os demais municípios funcionam como satélites que se relacionam, se subordinam e se adaptam às exigências do poderio econômico da metrópole. É a coexistência de vários centros de decisão político-administrativa, incidindo sobre uma mesma cidade. Portanto, partimos do princípio de que a região metropolitana de São Paulo é, fisicamente, uma única cidade, administrativamente segmentada em vários municípios. É, socialmente, dividida em duas partes: a cidade real, na qual se inclui a imagem das elites econômicas e políticas, e a cidade

⁴¹⁴ MORAES, Antonio Carlos Robert. Notas metodológicas sobre metropolização e a metrópole paulistana. In: CARLOS, Ana Fani Alessandri & OLIVEIRA, Ariovaldo Umbelino de (orgs.). **Geografia**

marginal, oculta, excluída, fruto do crescimento espontâneo e à margem do planejamento, a qual conhecemos por periferia.

Portanto, a região metropolitana de São Paulo é o conglomerado urbano mais importante do Brasil. Sua dimensão territorial, sua grandeza demográfica e seu vigor econômico convivem com duas realidades diametralmente opostas. Ao mesmo tempo em que a região metropolitana traduz a modernidade da cidade global conectada com os principais centros econômicos do mundo, o dínamo da economia nacional, também convive com a miséria, a pobreza, a exclusão social, os altos índices de desemprego e a violência urbana.

8.3 ENTES FEDERATIVOS COMUNS E DIFERENCIADOS

A região metropolitana de São Paulo, criada em 1973 e constituída por 39 municípios, tem como sede a cidade de São Paulo. Do ponto de vista da gestão e da administração de conflitos entre municípios, a visão está focada na necessidade de regulamentação e de definição institucional para o gerenciamento desse território. Essa dinâmica revela também a falta de planejamento integrado e, portanto, a ausência de uma gestão metropolitana.

A gestão da região metropolitana, de fato, não existe. Como, de fato, não há órgão algum que gerencie a região metropolitana de São Paulo, os municípios, por sua vez, são vítimas do processo de metropolização, ou seja, de um processo intermunicipal de relações, fluxos e intercâmbios que, de forma involuntária, são integrados, mas que, por outro lado, sua reação se dá de forma isolada e, conseqüentemente, insuficiente frente a seus impactos.

Portanto, os municípios que compõem as regiões metropolitanas são municípios diferenciados. Ao mesmo tempo em que precisam de autonomia para

definir suas diretrizes de desenvolvimento, dependem, necessariamente, de uma articulação maior para o equacionamento de seus problemas. Não podem estabelecer suas diretrizes de desenvolvimento sem se sujeitarem a uma esfera metropolitana de governo. Esses municípios, que servem como satélites de apoio ao desenvolvimento metropolitano, abrigam serviços complementares aos da metrópole e também exercem a função de fornecedores de mão-de-obra. Ao mesmo tempo em que são beneficiados por sua proximidade com a metrópole, são também prejudicados por essa mesma proximidade.

Seus benefícios são oriundos, em grande parte, de ações ligadas à metrópole. Suas receitas provêm de suas condições logísticas. Citamos, como exemplo, as indústrias, as empresas de transportes e de armazenamentos de produtos, os conjuntos habitacionais dos diversos padrões que se utilizam dos serviços fornecidos pela metrópole, como universidades, hospitais, escolas, entre outros. Aproveitam esse território próximo a metrópole, mas sem o custo de vida da metrópole. São terrenos mais baratos, impostos menores — em muitos casos, reflexos da guerra fiscal entre municípios, menos burocracia e, muitas vezes, melhor qualidade de vida.

Por outro lado, são prejudicados porque são absorvidos, involuntariamente, para o processo de metropolização estabelecido por meio da expansão urbana e demográfica do município central. A evolução desses acontecimentos mostrou que ao lado da intensa concentração da renda, fruto do modelo de desenvolvimento econômico adotado no Brasil durante décadas, o processo de urbanização, com crescimento demográfico abrupto, resultou numa inédita e gigantesca concentração espacial da pobreza nas regiões metropolitanas, principalmente nos municípios satélites que compõem essas regiões.

Todavia, o município, vítima do crescimento periférico da metrópole, se desenvolve sob o binômio crescimento e pobreza. A segregação espacial e o apartheid social aprofundam o descolamento entre a ordem legal e a ordem real — é a cidade partida. Cindida entre a cidade legal, objeto dos planejadores, da maior parte dos investimentos públicos, é a imagem da cidade ideal. Por outro lado, a cidade real, a cidade oculta, cresce à revelia do poder público e do planejamento. Para Giulio

gestão pública sobre o espaço urbano e sobre as práticas de suas produção tornaram-se obsoletos. É visível a necessidade de pensarmos as cidades numa outra dimensão.

Para municípios como Itapeverica da Serra, nosso objeto de estudo, localizado na região metropolitana de São Paulo, com 100% do seu território sob a égide da lei de proteção dos mananciais, aproximadamente 150 mil habitantes e apresentando altas taxas de crescimento demográfico, consequência de sua inserção no processo de expansão periférica do município de São Paulo, o resultado espacial da cidade é configurado pelo polinucleamento, um tipo peculiar de ocupação e uso do solo, com o centro histórico pouco expandido e bairros distantes da área central, formando unidades urbanas próprias e independentes.

Consequência do modelo adotado pela especulação imobiliária, marcou a configuração urbana do município nas áreas semi-rurais a partir da década de 70 do século passado. Os agentes imobiliários tinham como metodologia de trabalho investir, sobretudo, em áreas próximas à divisa de São Paulo e distantes do centro urbano do município. Usufruía dos serviços disponibilizados pela metrópole, como o transporte coletivo e o sistema viário, assegurando, assim, o sucesso do seu empreendimento. O município, por sua vez, pressionado pela população emergente, pelos empreendedores, ou mesmo como forma de expansão política eleitoral, dotavam esses loteamentos de infra-estrutura e equipamentos urbanos. Dessa forma, além do poder público ficar com o ônus dos investimentos para a melhoria das condições de vida da população que habita aqueles espaços, na sua maioria irregulares, se sujeita aos interesses privados no momento em que concretiza essas ações, ao valorizar as áreas que servem como reserva de mercado ao capital imobiliário.

Em 1975, com o advento da lei estadual 898, institui-se, através do governo do estado de São Paulo, uma política pública de proteção aos mananciais ameaçados pelo crescimento urbano desordenado. Limita-se à autonomia do município o que diz respeito ao uso e ocupação do solo em seu território. A política de preservação adotada pelo estado tem como finalidade a preservação da qualidade das águas, independentemente do seu uso. Essa nova realidade transforma substancialmente os caminhos até então seguidos pelo desenvolvimento urbano no município. Agindo diretamente no uso e ocupação do solo, o governo do estado disciplina as atividades humanas próximas aos mananciais.

A política de preservação adotada pelo governo do estado não atinge o seu objetivo maior, o de conter a ocupação predatória das áreas de interesse ambiental. Seus impedimentos legais, aliados à falta de estrutura do poder público para fiscalizar e promover intervenções que subsidiariam um modelo de desenvolvimento compatível com o modelo de preservação proposto, atingiram economicamente a região. São, com grande probabilidade, os agentes de um processo de desvalorização de uma região, onde ainda existe grande estoque de terras de interesse imobiliário. Com as transformações advindas da metropolização, Itapeverica representa a periferia da periferia da cidade de São Paulo, tendo acumulado, de forma ampliada, as desigualdades sociais de um contexto maior.

O fenômeno da urbanização acarretou o aumento da procura por espaços para a habitação e trabalho. Tal fato multiplicou sobremaneira os conflitos sociais na cidade, palco tradicional de competição entre classes e setores da sociedade civil. O despreparo do município para acolher o imenso contingente humano e absorver as demandas sociais acarretou consequências negativas para a cidade, como falta de moradia, precariedade do saneamento básico, impermeabilização do solo,

congestionamento viário, aumento da poluição, ocupação de áreas de proteção ambiental, entre outros.

Dessa forma, seu desenvolvimento ficou atrelado às mudanças dos perfis econômico, social e territorial, ocorridas nas últimas décadas, passando de um município com características interioranas, de grande extensão territorial, com produção rural significativa, para outro essencialmente fornecedor de mão-de-obra não-qualificada à metrópole paulistana. Além disso, a diminuição de seu território causou, efetivamente, uma perda de sua representatividade econômica na região e no estado.

Nesse sentido, o município encontra-se diante de assuntos que, há dez ou 20 anos, não eram sequer objetos de sua alçada. Itapecerica comprova, na prática, que as condicionantes que levaram à falência de nossas cidades são um processo que vem de anos a fio, calcado, sobretudo, na ideologia do sistema administrativo, na forma de gestão imposta aos municípios brasileiros pelo poder central, em consonância com o poder local, ou melhor, por suas elites, econômicas e políticas, excluindo principalmente a população.

Devemos partir do pressuposto de que um município bem gerido, de forma articulada entre o poder municipal, a iniciativa privada e a comunidade, apresenta maior potencial para o enfrentamento dos atuais desafios para os quais a gestão municipal deverá dar respostas, como a geração de empregos e renda sob a perspectiva do desenvolvimento sustentável, o planejamento e a implantação de políticas públicas no contexto da lei de responsabilidade na gestão fiscal, viabilizando uma gestão social responsável, e o uso da tecnologia da informação para otimizar os recursos públicos no âmbito do poder local. Conseqüentemente, busca-se uma maior disponibilidade dos serviços públicos ao cidadão, além de

democratizar a gestão, conferido-lhe transparência e a participação direta das pessoas no processo decisório.

No âmbito do município, a recuperação da capacidade de investimento pode ser também causa e consequência de uma mudança de paradigma de gestão local, em que a máquina municipal passa de um papel de promotor da oferta de serviços públicos para articulador e estimulador do processo de desenvolvimento regional, mediante uma reforma gerencial que elimine a burocracia. É preciso reposicionar a idéia de desenvolvimento, antes centrada apenas na visão economicista, para uma visão holística, que integre as dimensões territorial, ambiental, social e cultural. Os investidores, além das vantagens econômicas, são também atraídos pela qualidade de vida da comunidade.

8.5 CONTROLE SOCIAL: O CIDADÃO COMO CENTRO DE DECISÃO

Dentro desse novo contexto, o que necessitamos é de uma nova forma de gestão municipal, com o uso da tecnologia da informação para elevação da capacidade de governo e com um novo padrão de relacionamento do cidadão com o poder municipal. Na realidade, o que nos parece é que os problemas atuais das cidades são consequência do modelo gerencial, administrativo e das políticas públicas desenvolvidas pelos outros entes federados e articuladas nos municípios.

O modelo centralizado na burocracia tecnicista, sem planejamento, sujeito a composições políticas para a obtenção de governabilidade dificulta as relações entre as forças que produzem os espaços urbanos e rurais e os interesses da sociedade. Portanto, a democratização das decisões é fundamental para transformar o planejamento da ação municipal em algo compartilhado e assumido pelos cidadãos,

bem como para assegurar o comprometimento e a responsabilidade de todos no processo de construção de uma nova ordem municipal.

Em outras palavras, é o cidadão que, morando no município, onde se concentram os maiores interesses sociais, fica mais perto da administração pública local e pode acompanhar sua execução, dar sugestões e questionar a má aplicação do dinheiro público. Da mesma maneira, perguntamos: se o poder público é criado pela sociedade como entidade destinada a induzir e fortalecer a busca de bem-estar social, por que fazer isso sem a participação do cidadão, que é o principal interessado e a única razão de ser desse poder público?

A participação é um dos elementos necessários para a legitimação das intervenções. Ela se dá de duas maneiras: a representativa, quando elegemos nossos representantes para o governo municipal, estadual e federal, e a participação direta, na qual o cidadão, opinando e decidindo os rumos da cidade através de instrumentos criados no âmbito local de participação, deve estar aliado a outros quesitos de igual importância, como a política, a técnica e a administração.

A democracia representativa vive momentos de incertezas e descréditos frente aos acontecimentos recentes de corrupção, ao aparelhamento da máquina pública por instituições partidárias, ao chamado “mensalão” — benefícios financeiros concedidos a deputados federais para votarem favoravelmente aos interesses do governo —, ao caixa-dois nas campanhas eleitorais, mas principalmente à apropriação da esfera pública pela privada. Fato que nos acompanha desde o império, segundo Sérgio Buarque de Holanda.⁴¹⁶

Por outro lado, sem mistificar a participação direta como instrumento de gestão municipal e muito menos tratá-la como panacéia para todos os problemas

das nossas cidades, cada vez mais municípios instituem formas de consulta e gestão através da participação direta da população. O orçamento participativo, os comitês de bacias hidrográficas e os planos diretores de bairro são algumas das muitas formas de gestão experimentadas nos municípios, que têm como instrumento principal a participação direta da população. O município tem se tornado o grande laboratório de experimentos desses novos modelos que, por sua vez, são desprezados por outras esferas de governo. É a forma encontrada para legitimar as ações governamentais, bem como para superar obstáculos criados por segmentos políticos que tratam a coisa pública como se fosse privada.

De certa forma, voltamos à discussão que permeia a administração pública desde a Grécia antiga, desde a polis grega⁴¹⁷, segundo a qual os filósofos gregos definiam a democracia como o grande instrumento de gestão. Na antiguidade grega, a democracia era uma forma de governo na qual todo cidadão participava das discussões e das decisões que diziam respeito à vida das cidades. Além disso, para que qualquer pessoa realmente pudesse ter a mesma oportunidade de ser um dirigente, este era escolhido por sorteio. Portanto, a igualdade era a base da democracia antiga, embora nem todos os habitantes da cidade fossem cidadãos. Estrangeiros, escravos, mulheres e crianças não eram considerados como tal.

No Brasil, a redemocratização trouxe consigo a noção de liberdade além da noção de igualdade. Portanto, a consolidação do processo democrático no país despertou na comunidade a vontade e a necessidade de participar das decisões do governo de suas cidades. Essa participação se desenvolveu por meio de associações de moradores, das organizações não-governamentais, de entidades de classes, ou mesmo de manifestações e protestos. Esse engajamento de uma parcela

⁴¹⁷ Polis, que significa coletivo, era o nome dado às cidades, conhecidas como cidades-estado por

da população local, que serve como apoio à democracia representativa, ainda não se transformou em um processo pleno do exercício de cidadania. Falta a esses instrumentos de participação, independência, fator necessário e decisivo para o estabelecimento de uma verdadeira democracia isenta de interesses político-partidários e/ou corporativos, em que os participantes desse processo não sejam utilizados como massa de manobra e que prevaleça os interesses da comunidade na busca do bem comum.

Na realidade, não há interesse em fortalecer o município. Certamente, isso representaria uma mudança na correlação de forças e um deslocamento do poder político, hoje nas esferas mais altas da administração pública. O que ocorreu, de fato, foi um processo de descentralização dependente. Novos instrumentos de gestão criados e impostos aos municípios pela União, tais como a lei de responsabilidade fiscal, o estatuto da cidade e a obrigatoriedade de planos diretores para municípios com mais de 20 mil habitantes, são insuficientes para promover, efetivamente, transformações profundas e consistentes em nossas cidades.

Esses instrumentos partem do princípio de que o município é composto por administrações incapazes e, portanto, devem ser tuteladas pelo estado. A tutela se estabelece por meio da concentração dos recursos em um primeiro momento e, posteriormente, na região metropolitana, através da ausência de planejamento. A participação democrática, necessária e importante, também não é suficiente para, a curto prazo, mudar tal realidade. Porém, mais do que um instrumento de gestão, é instrumento de transformação da consciência coletiva de âmbito local, que expõe, de forma nua e crua, os motivos pelos quais nossas cidades são o que são.

Para Sócrates, a democracia assegurava aos cidadãos o exercício da função legislativa. Estes podiam e deviam participar da elaboração das leis que regiam a

vida e os destinos da cidade. No entanto, a democracia impunha aos cidadãos a necessidade de defender e fiscalizar a legislação que eles mesmos votavam e aprovavam.⁴¹⁸ Aristóteles afirmava que a cidade não pode ser definida apenas como uma comunidade de pessoas que vivem em um mesmo lugar, que se relacionam através da troca de bens e serviços, mas de cidadãos que, segundo o filósofo, são pessoas que se distinguem das demais por sua participação como “autoridade inspecífica”, ou seja, aqueles que participam das assembleias, do judiciário, dos cargos públicos e também da política.⁴¹⁹

Cabe ressaltar que, resultante do processo de participação, a transformação da realidade na busca da cidade mais bela e justa há de ser também instrumento político de luta pelas mudanças e processo de contínua articulação entre o público e o privado e entre os grupos que produzem o espaço e a população que o utiliza.

⁴¹⁸ FLORIDO, Janice (org.). **Sócrates**. Coleção Os Pensadores. São Paulo: Nova Cultura, 1999, p.5.

⁴¹⁹ FLORIDO, Janice (org.). **Aristóteles**. Coleção Os Pensadores. São Paulo: Nova Cultura, 1999,

Referências Bibliográficas:

ABRÚCIO, Luiz Fernando. Soares Márcia Miranda. Redes Federativas no Brasil, Cooperação Intermunicipal no Grande ABC. São Paulo : Konrad Adenauer Stiftung, 2001.

_____, Luiz Fernando & COSTA, Valeriano Mendes Ferreira. Reforma do Estado e o Contextos Federativos Brasileiros. São Paulo: Konrad Adenauer Stiftung, 1999.

ACSELRAD, Henri. A Duração das Cidades, Rio de Janeiro: DP&A, 2001.

ANDRADE, Regis Castro. Processo de Governo no Município e no Estado, São Paulo: Edusp 1998.

ARANTES, Otília & VAINER & MARICATO, Ermínia. A Cidade do Pensamento Único: Desmanchando Consensos, São Paulo: Vozes 2000.

ARISTÓTELES. Coleção Os Pensadores. FLORIDO, Janice (coord.). São Paulo: Nova Cultura.1999.

ARGAN, Giulio Carlo. História da Arte como História da Cidade, São Paulo : Martins Fontes 1992.

ARRIGHI, Giovanni. A Ilusão do Desenvolvimento, São Paulo: Vozes 1997.

ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE SÃO PAULO.

BALDUSCO, Lacir Ferreira. Plano Diretor de Itapeceira da Serra: A Luz do Estatuto da Cidade. Trabalho de conclusão do curso de Pós Graduação em Gerentes de Cidades, São Paulo: FAAP, 2005.

BATISTA, Sinoel. Alguns conceitos para entender o município, 2001.Disponível em: <<http://www.oficinamunicipal.org.br>>. Acesso 23 jun.2006.

BENEVOLO, Leonardo. História da Arquitetura Moderna, São Paulo : Perspectiva - 1976.

_____, Leonardo. As Origens da Urbanística Moderna, Presente, Lisboa: 1981.

BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola & PASQUINO, Gianfranco. Dicionário de Política. Volume 1. 5ª edição. Brasília: Editora Universidade de Brasília/ São Paulo: Imprensa Oficial do Estado, 2002.

BOLLE, Willi. Fisionomia da Metrópole Moderna. São Paulo: Edusp - 1994.

BONDUKI, Nabil. Arquitetura e Habitação Social em São Paulo - 1989 - 1992. São Paulo: Universidade de São Paulo, Escola de Engenharia de São Carlos, 2003.

BORJA, Jorge e CASTELLS, Manuel. Local y Global. La Gestion de Lãs Ciudades em La Era da La Informática. Madri: Taurus,1998.

BRANT, Vinícius Caldeira. (coordenador) São Paulo: Trabalhar e Viver, São Paulo: Brasiliense, 1989.

BRASILEIRO, Ana Maria, O Município como Sistema Político, Rio de Janeiro: Fundação Getulio Vargas, 1973.

CALDEIRA, Tereza. Cidade de Muros, São Paulo: Edusp / 34, 2002 .

CAMPAGNONE, Marcos Camargo (org.). Dinâmicas Metropolitanas. Assembléia Legislativa do Estado de São Paulo, São Paulo: 2002.

CAMPOS FILHO, Cândido Malta. Cidades Brasileiras: seu controle ou o caos, São Paulo: Nobel, 1989.

_____, Candido Malta, Reinvente seu bairro, São Paulo: Editora 34, 2003.

CAMPOS NETO, Candido Malta. Os Rumos da Cidade: Urbanismo e Modernização em São Paulo: Senac, 2002.

CARDOSO, Elizabeth Dezouart, ZVEILBIL, Victor Zular, (orgs). Gestão Metropolitana: Experiências e Novas Perspectivas. Rio de Janeiro: IBAM, 1996.

CARDOSO, Fernando Henrique & FALETTO, Enzo. Dependência e desenvolvimento na América Latina. São Paulo: LTC, 1996.

_____, Fernando Henrique. A Arte da Política – A História que Vivi. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2006.

CARVALHO, Maria do Carmo e FELGUEIRAS, Débora, Orçamento Participativo no ABC - Mauá, Ribeirão Pires e Santo André. São Paulo: Polis, 2000.

CARNOY, Martin. Estado e Teoria Política, Campinas: Papirus - 1990.

CASTELLS, Manuel. A Sociedade em Rede, São Paulo: Paz e Terra, 1999.

_____, Manuel. A Questão Urbana, São Paulo: Paz e Terra 2000.

CHAUÍ, Marilena S. O que é Ideologia, Coleção Primeiros Passos, São Paulo: Brasiliense 1980.

Conselho de Defesa do Patrimônio Histórico, Geográfico e Artístico de São Paulo (Condephat), Governo do Estado de São Paulo, Secretaria da Cultura. Processo arquivado de tombamento do centro Histórico de Itaipécerica.

Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. São Paulo: Encyclopaedia Britannica do Brasil. 1990.

CORREA Dora Shellard. O Aldeamento de Itaipécerica, De fins do século XVII a 1828, Itaipécerica da Serra: Prefeitura de Itaipécerica da Serra, 1999.

pdfMachine

Is a pdf writer that produces quality PDF files with ease!

Produce quality PDF files in seconds and preserve the integrity of your original documents. Compatible across nearly all Windows platforms, if you can print from a windows application you can use pdfMachine.

Get yours now!

DI MASI, Domenico. Dez Teses. In: Desenvolvimento sem Trabalho, São Paulo: Esfera, 1999.

DEAK, Csaba. Processo de Urbanização no Brasil, São Paulo : Edusp, Fupan, 1999.

DELSON, Roberta Marx. Novas Vilas para o Brasil-Colônia. Planejamento Espacial e Social no séc. XVIII. Tradução Pinto, Fernando de Vasconcelos. Brasília: Edições Alva, 1979. Introdução.

Diagnóstico Físico Ambiental do Município de Itaipicérica da Serra, Secretaria de Planejamento e Meio Ambiente do Município de Itaipicérica, Itaipicérica da Serra : 2003.

DOWBOR, Ladislau. Desafios da Globalização, Rio de Janeiro: Vozes, 1998.

_____, Ladislau. A Reprodução Social, Rio de Janeiro: Vozes, 1998.

EMPLASA. Empresa Metropolitana de Planejamento, Secretaria de Planejamento do Estado de São Paulo Disponível em <www.emplasa.sp.gov.br> Acesso em 11 de janeiro de 2006

FAORO, Raymundo, Jurista, Sociólogo e Historiador, A Questão Nacional: A Modernização, São Paulo: in Estudos Avançados, n.14, 1994.

_____, Raymundo Os Donos do Poder, São Paulo: Ed. Globo, vol. 1, 1991.

_____, Raymundo Os Donos do Poder, São Paulo: Ed. Globo, vol. 2, 1992.

FERNANDES, Florestan. Capitalismo Dependente, e Classes Sociais na América Latina. Rio de Janeiro: Zahar, 1975.

FREYRE, Gilberto, Sobrados e Mocambos, Rio de Janeiro: ed. José Olímpio, 3ª edição 1961.

FERREIRA, Wolgran Junqueira. O Município à Luz da Constituição de 1988. 2ª edição, São Paulo: Edipro, 1995.

FOLHA DE SÃO PAULO, Jornal. Caderno especial: Ano 2000 - Qual será o futuro das Cidades. 2 de maio de 1999.

FURTADO Celso. A Construção Interrompida, São Paulo: Ed. Paz e Terra, 1992.

_____, Celso, Dialética do Desenvolvimento, São Paulo: Fundo de Cultura, 1964.

_____, Celso. Pequena Introdução ao Desenvolvimento: Enfoque Interdisciplinar, São Paulo: Nacional 1980.

GIGLIO, Celso (org.). O município moderno. São Paulo: MH Comunicações, 1988.

GRAU, Eros Roberto. Direito Urbano, Regiões Metropolitanas, Solo Criado, Zoneamento, Controle Ambiental, Projeto de Lei de Desenvolvimento Urbano, São Paulo: Revista dos Tribunais, 1983.

GUIMARAES, Nathalia Arruda. Regiões Metropolitanas — Aspectos jurídicos. Introdução, Rio de Janeiro, 2003. - Jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=5050 acesso 22/05/06.

HARVEY, David. A Condição Pós-Moderna, São Paulo : Loyola, 1992.

HOLANDA, Sérgio Buarque, Raízes do Brasil, São Paulo: Companhia das Letras, 26 edição 2004.

IANNI, Otávio. A Sociedade Global, São Paulo: Paz e Terra, 1994.

IBGE, Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Censo Demográfico, 1950, 1960 1970, 1980, 1991 e 2000.

Itapecerica da Serra Modelo para o Brasil, Gestão 1997 a 2004, Itapecerica da Serra: FDAndre Ltda Divisão Editorial, Prefeitura do Município de Itapecerica da Serra, 2004.

IPEA, Instituto de Planejamento Econômico e Social, Realizações do Governo Geisel (1974-1978) Brasília: 1979.

JACOBS, Jane. Morte e Vida das Grandes Cidades, São Paulo: Martins Fontes 2003.

KOWARIK, Lúcio. Lutas Sociais e a Cidade, São Paulo: Paz e Terra, 1988.

KRELL, Andreas Joachim. O Município no Brasil e na Alemanha. São Paulo: Konrad Adenauer Stiftung, 2003.

LAMOUNIER, Bolívar. Da Independência a Lula: dois séculos de políticas brasileiras. São Paulo: Augurium, 2005.

_____, Bolívar. SOUZA, Amaury de.(orgs). As Elites Brasileiras e a Modernização do Setor Público: Um Debate. LAMOUNIER, Bolívar, Debates – 2. Sessão, São Paulo: Editora Sumaré, 1990.

LANGENBUCH, Juergen Richard, A Estruturação da Grande São Paulo: estudo de geografia urbana. Rio de Janeiro: IBGE, Departamento de Documentação e Divulgação Geográfica e Cartográfica, 1971.

LEAL, Victor Nunes, Coronelismo, Enxada e Voto. São Paulo: Alfa-Omega 1978.

LIMA, Ruy Cirne. Pequena História Territorial do Brasil, Rio Grande do Sul: Sulina, 1954.

MANNHEIN, Karl. Ideologia e Utopia, Rio de Janeiro: Guanabara - 1986.

MARICATO, Ermínia. Metrópole na Periferia do Capitalismo, São Paulo: Hucitec, 1996.

_____, Ermínia, in Brasil, Cidades, Alternativas para a Crise Urbana, Rio de Janeiro: Vozes 2001.

MATOS, Olgária. Historicismo em Arquitetura, São Paulo: In Revista Designo, n.1, Fau usp, . Annablume, 2004.

MARX, Murilo Cidade no Brasil Terra de Quem? São Paulo: Edusp/ Nobel, 1991.

_____, Murilo. Nosso Chão: do Sagrado ao Profano, São Paulo: Edusp/ Nobel. 1989.

MEYER, Regina Maria Prosperi. e SILVA, M.C. da ,(Coord.) São Paulo Metrópole Terciária, entre a Modernização Pós Industrial e a Herança Social e Territorial da Industrialização São Paulo : CEBRAP, Centro Brasileiro de Analise e Planejamento dez,1998.

_____, Regina Maria Prosperi & GROSTEIN, Marta Dora, São Paulo Metrópole. São Paulo: Edusp 2004.

MORSE, Richard M. Formação Histórica de São Paulo. São Paulo: ed. Difusão Européia do Livro, 1970.

MOTA, Carlos Guilherme, Ideologia da Cultura Brasileira. São Paulo: Ed. Ática 1994.

_____, Carlos Guilherme, Viagem Incompleta, A experiência Brasileira, Formação Histórica. São Paulo: Ed. Senac 1999.

_____, Carlos Guilherme, Viagem Incompleta, A Experiência Brasileira, A Grande Transação, São Paulo: Ed. Senac 2000.

O Estado dos Municípios 1997-2000. Índice Paulista de Responsabilidade Social. São Paulo: Assembléia Legislativa do Estado de São Paulo, Secretaria Estadual de

pdfMachine

Is a pdf writer that produces quality PDF files with ease!

Produce quality PDF files in seconds and preserve the integrity of your original documents. Compatible across nearly all Windows platforms, if you can print from a windows application you can use pdfMachine.

Get yours now!

Economia e Planejamento, Fundação Sistema Estadual de Análise de Dados (SEADE), 2003.

OLIVEIRA, Ariovaldo Umbelino de (orgs.). Geografia das Metrôpoles. São Paulo: Contexto, 2006.

PACHECO, Regina Silvia. Gestão Metropolitana no Brasil: Arranjos Institucionais em Debate. In: VALADARES, L. & COELHO, M.P. (orgs.). Governabilidade e pobreza no Brasil. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1995.

PEREIRA, Luiz Bresser. Economia Brasileira, uma Introdução Crítica, São Paulo: Brasileira, 1986.

_____, Luiz Bresser. Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial, Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1998.

PETRONE, Pasquale. Aldeamento Paulista, São Paulo: Edusp, 1995.

Pesquisa Origem Destino Domiciliar de Itapeçerica da Serra, Oficina Consultores Associados, Itapeçerica da Serra: Realização Prefeitura do Município de Itapeçerica da Serra, secretaria Municipal de Segurança, Trânsito e Transportes, 1997.

Plano Diretor de Desenvolvimento Estratégico de Itapeçerica da Serra, Lei n. 1.238 de 29 de maio de 2001, Prefeitura de Itapeçerica da Serra, Secretaria de Planejamento, 2001.

PRADO, Caio Jr., Formação do Brasil Contemporâneo, São Paulo: Publifolha, 2000.

_____, Caio Jr., História Econômica do Brasil. São Paulo: Brasiliense, 2004.

POULANTZAS, Nicols. O Estado, O Poder, O Socialismo, Rio de Janeiro : Grael, 1980.

POZZOBON, Regina Maria. Os Desafios da Gestão Municipal Democrática - Porto Alegre. São Paulo: Polis, 1998.

REIS, Nestor Goulart. São Paulo: Vila, Cidade, Metrópole. São Paulo: Takano Editora Gráfica, 2004.

RIBEIRO, Luiz Carlos Queiroz, e SANTOS Jr. Orlando Alves dos Santos, orgs, Globalização Fragmentação e Reforma Urbana. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira 1994.

_____, Luiz Carlos Queiros, org., Metrópoles: Trajetória e Influência das Escolhas Institucionais. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, Observatório da Metrópole, 2004.

ROLNIK, Raquel. A Cidade e a Lei, São Paulo: Studio Nobel, 1997.

_____, Raquel. São Paulo, São Paulo: publifolha, folha explica, 2001.

_____, Raquel; KOVARIK, Lucio & SOMAKH, Nádia (orgs.). São Paulo: Crise e Mudança. São Paulo: Brasiliense Secretaria Municipal de Planejamento, Prefeitura da Cidade de São Paulo, Gov. Luiza Erundina. 1991.

ROGERS, Richard. Cidades Para um Pequeno Planeta, Barcelona: G. Gili, 2001.

RYKWERT, Joseph.A Sedução do Lugar: a História e o Futuro da Cidade, São Paulo: Martins Fontes 2004.

SAIA, Luiz. Morada Paulista, São Paulo: Perspectiva, 1972.

São Paulo 1975. Crescimento e Pobreza, Vários, São Paulo: Ed. Loyola, 1975.

SASSEN, Saskia. La Ville Globale. Nova York, Londres, Tókyo. Paris. Madri: Descartes & Cie, 1996.

SAMPAIO, Maria Ruth Amaral de. Metropolização, Estado da Habitação Popular Paulistana, São Paulo: Tese de Doutorado apresentada na Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo, FAU USP, 1972.

pdfMachine

Is a pdf writer that produces quality PDF files with ease!

Produce quality PDF files in seconds and preserve the integrity of your original documents. Compatible across nearly all Windows platforms, if you can print from a windows application you can use pdfMachine.

Get yours now!

SANTOS , Cristiane Duarte Daltro (orgs). Avanços nas Prefeituras: Novos Caminhos da Democracia. São Paulo: Cadernos Adenauer n.01 ano V, Konrad Adenauer Stiftung. 2004.

SANTOS, Milton. Por uma Economia Política da Cidade, São Paulo: Hucitec, 1994.

_____, Milton. A urbanização brasileira. São Paulo: Hucitec, 1993.

SANTOS, Paulo Ferreira. Formação da Cidade no Brasil Colonial. Rio de Janeiro: Editora

TOLEDO, Roberto Pompeu de, A Capital da Solidão, Uma Historia de São Paulo das Origens a 1900, São Paulo: Ed. Objetiva 2004.

TOPALOV, Christian. Fazer a história da Pesquisa, Urbana: a Experiência Francesa desde 1965, São Paulo: in Espaço & Debate, Neru, Ano VIII, Vol. 1 nº23, 1988.

VILLAÇA, Flavio, Espaço Intra-Urbano no Brasil, São Paulo: Studio Nobel Ltda, 2001.

ZENHA, Edmundo. O Município no Brasil (1532-1700), São Paulo: Progresso, 1949.

Livros Grátis

(<http://www.livrosgratis.com.br>)

Milhares de Livros para Download:

[Baixar livros de Administração](#)

[Baixar livros de Agronomia](#)

[Baixar livros de Arquitetura](#)

[Baixar livros de Artes](#)

[Baixar livros de Astronomia](#)

[Baixar livros de Biologia Geral](#)

[Baixar livros de Ciência da Computação](#)

[Baixar livros de Ciência da Informação](#)

[Baixar livros de Ciência Política](#)

[Baixar livros de Ciências da Saúde](#)

[Baixar livros de Comunicação](#)

[Baixar livros do Conselho Nacional de Educação - CNE](#)

[Baixar livros de Defesa civil](#)

[Baixar livros de Direito](#)

[Baixar livros de Direitos humanos](#)

[Baixar livros de Economia](#)

[Baixar livros de Economia Doméstica](#)

[Baixar livros de Educação](#)

[Baixar livros de Educação - Trânsito](#)

[Baixar livros de Educação Física](#)

[Baixar livros de Engenharia Aeroespacial](#)

[Baixar livros de Farmácia](#)

[Baixar livros de Filosofia](#)

[Baixar livros de Física](#)

[Baixar livros de Geociências](#)

[Baixar livros de Geografia](#)

[Baixar livros de História](#)

[Baixar livros de Línguas](#)

[Baixar livros de Literatura](#)
[Baixar livros de Literatura de Cordel](#)
[Baixar livros de Literatura Infantil](#)
[Baixar livros de Matemática](#)
[Baixar livros de Medicina](#)
[Baixar livros de Medicina Veterinária](#)
[Baixar livros de Meio Ambiente](#)
[Baixar livros de Meteorologia](#)
[Baixar Monografias e TCC](#)
[Baixar livros Multidisciplinar](#)
[Baixar livros de Música](#)
[Baixar livros de Psicologia](#)
[Baixar livros de Química](#)
[Baixar livros de Saúde Coletiva](#)
[Baixar livros de Serviço Social](#)
[Baixar livros de Sociologia](#)
[Baixar livros de Teologia](#)
[Baixar livros de Trabalho](#)
[Baixar livros de Turismo](#)