

PLANOS DE DESENVOLVIMENTO INTEGRADO PARA A REGIÃO METROPOLITANA DE SÃO PAULO (RMSP): UMA HISTÓRIA SEM FIM

Valentina Denizo

Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano do Estado de São Paulo (CDHU)

valentinadenizo@uol.com.br

Apresentação

Ao pontuar os planos de desenvolvimento integrado elaborados para a RMSP ao longo da sua história, três aspectos se destacam quando se busca entender e justificar a baixa efetividade que esses planos tiveram para o planejamento da região. O primeiro se refere à compreensão da dinâmica de desenvolvimento da RMSP, que de polo central do desenvolvimento econômico, de concentração e crescimento populacional do país na década de 1970, passou a assumir novos papéis a partir da década de 1980 à medida que avança a abertura da economia brasileira, as transformações tecnológicas e a internacionalização da produção capitalista (Melo, 1995). O segundo aspecto diz respeito ao contexto político e econômico para a gestão das políticas urbanas no país marcado, da década de 1970 até meados da década de 1980, por um governo centralizador, autoritário e intervencionista e após a Constituição de 1988, marcado pelo enfraquecimento das estruturas administrativas voltadas ao planejamento regional e ao esgotamento do padrão de financiamento dessas políticas (Ribeiro, 2004). O terceiro aspecto a destacar relaciona-se a abordagens de caráter teórico-metodológico sobre o conteúdo e papel de um plano metropolitano, considerando a dinâmica de desenvolvimento econômico da RMSP e o papel, possível e desejável, do Estado no controle das atividades produtivas e das ações da iniciativa privada no uso e ocupação do solo.

Sem ter o objetivo de aprofundar os aspectos apontados, este texto busca elencar os planos realizados para a RMSP e apresentar a evolução da estrutura administrativa do Governo do Estado para o planejamento metropolitano, finalizando com questões para posteriores investigações.

1. Planos e estrutura institucional voltada ao planejamento da RMSP, antes de sua institucionalização

O processo de metropolização no Brasil se expressa na década de 50 e passa a ser objeto de preocupação do poder público mesmo antes da institucionalização das regiões

metropolitanas, que só ocorre na década de 1970. Entendido como a concentração de população e de atividades econômicas em um determinado espaço, marcado pela conturbação urbana e polarização por um núcleo urbano sede, o processo de metropolização no país se desenvolve em um contexto socioeconômico e político no qual o crescimento urbano se alia à concentração de poder e de renda. Como resultado, as nossas metrópoles, especialmente as da região Sudeste, caracterizaram-se em complexos urbanos que, de um lado, concentravam oportunidades e possibilidades para o desenvolvimento socioeconômico e, de outro, acirravam os conflitos entre desenvolvimento urbano e meio ambiente, como aprofundavam as desigualdades sociais.

A evidência da necessidade da promoção de políticas que pudessem interagir na dinâmica de desenvolvimento metropolitano intenso e desigual orientou a edição do Decreto Estadual 48.162, de 03 de julho de 1967, por meio do qual o Governo do Estado de São Paulo reconhecia a RMSP como uma unidade de planejamento. Nesse mesmo ano é criado o Conselho de Desenvolvimento da Grande São Paulo (GEGRAN), subordinado ao Governador do Estado, junto à Secretaria de Economia e Planejamento, como órgão de caráter consultivo para assuntos atinentes ao desenvolvimento dessa região, com a função, entre outras, de promover a implantação do Sistema de Planejamento da Grande São Paulo, promover a elaboração e aprovar o Plano Estadual da Grande São Paulo.

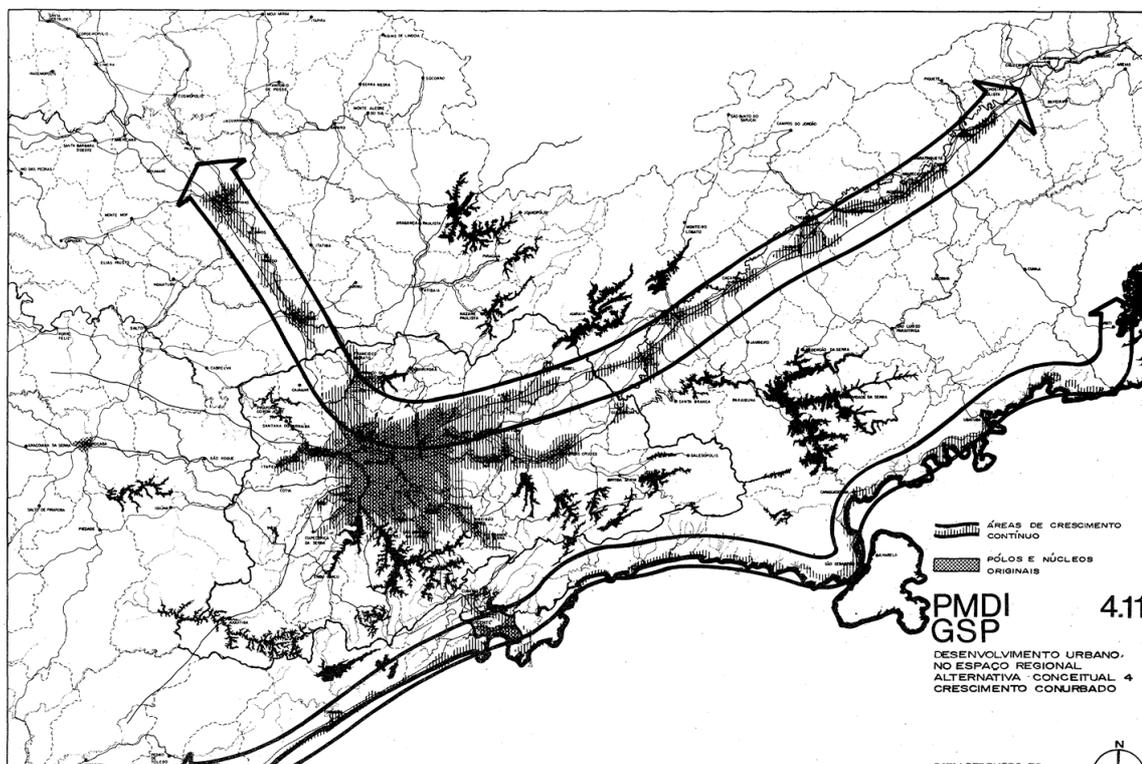
Nesse período se destaca a elaboração, em 1968, do Plano Urbanístico Básico do Município de São Paulo 1969/1990 (PUB). Embora voltado ao Município, esse plano estabeleceu recomendações para a área metropolitana, sendo considerado um marco para o planejamento da RMSP (GEGRAN et al).

Em 1970 o GEGRAN realizou o primeiro Plano Metropolitano de Desenvolvimento Integrado da Grande São Paulo (PMDI-I), que como o PUB, adotou uma visão otimista de crescimento econômico. Essa visão era amparada pelo processo de expansão urbana da época, no qual a RMSP assumia papel de centro dinâmico de crescimento econômico e populacional do país. Segundo Diniz e Diniz (2006), em 1970, entendido como pico da concentração, a RMSP participava com 44% do Valor da Transformação Industrial (VTI) e 26% do Produto Interno Bruto (PIB) do país.

Acreditava-se, nesse período, na permanência de um processo contínuo de concentração das atividades econômicas e da população na RMSP, considerando provável que as vantagens locacionais e o desenvolvimento urbano e econômico a partir do Município de São Paulo se extravasariam para os demais municípios da RMSP e destes para a

macrometrópole, e assim por diante, integrando os municípios da região entre eles e com a sua área de entorno.

Eixo de crescimento urbano conurbado a partir da RMSP previsto pelo PMDI-I



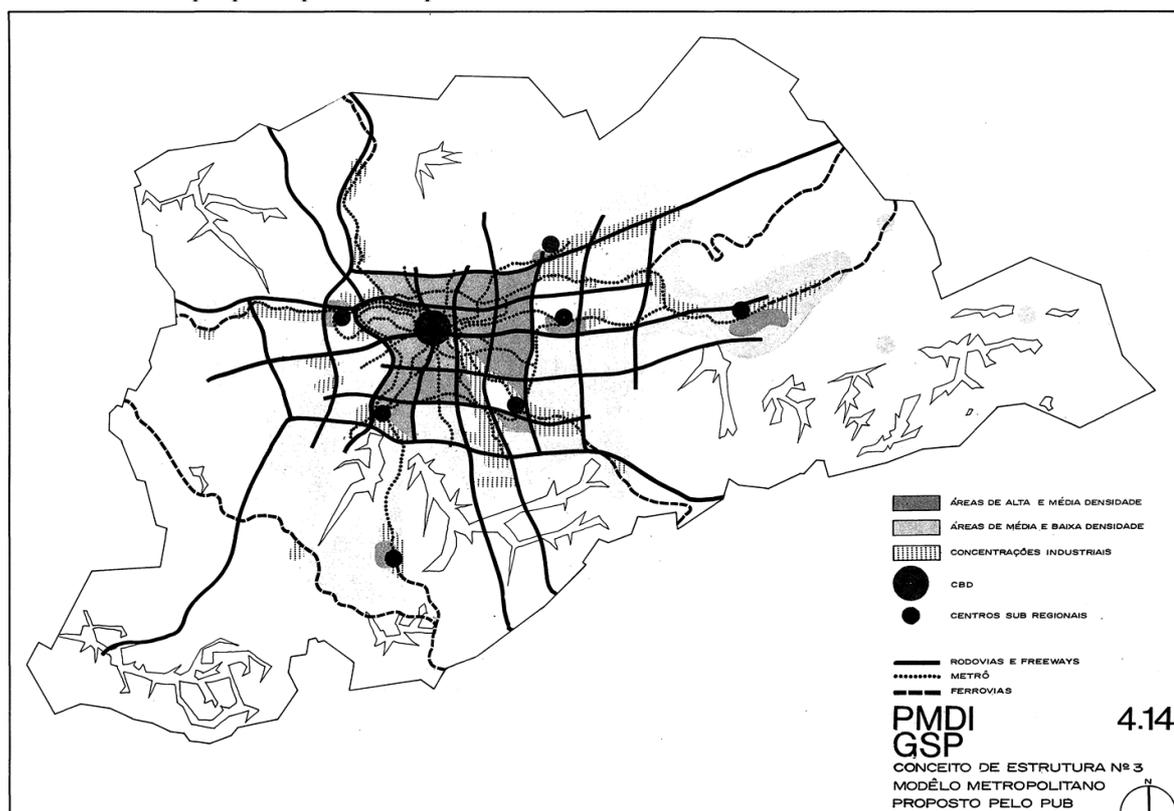
Fonte: GEGRAN e al, 1970, p. 185

Apesar do otimismo com relação ao crescimento urbano acelerado e concentrado, tanto o PUB como o PMDI-I já apontavam para a necessidade de se controlar esse crescimento em função das deseconomias e das desigualdades com relação à renda individual da população metropolitana e à forma intensa e predatória que se dava a apropriação do território. A área central da RMSP se adensava enquanto que a periferia se estendia sem preparo para receber assentamentos habitacionais, proliferando-se os loteamentos sem infraestrutura e sem serviços públicos, as áreas agrícolas da região eram ocupadas pelo uso urbano, somado a processos de apropriação do solo altamente especulativos. Além dos custos sociais e políticos, a desorganização na forma de ocupação e uso do espaço na RMSP comprometia o desenvolvimento econômico e os recursos naturais metropolitanos (Brasileiro, 1981, Maricato, 1996, Oliveira, 2003).

O PUB concebe a estrutura urbana da metrópole com uma área central urbanizada de alta densidade e na sua volta centros subregionais em Osasco, Santo Amaro, Região do ABC, Itaquera, Mogi das Cruzes e Parelheiros, que abrigariam serviços diversos e áreas residenciais de alta densidade. Para os corredores de trânsito rápido que se irradiam da área

central, previa-se o desenvolvimento de atividades múltiplas. Embora a estrutura urbana proposta fosse de caráter radiocêntrico, o PUB previa um traçado viário em malha retangular que se estenderia por toda a metrópole. Quanto ao uso industrial previa sua preservação e expansão. Para a preservação de áreas de interesse histórico e paisagístico recomendava o estímulo a atividades recreativas e de turismo.

Estrutura urbana proposta pelo PUB para a RMSP



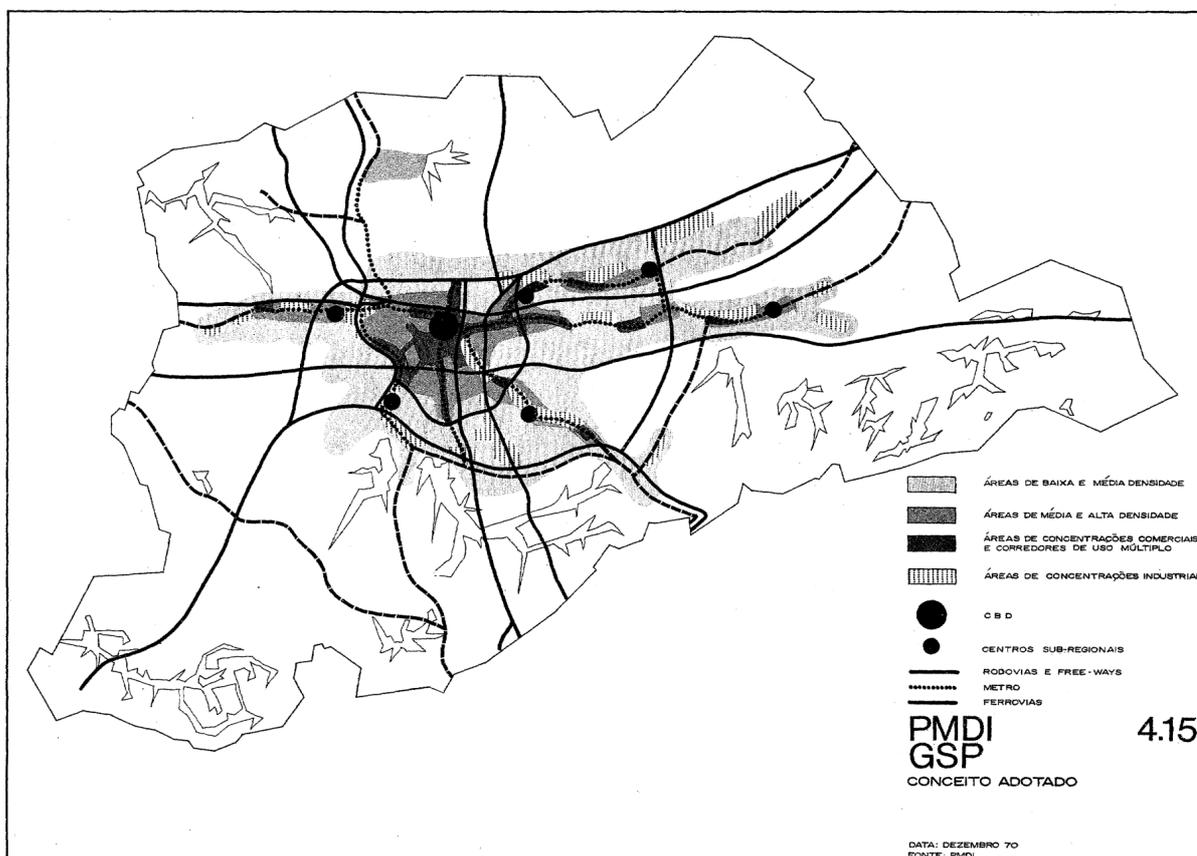
Fonte: GEGRAN e al., p. 190.

O PMDI-I parte de duas premissas gerais para o desenvolvimento da estrutura da RMSP: primazia do uso urbano-industrial e, ao mesmo tempo, desconcentração industrial seletiva, visando uma maior especialização da produção regional, mas privilegiando atividades de utilização intensa de capital. Com relação ao desenvolvimento urbano apontava como diretriz, entre outras, o controle da expansão urbana desordenada, a descentralização do emprego terciário ao longo de corredores do sistema ferroviário, criando novos centros em áreas estratégicas para a instalação de grandes sistemas de infraestrutura regional, e a provisão de áreas verdes e espaços abertos para a recreação de massa e proteção dos recursos naturais, a exemplo da área de entorno das represas.

O PMDI-I difere do PUB ao propor a construção de um sistema de radiais e anéis perimetrais metropolitanos, e não uma malha viária estendida por toda a região metropolitana,

e ao propor o controle da ocupação urbana no sentido de Parelheiros, ao sul do Município de São Paulo, visando à proteção dos mananciais.

Conceito adotado pelo PMDI-I para a estrutura urbana da RMSP



Fonte: GEGRAN e al., 1970, p. 201

Entre as diretrizes estabelecidas pelo PMDI-I destacam-se duas que referenciam as legislações metropolitanas estabelecidas na década de 1970:

- 1) orientação da ocupação urbana no sentido leste e noroeste, onde se localizam os setores mais favoráveis a essa ocupação, e a restrição do crescimento urbano no sentido norte, sul e sudeste, visando proteger os recursos hídricos de interesse metropolitano;
- 2) descentralização das atividades industriais.

2. A institucionalização da RMSP e seu sistema de gestão

No início da década de 1970 o país era regido pela Constituição Federal de 1969 que atribuía à União a competência de instituir as regiões metropolitanas. Assim, e em consonância com as diretrizes do II Plano Nacional de Desenvolvimento (1975/1979), foi criada a RMSP, entre outras, pela Lei Complementar nº 14, de 8 de Junho de 1973 (Brasileiro, 1981).

A intenção da União era estabelecer um sistema de planejamento metropolitano que pudesse ordenar o crescimento urbano das metrópoles, especialmente a de São Paulo e a do Rio de Janeiro. Entre outras medidas, buscava-se promover e integrar as políticas que tratavam dos serviços de interesse comuns aos municípios que faziam parte das metrópoles, considerados de interesse metropolitano, estabelecidos pelo artigo 5º da Lei Complementar 14/73. São eles:

- I. Planejamento integrado ao desenvolvimento econômico e social;
- II. Saneamento básico, notadamente abastecimento de água e rede de esgotos e serviço de limpeza pública;
- III. Uso do solo metropolitano;
- IV. Transportes e sistema viário;
- V. Produção e distribuição de gás combustível canalizado;
- VI. Aproveitamento dos recursos hídricos e controle da poluição ambiental, na forma que dispuser a lei federal;
- VII. Outros serviços incluídos na área de competência do conselho deliberativo por lei federal.

A Lei Complementar Estadual 94, de 29 de maio de 1974, que dispõe sobre a RMSP, corrobora os serviços comuns de interesse metropolitano estabelecidos pela lei Federal e reforça a intenção política e gerencial de estabelecer o planejamento metropolitano. Nesse sentido, cria o Conselho Deliberativo da Grande São Paulo (CODEGRAN), o Conselho Consultivo da Grande São Paulo (CONSULTI), o Fundo Metropolitano de Financiamento e Investimento (FUMEFI) e autoriza o executivo a criar a Empresa Metropolitana da Grande São Paulo S/A (EMPLASA), órgãos então vinculados à Secretaria da Economia e Planejamento.

No ano seguinte o Governo do Estado cria a Secretaria de Estado dos Negócios Metropolitanos (SNM), como unidade coordenadora e operadora dos assuntos de interesse metropolitano e formaliza a criação da EMPLASA. Ficam vinculados à SNM a EMPLASA, CODEGRAM, CONSULTI e FUMEFI, compondo o Sistema de Planejamento e de Administração Metropolitana (SPAM) que não chegou a ter relevância para a efetivação do planejamento integrado da RMSP, embora formalmente estabelecido.

Ressalta-se que na década de 1970 e até meados da década de 1980 o país vivia sob o regime de uma ditadura militar que apregoava uma visão tecnocrática e centralizadora de planejamento. Tinha-se como premissa ser possível gerar o consenso, o equilíbrio social e a harmonização das funções urbanas por meio da aplicação de leis e normas elaboradas com

base em pressupostos da racionalidade técnica e administrativa. Com base nesta crença os conflitos sociais eram vistos como uma disfunção e a participação da sociedade na formulação e gestão de políticas, se não desnecessária, não era considerada fundamental.

O caráter centralizador da gestão metropolitana dessa época era reforçado pela composição dos conselhos que faziam parte do SPAM. O GODEGRAM era formado por cinco membros, sendo três secretários de Estado, um representante da Capital e um representante dos demais municípios da RMSP. Em 1976 a Lei Complementar 144, inclui a participação no CODEGRAN, sem direito a voto, o Presidente da EMPLASA e os representantes das Subregiões Norte, Sul, Leste e Oeste da RMSP. O CONSULTI era formado por um representante de cada município da RMSP, sendo presidido pelo presidente do CODEGRAN. Além da baixa representatividade dos atores públicos, em nenhum dos Conselhos havia a participação da sociedade civil.

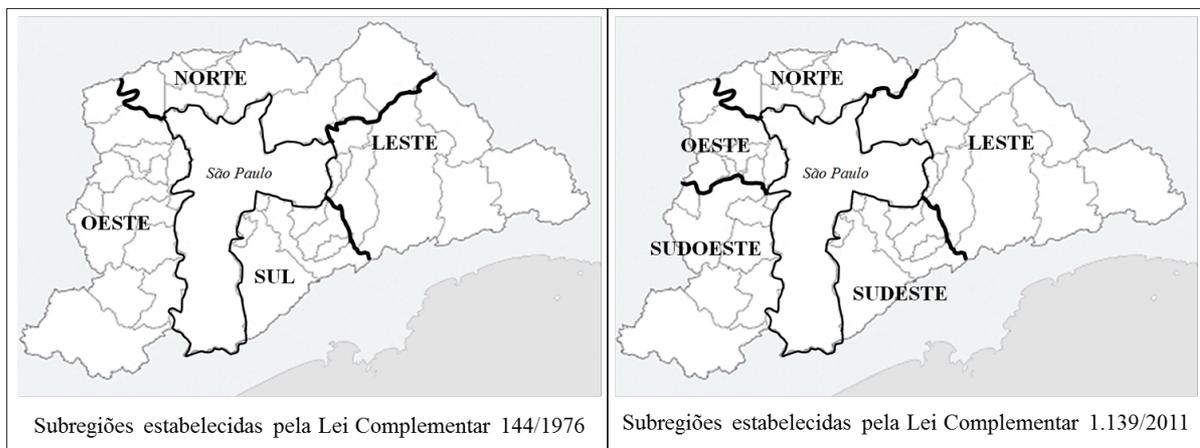
Uma tentativa de mudança na estrutura administrativa para os assuntos de interesse metropolitano foi realizada em 1988, com a criação da Secretaria da Habitação e Desenvolvimento Urbano, transferindo-se para essa Pasta a EMPLASA, GODEGRAM, CONSULTI e FUMEFI, mas sem impactar na forma de gestão da região. Em 1991, esses órgãos voltam a se vincular à Secretaria de Economia e Planejamento, que passa a se denominar Secretaria de Planejamento e Gestão.

Seguindo a orientação da Constituição Federal de 1988, que atribui aos Estados a competência de instituir as regiões metropolitanas através de lei estadual complementar, o Estado de São Paulo estabeleceu diretrizes para a organização regional do Estado por meio da Lei Estadual Complementar 760, de 01 de agosto de 1994. Em comparação com a Lei Federal Complementar 14/73, introduz no rol dos serviços de interesse comum metropolitano a habitação e o atendimento social e exclui a produção e distribuição de gás combustível.

A Lei Estadual Complementar 760/94 estabelece que em cada unidade regional deva funcionar um Conselho de Desenvolvimento, de caráter normativo e deliberativo, composto por um representante de cada Município que a integra e por representantes do Estado nos campos funcionais de interesse comum. Estabelece ainda que o Conselho de Desenvolvimento deva integrar entidade com personalidade jurídica de direito público, com autonomia administrativa e financeira, criada por lei, com o propósito de integrar a organização, o planejamento e a execução das funções públicas de interesse comum, sem prejuízo da competência das entidades envolvidas. Para as regiões metropolitanas do Estado essa orientação se configurou na criação de Agências de Desenvolvimento Metropolitano.

A reorganização da RMSP ocorre somente em 2011, por meio da Lei Complementar 1.139, que introduz como serviço de interesse metropolitano o esporte e o lazer. Esta lei cria o Conselho de Desenvolvimento da Região (CDRMSP), composto pelo Prefeito de cada Município da região, por representantes do Estado, vinculados aos campos funcionais de interesse comum, e por dois representantes do Poder Legislativo Estadual. Extingui o CODEGRAM e o CONSULTI e estabelece uma regionalização para a RMSP, contemplando os arranjos cooperativos já existentes entre os municípios da região.

Regionalização da RMSP segundo as Leis Complementares Estaduais 144/1976 e 1.139/2011



Construção própria, a partir de imagem online disponível em <
<http://www.fflch.usp.br/centrodametropole/antigo/static/uploads/RMSPmunDT1.jpg>> [Acessado em 18/11/14]

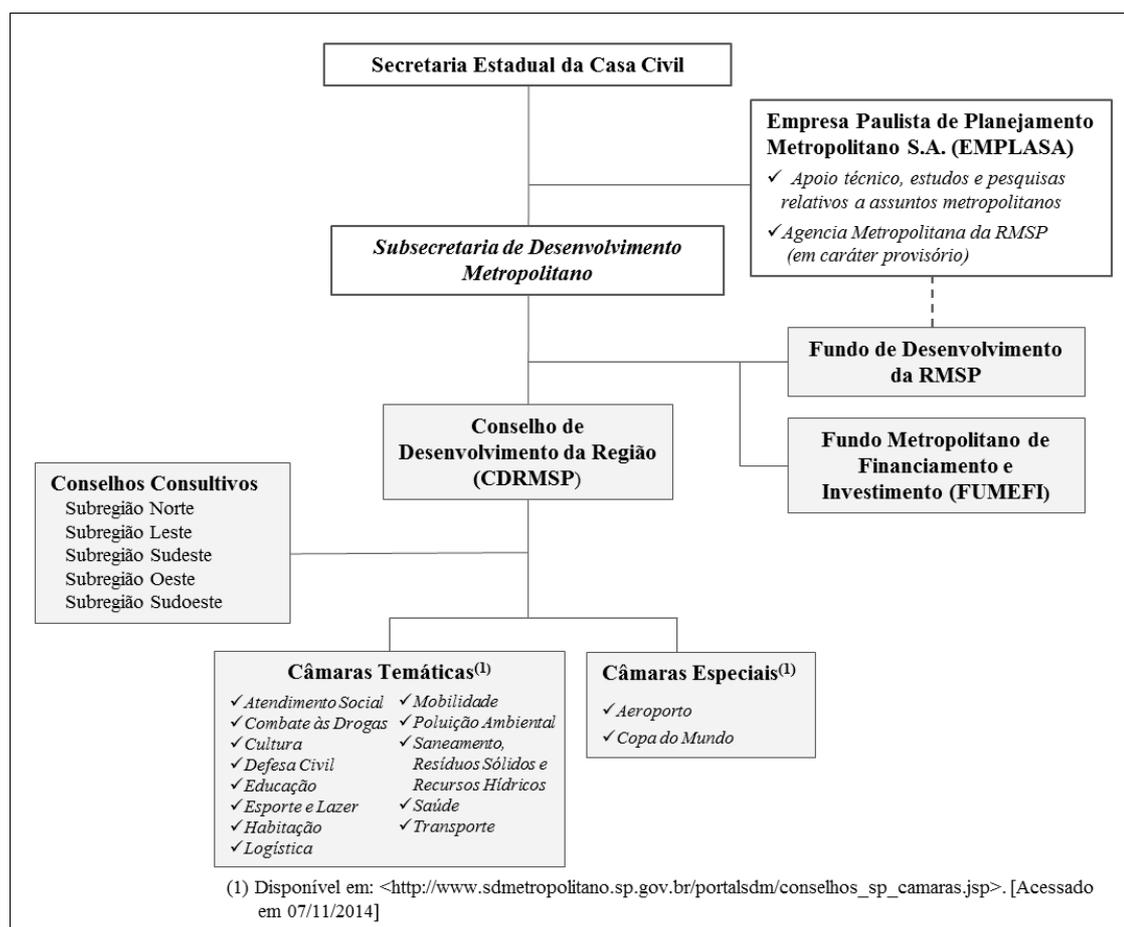
A Lei que reorganiza a RMSP prevê a criação do Conselho Consultivo da RMSP, composto por representantes dos Poderes Legislativos e Executivos do Estado e dos Municípios que integram a RMSP e da sociedade civil, podendo ser criado um Conselho Consultivo para cada subregião da RMSP, o que, de fato, ocorreu.

Para a configuração da estrutura administrativa para a gestão da RMSP, cabe ainda observar:

- a) em 2011 a função de Agencia de Desenvolvimento da RMSP passou a ser exercida, em caráter provisório, pela EMPLASA, que em 2001 alterou sua razão social para Empresa Paulista de Planejamento Metropolitano S.A;
- b) em 2013 institui-se o Fundo de Desenvolvimento da RMSP, que assume atividades do FUMEFI. Outras alterações a registrar:
 - ✓ 2011: institui-se a Secretaria de Desenvolvimento Metropolitano e o Sistema de Desenvolvimento Metropolitano. Participa desse Sistema a Câmara de Desenvolvimento Metropolitano, de caráter consultivo, normativo e deliberativo, presidida pelo Governador do Estado e vinculada ao Gabinete do Secretário do Desenvolvimento Metropolitano;

- ✓ 2013: Desativa-se a Secretaria de Desenvolvimento Metropolitano e cria-se a Subsecretaria de Desenvolvimento Metropolitano, subordinada à Casa Civil;
- ✓ 2014: Autoriza-se o Poder Executivo extinguir a Secretaria de Desenvolvimento Metropolitano.

Estrutura para o planejamento da RMSP em dezembro de 2014



Construção própria

No início de 2015 novas alterações são realizadas na estrutura administrativa do Governo do Estado, conforme segue:

- ✓ Decreto 61.035, de 01/01/2015: Altera o nome da Secretaria de Planejamento e Desenvolvimento Regional para Secretaria de Planejamento e Gestão e o nome da Secretaria de Gestão Pública para Secretaria de Governo, transferindo a EMPLASA para esta Pasta;
- ✓ Decreto 61.036, de 01/01/2015: Organiza a Secretaria de Governo;
- ✓ Decreto 61.038, de 01/01/2015: Organiza a Casa Civil, vinculando-se a esta Pasta a Subsecretaria de Assuntos Metropolitanos, não mais de Desenvolvimento Metropolitano.

Evolução institucional da RMSP com destaque aos planos e legislações metropolitanas

Ano	Instrumento legal	Objeto	Planos e legislações
1967	Decreto Estadual 48.162, de 03/07/1967	Reconhece a existência formal da RMSP como unidade de planejamento	
	Decreto Estadual 47.863, de 29/03/1967	Cria o Conselho de Desenvolvimento da Grande São Paulo e o Grupo Executivo da Grande São Paulo (GEGRAN), subordinado ao Governador do Estado e junto à Secretaria de Economia e Planejamento.	
1968			PUB – Plano Urbanístico Básico do Município de São Paulo 1969 - 1990
1970			PMDI-I Plano Metropolitano de Desenvolvimento Integrado
1973	Lei Federal Complementar 14, de 08/06/1973	Estabelece a RMSP, entre outras	
1974	Lei Complementar Estadual 94, de 29/05/1974	Cria o Conselho Deliberativo da Grande São Paulo (CODEGRAN), o Conselho Consultivo da Grande São Paulo (CONSULTI) o Fundo Metropolitano de Financiamento e Investimento (FUMEFI) e autoriza o Executivo a constituir a Empresa Metropolitana de Planejamento da Grande São Paulo S/A – EMPLASA, vinculada à Secretaria da Economia e Planejamento.	
1975	Decreto Estadual 5.927, de 15/03/1975	Atribui a um dos cargos de Secretário Extraordinário para o desempenho de encargos temporários de natureza relevante, criados pelo art. 92 da lei Estadual 9.717, de 30/01/1967, a denominação de Secretário Extraordinário dos Negócios Metropolitanos.	
	Decreto Estadual nº 6.111, de 05/05/1975	Institucionaliza a Secretaria de Estado dos Negócios Metropolitanos (SNM), como unidade coordenadora e operadora dos assuntos de interesse metropolitano e trata do Sistema de Planejamento e de Administração Metropolitano (SPAM). Extingui o GEGRAN, constitui a Empresa Metropolitana de Planejamento da Grande São Paulo S.A. (EMPLASA).	
			Lei 898, de 18/12/1975: disciplina o uso do solo para a proteção dos mananciais, cursos e reservatórios de água e demais recursos hídricos de interesse da RMSP
1976			Lei 1.172, de 17/11/1976: Delimita as áreas de proteção dos mananciais e estabelece normas de uso do solo tais áreas
1978			Lei nº 1.817, de 27/10/1978: Estabelece os objetivos e as diretrizes para o desenvolvimento industrial metropolitano e disciplina o zoneamento industrial na RMSP
1982			PMDI-II - Plano Metropolitano de Desenvolvimento Integrado 1982/90

continua

continua

Ano	Instrumento legal	Objeto	Planos e legislações
1984			PLANBUS – Plano Metropolitano Básico de Uso e Ocupação do Solo
1988	Decreto Estadual 29.355, de 14/12/1988	Altera o nome da Secretaria dos Negócios Metropolitanos (SNM), para Secretaria da Habitação e Desenvolvimento Urbano (SHDU) e vincula a esta Pasta a EMPLASA, CODEGRAN, CONSULTI e FUMEFI	
1991	Decreto Estadual 33.136, de 15/03/1991	Altera o nome da Secretaria de Habitação e Desenvolvimento Urbano para Secretaria da Habitação	
	Decreto Estadual 33.130, de 15/03/1991	Transfere o CODEGRAN, CONSULTI e o FUMEFI da Secretaria da Habitação para a Secretaria de Planejamento e Gestão, antiga Secretaria de Economia e Planejamento, e vincula a EMPLASA a esta Pasta.	
1993			Plano Metropolitano da Grande São Paulo 1994/2010
1994	Lei complementar estadual nº 760, de 01/08/1994	Estabelece diretrizes para a Organização Regional do Estado de São Paulo.	
1995	Decreto n. 39.901, de 01/01/1995	A Secretaria de Planejamento e Gestão volta a se chamar Secretaria de Economia e Planejamento.	
	Decreto Estadual 39.895, de 01/01/1995	Transfere o CODEGRAN, CONSULTI, FUMEFI e a EMPLASA da Secretaria de Economia e Planejamento para a Secretaria dos Transportes Metropolitanos.	
2001	Assembleia Geral Ordinária e Extraordinária da EMPLASA, de 20/04/2001	Altera a razão social da Empresa Metropolitana de Planejamento da Grande São Paulo S.A. para Empresa Paulista de Planejamento Metropolitano S.A. (EMPLASA)	
2003	Decreto n. 47.564, de 01/01/2003	Cria a Coordenação de Planejamento Metropolitano na Secretaria de Economia e Planejamento e transfere para esta Pasta o CODEGRAN, CONSULTI, FUMEFI e a EMPLASA.	
2004			Agenda Metropolitana
2011	Decreto 56.635, de 01/01/2011	Altera o nome da Secretaria de Economia e Planejamento para Secretaria de Planejamento e Desenvolvimento Regional e da Secretaria Relações Institucionais para Secretaria de Desenvolvimento Metropolitano , transferindo-lhe o CODEGRAN, CONSULTI, FUMEFI e EMPLASA.	
	Lei Complementar 1.139, de 16/06/2011	Reorganiza a RMSP , cria o respectivo Conselho de Desenvolvimento (CDRMSP) , extingui CODEGRAN e CONSULTI, autoriza o Poder Executivo a criar entidade autárquica para o planejamento e a execução das funções públicas de interesse comum da RMSP.	
	Decreto 57.349, de 20/09/2011	Designa a EMPLASA para exercer, em caráter temporário, as funções da Secretaria Executiva do CDRMSP, nos termos do disposto no inciso II do artigo 4º das Disposições Transitórias, da Lei Complementar nº 1.139/2011, assumindo, assim, as funções de Agência de Desenvolvimento da RMSP.	
	Decreto 56.887, de 30/03/2011	Institui o Sistema Estadual de Desenvolvimento Metropolitano	

continua

continua

Ano	Instrumento legal	Objeto	Planos e legislações
2013	Decreto nº 59.094, de 16/04/2013	Institui o Fundo de Desenvolvimento da RMSP , transferindo-lhe as atividades do FUMEFI.	
	Decreto 59.866, de 02/12/2013	Desativa a Secretaria de Desenvolvimento Metropolitano, transfere para a Casa Civil, o CDRMSP, EMPLASA, Fundo de Desenvolvimento da RMSP, FUMEFI, e cria a Subsecretaria de Desenvolvimento Metropolitano , subordinada à Casa Civil.	
2014	Decreto 15.331, de 27/02/2014	Autoriza o Poder Executivo a extinguir a Secretaria de Desenvolvimento Metropolitano.	
			PAM – Plano de Ação da Macrometrópole Paulista 2013/2014

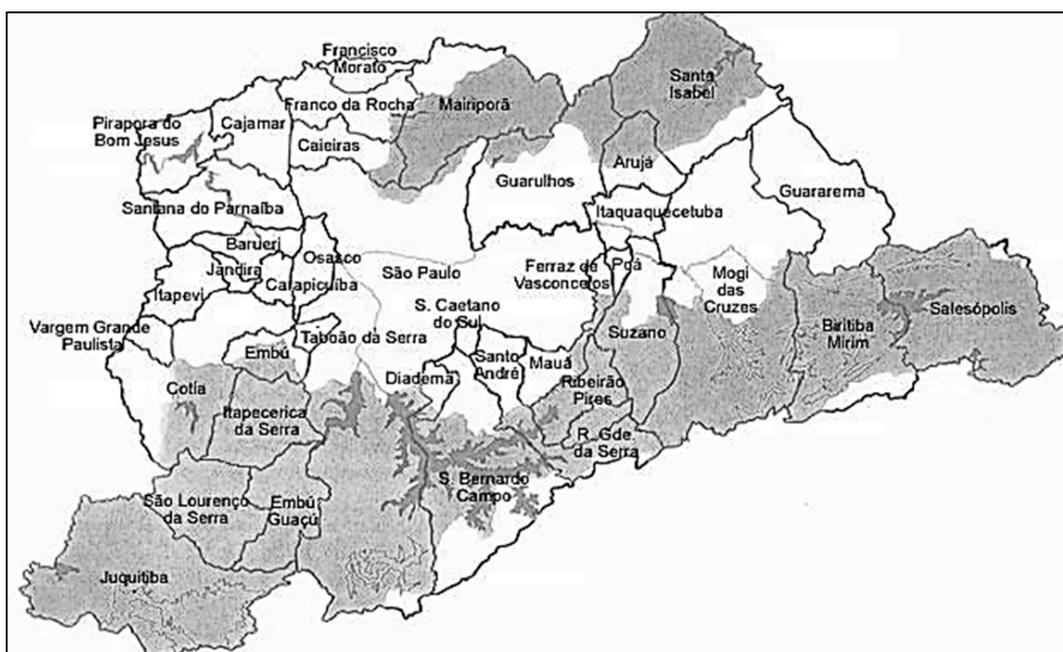
Fonte: Execução do autor a partir das legislações e documentos pesquisados

3. Legislações metropolitanas da década de 1970

Em consonância com as diretrizes do PMDI-I, o Governo do Estado promulgou a lei 898, de 18 de dezembro de 1975 e a lei 1.172, de 17 de novembro de 1976, que tratam da proteção dos mananciais da RMSP e a lei 1.817, de 27 de outubro de 1978, que disciplina o zoneamento industrial desta região.

A legislação metropolitana de proteção dos mananciais partiu da premissa de proteger as funções hídricas das bacias por meio do controle do uso e da ocupação do solo de cerca de 53% do território da RMSP.

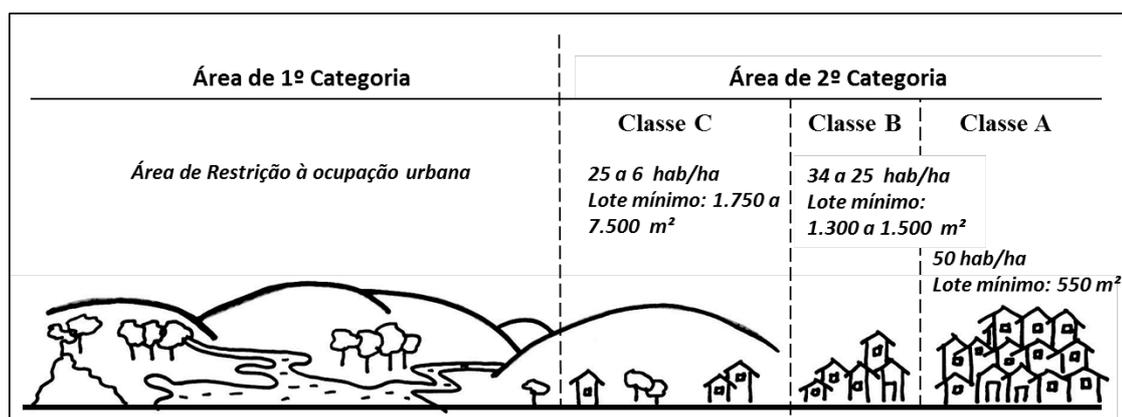
Áreas de proteção aos mananciais de interesse metropolitano (delimitadas pela Lei 1.172/76)



Fonte: DEPRN / DUSM - Equipe Técnica de Mogi das Cruzes, disponível em: <<http://www.fundacaofia.com.br/gdusm/apm.htm>> [Acessado em 19/11/14]

Visando orientar a ocupação das áreas protegidas, esta legislação definiu áreas de primeira categoria, que correspondia às áreas de maior restrição à ocupação, e as áreas de segunda categoria as quais foram classificadas em classe A, B e C, segundo grau de restrição à ocupação.

Corte esquemático das áreas de Proteção dos mananciais segundo restrição de ocupação



Construção própria a partir de ilustração elaborada pela EMPLASA (1984, p.23)

Em pouco tempo ficou evidente que essa legislação, apenas, não era suficiente para evitar a ocupação das áreas protegidas de forma incompatível com a sua função ambiental, como a ocupação por assentamentos habitacionais precários que geravam, por sua vez, pressões por outros usos como deflagravam processos contínuos de degradação ambiental e urbana.

No final da década de 1990, as áreas de proteção dos mananciais, especialmente aquelas das Bacias Hidrográficas Billings e Guarapiranga, caracterizavam-se como locais exemplares de exclusão sócio territorial e de carências múltiplas.

Embora seja possível identificar problemas técnicos na legislação metropolitana de proteção dos mananciais, entre os quais o estabelecimento de um cenário estático e único para o conjunto das áreas protegidas, desconsiderando suas especificidades ambientais e locais, não se pode ignorar os aspectos relacionados à gestão territorial em escala regional/metropolitana, que foi inócuo.

Em 1997, conforme estabelece a Lei Estadual 9.866, a gestão das áreas de proteção dos mananciais de interesse regional, inclusive aquelas sob a égide da legislação metropolitana, passou a se vincular ao Sistema Integrado de Gerenciamento de Recursos Hídricos (SIGRH), instituído pela Lei Estadual 7663, de 30 de dezembro de 1991. Esta mudança, contudo, não superou os problemas de integração de políticas e de ações de controle do uso e ocupação do solo das áreas protegidas.

Quanto ao zoneamento industrial estabelecido para a RMSP pela lei 1.817/78, entre os seus objetivos estava o estímulo à descentralização de estabelecimentos industriais que não fossem de especialização ou de vocação metropolitana para outras regiões. Observa-se, porém, que o processo de descentralização industrial da RMSP para outras regiões já estava em curso mesmo antes da promulgação desta lei, conforme dados apresentados por Diniz (Diniz, 1993 citado em Diniz e Diniz, 2006, p.1):

“Entre 1975 e 1980 a participação da RMSP no PIB nacional caiu de 25% para 23%. Esse desempenho foi fortemente influenciado pelo menor crescimento relativo da indústria de transformação, como indica a queda da participação da RMSP na produção industrial do país, que caiu de 44% para 34%, na década de 1970, coerentemente com o processo de reversão da polarização industrial.”

Outro objetivo desta lei era o de promover a compatibilização do desenvolvimento industrial com a preservação do meio ambiente, porém estudo realizado pela EMPLASA (1985a) apontava que 25% das zonas de uso predominantemente industrial (ZUPIs), definidas pela legislação estadual, estavam localizadas em áreas com restrições ao uso urbano, segundo diretrizes metropolitanas de uso e ocupação do solo.

4. Planos de desenvolvimento Integrado para a RMSP

Após o PMDI-I, elaborado em 1970, somente em 1982 se configura um novo plano, o PMDI-II que estabelece diretrizes para o desenvolvimento da RMSP até o ano de 1990.

Esse Plano, diferentemente do anterior, parte de uma visão menos otimista com relação ao crescimento da RMSP, que a partir da década de 1970 começa a perder a primazia de centro econômico nacional. Além disso, vivia-se em um contexto de crise e de recessão econômica que atingia principalmente os setores urbanos da economia, com impactos diretos à população de mais baixa renda e com reflexos na degradação urbana e ambiental da RMSP.

Outro aspecto a ressaltar é que a partir da década de 1980 o impacto do desenvolvimento técnico e científico na produção do espaço e na movimentação do capital, concretiza-se, entre outros, na generalização das redes bancárias, na expansão do capitalismo no campo e em cidades menores, distantes dos grandes centros, aportando novos rumos para o crescimento e papel das metrópoles. Nesse sentido, a polarização da economia em torno de grandes aglomerados urbanos não se concebe mais como uma necessidade técnica para a expansão capitalista, sendo insustentável a premissa de crescimento contínuo da RMSP e de seu conseqüente transbordamento para regiões vizinhas (Denizo, 1987).

Reforça-se, nesse momento, a discussão sobre o papel da RMSP em novo contexto econômico. Se de um lado a RMSP perde importância relativa como centro industrial do país, especialmente a partir da década de 1980, esta região, especialmente o Município de São Paulo, amplia sua posição na concentração dos serviços modernos e no comando das atividades empresariais, financeiras e gerenciais, o que se reforça nas décadas posteriores (Diniz, 2006).

Destaca-se que o PMDI-II enfatiza as múltiplas funções do território metropolitano e a necessidade de rompimento com os processos de conflito entre a proteção ambiental e o desenvolvimento urbano metropolitano. Do ponto de vista da estrutura urbana metropolitana, o PMDI – II mantém premissas similares ao PMDI –I.

Podemos caracterizar os PMDI-I e II como planos globais que estabeleceram diretrizes gerais para o desenvolvimento da RMSP, buscando integrar o planejamento físico com o planejamento econômico e social. Partiram de diagnósticos e cenários, seguindo para proposições de diretrizes gerais que, supostamente, estender-se-iam ao planejamento setorial e posteriormente aos programas, também supostamente articulados e integrados com ações em nível local, intermunicipal e metropolitano.

Se de um lado os diagnósticos buscavam uma compreensão global, total, da RMSP, o que podemos considerar positivo, pode-se dizer que esses planos assumiram uma postura tecnocrática, como se fosse um mero exercício da razão construir cenários e determinar que as políticas setoriais incorporassem as diretrizes gerais metropolitanas, repercutindo, por sua vez, em políticas e ações locais.

Esses planos não se alinhavam com estratégias para sua operacionalização, nem apresentavam, com clareza, os processos de gestão integrada a serem adotados. Na prática esses planos não tiveram papel central para a formulação de políticas setoriais e para a orientação de investimentos públicos na RMSP.

Buscando delinear um novo instrumento para o planejamento da RMSP, como alternativa aos planos globais, que pouca ou nenhuma efetividade demonstraram, a EMPLASA desenvolveu, em 1984, o Plano Metropolitano Básico de Uso e Ocupação do Solo (PLANBUS).

O PLANBUS objetivava se constituir em um meio para o planejamento da RMSP, apresentando diretrizes para o uso e ocupação do solo. A expectativa era a de subsidiar a promoção de políticas metropolitanas e locais que considerassem as características do sítio físico, os equipamentos e serviços existentes, o uso do solo atual e o desejável para cada porção do território da RMSP, de modo a lhe permitir um desenvolvimento socialmente

desejável, economicamente viável e ecologicamente prudente (EMPLASA, 1985b). Cabe ressaltar que as diretrizes do PLANBUS não chegaram a se constituir em referência para a locação de investimentos e para a formulação de políticas.

Em 1993 a EMLASA apresenta um novo Plano Metropolitano para o período de 1993/2010, com diretrizes para seis grupos temáticos: desenvolvimento, política econômica regional, aspectos físico-territoriais, infraestrutura regional, serviços e equipamentos, e aspectos institucionais. Este Plano adota a opção de não preestabelecer estratégias de implementação das diretrizes eleitas, supondo que estas estratégias emergiriam ao longo de um amplo processo de discussão pública (EMPLASA, 1993, p. 208), o que não chegou a ocorrer. Nem a discussão pública das diretrizes, nem a definição de estratégias para sua implementação.

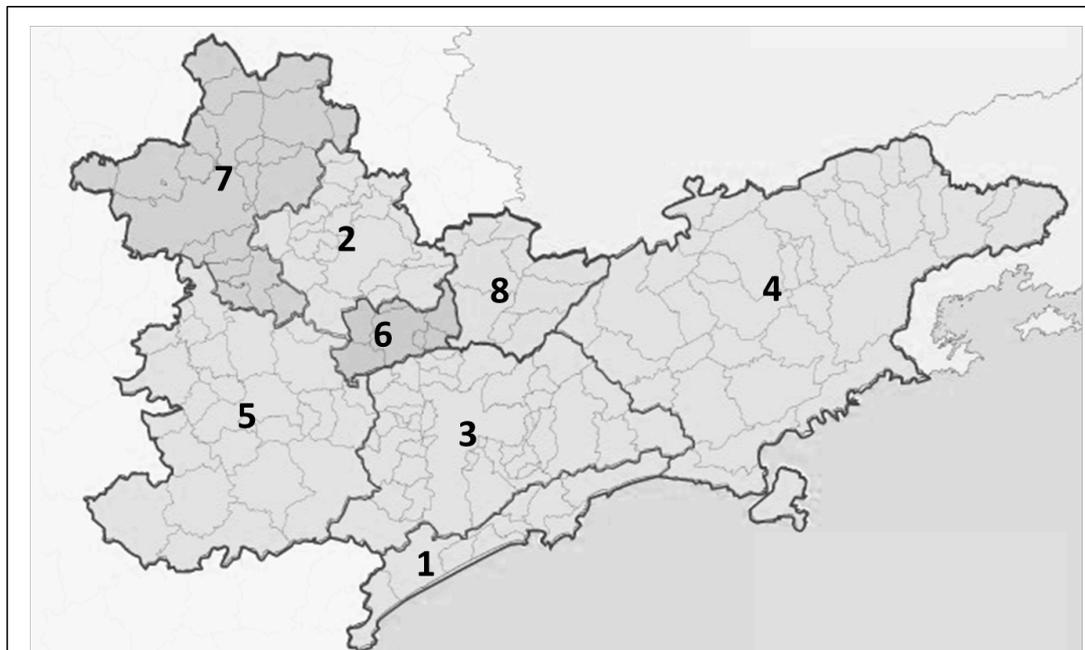
Visando elaborar um instrumento técnico, alternativo a um plano, que permitisse orientar e priorizar ações do poder executivo nas questões de interesse comum metropolitano, partindo de uma visão compartilhada, a EMLASA elaborou, em 2004, a proposta de uma Agenda Metropolitana. Para tanto, realizou um conjunto de encontros com representantes dos municípios da RMSP, de órgãos e entidades estaduais, instituições de ensino e entidades de classe (EMPLASA, 2005). Assim como os instrumentos anteriores, a Agenda Metropolitana também não se transformou em referencial para a formulação de políticas e para a aplicação de investimentos públicos na RMSP.

Em 2014 a EMLASA apresenta o Plano de Ação da Macrometrópole (PAM) para o período de 2013-2040 (EMPLASA, 2014). Considera-se Macrometrópole Paulista (MMP) a região formada por cinco Regiões Metropolitanas e duas Aglomerações Urbanas já institucionalizadas e uma Unidade Regional, compondo uma macrorregião que concentra 74% da população e 83% do Produto Interno Bruto do Estado.

Partindo-se de três eixos estratégicos (Conectividade territorial e competitividade econômica, Coesão territorial e urbanização inclusiva e Governança metropolitana) o PAM aponta projetos e ações estruturantes para a RMSP, considerada no âmbito deste Plano um vetor de desenvolvimento. Esses projetos e ações visam, entre outros, garantir a oferta de água para a região, remover gargalos logísticos e de mobilidade que impactam negativamente na competitividade econômica de toda a MMP, fortalecer novas centralidades, integrar sistemas viários e de transportes, de modo a desconcentrar o centro expandido e, ao mesmo tempo, aumentar a acessibilidade das áreas periféricas (EMPLASA, 2014). Ressalta-se que grande parte dos projetos apontados pelo PAM já constava das programações dos setoriais do Estado, mesmo antes de sua elaboração, ou já estava em andamento, e que, em linhas gerais, as

diretrizes para a estrutura da RMSP apresentadas por este Plano reforçam aquelas expressas no PMDI-I.

Macrometrópole Paulista



- | | |
|--|---|
| 1. RM da Baixada Santista (Lei Complementar 815/1996) | 6. Aglomeração Urbana de Jundiaí (Lei Complementar 1.146/2011) |
| 2. RM de Campinas (Lei Complementar 870/2000) | 7. Aglomeração Urbana de Piracicaba (Lei Complementar 1.178/2012) |
| 3. RM de São Paulo (Lei Complementar 1.139/2011) | 8. Unidade Regional de Bragantina |
| 4. RM do Vale do Paraíba e Litoral Norte (Lei Complementar 1.166/2012) | |
| 5. RM de Sorocaba (Lei Complementar 1.241/2014) | |

Construção própria a partir de imagem disponível em: <<http://www.emplasa.sp.gov.br/emplasa/> [Acessado em 19/11/2011)

Considerações finais

Embora as diretrizes traçadas pelo PMDI-I e II, fizessem parte dos discursos dos planos setoriais do Governo do Estado, as ações efetivadas, em sua maioria, seguiram lógicas do respectivo setor e de interesses corporativos que se impunham, em um dado momento. O caso exemplar é o primeiro traçado da linha do metrô no Município de São Paulo, projetada no sentido norte-sul (Santana-Jabaquara), vetor no qual se concentravam os investimentos econômicos e para onde se deslocava o crescimento imobiliário, embora os planos metropolitanos recomendassem a contenção do crescimento urbano para este vetor.

Uma constante observada para os planos metropolitanos é a falta de estruturas de gestão que lhes possibilitassem caminhos para negociações e para a criação de oportunidades para sua operacionalização. Com relação a este aspecto destacamos:

1. Os planos metropolitanos levantados em nossa pesquisa, que considero de caráter exploratório, caracterizam-se como instrumentos de diretrizes gerais, muitas vezes traduzidas por generalidades, ou obviedades, ou então, limitam-se na sistematização de ações já estabelecidas pelos setoriais as quais seriam, ou serão, efetivadas, com ou sem plano metropolitano;
2. As propostas de transformar esses planos em ações, via de regra, aprofundaram o caráter centralizador e tecnocrático da intervenção pública no espaço urbano metropolitano;
3. Entender que o instrumento de planejamento metropolitano deva apenas compor diagnósticos e recomendações para orientar a atuação pública, como foi o caso do PLANBUS e da Agenda Metropolitana, favoreceu leituras articuladas entre as ações e indicaram possibilidades de racionalizar a aplicação de recursos, porém não contribuiu para o avanço da compreensão e da abordagem do planejamento e da gestão do uso do solo da RMSP;
4. Hoje tem sido recorrente a eleição de eixos estratégicos para orientar a atuação pública, mas ainda como uma oportunidade de racionalizar recursos e promover atuações das políticas setoriais do Estado, visando responder demandas já expressas. Se de um lado a eleição de eixos estratégicos aponta para o aproveitamento de oportunidades para a competitividade econômica, de outro, favorece um tipo de planejamento voltado, sobremaneira, aos interesses mercantis (Arantes, Vainer e Maricato, 2000).

Ressente-se ainda a falta de discussões mais amplas com relação ao caráter, o conteúdo e a missão possível para um plano metropolitano, seu processo de financiamento, bem como os possíveis processos políticos, técnicos e administrativos para conduzir a gestão integrada de políticas em escala regional/metropolitana, no contexto atual. Aponta-se, também, para o desafio da articulação das unidades de desenvolvimento regional (metrópole, aglomerado urbano, microrregião, ou macrometrópole) com outras unidades de planejamento e seus respectivos sistemas de gestão e instrumentos, a exemplo das bacias hidrográficas e unidades de conservação (Denizo, 2005).

Por fim, entende-se que sem aprofundar essas questões e avançar nas práticas de implementação de ações integradas e compartilhadas, não há como supor que um novo plano metropolitano, ou macrometropolitano, possa se constituir em referência técnica, social e política para o exercício concreto de gestão metropolitana e contribuir para a (re)construção de uma nova identidade aos municípios que compõem a RMSP.

Referências bibliográficas

Arantes, O. Carlos Vainer, C. e Maricato (orgs). 2000. A cidade do pensamento único: desmanchando consensos. Petrópolis, Vozes

Brasileiro, A. M. 1981. Política urbana - Quem decide?. In: Pessoa, A. Direito Urbanístico - Uma visão sócio-jurídica. Rio de Janeiro, Livros Técnicos e Científicos, Instituto Brasileiro de Administração Municipal, pp.25-50.

Denizo, V. 1987. Análise da evolução dos conceitos, diretrizes e recomendações formuladas para a Região Metropolitana de São Paulo com base nos principais planos traçados para a região. Texto Preliminar para discussão. [pdf] Disponível em: <<http://200.144.28.155/enerweb/27%2027.02%2099.01/27%2027.02%2099.01.pdf>> São Paulo, EMPLASA [Acessado em 10/01/2011]

_____. 2005. Instrumentos para a gestão ambiental das metrópoles. Cadernos da Extensão, Pro Reitoria de Extensão e Assuntos Comunitários, Pontifícia Universidade Católica, Campinas, nº4, pp.12-15

Diniz, C. C. e Diniz, B. P. C. 2006. A Região Metropolitana de São Paulo: reestruturação, reespecialização e novas funções [pdf] Convênio Comissão econômica para a América Latina e o Caribe/Escritório no Brasil e Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Disponível em: <<http://www.cepal.org/publicaciones/xml/1/27841/lcbrsr178cleliocampolinaebernardopalhares.pdf>> [Acessado em 17/11/2014]

Empresa Metropolitana de Planejamento da Grande São Paulo S.A. 1982. Plano Metropolitano Integrado da Grande São Paulo. São Paulo, EMPLASA

_____. 1984. Região Metropolitana de São Paulo/Proteção aos Mananciais/Legislação/Roteiro para a implantação de Projetos. São Paulo, EMPLASA

_____. 1985a. Subsídios para a revisão da legislação de uso do solo metropolitano. São Paulo, EMPLASA

_____. 1985b. Políticas e Diretrizes para o Ordenamento do Uso e Ocupação do Solo na RMSP- PLANBUS. São Paulo, EMPLASA

_____. 1993. Plano Metropolitano da Grande São Paulo 1993/2010. São Paulo, EMPLASA

_____. 2005. Região Metropolitana de São Paulo - Agenda para o Desenvolvimento, São Paulo, EMPLASA

_____. 2014. Plano de Ação da Macrometrópole Paulista 2013/2040. São Paulo, EMPLASA

Grupo Executivo da Grande São Paulo e al. 1970. Plano Metropolitano de Desenvolvimento Integrado da Grande São Paulo, São Paulo, Secretaria de Economia e Planejamento

Maricato, E. 1996. Metrópole na periferia do capitalismo - desigualdade, ilegalidade e violência. São Paulo, Hucitec.

Melo, M. A. B. C., 1995. Década perdida? Globalização, crise do Estado e metrópoles no Brasil. In: Gonçalves, M. F. (org), 1995. O novo Brasil Urbano – Impasses/Dilimas/Perspectivas. Porto Alegre, Mercado Aberto.

Oliveira, F. 2003. Crítica à razão dualista - O Ornitórrinco. São Paulo, Boitempo Editorial.

Prefeitura de São Paulo. 1968. Plano Urbanístico Básico de São Paulo. São Paulo

Ribeiro, L. C. Q. R. 2004, A metrópole: entre a coesão e a fragmentação, a cooperação e o conflito. In: Ribeiro, L. C. Q. R. (org), 2004. Metrópoles: entre a coesão e a fragmentação, a cooperação e o conflito. São Paulo e Rio de Janeiro, Fundação Perseu Abramo e FASE- Federação de Órgãos para a Assistência Social e Educacional.