

A METRÓPOLE NOS TRILHOS: OS (DES) CAMINHOS DO PLANO DIRETOR ESTRATÉGICO DE SÃO PAULO

Eudes Leopoldo¹

Laboratório de Estudos Regionais em Geografia/Universidade de São Paulo – LERGEO/USP

eudesleopoldo@usp.br

Introdução

São Paulo entra no ano de 2015 com um novo Plano Diretor Estratégico – PDE, cuja justificativa é a própria instrumentalização do espaço via ordenamento territorial esculpido na letra da lei. A difícil transição da letra morta à letra viva conduz à uma aplicação reduzida da norma dirigida na dinâmica concreta de São Paulo, no sentido de ordenar o espaço da metrópole de fato e não apenas de direito. Ou melhor, nos termos do PDE, trata-se do espaço da cidade, visto que há uma redução conceitual no tratamento da ideia (de metrópole à cidade). Sem dúvida, São Paulo é uma cidade, mas uma cidade de segundo nível, isto é, uma metrópole. Tratá-la apenas como cidade não permite traduzi-la como centralidade potencializada, que superou seus limites administrativos, constituindo seu domínio no comando de uma região. Assim, estamos diante de uma dupla redução: uma redução prática e uma redução teórica.

Uma redução prática, na perspectiva de que o objeto pensado e o objeto transformado não coincidem efetivamente, inclusive a relação sujeito-objeto é reduzida. O sujeito acaba sendo os planejadores, o Estado e o mercado, ao invés da sociedade inteira em sua reprodução urbana e metropolitana contraditória. E, ao mesmo tempo, há uma redução teórica, visto que a tradução conceitual da realidade da metrópole e seu processo de metropolização é obstruída por questões de ordem localista (municipal) e pela utilização de definições convencionais e pouco explicativas, isto é, não há um avanço considerável sobre a atualidade das ideias em jogo no texto e contexto da lei.

É na encruzilhada dessa dupla redução² que razoavelmente o Estado executa as iniciativas dispostas na lei e administra as contradições da produção do espaço urbano e

¹ Doutorando em Geografia Humana pela Universidade de São Paulo – USP e Bolsista do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico – CNPq. Orientação: Prof^ª. Dr^ª. Sandra Lencioni.

metropolitano. Desse modo, a discussão apresentada se move na decodificação desses reducionismos atrelados ao PDE.

Apesar do Estatuto da Metrópole³ ter sido aprovado e sancionado no início de 2015 e discutido nos anos anteriores, a lei vigente no momento da aprovação e sanção do PDE de São Paulo em meados de 2014 era o Estatuto da Cidade, que acabou por orientar as competências e instrumentos do desenvolvimento urbano e os dispositivos jurídicos e urbanísticos do PDE de São Paulo, bem como seu universo conceitual. Não podia ser de outra forma, o PDE de São Paulo acaba incorporando a perspectiva adotada pelo Estatuto da Cidade, limitando seu poder de ação, na medida em que São Paulo aparece como municipalidade e não como centralidade metropolitana⁴. Em pleno século XXI, com a consolidação da “época metropolitano-financeira” (LEOPOLDO, 2014a e 2014b), abreviar conceitualmente a potência constitutiva do conceito metrópole para o caso específico de São Paulo é em certo sentido evacuar sua historicidade.

Nessa perspectiva, objetiva-se compreender os alcances e limites do Plano Diretor Estratégico de São Paulo em capturar e orientar o conceito de metropolitano e a potência da metrópole nas diversas escalas metropolitanas. Partimos do ponto de vista de que São Paulo é

² Lefebvre ([1974] 1991, p. 105-106) explica que “redução é um procedimento científico projetado para lidar com a complexidade e o caos das observações brutas. Em um primeiro momento, esse tipo de simplificação é necessário, mas deve ser rapidamente seguido pela restauração gradual do que foi temporariamente retirado para fins de análise. Caso contrário, uma necessidade metodológica pode tornar-se uma servidão e uma operação legítima de redução pode ser transformado no abuso de *reduccionismo*. (...). Eventualmente, o pensamento crítico (onde não é proibido pelos ortodoxos) despertam para o fato de que a redução e reduccionismo sistemático são parte e parcela da prática política. O estado e o poder político procuram tornar-se (e de fato conseguiram tornar-se) redutores de contradições. Nesse sentido, a redução e reduccionismo aparecem como ferramentas ao serviço do estado e do poder: não como ideologias, mas como conhecimento estabelecido; não ao serviço de qualquer estado ou governo específico, mas sim ao serviço do estado e do poder em geral”. [“Reduction is a scientific procedure designed to deal with the complexity and chaos of brute observations. This kind of simplification is necessary at first, but it must be quickly followed by the gradual restoration of what has thus been temporarily set aside for the sake of analysis. Otherwise a methodological necessity may become a servitude, and the legitimate operation of reduction may be transformed into the abuse of *reduccionism*. (...). Eventually, critical thought (where it is not proscribed by the orthodox) wakes up to the fact that systematic reduction and reductionism are part and parcel of a political practice. The state and political power seek to become, and indeed succeed in becoming, reducers of contradictions. In this sense reduction and reductionism appear as tools in the service of the state and of power: not as ideologies but as established knowledge; and not in the service of any specific state or government, but rather in the service of the state and power in general”]. No caso específico do PDE de São Paulo, o reduccionismo do modelo urbanístico está ao serviço do estado e poder específico e simultaneamente ao serviço do estado e poder em geral. O reduccionismo sistemático busca enquadrar a metrópole para ampliar racionalmente os lucros dos capitais locais e mundiais, bem como as receitas do estado ao nível municipal.

³ O Estatuto da Metrópole, instituído pelo poder executivo brasileiro, constitui um novo universo institucional que trata da problemática metropolitana, trabalhando com concepções como as regiões metropolitanas e as metrópoles, que vão para além da urbanização e das cidades. Bem como, há uma “vontade política” para o estabelecimento de práticas de gestão no nível dessas totalidades metropolitanas como a “estrutura de governança interfederativa” e o “plano de desenvolvimento urbano integrado”. O estado e o poder acordam para a compreensão de que as regiões metropolitanas são, na verdade, “regiões de planejamento [integrado], onde, todavia, o que é feito não atende à problemática geral da área, limitando-se a aspectos setoriais” (SANTOS, 1993, p. 76).

⁴ O Estatuto da Cidade, sancionado em 2001, atribui diretamente aos municípios o conjunto das competências na instituição e execução dos dispositivos de desenvolvimento urbano. Sem dúvida, a existência de um instrumento institucional como o Estatuto da Cidade foi extremamente salutar para o enfrentamento dos problemas urbanos na virada do século, mas suas possibilidades são limitadas no que tange à problemática metropolitana.

a centralidade decisiva e estruturante do espaço metropolitano que se constitui em seus três níveis: local (Região Metropolitana de São Paulo), regional (macrometrópole paulista) e nacional (megalópole brasileira em constituição). O metropolitano se projeta e se realiza como um momento novo e virtual, cuja primazia habita e nasce na nova lógica de produção do espaço: o processo de metropolização da sociedade, inteiramente vinculado à financeirização da economia política. Trata-se da época metropolitano-financeira em gênese.

Desse modo, torna-se imperativo situar São Paulo na época metropolitano-financeira, movimento analítico que se constitui no primeiro momento da exposição, consubstanciado em pesquisas bibliográficas. No segundo momento, explicitamos as reduções necessárias e os reducionismos com relação à redescoberta do metropolitano e da potência da metrópole no texto e contexto do PDE de São Paulo.

São Paulo na época metropolitano-financeira

O “gigantismo” da metrópole de São Paulo em suas diversas dimensões já foi iluminado por inúmeros pesquisadores, artistas e políticos com olhares fragmentados e visões de conjunto, buscando compreendê-la em sua totalidade e em relação com outras escalas de análise. Na bibliografia nacional, as referências diretas e indiretas à São Paulo são constantes. Na literatura internacional, por seus impressionantes números e suas complexas espacialidades, São Paulo frequentemente também aparece em obras e produtos científicos, artísticos e políticos ao redor do mundo.

Desse modo, são incalculáveis as representações feitas dessa metrópole que assusta, em um primeiro momento, por sua expressiva desigualdade econômica e incisiva segregação espacial, mas que, em um segundo momento, permite o encontro com a globalidade e com a esperança cifrada nos lugares próximos e distantes do seu centro de gravidade. São Paulo foi o centro da transição econômica gradual do território brasileiro no final do século XIX até meados do seguinte. Houve a passagem de uma economia agrário-comercial (fundada no complexo cafeeiro tipo exportação) para uma economia urbano-industrial (erigida inicialmente com uma produção industrial incipiente baseada na economia agrário-comercial, posteriormente diversificada com a produção de bens de capital)⁵.

⁵ Sobre a periodização da sociabilidade capitalista moderna em três momentos: época agrário-comercial (economia agrário-comercial); época urbano-industrial (economia urbano-industrial); época metropolitano-financeira (economia metropolitano-financeira), ver: Leopoldo (2014a; 2014b). Cabe salientar que o território brasileiro foi incorporado desigualmente no plano

Na perspectiva regional, São Paulo é o núcleo dinâmico que suplanta a lógica dos arquipélagos regionais nesse processo de transição, constituindo gradativamente uma integração nacional dos mercados e das forças produtivas (FURTADO, [1959] 1970; CANO e GUIMARÃES NETO, 1986; DINIZ, 2000). Em São Paulo, criavam-se as condições para uma acumulação capitalista concentrada e potencializada, baseada numa crescente industrialização e circulação moderna, mas que de início foi fundamentalmente vinculada à economia cafeeira⁶. Conforme Cano e Guimarães Neto (1986, p. 175), “com a expansão do café a partir da década de 1870, durante a qual é introduzida a ferrovia, que promovia desbravamento de terras virgens, e a máquina de beneficiamento do café, reduzindo drasticamente custos de transporte e de produção”, São Paulo passa a ampliar suas margens de lucro do café, “aumentando seu potencial de acumulação”. Assim, as novas “condições gerais de produção” permitiram um salto nos processos de urbanização e industrialização.

De acordo com Monbeig ([1953] 2004, p. 59), o dia de inauguração dos bondes elétricos no início do século XX pode ser considerado “o ponto de partida da fase contemporânea da evolução urbana de São Paulo, da sua fase de florescimento como metrópole”, para além de uma mera “urbe dos fazendeiros de café”. As instalações elétricas e a industrialização complexificaram a reprodução das relações sociais de produção em São Paulo, acirrando as condições e possibilidades da economia urbano-industrial na periferia do capitalismo. A questão geopolítica também é importante para compreender esse momento, pois o Brasil tornou-se um país “muito atraente para os países que disputavam a ‘partilha do mundo’ já sob a pressão do desenvolvimento do capitalismo industrial” (FERNANDES, 1976, p. 232). Assim, as estratégias e investimentos estrangeiros, bem como as migrações

mundial. Enquanto que nos países avançados a economia urbano-industrial estava em franco desenvolvimento, no Brasil e outros países pobres e em desenvolvimento, ainda se vivia a economia agrário-comercial, como uma simultaneidade necessária à acumulação do capital internacional. Ressalte-se que na segunda metade do século XIX a economia agrário-comercial dava as cartas no território brasileiro, mas no plano mundial vivia-se o esplendor da época urbano-industrial, portanto o Brasil nesse período estava na época urbano-industrial, apesar de estar sob a égide interna da economia agrário-comercial. Isto é, globalmente, o Brasil servia à acumulação da época urbano-industrial via exportação de produtos agrícolas. Assim, uma mesma época permite a coexistência de diferentes economias, mas uma época constituída por uma economia menos desenvolvida do que outra mais atualizada perde sua razão de ser. Desse modo, o Brasil ainda estava na economia agrário-comercial, mas a época agrário-comercial tinha ficado para trás. Sobre a coexistência de vários padrões de desenvolvimento capitalista, inclusive com diferenciações internas à um mesmo padrão, ver Fernandes (1976).

⁶ Destaque-se que a industrialização no Brasil não iniciou-se em São Paulo. Segundo Furtado ([1959] 1970, p. 238), “o processo de industrialização começou no Brasil concomitantemente em quase todas as regiões. Foi no nordeste que se instalaram, após a reforma tributária de 1844, as primeiras manufaturas têxteis modernas e ainda em 1910 o número de operários têxteis dessa região se assemelhava ao de São Paulo. Entretanto, superada a primeira etapa de ensaios, o processo de industrialização tendeu naturalmente a concentrar-se numa região. A etapa decisiva de concentração ocorreu, aparentemente, durante a Primeira Guerra Mundial, época em que teve lugar a primeira fase de aceleração do desenvolvimento industrial”. Portanto, é no Estado de São Paulo que a industrialização concentrada e potencializada se fortalece, mas não podemos afirmar que é nessa região que inicia-se o processo de industrialização.

internacionais desencadeadas pela necessidade de mão-de-obra, intensificaram a economia urbano-industrial em São Paulo.

Na segunda metade do século XX, São Paulo passa por uma segunda transição. Dessa vez, houve certo concerto com a época em emergência no plano mundial. De uma economia urbano-industrial passa-se para uma economia metropolitano-financeira. A metropolização da sociedade “aparece em germe nos anos 1950, mas somente em 1970 surge num nível superior e na escala global, onde o processo de urbanização em si mesmo não explica a totalidade dos processos” (LEOPOLDO, 2014a, p. 86). A financeirização da economia política, que tornou-se hegemônica a partir da criação de uma regulação financeira internacional baseada em órgãos financeiros mundiais (pós-guerra) e, em seguida, da desregulamentação da esfera financeira e da mudança do padrão-ouro para o padrão-dólar (neoliberalismo), aparece historicamente associada à metropolização da sociedade. Também, o país de nascimento de ambos os processos é o mesmo: Estados Unidos. A megalópole Boston-Washington, cuja centralidade é a Região Metropolitana de Nova York, é a sede da difusão dos conteúdos metropolitanos e da propagação dos novos negócios financeiros. O “caráter super-metropolitano” (GOTTMAN, 1957, p. 189) e a “radical transformação das economias metropolitanas” (HARVEY, 1989, p. 185) dessa megalópole, elevada a centro financeiro mundial (no qual o núcleo é Wall Street), determinou ao mundo um novo momento histórico: a época metropolitano-financeira.

São Paulo, o primeiro lugar de chegada das modernizações no território brasileiro desde o início do século XX, foi extremamente atingido pelos novos processos de produção do espaço emanados da economia metropolitano-financeira em desenvolvimento. A metrópole de São Paulo foi o lócus na primeira metade do século XX de intensos investimentos na indústria de bens de capital, sendo a sede de difusão da economia urbano-industrial no território brasileiro. Na segunda metade do século XX, não apenas São Paulo e sua região metropolitana, mas sim o espaço metropolitano de São Paulo em seus três níveis (Região Metropolitana de São Paulo, macrometrópole paulista e megalópole brasileira em constituição) passa a ser a sede de difusão da economia metropolitano-financeira no território brasileiro. Como centro financeiro nacional, região tecnológica concentrada e centralidade da expansão metropolitana, São Paulo passa a operar com mais intensidade na centralização da gestão do capital e propagação dos conteúdos metropolitanos.

Nesse movimento, há um processo desde a década de 1970 de desconcentração industrial, fundada na reestruturação produtiva, do espaço metropolitano de São Paulo para o interior paulista e outras regiões brasileiras, que conta com o apoio e estímulo do estado. Contudo, concordamos com Lencioni (1994, p. 207) que “a metrópole de São Paulo se desconcentra como negação dos mecanismos de concentração e afirma a sua centralidade”. Na mesma direção, Santos (SANTOS, 1993, p. 90) afirma que

A nova divisão do trabalho territorial atinge, também, a própria região concentrada, privilegiando a cidade de São Paulo, a respectiva Região Metropolitana e seu entorno, onde a acumulação de atividades intelectuais ligadas à nova modernidade assegura a possibilidade de criação de numerosas atividades produtivas de ponta, ambos esses fatos garantindo proeminência em relação às demais áreas e lhe atribuindo, por isso mesmo, novas condições de polarização. Atividades modernas presentes em diversos pontos do País necessitam de se apoiar em São Paulo para um número crescente de tarefas. São Paulo fica presente em todo território brasileiro, graças a esses novos nexos, geradores de fluxos de informação indispensáveis ao trabalho produtivo. (...). É desse modo que São Paulo se impõe como metrópole onipresente e, por isso mesmo, e ao mesmo tempo, como metrópole irrecusável para todo o território brasileiro.

Podemos afirmar que São Paulo é virtualmente uma metrópole onipresente no território brasileiro e materialmente uma metrópole onipresente nos três níveis de seu espaço metropolitano. São Paulo e sua região metropolitana (primeiro nível), a metrópole dispersa, representa o centro nervoso da economia metropolitano-financeira brasileira e latino-americana. “Aí reside o coração e a alma de São Paulo com seus múltiplos centros de serviços avançados, de informação, de gestão, de coordenação e de controle do capital que conformam **territórios globalizados**, a exemplo das avenidas Paulista e Berrini” (LENCIONI, 2003, p. 40). Nela estão presentes as sedes de grandes empresas nacionais e internacionais, escritórios centrais de multinacionais e de órgãos governamentais locais e estrangeiros.

No segundo nível, São Paulo se ramifica por uma região mais ampla e engloba outras regiões metropolitanas paulistas. Trata-se da chamada “macrometrópole paulista” que avança de São Paulo em direção às metrópoles das regiões metropolitanas integradas: Campinas, São José dos Campos, Santos e Sorocaba.

A megalópole brasileira em constituição é um processo que integra as duas grandes metrópoles nacionais (São Paulo e Rio de Janeiro). Trata-se do terceiro nível do espaço metropolitano de São Paulo. Os esforços do Estado em ampliar a potência desse espaço metropolitano são notórios com a duplicação, modernização e concessão privada da Rodovia Dutra que liga São Paulo e Rio de Janeiro, o deslocamento da sede do Banco Central

do Brasil de Brasília para o Rio de Janeiro, os estudos para a proposta de licitação do trem-bala ligando as metrópoles: Campinas-São Paulo-Rio de Janeiro. Assim, busca-se continuar a centralização da gestão do espaço metropolitano e do capital financeiro na megalópole brasileira em constituição⁷.

Podemos falar também de um quarto nível do espaço metropolitano, constituído por uma rede metropolitana universal, se levarmos em consideração a crítica de Borja e Castells (2000) à teoria das cidades globais, proposta por Sassen (1996). Destarte, São Paulo estaria enredada num espaço metropolitano difuso e planetário.

O Plano Diretor Estratégico – PDE de São Paulo caminha no mesmo compasso dessa necessidade de incorporação da metrópole na nova ordem metropolitana mundial. Porém, quais os alcances e limites do PDE no que tange a compreensão de São Paulo como uma centralidade metropolitana e um centro financeiro, ao mesmo tempo que considera a potencialização de uma plataforma de projeção da metrópole no âmbito mundial?

A metrópole nos trilhos: a encruzilhada do PDE de São Paulo e o metropolitano

O PDE de São Paulo aponta para o poder do Estado na combinação e execução das estratégias do mercado sob pressão da sociedade civil. Segundo a perspectiva marxiana, o Estado constitui uma abstração concreta com uma base territorial real: um povo real, uma soberania real. Conforme Marx (1983, p. 49), “a abstração do *Estado* como tal só pertence aos tempos modernos, visto que a abstração da vida privada só aparece nestes”, posto que “a abstração do *Estado político* é um produto moderno”⁸. No mundo moderno, seguindo a égide do modo de produção capitalista, o Estado trabalha na execução do planejamento, derivado das concepções e necessidades das classes dominantes. Assim, o planejamento busca ampliar os lucros e rendas das classes proprietárias dos meios de produção.

⁷ Lencioni (2003, p. 37) explana a constituição da megalópole brasileira: “em direção ao Vale do Paraíba, ao longo da Rodovia Presidente Dutra, a paisagem revela uma sucessão de cidades margeadas por estabelecimentos industriais de grande porte. Jacareí, São José dos Campos, Taubaté, Pindamonhangaba e Guaratinguetá, até Volta Redonda. A Serra das Araras interrompe esse contínuo urbano que volta a se adensar logo que ultrapassa seus contrafortes, praticamente conurbando Nilópolis, São João do Meriti, até o Rio de Janeiro e Niterói”. Souza (2003) aponta vários argumentos contrários à possibilidade de se falar de uma megalópole Rio-São Paulo. “Mais consistente, por conseguinte, que o eixo Rio-São Paulo, em matéria de megalópole, seria o eixo formado pelas metrópoles de Campinas, São Paulo e Santos” (SOUZA, 2003, p. 38). Estamos mais próximo da perspectiva de Lencioni (2003, p. 36) do anúncio do “esboço de uma megalópole”, mas estamos convencidos da necessidade de problematizar os limites do conceito para o caso brasileiro dimensionados por Souza (2003) e outros pesquisadores.

⁸ Marx (1983) critica a mistificação do Estado na filosofia hegeliana, apontando os problemas na formulação das ideias como a inversão do sujeito e do predicado, a determinação do conceito a partir de uma ideia genérica, o desenvolvimento do objeto tendo como pressuposto o pensamento. Assim, Marx revela o nível de idealismo implícito-explicito em Hegel, que não ver as contradições concretas do Estado, da família, da sociedade civil e da propriedade privada.

Oliveira (1977, p. 24; 29) diz que “o planejamento no sistema capitalista não é mais que a forma de racionalização da reprodução ampliada do capital” e, desse modo, ele “não é, portanto, a presença de um Estado mediador mas, ao contrário, a presença de um Estado capturado ou não pelas formas mais adiantadas da reprodução do capital para forçar a passagem no rumo de uma homogeneização”. Nesse sentido, o planejamento serve como uma forma de efetivação dos compromissos do Estado com o capital⁹. O planejamento urbano é um momento particular do planejamento em geral do Estado. Ele constitui um modo do Estado operar setorialmente no processo de urbanização.

O planejamento urbano projeta e esboça a cidade concebida e normatiza as condições de sua realização. Por sua vez, o plano diretor orienta o planejamento urbano. O plano diretor é um instrumento jurídico e urbanístico que regula o uso e ocupação da terra urbana e legaliza a reprodução das relações sociais de produção da cidade, no sentido da instrumentalização e programação do desenvolvimento da vida urbana. Nessa perspectiva, sem dúvida, o plano diretor está totalmente vinculado com aquilo que Santos (1993) denominou de “urbanização corporativa”, posto que, em última análise, está ao serviço da viabilização das condições quase “ideais” dos negócios e estratégias capitalistas da economia metropolitano-financeira. Contudo, é necessário ressaltar, para o caso de São Paulo, que o plano diretor e demais instrumentos urbanísticos que constituem a legislação urbana é parcial, pois ele move-se na contradição de uma cidade legal e uma cidade ilegal, com espaços fortemente regulados e outros não regulados ou em desacordo com a lei, segundo os estudos de Rolnik (1999). Assim, há lugares com a presença de péssimas situações de infraestrutura, saneamento básico e condições de moradia e lazer que o planejamento urbano e o plano diretor praticamente não abrangem.

Na problemática metropolitana, o cerne da questão não é o planejamento e o plano diretor da cidade nem da aglomeração urbana, mas o planejamento e o plano diretor da metrópole e da região metropolitana. Esse movimento tem como cerne a perspectiva da metrópole desgovernada que necessita de um aparato tecnocrático para orientá-la e normatizá-la. Caso contrário, a reprodução das relações sociais de produção na metrópole perde a coerência necessária, a instrumentalização do espaço entra em risco.

⁹ Oliveira (1977, p. 46) esclarece ainda que “o planejamento num sistema capitalista é sobretudo, (...), *uma forma de reposição transformada dos pressupostos da produção*; isto é, uma forma transformada da mais-valia que se repõe no processo produtivo: a ação do Estado, para ser planejada, deve ocorrer essencialmente *na passagem* entre os resultados do produto e a reposição do ciclo produtivo”.

O PDE de São Paulo emerge nesse contexto, onde impera a lógica neoliberal, alicerçada na economia metropolitano-financeira. Contudo, a participação popular presencial e por plataformas interativas na elaboração do plano diretor permitiu que o estado ouvisse minimamente a sociedade, no sentido de estabelecer elos de comunicação. As chamadas “jornadas de junho” de 2013 ativaram as tensões da socialização da política e da politização da sociedade, potencializando a participação popular e a “vontade política” de escutar o outro do Estado.

Até mesmo no momento da aprovação do PDE de São Paulo pela Câmara Municipal, a participação popular foi decisiva no confronto com os interesses do setor da produção imobiliária. Os manifestantes do Movimento dos Trabalhadores Sem Teto (MTST) foram extremamente ativos na mobilização dos vereadores. A pressão de outros movimentos sociais também teve importante papel na luta pela instituição do plano diretor. Alguns intelectuais participaram de debates com lideranças políticas e estudantes, no sentido de defesa do direito à cidade.

Nesse compasso de luta pela elaboração e aprovação pelo poder legislativo, parece que São Paulo resolve-se por si mesma. A compreensão implícita de São Paulo como metrópole no plano diretor é diminuta. Há uma redução de São Paulo como cidade (município), instigada pelo Estatuto da Cidade: a lei em vigor que aponta diretrizes aos planos diretores. Em nenhum momento São Paulo é mencionada como metrópole.

Há mais de uma década, Santos (1993, p. 75) já exclamava que “a palavra *metrópole* é, todavia, timidamente utilizada no Brasil, quando as novas realidades da mundialização ampliam o processo de sua criação”. O próprio Monbeig ([1953] 2004, p. 105) observava a necessidade de pensar São Paulo para além de seus limites, posto que “as dimensões de São Paulo não podem ser avaliadas ficando-se apenas à sombra de seus arranha-céus e de suas fábricas”, visto que “suas necessidades crescentes têm promovido a expansão dos limites de sua influência”.

Do ponto de vista conceitual, Lencioni (2011, p. 51) elucida uma “mudança completa na estrutura, forma e função da metrópole” e para Pereira (2013, p. 104), “a reestruturação imobiliária aponta para a transição metropolitana como construção de uma totalidade nova, a cidade reconfigurada em metrópole”. Seabra (2009, p. 422) manifesta “a compreensão de que a constituição real e formal da metrópole corresponde ao dilaceramento de formações pretéritas, sejam cidades, bairros ou subúrbios”. Os estudos de Carlos (1994)

Damiani (2009) e Alfredo (2003) sobre, respectivamente, a relação entre metrópole e constituição da sociedade urbana; o processo de urbanização crítica a partir da metrópole de São Paulo; e a identidade contraditória entre metrópole e cidade fornecem subsídios para a perspectiva de que há uma redução conceitual no PDE de São Paulo: de metrópole à cidade.

No tocante aos três níveis do espaço metropolitano de São Paulo, apenas o primeiro (a Região Metropolitana de São Paulo – RMSP) é mencionado. No segundo parágrafo do artigo primeiro do capítulo inicial, aponta-se que “o Plano Diretor deve se articular com o planejamento metropolitano e com os planos dos demais municípios da Região Metropolitana”. Ao longo do texto, algumas diretrizes concretas fazem referência a necessidade de articulação de fragmentos de São Paulo com a RMSP como na política ambiental; política de desenvolvimento econômico sustentável (em especial, quando trata dos polos estratégicos de desenvolvimento econômico); política e sistema de mobilidade (com destaque no Plano Municipal de Mobilidade Urbana e sistema viário); desenvolvimento social e sistema de equipamentos urbanos e sociais; política de habitação social e planos regionais das subprefeituras no Sistema de Planejamento.

A composição dos membros do Conselho Municipal de Política Urbana (CMPU) evidencia certa necessidade de diálogo com sujeitos que operam nos outros municípios do primeiro nível do espaço metropolitano de São Paulo, bem como órgãos estaduais que tratam da questão metropolitana. No artigo 327, parágrafo segundo, determina-se que “terão assento com direito a voz no Conselho 4 (quatro) representantes de órgãos estaduais com atuação metropolitana, além de 1 (um) representante de cada consórcio de municípios integrantes da região metropolitana”. Assim, os representantes de “órgãos estaduais com atuação metropolitana” têm a possibilidade de apontar, segundo o texto da lei escrita, para a problemática metropolitana no segundo nível do espaço metropolitano de São Paulo (a macrometrópole paulista), no momento da formulação e execução da Política Municipal de Desenvolvimento Urbano, aproximando a integração das políticas públicas no espaço metropolitano. Mas, dificilmente será constituído um olhar para o terceiro nível do espaço metropolitano de São Paulo (a megalópole brasileira em constituição) por esses mesmos sujeitos políticos.

No CMPU, o espaço metropolitano de São Paulo em seus três níveis regionais é reduzido aos interesses dos poucos sujeitos políticos titulares e suplentes presentes no conselho, apesar dos desdobramentos de políticas públicas em execução na metrópole

repercutirem intensamente na RMSP, macrometrópole paulista e megalópole brasileira em constituição. Desse modo, politicamente, há um reducionismo no que tange ao poder político dos sujeitos fora dos limites territoriais da metrópole; contudo, anuncia-se a possibilidade de certa mediação metropolitana na esfera político-institucional da metrópole.

Especialmente, busca-se vincular uma região da metrópole consciente ou inconscientemente ao espaço metropolitano de São Paulo (local, regional e nacional). Trata-se da Macroárea de Estruturação Metropolitana que compõe a Macrozona de Estruturação e Qualificação Urbana. Segundo o artigo 11 e seu parágrafo único,

Art. 11. A Macroárea de Estruturação Metropolitana abrange áreas das planícies fluviais dos rios Tietê, Pinheiros e Tamanduateí, com a articulação com o Centro e prolongamento junto às avenidas Jacu-Pêssego, Cupecê e Raimundo Pereira de Magalhães e das rodovias Anhanguera e Fernão Dias e caracteriza-se pela existência de vias estruturais, sistema ferroviário e rodovias que articulam diferentes municípios e polos de empregos da Região Metropolitana de São Paulo, onde se verificam processos de transformação econômica e de padrões de uso e ocupação do solo, com a necessidade de equilíbrio na relação entre emprego e moradia.

Parágrafo Único. As porções do território que integram a Macroárea de Estruturação Metropolitana passam por processos de mudanças nos padrões de uso e ocupação e conversão econômica, com concentração de oportunidades de trabalho e emprego geradas pela existência de legados industriais herdados do passado, novas atividades produtivas, polos de atividades terciárias, grandes vias estruturais e infraestruturas que fazem parte dos sistemas de transporte coletivo de massa.

Há uma redescoberta do metropolitano na metrópole. Um núcleo metropolitano (a Macroárea de Estruturação Metropolitana) de interação com os níveis do espaço metropolitano de São Paulo é alçado à região de centralização e homogeneização na racionalização do espaço. Essa região se fragmenta em setores. Uma tríade setorial: Setor Orla Ferroviária e Fluvial; Setor Eixo de Desenvolvimento; Setor Central. O primeiro e o segundo se fragmentam em subsetores, cuja forma arco torna-se representação formal e real da hierarquização da Macroárea de Estruturação Metropolitana. No primeiro setor (Orla Ferroviária e Fluvial), conforma-se a centralidade financeira da metrópole.

Nessa região homogeneizada, fragmentada e hierarquizada, emerge um centro em requalificação, uma possível retomada da “centralidade municipal”¹⁰. As operações urbanas e estratégias capitalistas têm lugar na Macroárea de Estruturação Metropolitana, bem como as possibilidades de habitação de interesse social, regularização de ocupações e requalificação do patrimônio cultural.

¹⁰ A discussão de um espaço homogeneizado, fragmentado e hierarquizado, a partir de Henri Lefebvre, está presente em Lencioni (2003).

Em certo sentido, emprega-se um reducionismo na concepção da Macroárea de Estruturação Metropolitana, no sentido da produção de uma centralidade metropolitana interna à metrópole. Pois, é a metrópole de São Paulo inteira que expressa a centralidade metropolitana, seu fragmento é apenas um momento de sua totalização como centralidade metropolitana na época metropolitano-financeira.

Resultados e Conclusões

O PDE de São Paulo avança em várias frentes sociais, políticas e econômicas. Os reducionismos, comuns a esse tipo de instrumento urbanístico, precisam ser revelados para aproximarmos a letra morta da letra viva no aqui e agora. No que tange aos reducionismos discutidos, observa-se que eles são baseados também na interferência direta do confronto de projetos políticos diferentes nas escalas do espaço metropolitano em jogo¹¹.

Verifica-se que o plano diretor atual desenvolve em nossa época metropolitano-financeira uma aspiração política de requalificar São Paulo como centro metropolitano, que o anterior mencionava como uma função social, a partir da criação da Macroárea de Estruturação Metropolitana.

Aponta-se para a necessidade de uma articulação entre o plano diretor e o planejamento da metrópole *stricto senso* com a combinação integrada de planos diretores e o planejamento metropolitano *lato senso*. Contudo, é imperativo que o plano diretor e o planejamento da metrópole *stricto senso* inscreva suas estratégias e desdobramentos das políticas públicas no espaço metropolitano de São Paulo em seus três níveis, enfocando sua potência desde o início como metrópole, evidenciando assim seu sentido real e virtual dado pela sua implosão-explosão.

Referências Bibliográficas

ALFREDO, Anselmo. Cidade e Metrópole, uma identidade contraditória no processo de urbanização contemporânea. In: CARLOS, Ana; LEMOS, Amália (orgs.). **Dilemas urbanos: novas abordagens sobre a cidade**. São Paulo: Contexto, 2003.

¹¹ Agradecemos a contribuição da Profª Sandra Lencioni na construção desse argumento.

- BORJA, Jordi; CASTELLS, Manuel. El impacto de la globalización sobre la estructura espacial y social de las ciudades. In: BORJA, Jordi; CASTELLS, Manuel. **Local y Global: la gestión de las ciudades en la era de la información**. México: Taurus, 2000.
- CANO, Wilson; GUIMARÃES NETO, Leonardo. A Questão Regional no Brasil: traços gerais de sua evolução histórica. **Revista de Economia Política**, nº 10, 1986.
- DINIZ, Clélio. Impactos Territoriais da Reestruturação Produtiva. In: RIBEIRO, Luiz (org.). **O Futuro das Metrôpoles: desigualdades e governabilidade**. Rio de Janeiro: Revan, FASE, 2000.
- CARLOS, Ana. A natureza do espaço fragmentado. In: SANTOS, Milton; SOUZA, Maria; SILVEIRA, Maria (orgs.). **Território: globalização e fragmentação**. São Paulo: Hucitec/ANPUR, 1994.
- DAMIANI, Amélia. Urbanização Crítica e Produção do Espaço. **Revista Cidades**, Vol. 6, nº 10, 2009.
- FERNANDES, Florestan. **A Revolução Burguesa no Brasil: ensaio de interpretação sociológica**. Rio de Janeiro: Zahar, 1976.
- FURTADO, Celso. **Formação Econômica do Brasil**. [1ª ed., 1959]. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 1970.
- GOTTMANN, Jean. Megalopolis or the Urbanization of the Northeastern Seaboard. **Economic Geography**, Vol. 33, N. 3, 1957.
- HARVEY, David. **The Condition of Postmodernity: an inquiry into the origins of cultural change**. New York: Blackwell, 1990.
- LEFEBVRE, Henri. **The Production of Space**. [1ª ed., 1974]. New York: Blackwell, 1991.
- LENCIONI, Sandra. Reestruturação urbano-industrial no Estado de São Paulo: a região da metrópole desconcentrada. In: SANTOS, Milton; SOUZA, Maria; SILVEIRA, Maria (orgs.). **Território: globalização e fragmentação**. São Paulo: Hucitec/ANPUR, 1994. p. 198-210.
- LENCIONI, Sandra. Referências analíticas para a discussão da metamorfose metropolitana. In: LENCIONI, Sandra; VIDAL-KOPPMANN, Sonia; HIDALGO, Rodrigo; PEREIRA, Paulo (orgs.). **Transformações sócio-territoriais nas metrôpoles de Buenos Aires, São Paulo e Santiago**. São Paulo: FAU/USP, 2011.
- LENCIONI, Sandra. Uma nova determinação do urbano: o desenvolvimento do processo de metropolização do espaço. In: CARLOS, Ana; LEMOS, Amália (orgs.). **Dilemas urbanos: novas abordagens sobre a cidade**. São Paulo: Contexto, 2003.

LEOPOLDO, Eudes. From urbanisation to metropolisation: new concepts and questions open to Urban Geography. In: MIERZEJEWSKA, Lidia; PARYSEK, Jerzy. (orgs.). **Cities in a Complex World: problems, challenges and prospects**. Poznan: Bogucki Wydawnictwo Naukowe, 2014a.

LEOPOLDO, Eudes. A Metropolização como Negócio: conceitos e determinações emergentes do processo de transição da urbanização à metropolização. In: VI CIETA - Congresso Iberoamericano de Estudios Territoriales y Ambientales, 2014, São Paulo. **Anais do VI CIETA - Congresso Iberoamericano de Estudios Territoriales y Ambientales**, São Paulo, 2014b.

MARX, Karl. **Crítica da Filosofia do Direito de Hegel**. Lisboa: Presença, 1983.

MONBEIG, Pierre. O Crescimento da Cidade de São Paulo. [1ª ed., 1953]. In: SZMRECSÁNYI, Tamás (org.). **História Econômica da Cidade de São Paulo**. São Paulo: Ed. Globo, 2004.

PEREIRA, Paulo. Metropolização, reestruturação imobiliária e reconfiguração da cidade de São Paulo. In: FERREIRA, Álvaro et. al. (orgs.). **Metropolização do espaço: gestão territorial e relações urbano-rurais**. Rio de Janeiro: Consequência, 2013.

PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO PAULO. **Plano Diretor Estratégico de São Paulo**. São Paulo, 2014.

ROLNIK, Raquel. Para além da lei: legislação urbanística e cidadania (São Paulo 1886-1936). In: SOUZA, Maria et. al. (orgs.). **Metrópole e globalização**. São Paulo, Cedesp, 1999.

SANTOS, Milton. **A Urbanização Brasileira**. São Paulo: Hucitec, 1993.

SASSEN, Saskia. Whose city is it? globalization and the formation of new claims. **Public Culture**, n. 8, 1996.

SEABRA, Odette. Metropolização: a reprodução do urbano na crise da sociedade do trabalho. **Revista Cidades**, Vol. 6, nº 10, 2009.

SOUZA, Marcelo. **ABC do Desenvolvimento Urbano**. Rio de Janeiro: Bertrand, 2003.