

UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO
FACULDADE DE ARQUITETURA E URBANISMO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM PLANEJAMENTO URBANO E REGIONAL

Monografia Final

Os Impasses da Institucionalização e do Planejamento da Região Metropolitana de São Paulo

AUP 5840 – O Estado e o Mercado na Organização da Produção Capitalista

Aluna: Máira Fernandes - 4933172 – Mestrado

Profº. Dr. Csaba Deák

Profa. Dra. Sueli Schiffer

Profº. Dr Nuno Fonseca

São Paulo

Agosto/2010

Introdução

Diante do contexto do acelerado crescimento das aglomerações urbanas e do fenômeno de metropolização das maiores cidades, observado no Brasil a partir da década de 1950, a institucionalização das Regiões Metropolitanas se constituiu como uma forma de articular políticas específicas para a organização do espaço urbano. Em virtude da excessiva concentração demográfica, do elevado índice de atividade econômica, observa-se o aumento da demanda por serviços urbanos que muitas vezes ultrapassam os limites municipais. E nesse sentido, nota-se que o arranjo institucional municipalista carece de instrumentos para elaborar, viabilizar e implementar a provisão de tais serviços de forma integrada, abrangendo a totalidade da metrópole.

Considerando esse panorama, o objetivo deste trabalho é refletir sobre os impasses da elaboração do planejamento da Região Metropolitana de São Paulo (RMSP) no contexto do quadro político - institucional e analisar a efetividade das Regiões Metropolitanas como mecanismo institucional com a finalidade de integrar políticas públicas responsáveis pelo atendimento de tais demandas de serviços dos grandes aglomerados urbanos brasileiros.

No entanto, percebe-se que a RMSP sofre os efeitos da incapacidade do planejamento integrado e da precariedade e escassez da infraestrutura necessária para o desenvolvimento da dinâmica da metrópole. O poder impeditivo dos possíveis impasses existentes para o funcionamento da gestão metropolitana residem na estrutura imposta pela reprodução da formação social brasileira.

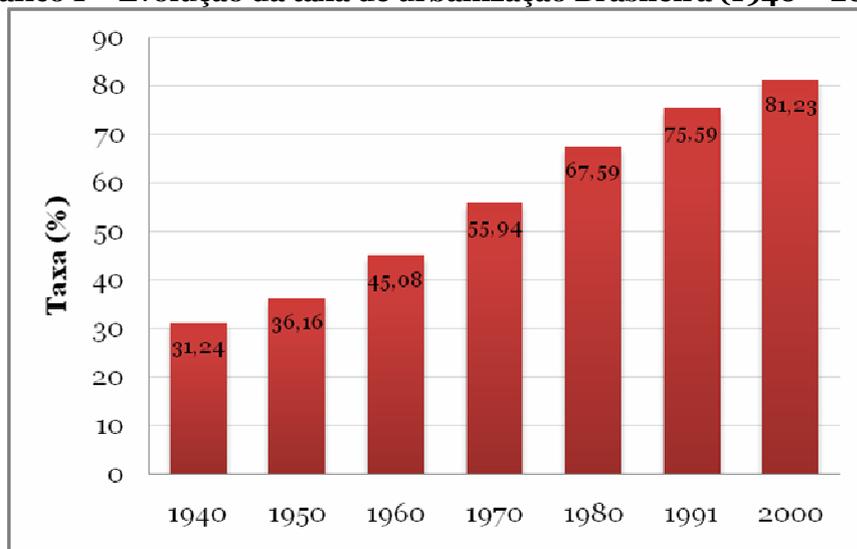
O presente trabalho foi dividido em três seções, onde a primeira recairá sobre a institucionalização do espaço metropolitano e, especificamente, as características da RMSP. Na segunda, serão analisados os principais planos de organização do espaço da RMSP desde a sua criação. E, finalmente, na terceira, será realizada uma análise acerca da racionalidade do planejamento metropolitano.

O espaço metropolitano

Para iniciar o debate acerca a questão metropolitana é necessário destacar o momento em que tais configurações territoriais foram incorporadas e institucionalizadas no Brasil. Legalmente, tal medida se concretizou na década de 1970, através da lei complementar federal nº 14 de 8 de Junho de 1973. Referida lei institucionalizou as regiões metropolitanas de São Paulo, Belo Horizonte, Porto Alegre, Recife, Salvador, Curitiba, Belém e Fortaleza, durante o contexto de acelerado crescimento econômico vivenciado pelo país no período.

A criação das regiões metropolitanas era justificada em razão da existência de um conjunto de assimetrias sociais que se passou a verificar, então, nas grandes cidades. A medida foi uma tentativa em atender a necessidade de se reduzir a desigualdade econômica e promover o desenvolvimento regional equilibrado (SERRANO, 2009), como resposta ao processo de rápido crescimento observado nas aglomerações urbanas em um curto espaço de tempo. O gráfico 1, abaixo, demonstra a evolução da taxa de urbanização brasileira a partir de 1940 e até o ano 2000.

Gráfico 1 – Evolução da taxa de urbanização Brasileira (1940 – 2000)



Fonte: IBGE, Séries Estatísticas e Séries Históricas. Elaboração própria, 2010.

Nesse período a população urbana brasileira, seguindo tendência mundial, ultrapassou a população rural na década 1970, e em 2000 chega a cerca de 138 milhões habitantes, isto é, 4,3 vezes maior do que o período anterior, de acordo com os dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Diante disso, e como amplamente observado na literatura sobre o tema, os problemas derivados dessa acelerada concentração se fizeram sentir principalmente nas capitais mais importantes do Brasil. Especificamente na Região Metropolitana de São Paulo

(RMSP), a população dobrou em um intervalo de 30 anos, entre 1970 e 2000, subindo de 8,1 para 17,9 milhões de habitantes. Atualmente, segundo projeção elaborada pela Fundação SEADE, a população já teria ultrapassado a casa de 20 milhões de habitantes.

A afirmação desse acelerado processo de urbanização se traduz em uma nova complexidade de organização espacial no território nacional. Nesse sentido, a institucionalização das regiões metropolitanas expressa a tentativa em gerir as aglomerações urbanas, considerando o elevado índice de densidade demográfica, significativa conurbação entre os municípios vizinhos e demanda por novas funções, como infraestrutura e serviços públicos de interesse não exclusivamente municipal.

Diversos autores se debruçaram sobre as bases legais e normativas para estabelecer constitucionalmente as regiões metropolitanas. De fato, a expressão foi incorporada na legislação brasileira na carta constitucional de 1967 quando Eurico Rezende Azevedo¹, então senador da república, apresentou a emenda parlamentar justificada nos seguintes termos: “(...) *as regiões metropolitanas formam uma única unidade socioeconômica, com recíprocas interações nos seus serviços urbanos e interurbanos*” (AZEVEDO, 1967 apud SERRANO, 2009, p. 132).

Na mesma direção, o jurista brasileiro Eros Grau entende a Região Metropolitana como

“um conjunto territorial intensamente urbanizado, com marcante densidade demográfica, que constitui um pólo de atividades econômicas, apresentando uma estrutura própria definida por funções privadas e fluxos peculiares, formando, em razão disso, ma mesma comunidade socioeconômica em que as necessidades específicas somente podem ser, de modo satisfatório, atendidas através de funções governamentais coordenada e planejadamente exercidas.” (GRAU, 1975, apud GOUVÊA p. 43).

Diante do contexto acima exposto, e considerando sua centralidade, a RMSP, ao longo do século XX, se constituiu como lócus fundamental no processo de desenvolvimento econômico brasileiro, desempenhando o papel de principal polo dinâmico das atividades produtivas do país. Em seu contexto territorial a diversidade de atividades é bastante significativa, agregando desde sistemas produtivos de base até os mais modernos serviços terciários e de tecnologia da informação.

¹ Foi senador da república (1963 – 1979), vice-líder da ARENA no senado e governador do Estado do Espírito Santo (1979- 1983).

Segundo a EMPLASA², o Produto Interno Bruto (PIB) atingiu, em 2004, algo em torno de US\$ 94,06 bilhões, o que corresponde a cerca de 15,6% do total brasileiro e mais da metade do Estado de São Paulo. Em seu complexo conjunto de atividades que caracteriza seu sistema produtivo, atualmente observa-se um significativo predomínio das atividades dos serviços sobre os outros setores. A tabela 1 abaixo demonstra o percentual do valor adicionado³ do PIB da RMSP.

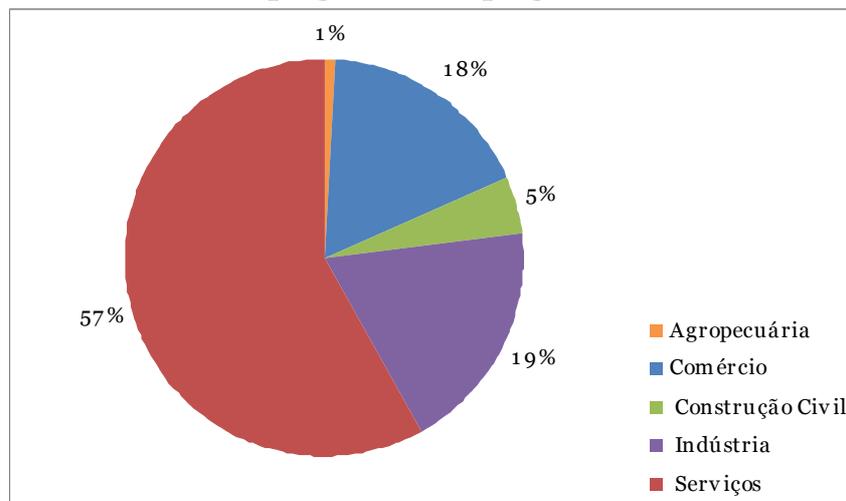
Tabela 1 – Participação dos setores do sistema produtivo da RMSP (1999 – 2007)

Setores (em %)	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Administração Pública	6,73	6,87	7,1	7,79	7,85	7,61	7,17	7,22	7,52
Indústria	28,5	29,4	28,1	27,7	28,6	30,9	28,7	26,6	25,9
Agropecuária	0,05	0,06	0,07	0,11	0,1	0,1	0,07	0,07	0,08
Serviços	71,5	70,5	71,9	72,3	71,3	69	71,3	73,3	74

Fonte: Fundação SEADE. Elaboração própria, 2010.

O gráfico 2 em seguida, corrobora a tabela 1 ao mostrar a distribuição dos empregos formais nos principais setores da atividade econômica da RMSP.

Gráfico 2 - Vínculos Empregatícios (emprego formal) na RMSP – 2008.



Fonte: Fundação SEADE. Elaboração própria, 2010.

A partir dos dados acima, observa-se a importância significativa do setor terciário, composto pela prestação de serviços, atividades comerciais, financeiras, entre outras, e, em menor escala, o setor industrial, que desde 2005⁴ vem reduzindo a sua participação no PIB da

² Empresa Paulista de Planejamento S.A.

³ Segundo a Fundação SEADE, o valor adicionado do setor é o valor que a atividade agrega aos bens e serviços consumidos no seu processo produtivo.

⁴ Na realidade, a redução da participação da indústria na RMSP se refere a um processo maior de reversão da polarização e reestruturação industrial desde a década de 1970, conforme Diniz & Diniz (2007).

RMSP. Reforça-se a importância da região que, ao longo das últimas décadas, se caracterizou como centro da economia nacional, concentrando grande parte dos serviços especializados, sedes das principais empresas nacionais e multinacionais, escritórios de prestação de serviços e atividades ligadas ao setor de tecnologia da informação e comunicação presentes no país. Segundo Diniz & Diniz (2007), “apesar da perda de parcela da produção industrial para outras regiões, a RMSP e em especial a cidade de São Paulo manteve e ampliou seu papel como centro financeiro e de negócios” (DINIZ & DINIZ, 2007, p. 37).

No entanto, a concentração de atividades e pessoas originou uma realidade urbana com problemas bastante significativos do ponto de vista de sua organização. Os efeitos da excessiva aglomeração se fizeram sentir em razão da baixa oferta de serviços públicos de qualidade, como observado na precariedade das habitações, no exíguo e ineficiente sistema de transporte público, baixa capilaridade da rede de atendimento hospitalar, entre outros fatores. Contudo, a não possibilidade da organização do espaço metropolitano revela uma das peculiaridades do processo brasileiro de acumulação entravada, pois

“os efeitos do entravamento econômico sempre se fizeram sentir agudamente no âmbito da região metropolitana tanto na organização espacial em si como nas conseqüências para o ambiente urbano e o nível de subsistência dos trabalhadores” (DEÁK & SCHIFFER, 2007, p.16).

Tais peculiaridades se referem à formação social brasileira, marcada pela presença de uma classe dominante super-privilegiada, denominada por sociedade de elite⁵, cujas características fundamentais se mantêm desde suas origens, datadas do período colonial.

Segundo DEÁK,

“a base material dessa sociedade é a reprodução de uma peculiar modalidade de acumulação, em duas partes, uma das quais é reinvestida na expansão da produção (e nesse sentido, é reprodução ampliada, um processo de acumulação), enquanto a outra parte é constantemente drenada e enviada para o exterior – expatriada⁶, sem qualquer tipo de contrapartida, de forma que muito pouco é acumulado. É acumulação, então, mas não de todo o excedente produzido, daí a denominação de acumulação entravada. As características distintivas de tal economia: taxas de juros astronômicas; inexistência de crédito de longo prazo ou moeda estável; desnacionalização da produção, especialmente em áreas-chave da indústria e infra-estrutura precária, seriam vistos em uma sociedade capitalista burguesa, como fraquezas estruturais da economia, quando na verdade são, no Brasil, os principais instrumentos da contínua reprodução do *status quo*” (DEÁK, 1999, p.8).

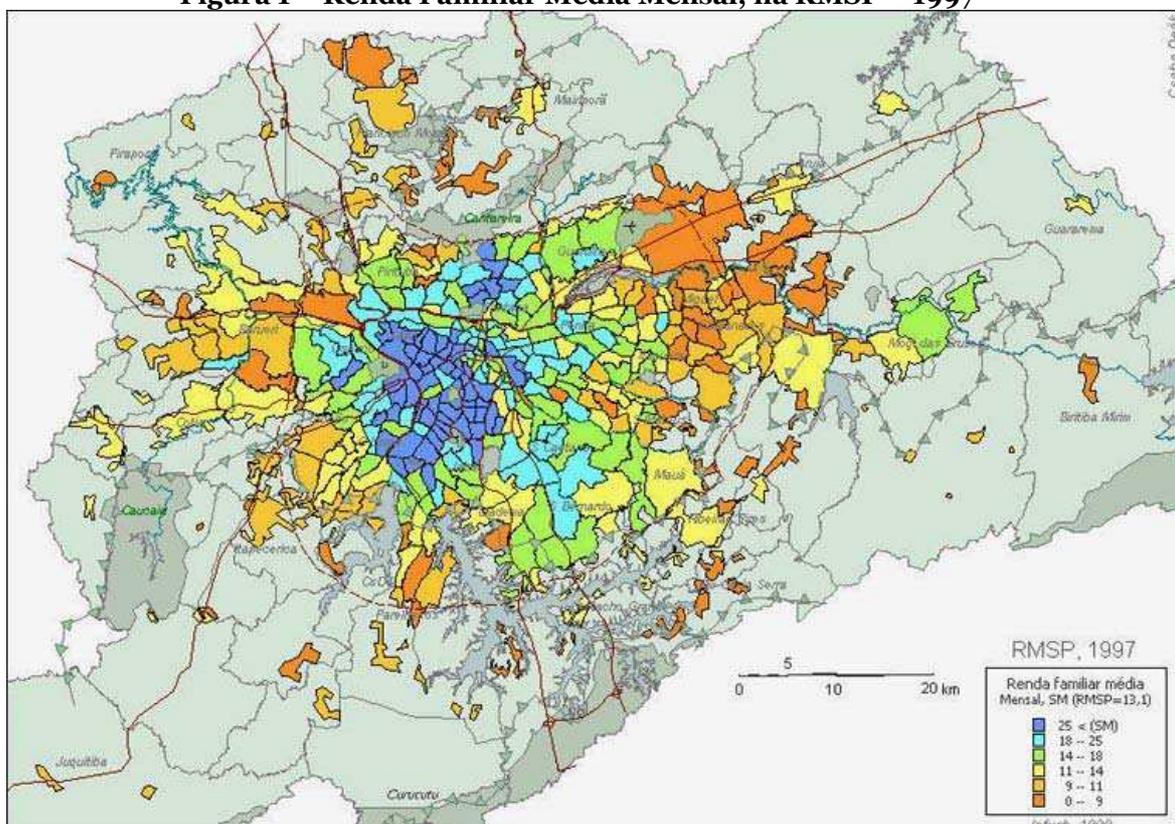
⁵ Distinta da classe burguesa, presente em países desenvolvidos.

⁶ “Sob a forma de pagamento de juros, remessa de lucros, termos desfavoráveis de comércio e crônico déficit em serviços (pagamento de fretes e seguros no comércio exterior)” (DEÁK, 1999, p. 8).

Portanto, a organização espacial da metrópole paulista, tida então, como a metrópole da sociedade de elite, se estrutura como o suporte físico proeminente das forças produtivas em âmbito nacional, e, no entanto, se caracteriza por promover um conjunto de infraestrutura urbana, tais como sistema de transporte público, de saneamento e habitação, cronicamente precários e irregularmente distribuídos, tornando o espaço metropolitano fragmentado e dificultando a melhoria da qualidade da reprodução da força de trabalho (DEÁK & SCHIFFER, 2007).

Em atenção ao processo de elitização de determinados setores da sociedade, e a despeito da dimensão espacial da mancha urbana da RMSP, basicamente os investimentos são canalizados para regiões privilegiadas, tradicionalmente no setor sudoeste (DEÁK & SCHIFFER, 2007). Nesse eixo da metrópole está presente a maior parte das atividades econômicas, dos empregos com melhores salários, da população de alta renda e de indicadores que revelam qualidade ambiental, acessibilidade e circulação, e equipamentos de saúde, educação, cultura e lazer, de maneira adequada. Tal como representado na figura 1, abaixo, e assegurando o uso do espaço melhor equipado pela classe eminentemente mais elitista, é também nessa região que se concentram as famílias com as maiores rendas médias mensais da metrópole.

Figura 1 – Renda Familiar Média Mensal, na RMSP – 1997



Fonte: INFURB, 1999. Elaboração Csaba Deák.

O planejamento urbano da metrópole

A intensidade do crescimento da região que abrange a cidade de São Paulo e suas adjacências remete ao século XIX, quando a acumulação era baseada na atividade cafeeira. A população do município evoluiu de aproximadamente 25 mil habitantes em 1875 para 579 mil em 1920 e, na sequência em 1960 já contava com aproximadamente 4,7 milhões de habitantes (MORI, 1996). Segundo dados da época, a RMSP, já em 1960 concentrava cerca de 32% de toda produção industrial brasileira.

O ritmo de urbanização impresso no território metropolitano de São Paulo, acompanhado do universo demográfico ainda mais expansivo se traduz pela via das primeiras fusões físicas entre os municípios vizinhos urbanizados (MORI, 1996). Flávio Villaça aponta que as primeiras aproximações datam ainda da década de 1930, quando as articulações entre os municípios adquirem um porte de expressão significativa, tornando o planejamento isolado algo sem efetividade (VILLAÇA, 1967 apud MORI, 1996, p. 218).

Desta forma, então, que, pela primeira vez, se desenvolveu um pensamento que articulasse a integração física para além das fronteiras municipais. Ainda que já na década de 1930 houvesse um entendimento sobre a necessidade do desenvolvimento de uma metrópole conectada com as cidades adjacentes, foi somente através do estudo SAGMACS⁷, em 1956, que se elaborou o primeiro plano da idéia da metrópole integrada. Todavia, e obstante ao contínuo crescimento da área da metrópole, nenhuma medida institucional foi implementada no sentido de viabilizar a organização da região.

A questão da gestão metropolitana se insere na agenda da administração pública de fato, a partir da Constituição de 1967, como visto anteriormente. No período entre 1967 e 1973 – conhecido como “milagre brasileiro” – marcado pelo intenso crescimento econômico, com taxas superiores a 7% ao ano, foram criadas as primeiras concepções de planos de ordenação espacial dentro da nova moldura institucional (MORI, 1996). Dentre os mais eminentes tem-se: o Planejamento Urbanístico Básico de São Paulo (PUB) e do Plano Metropolitano de Desenvolvimento Integrado (PMDI), elaborados em 1970.

O PUB, elaborado pela Prefeitura do Município de São Paulo, foi um plano de longo prazo e abrangente com análises integradas e proposições para a estrutura urbana como um

⁷ Sociedade para a Análise Gráfica e Mecanográfica Aplicada aos Complexos Sociais - grupo de trabalho formado por L.J. Lebrecht que desenvolveu o estudo urbanístico da capital.

todo, complementado por planos setoriais de infraestrutura urbana (DEÁK & SCHIFFER, 2007). As proposições foram estruturadas em cinco grandes temas: desenvolvimento urbano, desenvolvimento social, circulação e transportes, serviços urbanos e administração pública.

Para desenvolver o PUB, a prefeitura contratou um consórcio multinacional para realizar um diagnóstico socioeconômico, físico-territorial e administrativo e a partir daí, elaborar um plano de ação que privilegiasse a concentração da alta densidade populacional no centro da cidade representando “4% da área total do município, e os outros 96% restante da cidade, distribuídos em bolsões residenciais de baixa e média densidades, servidos por uma malha viária de 815 km de vias expressas” (NOBRE, 2004, p. 3).

Destaca-se que, a despeito do PUB ter sido idealizado pelo município de São Paulo, os estudos procuravam incorporar a problemática do aglomerado urbano em sua totalidade, dada a necessidade de uma análise integrada. A partir daí, haveria, então, uma compatibilização do esquema estrutural dos estudos da metrópole para a realidade do município de São Paulo.

Paralelamente à elaboração do PUB, foi criado o Conselho de Desenvolvimento da Grande São Paulo – CONDEGRAN, e de seu órgão executivo, o Grupo Executivo da Grande São Paulo – GEGRAN, através do Decreto Estadual nº 47.863 de 29 de março de 1967. Tais órgãos foram responsáveis pelo planejamento metropolitano ao desenvolver o PMDI. Esse plano, obedecendo às mesmas diretrizes do PUB, foi elaborado durante todo o ano de 1968 pelo GEGRAN e, seguindo os estudos preliminares, subregionais e setoriais, estabeleceu para 1980 o ano-meta da concretização de suas proposições. Dentre os principais objetivos traçados pelo plano, e com vistas em aproveitar a onda de crescimento do “milagre brasileiro”, destaca-se a meta em promover a concentração industrial junto ao aumento da renda *per capita* da população metropolitana de São Paulo.

No entanto, diferentemente do PUB, a escala de organização territorial do PMDI preconizava o âmbito metropolitano, através do equacionamento dos problemas externos ao controle das municipalidades, isto é, organizar as atividades que percorrem e se estendem ao conjunto de municípios que se avizinham. De forma prioritária, as temáticas trabalhadas eram as questões dos transportes públicos, do saneamento e do uso do solo.

Em um momento seguinte, em adaptação às diretrizes contidas na lei que institui as Regiões Metropolitanas, o governo do estado de São Paulo, em 1975, cria o Sistema de Planejamento e Administração Metropolitana, composto por conselhos (consultivo e

deliberativo), por um Fundo Metropolitano de Financiamento e Investimento (FUMEFI), pela Empresa Metropolitana de Transportes Urbanos (EMTU) e pela Empresa Metropolitana de Planejamento de Grande São Paulo S.A. (EMPLASA).

Destaca-se que a EMLASA era responsável pela elaboração de planos e projetos e pelo licenciamento de empreendimentos dentro dos parâmetros da lei de proteção aos mananciais e da lei de zoneamento industriais. No entanto, na década de 1990 perdeu parte de suas atribuições originais, se limitando à elaboração e organização do sistema cartográfico da RMSP.

Os dois planos de desenvolvimento elaborados pela EMLASA, quais sejam a revisão do antigo PMDI, em 1981/1982, e o Plano Metropolitano da Grande São Paulo 1994-2010, não foram sequer implementados. Como gestora das funções metropolitanas, sua única atribuição, de fato, foi o exercício do licenciamento de uso do solo nas áreas de proteção ambiental e nas atividades subjacentes à lei de zoneamento industrial. Ainda assim, em razão da carência de estrutura para fiscalização e debilidade de articulação organizacional com as prefeituras municipais, os resultados foram tímidos e não tiveram o alcance esperado (BRAGA, 1999).

Segundo Mori (1996),

“a partir de um certo momento, a EMLASA passou por um processo de esvaziamento sistemático. As contínuas mudanças da estrutura administrativa do estado de São Paulo, e da própria localização, naquela estrutura, do que teoricamente seria órgão de planejamento por excelência da Metrópole aos poucos reduziram o termo ‘metropolitano’ a uma mera referência burocrática, a indefinição das funções das diversas instituições, conselhos e órgãos, a submissão crescente das metas de planejamento aos sucessivos programas de governo, etc.,” (MORI, 1996, p. 250 - 251)

As políticas metropolitanas desse período derivaram mais do contexto expansivo de crescimento acelerado, quando o investimento e o desenvolvimento em infraestruturas se realizaram com maior vigor, do que do quadro político-institucional criado pelo planejamento metropolitano: *“foram as possibilidades daquele momento econômico que deram base para uma concepção abrangente das infraestruturas requeridas pela cidade, e não o quadro legal da moldura metropolitana”* (MORI, 1996, p. 251).

Ainda segundo a autora, esses planos acima citados deveriam se caracterizar em um único conjunto de diretrizes de uso e ocupação do solo metropolitano (MORI, 1996). Entretanto, tal como preconizava a Constituição de 1967, os planos seguiram rigidamente as atribuições

específicas, cada um na sua esfera de governo, prevalecendo, assim, a organização pelo poder municipal desarticulado com políticas de integração regional ou metropolitana.

Outra característica observada de elaboração dos planos é a falta de conexão com as políticas de desenvolvimento econômico integrado tornando-os, assim, instrumentos de correção dos problemas derivados da “expansão desorganizada” das aglomerações urbanas. Quando se institucionalizam as regiões metropolitanas e, então, elaboram-se os primeiros ideais do planejamento integrado, a realidade urbana das principais cidades do país já é composta por inúmeros problemas oriundos da carência da provisão de serviços públicos.

Ademais, a falta de recursos necessários aos planos de investimentos junto aos orçamentos municipais viabiliza a execução parcial das ações, isto é, a descontinuidade das políticas de longo prazo que se traduz na ineficiência dos serviços prestados (BATTAGLIA, 1995).

A Problemática Metropolitana

Através da problemática exposta no item anterior pode-se observar que a institucionalização da RMSP, ao invés de se tornar um instrumento de gestão capaz de integrar as políticas e demandas que ultrapassam o âmbito municipal, acabou se tornando um entrave na organização do espaço. Tal observação pode ser verificada, por exemplo, a partir da rede de transporte público, tão necessária para a ligação centro - periferia (especialmente para as cidades – dormitório) da metrópole. A precariedade de tal serviço expressa a ineficiência dos planos elaborados ou, em última análise, a debilidade de sua implementação.

A criação de um elevado conjunto de normas e prerrogativas, de órgãos, instituições e conselhos com funções ora indefinidas, ora sobrepostas, fez com que o planejamento metropolitano se perdesse no seio do sistema burocrático dentre os diferentes níveis de governo envolvidos em sua condução. A característica federativa brasileira se impõe, portanto, perante as ideias contidas nos planos metropolitanos.

“A atividade de planejamento, tornada desnecessária, foi lentamente particularizada pelas contradições e indefinições de seu próprio suporte institucional, e se emaranhou nas malhas das burocracias superpostas dos quatro níveis de governo envolvidos em sua condução.” (MORI, 1996, p. 251 - 252)

A questão que então se apresenta é a de que as regiões metropolitanas jamais foram institucionalizadas como um ente federativo e, como tal, dotado de autonomia e poder de formular e implementar as políticas urbanas (GOUVÊA, 2009). Não há, dessa forma, a existência “*de algum patamar de organização de governo que possa viabilizar, de maneira planejada, produção e distribuição de bens e serviços públicos no âmbito de todo o território metropolitado*” (GOUVÊA, 2009, p. 48). Como observado, nota-se que as políticas urbanas de interesse metropolitano são de atribuição do governo estadual ou das administrações municipais.

Além dessa questão, coloca-se em evidência a determinação imposta pela Constituição de 1988 que, não obstante, não só confere aos municípios maior autonomia no que tange à formulação das políticas urbanas, como os coloca em igualdade jurídica em relação aos estados e a União, “*transferindo-lhes recursos e poder de decisão sobre os serviços públicos sob sua jurisdição administrativa*” (SCHIFFER, 2006, p.4).

Tal conjunto de normas que institucionalizaria, portanto, a fragmentação da administração do espaço. Ao torná-la, a gestão, cada vez mais localista, localista, se impõe, oficialmente, a impossibilidade da articulação de projetos integrados de desenvolvimento e, para as realidades urbanas, a provisão dos serviços públicos adequados com abrangência mais equilibrada à totalidade de sua extensão territorial.

Nesse sentido, os instrumentos urbanísticos de gestão e planejamento do Estado, hoje, se apresentam de forma a viabilizar apenas parcialmente as atividades específicas da metrópole. A observada ineficiência de tais serviços, a precariedade dos índices de reprodução da força de trabalho, o escasso atendimento básico, a infraestrutura deficitária e os desperdícios de recursos resumem o papel desempenhado pelo Estado no processo de planejamento da cidade.

O nível atual de desenvolvimento da RMSM retira as condições para o desenvolvimento ideal das funções metropolitanas, pois as atividades vinculadas ao pleno desenvolvimento tecnológico preconizam um espaço com variáveis adequadas para sua realização (Mori, 1996)

“(…) a ausência, omissão, ou sabotagem até, do Estado no processo de planejamento da cidade fizeram com que a função apregoada da Metrópole, de pólo de serviços e de tecnologias de ponta, obviamente não encontrasse condições de se realizar. Como já comentado pouco acima, tecnologias de ponta supõem políticas de desenvolvimento tecnológico e industrial. Supõe, por outro lado, um espaço com condições de

infraestrutura e de serviços adequados para sua realização” (MORI, 1996, p. 251)

Todavia, como verificamos na seção anterior, a peculiaridade da formação social brasileira se impõe de forma adequada à reprodução da sociedade de elite e à manutenção do *status quo*, que prevê um espaço organizado com infraestrutura precária e fragmentada, estabelecendo, assim, o menor nível de reprodução das forças produtivas (DEÁK, 1999).

Destaca-se, portanto, que o Estado no Brasil é chamado a assumir o controle das condições de acumulação mantendo os “entraves” necessários para que os interesses da plena acumulação capitalista não se sobreponham aos interesses da manutenção da sociedade de elite (BATTAGLIA, 1995).

Ao Estado cabe, portanto, o papel de garantir certo nível de acumulação, necessário à reprodução ampliada dessa mesma sociedade, e ao mesmo tempo, impedir o desenvolvimento das forças produtivas, fato que poderia colocar em risco a permanência da sua primazia. O Estado intervém, portanto, para exercer sua função definida pela sociedade de elite e sedimentar a estrutura da acumulação entravada (DEÁK,1999).

Considerações Finais

Através da observação do processo histórico de constituição da RMSP nota-se que a organização produtiva imposta em seu território, desde os primórdios da economia cafeeira paulista e, mais tarde, durante o processo de industrialização, criou as condições para que a cidade, e seu entorno, assumisse a hegemonia do desenvolvimento econômico brasileiro. Ou seja, foram as condições impostas pela organização da produção propriamente dita que viabilizaram a metrópole em seu contexto socioeconômico atual.

Neste processo a população se transfere rapidamente do campo às cidades, configurando os aglomerados urbanos *pari passu* aos problemas sociais então derivados. Por fim, delega-se ao Estado a responsabilidade em viabilizar a organização do espaço e, conseqüentemente, implementar as infraestruturas e serviços necessários para a realização da reprodução social, num momento em que a realidade urbana se apresenta já carregada de problemas estruturais.

Entretanto, considerando as particularidades da formação do Estado brasileiro, o que se observa é que a organização plena do espaço tem sido “negada” a partir da racionalidade da reprodução da sociedade de elite, tal como proposto por alguns autores citados nesse trabalho. Dessa forma, a produção do espaço metropolitano se materializa de forma fragmentada, setorizada e privilegiada, canalizando os principais investimentos em parcelas específicas da cidade.

Além disso, após a promulgação da Constituição de 1988, nota-se a maior autonomia dos municípios, privilegiando a escala municipal a respeito da formulação e implementação das políticas urbanas, se afastando do contexto metropolitano. Nesse sentido, e especialmente para as regiões metropolitanas, as possibilidades dos instrumentos urbanísticos de planejamento não refletem a complexidade das relações existentes entre as cidades, na medida em que se observa a existência de planos individualizados e específicos para cada município do contexto metropolitano, como é o caso da questão dos transportes públicos.

Os instrumentos da gestão urbana atual incorporam os princípios neoliberais e os planos, nesse sentido, se tornam mais ideológicos. A ideia de participação popular nas políticas urbanas, por exemplo, é parcialmente realizada e afasta-se das ideias originais. Portanto, hoje, o que se confere é que as ações concretas, através de um conjunto de mecanismos e de normas institucionais requerem a menor participação do Estado, submetendo aos imperativos da iniciativa privada a formulação de tais políticas.

Bibliografia consultada

BATTAGLIA, Luísa. **Cadastrros e registros fundiários: a institucionalização do descontrole sobre o espaço no Brasil**. (Tese de doutoramento). Faculdade de Arquitetura e Urbanismo – Universidade de São Paulo. São Paulo, 1995.

BRAGA, Roberto. **Região e Gestão Metropolitana no Final do Século XX: Uma Análise do Caso Paulista (limitações e avanços)**. Anais do 6º Simpósio Nacional de Geografia Urbana. Presidente Prudente: AGB, 1999.

BRASIL. Lei Complementar Federal nº 14 de 8 de Junho de 1973.

DEÁK, Csaba. “O processo de urbanização no Brasil: falas e façanhas”. *In* DEAK, C. & SCHIFFER, S. (orgs.) **O processo de urbanização no Brasil**. São Paulo: FUPAM/EDUSP, 1999.

DEÁK, Csaba. “Acumulação entravada no Brasil/ E a crise dos anos 80” *In* DEAK, C. & SCHIFFER, S. (orgs.) **O processo de urbanização no Brasil**. São Paulo: FUPAM/EDUSP, 1999.

DEÁK, Csaba & SCHIFFER, Sueli. “São Paulo: The metropolis of an elite society” in SEGBERS, Klaus et alii **The making of global city regions. A comparison of Johannesburg, Mumbai, São Paulo and Shanghai**. Londres: Johns Hopkins, 2007.

DINIZ, Clélio C. & DINZ, Bernardo C. **A Região Metropolitana de São Paulo: reestruturação, re-espacialização e novas funções**. Revista EURE, Vol. XXXIII, nº 98, p. 27 – 43. Chile, 2007.

EMPLASA. **Metrópole em Dados**. 2010.

FUNDAÇÃO SEADE. **Informações dos Municípios Paulistas**. 2010.

GOUVÊA, Ronaldo G. **Diretrizes para a Gestão Metropolitana no Brasil**. Revista EURE, Vol. XXXV, nº 104, p. 47 – 76. Chile, 2009.

IBGE. **Séries Estatísticas e Séries Históricas**. Brasil, 2001.

MORI, Klara Kaiser. **Urbanização e fronteiras**. (Tese de doutoramento). Faculdade de Arquitetura e Urbanismo – Universidade de São Paulo. São Paulo, 1996.

NOBRE, Eduardo A. C. **Novos instrumentos urbanísticos em São Paulo: limites e possibilidades**. 6º Seminário Internacional da LARES. São Paulo: LARES, 2004.

SCHIFFER, Sueli. “São Paulo como pólo dominante do mercado unificado nacional”. *In* DEÁK, C. & SCHIFFER, S. (orgs.) **O processo de urbanização no Brasil**. São Paulo: FUPAM/EDUSP, 1999.

SCHIFFER, Sueli. **Novos Instrumentos de Gestão Urbana: entre as Transformações Socioeconômicas e a Participação de Organizações Sociais**. 52º Congresso Internacional de Americanistas. Sevilha, 2006.

SERRANO, Pedro E. **Região Metropolitana e seu regime constitucional**. São Paulo: Verbatim, 2009.

VILLAÇA, F. “Uma contribuição para a história do planejamento urbano no Brasil”. *In* DEÁK, C. & SCHIFFER, S. (orgs.) **O processo de urbanização no Brasil**. São Paulo: FUPAM/EDUSP, 1999.