



EMTU 10 12 79 ESCALA 1:1000 OBRA 400 FX-01 Nº 004617

BRASIL: URBANIZAÇÃO E FRONTEIRAS

KLARA KAISER MORI



BRASIL: URBANIZAÇÃO E FRONTEIRAS

KLARA KAISER MORI

Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo
Pós-Graduação em Estruturas Ambientais Urbanas – Tese de doutoramento

Professor orientador Dr. Csaba Deák

BRASIL: URBANIZAÇÃO E FRONTEIRAS

Klára Kaiser Mori

São Paulo, dezembro / 1996

(versão digital organizada por Laércio Monteiro e Marcos Kiyoto)

BRASIL: URBANIZAÇÃO E FRONTEIRAS

Klára Kaiser Mori

Resumo

Este trabalho trata da urbanização do Brasil, enquanto processo através do qual a sociedade de elite brasileira assegurou, ao longo da história, as condições espaciais de sua própria reprodução. Seu ponto de partida é que a formação desse espaço só é passível de interpretação se, dentro da moldura do modo de produção capitalista, se considerar também (como forças intervenientes em sua constituição) os requisitos específicos derivados do processo de reprodução da sociedade brasileira de *elite* (como distinta de *burguesa*): ou seja, a dialética da acumulação entravada (como distinta de acumulação desimpedida). O movimento de formação do espaço do mercado no Brasil seria, portanto, o resultado de forças antagônicas, voltadas tanto a favor do alargamento do mercado quanto no sentido do refreamento de sua formação.

A proposição do trabalho é captar a atuação desse antagonismo no processo concreto da urbanização. Ela repousa em dois pressupostos interligados. O primeiro, que a estrutura político-institucional assegura à elite nacional condições privilegiadas seja para uma ação continuada de bloqueio do processo de unificação, seja para os movimentos esparsos de alargamento do mercado, ambos pela necessidade de reprodução da própria sociedade de elite. O segundo, que a produção ideológica sobre os movimentos de transformação do espaço, tem na reflexão sobre o quadro político-institucional um dos principais veículos da sua expressão, e, especificamente, que ideologias espaciais, como *municipalismo*, *regionalismo*, *federalismo*, etc., têm por objetivo a manutenção da fragmentação ou mesmo a reposição das 'fronteiras' internas do espaço nacional.

Esses pressupostos conduziram a análise à estrutura institucional do país, que em seu antagonismo com os movimentos de homogeneização do espaço revela o processo de urbanização.

BRAZIL: URBANIZATION AND FRONTIERS

Klára Kaiser Mori

Abstract

This dissertation deals with urbanization in Brazil, as a process in which Brazilian elite society has secured the spatial conditions of its own re-production. Its starting point is that an interpretation of that process must take into account not only the general frame of the accumulation process of the capitalist mode of production, but also the dialectic of *hindered* accumulation specific to the reproduction of Brazilian *elite* –as opposed to bourgeois– society. The moulding of space for the unified market in Brazil is the result of antagonic forces both towards widening the market and towards hindering the former movement.

The purpose of this study is to capture that antagonism at work in the concrete process of urbanization. It reposes on two main and interlinked assumptions. *First*, that the institutional infrastructure provided conditions for the Brazilian elite both for continued hindering of the process of unification of the market and for isolated movements of widening the same market, always according to the needs of the reproduction of elite society. *Second*, that the bulk of ideology produced about the movements of transformation of space refer to the institutional and political infrastructure and that in particular, the very *raison d'être* of such concepts as *municipalism*, *regionalism* or *federalism*, is the upkeep of fragmentation or even the restoration of internal barriers within national space.

Thus the focus of the analysis was drawn upon the institutional structure of this country which reveals, through its very antagonism with the movements of homogenization of space, the concrete process of urbanization.

Devo agradecimento a muitas pessoas pela realização deste trabalho.

A Senhora Lenir José da Cunha e Castro, pelas publicações do Instituto Geográfico e Cartográfico, gentilmente cedidas.

A João Carlos Scatena, meu chefe de Departamento, e a Anna Maria Galvão Leme, minha coordenadora, pelo espaço que sempre deram para seu desenvolvimento. A todos os meus colegas do Metrô, pelas inúmeras formas de ajuda, e particularmente a Angela Bebbber, pelas noites em claro. Pela mesma razão, a Francisca Souza Lima, da FAU. Obrigada, também, pelo incentivo de todos os colegas do GDPA.

Agradeço a Yvonne por seu apoio e bons conselhos. A Humberto, por sua contínua atenção.

Obrigada, pelo carinho de toda a minha grande família.

Agradeço, por fim, a meu grande amigo e orientador Csaba Deák, pelo aprendizado em que sempre soube converter esta tese.

Dedico a tese à memória dos amigos Luísa e Antônio Battaglia.

São Paulo, dezembro de 1993.

Índice	pág.
Resumo	iii
Abstract	IV
Agradecimentos	V
INTRODUÇÃO	1
. Transformação do espaço	3
. A formação do espaço brasileiro	5
. O objeto da pesquisa	8
. A estrutura do trabalho	10
I - ASPECTOS DA ORGANIZAÇÃO DO ESPAÇO BRASILEIRO	13
1 - A estruturação do espaço na Colônia	15
1.1. Sesmarias, paróquias e vilas	19
1.2. A formação das propriedades	21
1.3. A fundação e propagação dos assentamentos urbanos	25
2 - As funções dos municípios	31
2.1. Os municípios em Portugal e no Brasil Colônia	33
2.2. As transformação do processo de colonização a partir dos meados do século XVII	40
2.3. Os municípios no processo de formação do espaço Brasileiro	53
2.3.1. O poder local no Império	55
2.3..2. A criação de municípios na República	69
3 - A ocupação do território e o processo dos desmembramentos ...	79
II - A UNIFICAÇÃO DO ESPAÇO E A REPOSIÇÃO DAS FRONTEIRAS INTERNAS DO PAÍS	105
4 - O municipalismo	111
5 - O federalismo republicano	121
5.1. Aspectos políticos e ideológicos	124
5.2. Notas sobre a evolução da estrutura tributária	134
6 - A questão da regionalização e o(s) regionalismo(s)	143
7 - Centralização e descentralização	163

III - URBANIZAÇÃO, POLÍTICA URBANA E PLANEJAMENTO	175
8 - A formulação de uma política urbana para o Brasil	179
8.1. As crises de reposição das condições de acumulação	185
8.2. As diretrizes de política urbana formulada em 1.967	192
8.3. As bases teóricas da política	197
9 - A institucionalização do planejamento metropolitano	213
9.1. A 'aglomeração paulista'	216
9.2. Os limites do quadro institucional do planejamento 'integrado'	227
10 - O processo urbano	281
BIBLIOGRAFIA	283

INTRODUÇÃO

- Transformação do Espaço
- A Formação do Espaço Brasileiro
- O Objeto da Pesquisa
- A Estrutura do Trabalho

Transformação do espaço

A apreensão, pelo pensamento, da unidade do geral e do singular se realiza por um deslocamento imaginário entre aqueles dois polos, e é na categoria do *particular* que encontra sua expressão.

O espaço de uma sociedade é constituído pelo movimento de sua transformação, pelo campo de intermediações concretas através das quais cada parcela singular participa do (e determina o) espaço social, e por ele é determinado. E é em seu movimento de transformação que o espaço se revela ao pensamento, que permite captá-lo em sua totalidade e em suas singularidades locais. É dele que deriva a noção da unidade do espaço, espelhada na particularidade de sua constituição.

Unidade porque nas partes e no todo, no ponto de partida e de chegada, é um mesmo princípio de organização que se expressa por seu intermédio, e que o torna coeso e identificável. E *particularidade* porque o que é capaz de identificar e refletir a natureza do espaço — um produto histórico — são precisamente as mediações acima: o conjunto de sucessivas negações e reafirmações, em níveis sempre mais abrangentes que, partindo da diversidade de suas configurações locais, culminam em sua identificação com o espaço de uma formação social. São elas que tornam cada ação individual sobre o espaço um componente, ainda que ínfimo, das forças econômico-sociais que, dentro dos requisitos de um modo de produção, convertem o espaço na base da vida de uma sociedade.

O espectro do processo de transformação do espaço é abrangente, como é abrangente o espectro da própria categoria a que corresponde: o de termo mediador de unidades dialéticas.¹ No modo de produção capitalista os extremos a que remete são, em um sentido, o espaço nacional. No outro, as infinitas parcelas das quais aquela totalidade se compõe, ou através das quais se constitui. Suas balizas são postas pela tendência à generalização da forma-mercadoria, correspondendo, no sentido da maior abrangência, à necessidade de sua unificação — como espaço do mercado — nos contornos do estado nacional. Conforme Csaba Deák em *Rent theory and the price of urban land*, são esses os limites dentro dos quais "o espaço (...) é homogêneo porque as localizações em seu interior são intercambiáveis e, por isto, diversos uns dos outros (...)." ². No sentido do outro extremo, o das configurações singulares de cada fragmento do espaço, o movimento de transformação ainda é gerado pelo mesmo princípio: "Ambas, a homogeneidade e a diferenciação do espaço são incessantemente moldadas pela intervenção do capital e do trabalho." ³

Em um nível de concreção maior, essas mesmas determinações do processo de formação do espaço do capital foram assim expressas por Deák:

¹ "Se observarmos com precisão o movimento dialético do geral ao singular, e vice-versa, devemos perceber que o termo médio (o particular) (...) é, em certo sentido, um verdadeiro campo de intermediação, o espaço de seu movimento real e concreto, que, de acordo com o objeto ou a finalidade do conhecimento, aparece maior ou menor. O aprofundamento do conhecimento pode alargar esse campo de ação, ao introduzir na correlação aspectos dos quais antes não se sabia que têm um papel na relação entre determinada singularidade e determinada generalidade." Lukács (1957), p.93 (T. do A.).

² Deák (1985), p.103 (T. do A.).

³ (*id. ibid.*), p.103 (T. do A.).

"Cada época adiciona (ao espaço) uma transformação, e a base 'natural' é enterrada sempre mais profundamente sob um número sempre crescente de camadas de transformação histórica. Cidade, campo, floresta, lago, flora e fauna se tornam objetos da arqueologia. Ao invés disso, este espaço tem usos do solo. Todas as atividades humanas: finanças, serviços, comércio, residência, indústria, lazer, agricultura e mesmo a natureza (confinada ao jardim zoológico e botânico, à reserva natural ou ao parque nacional) se tornam usos do solo em zonas e distritos apropriados, apoiados por edificações, regulações e serviços apropriados. Isto é o *espaço urbano*, um produto histórico, cada porção do qual sujeito às relações dentro do todo - relações essas que são as próprias relações da produção e da reprodução social capitalista. Espaço urbano é o espaço do mercado unificado na economia de mercado." ⁴

A formação do espaço brasileiro

Ainda que o campo da transformação do espaço no modo de produção capitalista tenha a abrangência acima, sua expressão não corresponde nem às grandes linhas definidoras da estrutura espacial do estado nacional, nem tampouco aos inúmeros pequenos movimentos singulares que nele operam, dia a dia, afeiçoando-o às diversas atividades envolvidas na produção e na reprodução social. Transformação é o elo que interliga todas essas configurações, enquanto elementos submetidos a uma mesma lei de movimento, ou mesmo princípio de organização do espaço, constituindo-o no suporte das forças produtivas que a sociedade mobiliza para sua sobrevivência.

Partindo dessas determinações mais abrangentes do espaço do capital, uma aproximação ao espaço de uma sociedade particular requer a identificação daquelas forças que conduzem à especificidade de seu processo de constituição. O entendimento da constituição do espaço brasileiro — do movimento concreto que o

⁴ Deák (1985), p.105 (T. do A.).

converte no suporte da vida desta formação social — remete à própria história do país e à identificação da base material de sua reprodução.

Dentro dos parâmetros colocados pelo modo de produção capitalista, são as suas necessidades e desígnios, e os antagonismos inerentes a seu processo de reprodução que se manifestam na natureza do espaço que lhe serve de chão. Forças através das quais toda a multiplicidade infinita das formas de sua apropriação e de uso, correspondente à vida e às relações dos indivíduos, dos grupos, das classes sociais — da totalidade social, enfim — se organiza no espaço nacional brasileiro.

Ao falar dos antagonismos que operam à base da reprodução da sociedade brasileira, está-se referindo à *dialética da acumulação entravada*, o processo concreto através do qual a formação social emersa da dominação colonial portuguesa do Brasil perpetuou as condições de sua reprodução. A formulação da categoria, como cerne de uma interpretação histórica da formação do Estado brasileiro, se deve a Deák (1991). Fundamentando-se naquela vertente da historiografia brasileira que, contrariamente às posições 'subdesenvolvimentistas' e 'dependentistas', atribui um peso decisivo às forças internas ao país no bloqueio de seu próprio processo de acumulação⁵, em *Acumulação entravado no Brasil e a crise dos anos 80*, Deák sistematizou e enfeixou aquelas forças opostas a uma acumulação interna desimpedida no que constituiria o traço fundamental de uma formação social específica: a *sociedade de elite*, nascida da própria dialética da colonização.

Partindo da identificação do antagonismo fundamental da relação metrópole/colônia: isto é, do fato de que o desenvolvimento do processo de produção colonial é, simultaneamente, condição *sine qua*

⁵ e que tem nos trabalhos de Viotti e Luz sua expressão mais clara.

non da extração do excedente e fator de seu próprio bloqueio, o autor mostra que devido ao referido antagonismo, a redução sistemática da escala da reprodução local de uma colônia constitui, ao lado, ou como substitutivo, da repressão armada, uma necessidade inerente à manutenção do vínculo colonial. Também, que a continuidade histórica desse processo no Brasil foi assegurada pela conjugação dos interesses da Metrópole portuguesa com aqueles de uma elite dominante colonial que, devido às vantagens que lhe auferiam, como classe, se constituiu em uma força a favor da perpetuação dos traços essenciais daquela organização.

Segundo a interpretação histórica aqui seguida, foi aquela elite de origem colonial que, com a cessação da dominação da metrópole, tomou a frente da condução da vida do país. Estruturada no Estado de elite, sua atuação histórica se marcou, a partir de então, por medidas voltadas a perpetuar as condições materiais de sustentação da estrutura social da qual sempre gozou os privilégios.

Seja, é o próprio Estado de elite do Brasil que, através da conversão dos mecanismos de dominação colonial em seu próprio instrumento, passou a repor internamente as restrições através das quais Portugal historicamente ajustara os ritmos e a escala das transformações econômico-sociais do país a seus próprios desígnios. Tal processo, fundado não mais na extração, pela Metrópole, mas na expatriação sistemática, pelo Estado de elite brasileiro, de parte do excedente social em função do bloqueio da formação do mercado interno, é que Deák identificou como a *dialética da acumulação entravada*. E do qual mostra o horizonte temporal, inerente a seu próprio movimento, por conduzir, ainda que lentamente, à formação do mercado interno; e, dessa forma, ao esgotamento das possibilidades de ampliação do lucro através da simples extensão do processo de assalariamento.

O que confere especificidade à formação do espaço nacional brasileiro surgido com a Independência é, portanto, o princípio que o constitui em suporte da reprodução da sociedade de elite. Como expressão dos próprios antagonismos subjacentes à dialética da acumulação entravada, é esse processo que converte o espaço simultaneamente em fator de sustentação, e de bloqueio, da acumulação. Supondo ao mesmo tempo, ações tendendo a sua crescente unificação, e suas contratendências, refreando, negando, ou anulando aquele movimento.

O objeto da pesquisa

No campo de tensões determinado pela ação das forças acima é que se inserem as indagações deste trabalho. Sua intenção é destacar, entre as intermediações através das quais elas atuam e se confrontam no processo de formação do espaço unificado — o espaço urbano do país — a função de um único elemento: aquele correspondente a suas pretensas subdivisões, ou ‘recortes’ internos.

A caracterização do objeto de trabalho exige a explicitação da hipótese subjacente à pesquisa que lhe serviu de base: a de que a função concreta dos recortes territoriais que, por razões políticas, administrativas, de controle, ou de planejamento, o Estado brasileiro tem efetuado no espaço nacional tem sido mais encoberta que revelada por aquelas funções, ou destinações nominais. Em outras palavras, que elas tenham servido, ao longo do tempo, sobretudo para gerar ou repor ‘fronteiras’ internas ao país, através das quais o movimento de sua unificação pudesse ser continuamente contingenciado, ou mesmo negado. Como exemplificação, segundo essa hipótese a trajetória que, simultaneamente aos avanços do processo de integração do espaço nacional, conduziu do Império unitário primeiramente à Federação republicana, e finalmente à exacerbação do

municipalismo não é um movimento destituído de sentido, ou gratuito, nem é nenhum 'paradoxo'; mas sim uma manifestação da reprodução, pela sociedade brasileira, nas condições cada vez mais limitadas por um mercado nacional em formação, de uma estrutura espacial fragmentada, caracterizada pela justaposição de unidades estanques.

Mas, voltando ao trabalho acima resumido de Deák, da mesma forma, e pela mesma razão que a primazia da expatriação do excedente sobre a acumulação interna tem como horizonte o esgotamento do estágio de acumulação predominantemente extensiva, ao refreamento do processo de unificação do espaço também se sobrepõe, de forma crescente, o imperativo do aprofundamento do nível de sua unificação.

No patamar dessa mudança qualitativa — cerne do impasse político vivido pelo país há década e meia — a política de urbanização a cargo do Estado tem se marcado por uma notável indefinição. Ela é refletida não só por um movimento bifronte, ou titubeante, expressão das contradições entre os princípios que sempre regeram sua atuação dentro da lógica da dialética da acumulação entravada, e as demandas do novo estágio — predominantemente intensivo — de acumulação. Constitui, da mesma forma, expressão dessa indefinição o avanço de uma postura ideológica que, através da diluição ou descaracterização da base espacial de sua atuação, tende a um bloqueio crescente de sua própria participação na formação do espaço.

Dentro desse quadro que o trabalho se propõe a interpretar a função instrumental preenchida pelos recortes internos do espaço brasileiro, como da busca da interposição de barreiras jurídico-formais, políticas, ou ideológicas ao processo de concretização de um espaço unificado, como base da produção e da reprodução social desimpedidas da sociedade brasileira.

A estrutura do trabalho

O trabalho foi organizado em três partes:

I - ASPECTOS DA ORGANIZAÇÃO DO ESPAÇO BRASILEIRO

Parte de uma interpretação do padrão de estruturação do espaço brasileiro, tendo por cerne a unidade de organização constituída pelo município. Através do acompanhamento das transformações dessa unidade político-administrativa desde o período colonial até a República, aponta para a unidade de ação existente por trás da contínua negação da autonomia financeira municipal, necessária para o desempenho de suas funções próprias na produção do espaço, e a 'compensação' dessa perda através da preservação da esfera privada de dominação da classe proprietária, em que o bloqueio contínuo da ampliação do movimento de assalariamento tem papel central. Aborda ainda, nessa conexão acima, alguns aspectos controvertidos da historiografia referentes à dimensão do poder local. Através do acompanhamento da evolução histórica da ocupação territorial e dos desmembramentos municipais, destaca continuidades e transformações da ação estatal na organização do espaço.

II - A UNIFICAÇÃO DO ESPAÇO E A REPOSIÇÃO DAS FRONTEIRAS INTERNAS DO PAIS

O objetivo dessa parte do trabalho é a abordagem das funções preenchidas pelos espaços sub-nacionais correspondentes aos municípios, e pelos demais que lhe foram acrescidas ao longo do tempo, frente ao desenvolvimento histórico do antagonismo entre o processo de integração do espaço nacional e a manutenção/reposição de sua fragmentação interna. O seu intuito foi apontar aqueles movimentos

ideológicos por intermédio dos quais os avanços da urbanização em escala nacional parecem comportar a necessidade de seus próprios retrocessos, como se constituíssem um movimento pendular; e se deter no instrumental político-institucional que tem servido de apoio para a reimposição de rupturas nos níveis de articulação interna do país. É composto de quatro capítulos, dedicados aos principais movimentos, ou 'ismos' da reflexão político-ideológica sobre o espaço brasileiro: *municipalismo*, *federalismo*, *regionalismo* e *centralização/descentralização*.

III - URBANIZAÇÃO, POLÍTICA URBANA E PLANEJAMENTO

Parte de uma revisão histórica das últimas etapas da integração espacial do país, destacando o momento em que pela primeira vez o processo de urbanização foi focado em sua devida abrangência. Aborda a base teórica que serviu de referência à política nacional de urbanização formulada em 1967, arrrola os principais instrumentos por intermédio dos quais o Estado delineou sua participação na organização do espaço.

No desenvolvimento dessa parte do trabalho, os temas abordados anteriormente são retomados como instrumentos voltados à interpretação dos principais traços que caracterizam a ação estatal frente ao processo de urbanização, tendo por objeto central da análise a Região Metropolitana de São Paulo. Através da recapitulação dos principais aspectos do quadro institucional do planejamento, procura-se mostrar algumas das limitações auto-impostas pelo Estado para sua própria atuação, e a função instrumental de certas correntes ideológicas para a descaracterização ou anulação das condições para a intervenção reguladora do Estado no espaço urbano.

ASPECTOS DA ORGANIZAÇÃO DO ESPAÇO BRASILEIRO

CAPITULO 1

A ESTRUTURAÇÃO DO ESPAÇO NA COLÔNIA

- 1.1. Sesmarias, paróquias e vilas
- 1.2. A formação das propriedades
- 1.3. A fundação e propagação dos assentamentos urbanos

1. A ESTRUTURAÇÃO DO ESPAÇO NA COLONIA

O período em que se deu a conquista inicial das terras brasileiras correspondeu a um momento da expansão colonialista de Portugal com interesses comerciais abrangentes em várias partes do mundo. Sua atuação no território americano se restringiu, assim, naquele momento, ao mínimo necessário para manter sua posse, deixando praticamente a cargo dos próprios colonizadores sua administração. Ela se organizou, na prática, a partir das capitanias em que a possessão portuguesa foi dividida para efeitos de colonização.

Acima da esfera de competência das capitanias se colocou, desde cedo, a do governo geral da colônia: desde 1545, através dos governadores gerais, e a partir do início do século XVIII, na figura dos vice-reis. Desde sua implantação, entretanto, esse nível mais abrangente de controle da Metrópole despertou resistências ativas ou passivas dos capitães-mores, sem que Portugal se interpusesse de forma significativa a seu esvaziamento. Na prática mesmo contribuía para seu desgaste, ao manter canais de comunicação diretos com as diversas capitanias, contornando aquele poder intermediário. O quadro sugere que ao invés de simples negligência ou descaso, tal procedimento tenha correspondido a uma política deliberada a favor da manutenção do provincialismo característico das capitanias; ou melhor,

contra os riscos de sua superação. Articuladas politicamente entre si, mais facilmente poriam em risco a dominação colonial.¹

Na sujeição direta aos interesses da Metrópole portuguesa, e indireta, às demandas do mercado internacional, os produtos dessa colônia americana — e seu local de produção — foram se alternando ao longo do tempo, estendendo-se ou recuando no território em uma sequência de ciclos que tendiam a se encerrar praticamente em si mesmos, sem continuidade, e cujo esgotamento escapava, ao mesmo tempo, do colonizado e do próprio colonizador. Encadearam-se na história econômica do Brasil como etapas que, se em seu movimento ascensional colocavam integralmente a sua mercê, e submetiam a suas necessidades temporárias mesmo os poucos investimentos voltados à infraestruturação geral do espaço brasileiro, ao declinar levavam à involução daquelas mesmas estruturas de apoio. A ampliação do controle direto da Metrópole sobre a produção colonial afetava a referida estrutura de comunicações através de sua sujeição plena às demandas e especificidades de cada produto.²

Em linhas gerais, a administração colonial do Brasil se subdividiu em dois períodos, em que a marca dos primeiros cento e cinquenta anos foi uma atuação relativamente tênue da Metrópole. Foi ao longo dessa primeira fase que se iniciou o processo de perda da própria soberania portuguesa à

¹ Ver, a respeito, Holanda (1985): *A herança colonial - sua desagregação in História Geral da Civilização Brasileira*, Tomo II vol.1, 1.cap.

² Vale citar, como alguns exemplos, a desmobilização do trabalho jesuítico com a secularização e posterior destruição de seu sistema de aldeamentos a partir da nova etapa da colonização, em meados do século XVIII; o abandono da região açucareira acompanhada do deslocamento da própria capital, nessa mesma época; o verdadeiro ilhamento, como de uma capitania dentro da própria capitania, do distrito diamantino, bloqueando todas as suas linhas de comunicação com a exceção daquela que se dirigia à nova capital; e o fechamento, ainda por razões de controle sobre o comércio da colônia, de seu sistema de portos.

Inglaterra.³ A alteração assinalada, do progressivo enrijecimento da política colonial de Portugal a partir dos meados do século XVII exprimia, portanto, sua crescente dependência da exploração das potencialidades do Brasil.⁴

Foi ao longo daquele primeiro século e meio de relativa autonomia administrativa que se estruturaram os mecanismos e formas de ocupação do território brasileiro, e que, fixando-se como o padrão dessa ocupação, perduraram até o passado recente; isto é, até o momento em que finalmente se concluiu a incorporação total da extensão territorial da nação à vida econômica do país.

1.1 Sesmarias, paróquias e vilas

Três princípios diversos de organização do espaço se sobrepunham na formação da colônia brasileira de Portugal. O *primeiro*, e mais importante, foi aquele correspondente ao controle dos meios de produção (no caso, a terra), tendo por base o sistema sesmarial. O *segundo*, o que foi encabeçado pela organização eclesiástica católica, duplamente vinculado ao processo de colonização: a) em decorrência da colônia lusa americana ter sido consigna-

³ Ratificada através de uma série de tratados: de comércio recíproco (1642), do livre curso de navios ingleses ao Brasil (1654), e o de Methuen (1703) - através do qual, ao lado da legalização do contrabando inglês nas costas brasileiras se acordou, entre os dois países, uma redução de direitos aduaneiros de seus produtos respectivos: o vinho português de um lado, e o lanifício inglês, de outro. Observe-se que para essa data Portugal já tinha perdido a quase totalidade de suas colônias-entrepasto no Oriente.

⁴ "Mas na segunda metade do século XVII os rigores da política de restrições se acentuam de forma sensível, e assumem o seu pleno caráter de parasitismo colonial. Em 1661 é proibido o comércio da colônia a todos os navios estrangeiros. A proibição é renovada logo no ano seguinte.(...) Em 1684 é vedado aos navios saídos do Brasil tocarem em portos estrangeiros. A medida entendia não somente reprimir o contrabando, mas principalmente transformar o Reino no único entreposto para as mercadorias brasileiras. É a preocupação dominante da metrópole: vemo-la implícita em todos os regulamentos comerciais que expediu para a colônia." Prado Junior (1933), p.33

da à Ordem de Cristo⁵, que tinha por Grão-mestre perpétuo o monarca português; e b) porque a preservação, na Península Ibérica, da cultura do Império Romano cristianizado fez com que os princípios administrativos de Roma servissem de base à estruturação do poder secular da Igreja, manifestando-se, entre outras, em sua participação marcante na ordenação urbana.⁶ O *terceiro* princípio derivou do próprio controle político-administrativo do Reino, e tinha por base a instituição municipal.

O desenho do espaço da colônia correspondeu, assim, ao produto conjunto dos agentes, ou representantes, das três ordens acima enumeradas. Não foi traçado diretamente pelas autoridades representativas da Coroa portuguesa, nem coube integralmente ao Governo geral da Colônia (ou, anteriormente, a seus Capitães-mores) — embora nas mãos desses repousasse o direito e a responsabilidade de dispor de seu principal meio de produção. Não se deveu, tampouco à Igreja, apesar de sua presença marcante na estruturação dos núcleos urbanos do país, ou ao processo de implantação das vilas - sedes locais do controle sobre o processo de colonização. Resultou, de fato, de suas múltiplas superposições. Foram suas articulações, ao longo do tempo, que geraram as diretrizes, os ritmos, e o padrão básico da ocupação territorial.

⁵ Ordem leiga, herdeira, em Portugal, das posses da Ordem dos Templários.

⁶ Tinha por base as paróquias, inseridas, por sua vez, em bispados, com poder de jurisdição sobre o território.



Fig.1 - Uma das várias sesmarias concedidas a casais açorianos no Espírito Santo ao fim do período colonial; o rio como testada, dificuldades para medição e demarcação.
Fonte: MARX, Murillo: *Cidade no Brasil: terra de quem?*.

1.2 A formação das propriedades⁷

"Mandando El Rey D.Fernando computar as terras de sementeira, que havia neste Reyno, se achou que, se todas se cultivassem, haveria pão de sobejo, para toda a gente, e não seria necessario trazello de fóra."⁸

De acordo com Cirne Lima (1954) em *Pequena história territorial do Brasil: sesmarias e terras devolutas*, após os antecedentes legais formulados, respectivamente, por D.Sancho (1185-1211) e por D.Afonso (1211-

⁷ O uso do termo *propriedade*, no contexto histórico considerado, cobre, de modo genérico, a idéia de *posse* da terra, distinguindo-se, portanto, do sentido que lhe é dado no modo de produção capitalista. Esse último só passa a adquirir significado concreto no Brasil a partir da Lei das Terras Devolutas, de 1850, quando seu controle passou a ser regido pelo estatuto burguês da propriedade fundiária.

⁸ Trecho de *Noticias de Portugal*, Discurso 1, de Severim de Faria, Lisboa Occidental, 1740. In Cirne Lima (1954), p.15.

1223)⁹, a Lei de Sesmarias propriamente dita — a que obrigava ao cultivo das terras não aproveitadas (os 'maninhos'), e constrangia os Concelhos¹⁰ municipais a reconduzir ao trabalho agrícola a '*todos os que eram ou costumavam ser lavradores, assim como os filhos e netos de lavradores*' como também de todos que '*se achassem a vadiar*'¹¹ — se deveu a D.Fernando I (1367-1383).

'*Lei de compromisso*', assinala Faoro (1959), atento ao posicionamento do monarca frente às tensões entre a aristocracia e a burguesia comercial portuguesa, que, se não chegou a representar uma afronta aos primeiros, tampouco constituiu uma vitória plena dos últimos¹². Sua aplicação só se deu, de fato, uma década mais tarde, como recurso para enfrentar o contínuo agravamento da escassez de mantimentos resultante do despovoamento do campo.

Sem lhe mudar a denominação, a Lei de Sesmarias foi modificada no último quartel do século XIV, após uma revolução nacionalista de base popular que, frente à ameaça de absorção do Reino pela Espanha por direito dinástico, conduziu ao trono D.João I, o Mestre de Aviz (1386-1432). Dada a continuidade da crise da lavoura portuguesa, a nova versão da Lei lhe introduziu uma alteração fundamental: o recurso utilizado para o fomento da produção agrícola, ao contrário da prévia fixação do campesinato às glebas, recorria a sua libertação. E assegurava disponibilizar para o cultivo, por todos que quisessem fazê-lo, de quaisquer terras em posse dos mu-

⁹ O primeiro tendo criado os *Concelhos* municipais e instituído suas terras comunais; e estendendo, o segundo, o conceito de terras comunais dos municípios a todas as terras incultas neles incluídas.

¹⁰ Câmaras municipais

¹¹ Faoro (1959), p.33 e subsequentes.

¹² Pois não chegou a configurar um verdadeiro recuo, apenas um condicionamento da efetividade de recentes donativos territoriais e de suas respectivas jurisdições à aristocracia - um ato que desagradara a burguesia comercial, principal sustentáculo econômico e político da casa real portuguesa no período.

nicipios, da nobreza, e do clero que, devido a sua não utilização, fossem passíveis de serem consideradas 'devolutas' ao patrimônio da Coroa.

É essa última forma da Lei de Sesmarias que foi transcrita, sem alterações substanciais, nas Ordenações Manuelinas e Filipinas¹³, e é sua redação, referindo-se explicitamente às terras não cultivadas '*das Ordens, Igrejas e Mosteiros*', que permitiu sua aplicação no Brasil: terra da Ordem de Cristo.

Transposto o mecanismo formal para a colônia, embora não se rejeitando abertamente os princípios que a originaram na Metrópole (seja, a necessidade de suprimento de gêneros agrícolas ao país), a distribuição de sesmarias no Brasil obedeceu a outros critérios.¹⁴ Por parte dos que as administravam e distribuía, o de promover da forma mais rápida a apropriação da terra (prevenindo a cobiça de outras nações), e de acelerar a própria rentabilidade do empreendimento colonial, através da multiplicação de unidades produtivas. As cartas de doação se regulavam, assim, pelos interesses manifestos dos pretendentes a sesmeiros, e, mais que isso, passavam pelo crivo da capacidade econômica dos mesmos para bancar o empreendimento.

Por parte dos sesmeiros, os fatores concretos que teriam que enfrentar para a implantação das unidades produtivas, o ritmo imposto pela própria Lei de sesmarias a sua conversão em áreas de cultivo, (perdendo-se, caso contrário, o direito adquirido), e também seu próprio desejo do ganho rápido; tudo isso acabou se traduzindo na ambição da obtenção de grandes glebas, a serem cultivadas com a utilização de trabalho escravo. Como diz Cirne Lima:

"O velho preceito das Ordenações, mandando que não se dessem - '*maiores terras a huma pessoa qua as que razoavelmente parecer...que poderão aproveitar*', - to-

¹³ isto é, de D.Manuel I (1495-1521) e de Filipe II da Espanha (1580-1598).

¹⁴ A instituição de uma sesmaria em Portugal cabia aos magistrados municipais, e se efetivava mediante três passos: a repartição, pelos *Concelhos*, das terras incultas de seus *termos* (sua extensão territorial); a estipulação da renda dos mesmos; e seu cultivo, pelo novo detentor, no prazo estipulado.

mara, em nosso território, feição peculiar atenta à medida descomunal que já então a cupidez fixara como de uso aos colonizadores, em matéria de propriedade."¹⁵

Essa prática da cessão de grandes, e mesmo de enormes sesmarias, tanto acelerou o avanço no território muito além do que decorreria da observância das Ordenações, quanto fez com que as áreas doadas tendessem a corresponder, em cada momento, à totalidade do território efetivamente tomado ao indígena. Constituiu, assim, um traço contínuo de todo o processo da conquista do interior do país a coexistência do sistema de doações com a apropriação direta da terra. Recorriam à segunda forma de obtenção de terras todos aqueles cuja capacidade econômica, ou posição social não permitiria a obtenção de uma sesmaria.¹⁶ Ou aqueles que, como veremos adiante, se embrenhavam no interior para escapar ao fisco da Metrópole.

Dessa forma, foi o sistema de distribuição de sesmarias - base da organização da estrutura de produção fundada nos latifúndios - que estabeleceu as linhas gerais da ocupação física da colônia. Deveu-se-lhe também, como resultado da exclusão da camada de menores posses das condições legais de obtenção de terra de cultivo, o próprio ímpeto do avanço em direção ao interior, fosse para se apropriarem de terras ainda não controladas por sesmeiros, fosse para se fixarem nas glebas daqueles, em assentamentos institucionalizados ou tolerados.

¹⁵ Cirne Lima (1954), p.35.

¹⁶ Ainda é Cirne Lima que comenta: "Assenhorear-se de um pedaço de terra e cultivá-lo, além de tudo, devia, para os nossos colonizadores, ser preferível a correr a hierarquia da administração até ao governador e, depois, até ao rei, a fim de obter uma concessão de sesmaria. As concessões de sesmarias, na maioria dos casos, restringiram-se, portanto, aos candidatos a latifúndios, que, afeitos ao poder, ou ávidos de domínios territoriais, jamais, no entanto, poderiam apoderar-se materialmente das terras que desejavam para si." Cirne Lima (1954), p.37.

1.3 A fundação e propagação dos assentamentos urbanos

Acompanhando o movimento geral da ocupação territorial, e trabalhando sobretudo nas áreas em que a colonização já assentara as propriedades, a formação dos núcleos de povoamento teve à frente a Igreja. De acordo com Murillo Marx (1991), em *Cidade no Brasil: terra de quem?*, foram fundamentalmente os territórios doados pelos donatários de sesmarias para a construção de capelas, e os *patrimônios* doados para sua sustentação econômica que deram origem a parte significativa dos assentamentos urbanos do país.

"Onde poderiam então surgir, quebrando e enriquecendo essa típica e monótona paisagem, os assentamentos que, por uma maior concentração de edifícios singelos, pudessem sugerir ainda que apenas uma lembrança de vida urbana? Onde o espaço — e antes deste o chão — para que despontassem? Poucas oportunidades havia para que tais aglomerados surgissem em meio e dentre tal sistema de terras acumuladas. Existiam, entretanto, brechas no sistema sesmarial, que, de maneira tão extensiva, comandava a ocupação do território e a sua exploração. E tais brechas não vinham à revelia do sistema, porém no bojo de sua própria lógica, não o contrariando ostensivamente, mas sendo um prolongamento dele e servindo a suas limitações. Que brechas eram essas? Por entre tantas e tão grandes sesmarias, eram exatamente as capelas e os seus respectivos patrimônios."¹⁷

No patrimônio religioso doado pelos sesmeiros para a sustentação das capelas¹⁸, no meio das grandes propriedades nasciam e se firmavam, pois, os assentamentos que, com tempo, constituiriam a base de novas arrancadas da colonização. Para acompanhar esse processo é necessário acoplar, no entanto, à função econômico-social dos povoados o papel que os mesmos representavam na administração colonial.

¹⁷ Murillo Marx (1991) p.36.

¹⁸ Conforme Murillo Marx, a conexão entre os referidos elementos se dava da seguinte forma: ao lado do terreno doado para a ereção da capela, doava-se também um *patrimônio*, i.é, uma gleba de terra que servisse para sua manutenção. Esse patrimônio que era, então distribuído por seus administradores (a *fábrica*), para o assentamento dos *foreiros* (os habitantes que pagariam *foro* por aquele direito).

Representando, em seu nascimento, um nível mínimo de base organizacional da camada pobre dos colonizadores, realizada sob a égide da Igreja, à evolução desses *núcleos urbanos primordiais*, desde o povoado em volta de uma capela votiva até sua elevação a vilas, correspondiam, conforme Murillo Marx, etapas sucessivas de ampliação de suas funções na vida civil e religiosa da população.

Na trajetória ascendente de sua função social, o estágio seguinte à da *capela* era sua conversão em uma *capela curada*, ou *paróquia*, ou ainda *freguesia* (sua denominação mais frequente no país). Esse momento é importante em conexão com o tema aqui tratado, pois é no âmbito das freguesias que os processos administrativos e de controle da Igreja e do Estado pela primeira vez se articulam em uma base comum.

A formação das freguesias — divisões administrativas da Igreja, e base de cobrança do dízimo¹⁹ — implicava na definição de seus contornos. Mas, de acordo com a amálgama administrativa acima referida, essa circunscrição eclesiástica, ao preencher também funções de ordem civil (como os registros de nascimento, de matrimônio, e de óbito), convertia o ato de criação de uma freguesia simultaneamente no ato de sua vinculação formal ao sistema administrativo da Colônia. A criação de uma freguesia significava o estabelecimento de sua conexão com a circunscrição administrativa de uma vila já existente. Conforme apontado no *Quadro do desmembramento territorial- administrativo dos municípios paulistas* do Instituto Geográfico e Cartográfico:

"Toda freguesia deve estar subordinada a uma vila, ou seja, seu território deve estar contido no *termo*²⁰ de uma vila, já que não possui autonomia político-adminis-

¹⁹ A única obrigação financeira que recaía sobre a propriedade fundiária até o final do século XVII. Sua função era o financiamento da catequese. "Essa influência (a influência dominialista), cujos efeitos é impossível desconhecer, encontra lugar, afinal, nos quadros jurídicos da época, a partir de 1695, data em que se determinou a imposição de foros nas sesmarias..." Cirne Lima (1954), p.38.

²⁰ *Termo* (do latim *terminu* =limite), corresponde às fronteiras, i. é, à extensão territorial sob a administração de uma vila.

trativa. Daí equiparar-se freguesia a distrito, designação esta que passa a vigorar a partir da República."²¹

Assim, se para a Igreja a criação de uma freguesia representava a ampliação de seu controle sobre a totalidade dos moradores daquele assentamento, e também das sesmarias em seus arredores²², para o município ao qual se acoplava significava como que uma extensão, ou acréscimo territorial de sua própria área administrativa. Vale frisar que cada uma dessas novas agregações impunha a necessária redefinição dos contornos sobre os quais se estendia a circunscrição administrativa da vila²³: a redefinição de seu termo.

Embora o mecanismo em que a criação de capelas se seguia à distribuição de sesmarias tenha sido predominante na formação dos assentamentos urbanos do país,²⁴ a formalização, ou oficialização da conquista de uma nova porção de território no interior não seguia, obrigatoriamente, essa ordem. Melhor, a criação de um povoado não dependia exclusivamente do interesse manifesto de sesmeiros, já assentados em suas posses, em terem à mão aquele contingente de trabalhadores potenciais que compunham a população das capelas. Um processo diverso é descrito no documento supra-citado do Instituto Geográfico e Cartográfico²⁵, no relato da origem de Taubaté. Nele a criação do povoado não resulta, mas constitui a própria ponta de lança para se assegurar a posse de um território no avanço da colonização em direção ao interior.

"A fundação de povoados no Vale, ou sertões do Paraíba, inicia-se, oficialmente, em 1628, quando a Condessa de Vimieiro, temendo que estas terras fossem usur-

²¹ IGC (1995a), p.57.

²² "Não se sabe ao certo a abrangência territorial de uma freguesia, mas está associada ao raio de influência da paróquia, que podia alcançar até centenas de quilômetros de distância." IGC (1995a), p.57

²³ Isto é, da municipalidade.

²⁴ Calcando-se sobre essa base os sucessivos níveis administrativos e de controle.

²⁵ IGC (1995a).

padas pelos Monsanto²⁶, decide colonizar as *terras do interior* em cujo território se encontrava Taubaté.

Em 21 de novembro daquele ano, a Condessa, através do capitão-mór João de Moura Fogaça, concede a Jacques Félix e seus filhos — Domingos Dias Félix e Belchior Félix — "uma data de terras de meia légua de extensão, que ia de Pindamonhangaba a Tremembé" (Guisard Filho, 1938: p.14), primeira concessão feita nas terras do Vale do Paraíba. Na década seguinte, outras três provisões, duas de 1636 e uma de 1639, concedem a Jacques Félix autorização para entrar nas terras dos sertões de Taubaté.

(...) Atingindo o povoado certa prosperidade, recebe foros de vila, em 5 de dezembro de 1645, através de provisão do capitão-mór Antônio Barbosa de Aguiar. De 1646 é o primeiro inventário em que são feitas referências a terras do termo de Taubaté.²⁷

Pelo teor da descrição acima sobre a criação de Taubaté, a fundação do novo povoado não se seguiu à apropriação da terra: constituiu o próprio instrumento da conquista, ou, mais precisamente, o instrumento de controle sobre a mesma pelos interessados em sua posse. Nesse sentido sua fundação direta como vila, sem nenhuma vinculação prévia de seu termo a outro município, pode indicar a urgência com que os interessados naquela gleba buscavam assentar uma base oficial para sua atuação na região.

Sérgio Buarque de Holanda (1996) corrobora essa hipótese, ao conferir ao empenho administrativo presente na fundação das vilas um claro sentido instrumental sobre o processo de doação de sesmarias, detido pelos interessados em áreas específicas. Referindo-se à conquista do Vale do Paraíba, animada pela crença na existência, na região, de jazidas minerais, comenta:

"Para começar, o povoamento seguiria a linha traçada pelo Tietê, rio acima, e alcançaria em seguida o Paraíba. Com efeito, só no período que vai de 1608 até 1612 existem documentadas dezesseis petições ou concessões de sesmarias na

²⁶ trata-se, segundo o documento citado, de uma disputa acirrada por terras, no início do século XVII, entre as famílias Monsanto e Vimieiro.

²⁷ IGC (1995a), pp.77 e 78.

área: em média, quatro por ano.(...) A viva sedução exercida em dado momento por toda a área, já livre da barreira indígena, ou a preocupação dos governos em mandar ocupá-la definitivamente, nela instalando órgãos locais de poder, tal como fora feito em Moji das Cruzes, explica a atribuição da autonomia municipal a esses núcleos com a ereção dos pelourinhos que a simbolizam. Surgem assim as vilas de Taubaté em 1643, em 1651 de Guaratinguetá, e em 1653 de Jacareí."²⁸

Em outra passagem, pouco adiante, o autor parece confirmar, agora pela negativa, a fundação de vilas como de um mecanismo de antecipação de posses da terra. O caso se refere à demora na confirmação da elevação de Parati a vila, devido à oposição de Angra dos Reis:

"fizeram (os habitantes e o concelho de Angra) tenaz oposição a toda tentativa de erigir-se vila num lugar povoado, segundo alegavam, de homens alevantados, onde já haveria sesmarias doadas, e que, segundo pretendiam, estava na jurisdição da Ilha Grande."²⁹

O desenho sugerido pelo movimento de ocupação territorial do período colonial, cujos mecanismos principais se procurou apontar, é o da formação, ao longo do litoral, de um tecido tendente a se emendar, se não em um todo contínuo, mas provavelmente sem brechas significativas (ou de fácil acesso) para novas doações. A partir dessa frente relativamente compacta, os avanços pelo interior progrediam de forma mais descontínua, segundo diversas frentes de colonização. As diretrizes dessas cunhas em direção ao interior talvez tenham sido assinaladas, em suas linhas gerais, pela administração colonial (como parece ter sido o caso nas regiões onde se esperava encontrar jazidas minerais, e mesmo no seguimento de determinados cursos

²⁸ Holanda (*op.cit.*) p.242 .

²⁹ *Idem* (*op.cit.*) p.247, (minhas ênfases). Esse mecanismo não deve ter sido incomum, portanto, a julgar também pela série de casos em que freguesias foram criadas e anuladas, anexadas ora a uma ora a outra vila, municípios compostos e decompostos em seu termo. Também pela surpreendente rapidez com que frequentemente à criação da freguesia se segue àquela da fundação da vila, assinalando como que uma pressa dos interessados em passar ao seu controle direto.

d'água), mas as direções efetivamente tomadas parecem ter sido grandemente influenciadas pelos próprios interessados na obtenção de glebas.

Nesse movimento, a fundação das freguesias e vilas correspondia, simultaneamente, à ratificação oficial da conquista colonial, à formação das bases do controle eclesiástico sobre os habitantes, e à configuração da estrutura de posses.

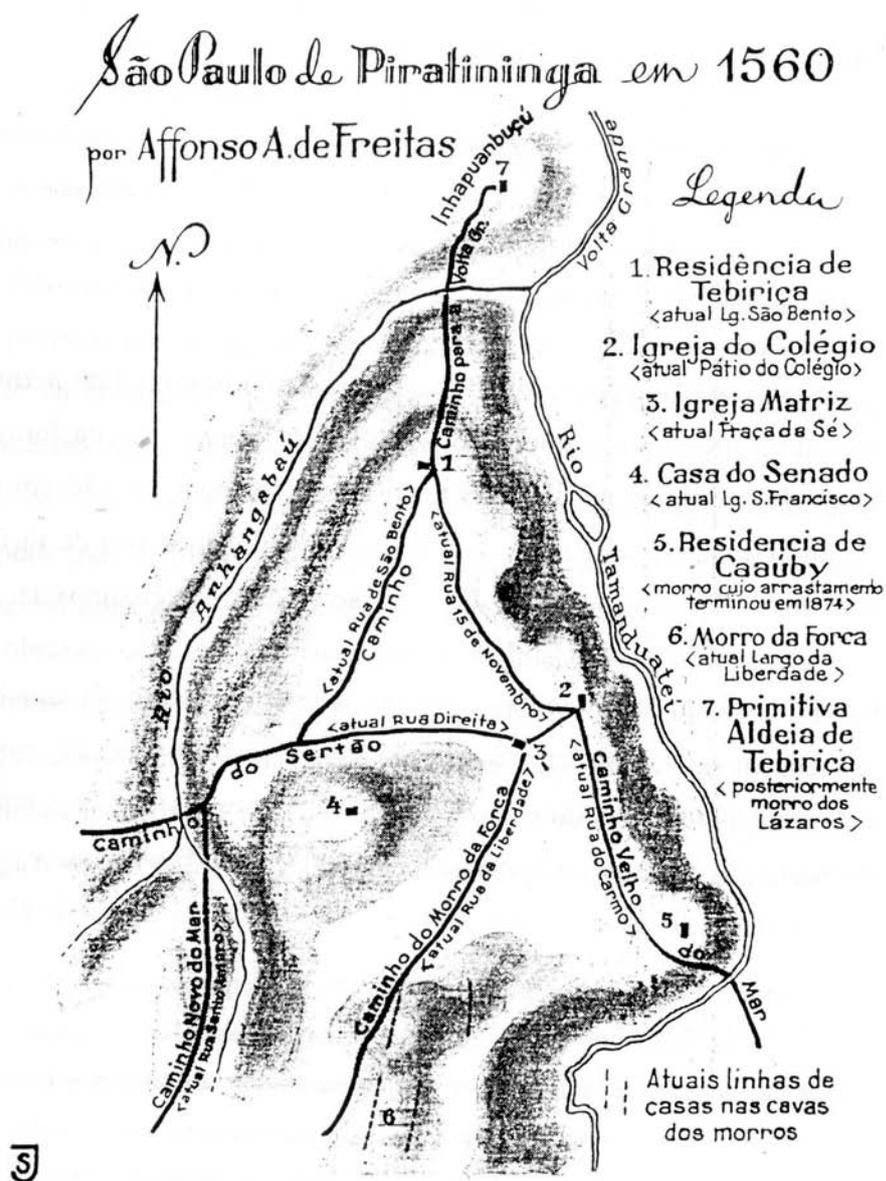


Fig.2 - A vila de São Paulo em sua origem.

Fonte: AZEVEDO, Aroldo de (dir.) (1958): *A cidade de São Paulo*.

CAPITULO 2

AS FUNÇÕES DOS MUNICÍPIOS

- 2.1. Os municípios em Portugal e no Brasil Colônia
- 2.2. As transformações do processo de colonização a partir dos meados do século XVII
- 2.3. Os municípios no processo de formação do espaço Brasileiro
 - 2.3.1. O poder local no Império
 - 2.3.2. A criação dos municípios na República

2. AS FUNÇÕES DOS MUNICÍPIOS

2.1 Os municípios em Portugal e no Brasil Colônia

A elevação de freguesias a vilas era atribuição dos capitães-mores ou capitães-generais.¹ Na linha ascensional potencialmente percorrida pelos povoados, a criação de uma vila na sede de uma paróquia significava uma etapa que se destaca das anteriores pelo poder que então lhe era atribuída como unidade territorial autônoma, como célula básica da administração colonial. Conforme Murillo Marx(1995):

"O povoado se tornaria a sede de uma área territorial bem definida, entre outras mais antigas ou a serem criadas, termos municipais na ocasião definidos ou redefinidos. Ganhava então, para todos os efeitos, um lugar ao sol."²

Que lugar era esse, reservado às vilas, ou que papel elas representam na administração da colônia? E quem neles exercia o poder?

Em seus aspectos formais a instituição político-administrativa correspondente aos municípios foi transplantado ao Brasil colonial

¹ Denominação respectiva dos governadores das capitâneas subalternas ou principais, como esclarece Leal (1949).

² Murillo Marx (1995), p.52

estritamente com a mesma organização e as mesmas atribuições legais que definiam as características da administração municipal do Reino, e desta forma se manteve até a Independência³. Implantada no século XIII, segundo Faoro (1959) como '*um pacto entre o rei e o povo*' (entenda-se por povo a burguesia comerciante, o 'terceiro estado'), seus objetivos foram múltiplos: a diminuição do poder da aristocracia territorial, a garantia da defesa militar das povoações por meio da milícia gratuita organizada no próprio âmbito dos municípios, e não em último lugar, a agilização do sistema de arrecadação de tributos reais sobre a terra, por meio de seu arrendamento aos *Concelhos* (seu corpo administrativo, composto através de eleição).

Reconhecida a continuidade formal na constituição das vilas, sua transposição para o Brasil como instrumentos do processo de colonização impôs-lhes um novo sentido. É o que assinala Nestor Goulart Reis Filho em *Evolução Urbana do Brasil*, chamando a atenção inclusive para especificidades decorrentes do período considerado. Em relação ao modelo de colonização do primeiro século e meio diz:

³ O termo *municipal* está sendo usado aqui de forma abrangente, desconsiderando a distinção entre *vilas* e *idades* do direito português. De acordo com Aroldo de Azevedo em *Vilas e Cidades do Brasil Colonial*, as últimas, perpetuando em si o antigo Município romano, de natureza independente, só poderiam ser assentadas em terras próprias, alodiais (livres de foros, vínculos, pensões e ônus), por isso sua criação, na Colônia, foi obstaculizada pelo caráter jurídico das capitâneas hereditárias, alienadas dos bens da Coroa. As *vilas*, por sua vez, ainda segundo Azevedo, eram povoações sem aquela restrição, passíveis, portanto, de serem criadas pelos donatários em seus territórios, e "possuiriam *termo, jurisdição, liberdades e insígnias de Vilas*", de acordo com a forma e costumes vigentes em Portugal. Cf. Azevedo(1956), p.11. Note-se, por fim, a respeito das condições de fundação de *idades* que, já a partir das décadas finais do século XVI, a tendência da Coroa portuguesa foi a da diminuição paulatina dos poderes e da jurisdição dos donatários, e o resgate, por compra, de seus direitos hereditários sobre a terra. Em meados do século XVIII todas as capitâneas se encontravam novamente sob domínio direto da Coroa portuguesa. Cf. Prado Jr. (1945): *Evolução Política do Brasil e Outros Estudos*, cap.6.

"A política portuguesa para o Brasil, em meados do século XVI, procurava utilizar ao máximo os recursos de particulares - colonos e donatários - sem prejudicar os programas das Índias, que ocupavam então o melhor de seus esforços. Pode-se afirmar que o estabelecimento do regime das Capitâneas, estimulando a fixação de europeus nas novas terras, visava alcançar não apenas a sua ocupação mas também a urbanização, como a solução mais eficaz de colonização e domínio. (...) Como resultado dessa política, das trinta e sete povoações entre vilas e cidades, fundadas entre 1532 e 1650, apenas cerca de sete o seriam por conta da Coroa, cabendo as demais aos donatários e seus colonos..."⁴

A condição colonial impôs, da mesma forma, a reinterpretação das atribuições originais dos próprios *Concelhos*. Manteve-se, por exemplo, seu caráter oficial, de corpos de funcionários do Rei; responsáveis, simultaneamente, pela administração da justiça, pela defesa militar e pela cobrança dos impostos. Mas a função de seus dignatários, dos 'homens bons' que aqui ocuparam os cargos do *Concelho*, não se restringia à administração das terras concedidas em sesmarias, com vistas a compor o erário real e assegurar o abastecimento de gêneros ao país.⁵ Somaram a essas funções originais da administração municipal a promoção, em proveito partilhado com o Reino, do próprio empreendimento colonizador. Donos das terras de cultivo, através da figura do *Concelho* impuseram-se não só como administradores, mas, simultaneamente, como os próprios feitores da colonização.

A distinção acima é claramente explicitada em *São Paulo: 1554-1880*, de Janice Theodoro da Silva (1984). Centrando suas atenções na fundação de São Paulo, o estudo da autora trata da implantação das vilas no primeiro momento da colonização como da própria transposição para o espaço da colônia das insígnias da dominação colonial. É à sombra de todo o aparato simbólico mobilizado para sua implantação e manutenção, primeiramente

⁴ Reis Filho (1968), pp.66-7.

⁵ O abastecimento interno da Colônia, aliás, sempre foi preterido em proveito da produção dos gêneros comerciais.

como de núcleos colonizadores,⁶ que as vilas progressivamente se convertem, ao longo do século XVI, em centros promotores do processo de ocupação e expansão, do confronto com os indígenas e de sua incorporação, como mão-de-obra, ao sistema; de controle e fiscalização sobre as atividades produtivas e da própria extração do excedente.

Assim o entende também Dias de Andrade (1966), conforme seu *Subsídios para o estudo da Influência da Legislação na Ordenação e na Arquitetura das Cidades Brasileiras*. O autor, distinguindo entre os atos *oficiais* (formalmente emanados da Coroa), e os atos *espontâneos* (nascidos da prática do processo de colonização), como geradores de assentamentos urbanos do período colonial, indica, entre outros, os seguintes objetivos visados pelos atos oficiais de criação de vilas:

- . fixação do povoador com base para a colonização;
- . necessidade de defesa da costa contra o corsário e o gentio;
- . ordenação social da terra e de seus povoadores;
- . estabelecimento da autoridade;
- . estabelecimento da catequese.⁷

Firmadas em sua existência concreta, e também em sua dimensão ideológica, em associação com a catequese, de acordo com Dias de Andrade, as vilas passam a atuar também, sobretudo a partir do início do século XVII, como a base do movimento de expansão portuguesa oficial ou extraoficial (ou, em sua terminologia, por ato espontâneo, ou voluntário). Entre os processos resultantes de atos espontâneos, isto é, ações '*não necessariamente programadas*', individuais ou coletivas, dos povoadores, o

⁶ "Muros, Câmara, cadeia, pelourinho e outras tantas edificações que serviam de referencial para que os portugueses não se dissolvessem em meio aos índios ou fossem absorvidos pelo meio ambiente." Theodoro da Silva (1984), p.52.

⁷ Dias de Andrade (1966), p.40.

autor inclui a conquista territorial por intermédio da multiplicação dos assentamentos, acrescentando:

"Os núcleos de povoamento assim surgidos tinham, muitas vezes, caráter provisório e instável, e se estabeleceram como resultado de um ato de rebeldia, de exploração agro-pastoril desordenada ou, ainda, da exploração mineradora turbulenta e itinerante. Em inúmeros casos resultaram da fuga à opressão ou do medo ao indígena."⁸

Se vê corroborado aqui também, que a ampliação territorial da área apropriada para a produção colonial não resultava necessariamente de um empenho oficial direto. Contribuíam para ela, de modo indireto, as próprias exigências fiscais das Câmaras, ao gerar uma tendência de dispersão da população incapacitada de lhes fazer frente.⁹ Ao se converterem em novas expansões da área conquistada (em territórios que frequentemente correspondiam a glebas 'doadas' aos aldeamentos de índios em volta das vilas constituídas), acabavam conduzindo à própria oficialização da conquista, através de novas e novas redefinições dos termos das vilas.¹⁰ Referindo-se ao início do século XVII, Theodoro da Silva diz:

"(...) o perigo do despovoamento fora problema do século anterior. O momento, agora, era de expansão do povoamento. A saída dos moradores da vila já não re-

⁸ Dias de Andrade (1966), p.40.

⁹ Como aponta Theodoro da Silva: "As exigências a que era submetida a população pela Coroa e, principalmente, a obrigação constante de pagar fintas à administração local resultam numa fuga constante dos habitantes da cidade para o interior. Não para povoar, mas para escapar da "vassalagem" que tinham que prestar à ainda precária administração local." Theodoro da Silva (1984), p.39.

¹⁰ "O colono abandonava sua condição de 'empregado da Coroa, mas não abandonava a idéia do lucro e do seu enriquecimento. Portanto, tratava-se apenas de burlar o Estado português, já que os negócios e a propriedade privada eram seu horizonte final. Frente a essas dificuldades, a Câmara procura, através de mecanismos legais, incorporar este novo espaço a sua jurisdição, medindo e reformando os marcos das terras doadas aos indígenas..." Theodoro da Silva (*op.cit.*) p.81.

presentava, obrigatoriamente, uma desarticulação da vila, do ponto de vista urbano. Significava, isto sim, uma reconfirmação de seus caminhos."¹¹

Ponto de partida de todo o movimento em direção ao interior (fosse visando apresamento, catequese, busca de minas, formação de núcleos de assentamento, ou a fuga do fisco), a vila se torna responsável, pois, pela criação e manutenção da infraestrutura fundamental para assegurar ao empreendimento colonizador seus retornos. Passa a constituir atribuição sua construir e manter os caminhos aos diversos núcleos de produção já implantados, e também a de preservar de suas próprias conexões viárias com os portos.¹²

O movimento de expansão territorial da Colônia no primeiro século e meio pode ser entendido, assim, como uma sequência em que a partir da distribuição de sesmarias, o assentamento de povoados, a fixação das vias de comunicação, a incorporação oficial dos bairros ou povoados ao sistema, e os avanços para novas conquistas territoriais constituem um único processo, cujo controle ficava depositado nas mãos dos *Concelhos*. Marcos da dominação colonial e promotores da atividade de conquista e colonização, as vilas representavam, ao mesmo tempo, a base do poder institucional da camada social detentora da posse da terra.

¹¹ Theodoro da Silva (*op.cit.*) p.76.

¹² "A Câmara passará a administrar o movimento de seus habitantes e a conservação das estradas, *elementos vitais para a sobrevivência do núcleo colonizador.*" (p.53); "*mandasem fazer os caminhos de serventia desta vila e que outrosi obriguasem aos moradores que não forão ao caminho do mar*" (p.63, citação das *Atas da Câmara* de 1632); "A Câmara requeria constantemente a construção de pontes, exigindo sua feitura por aqueles que habitavam regiões próximas e que delas se serviam com maior - e talvez hipotética - regularidade." (p.63); "*foi requerida aos ditos ofisiaes da camara mandasem por quartel geral pera que fasão todos os caminhos e serventias que vão da vila pera as fazendas (...) todos os moradores desta vila fasão geralmente todos os caminhos e serventias e pontes com pena de dous mil rs pera obras do conselho e acuzador*" (p.64, extraído das *Atas da Câmara* de 1636).

Os dados a seguir, embora antecedam de meio século o momento de que estamos tratando, permitem formar uma idéia aproximada do quadro populacional provável no Brasil no final da primeira fase da colonização.

Segundo estimativa de Prado Junior, no final do século XVI a população do país era, aproximadamente, de 60.000 habitantes, incluindo-se nessa cifra os escravos africanos (cerca de 14.000), e também os índios aldeados.¹³ Nesse mesmo final de século, de acordo com Aroldo de Azevedo, o Brasil tinha um total de 14 vilas e três cidades. Dessas, cinco estavam em São Paulo: São Vicente, Santos, São Paulo de Piratininga, Nossa Senhora da Conceição de Itanhaem e São João Batista de Cananéia. Até meados do século XVII foram lhe acrescentados mais nove: Santana de Mogi das Três Cruzes, Santana de Parnaíba, São Sebastião, Exaltação da Santa Cruz de Ubatuba, São Francisco das Chagas de Taubaté, Nossa Senhora da Conceição do Rio Paraíba (atual Jacareí, Nossa Senhora do Desterro do Campo Alegre de Jundiaí, Santo Antônio de Guaratingetá, e Nossa Senhora da Candelária do Outu Guaçu (atual Itu).¹⁴

¹³ Prado Junior (1933), p.26.

¹⁴ Aroldo de Azevedo (1956) : *Vilas e Cidades do Brasil Colonial*.

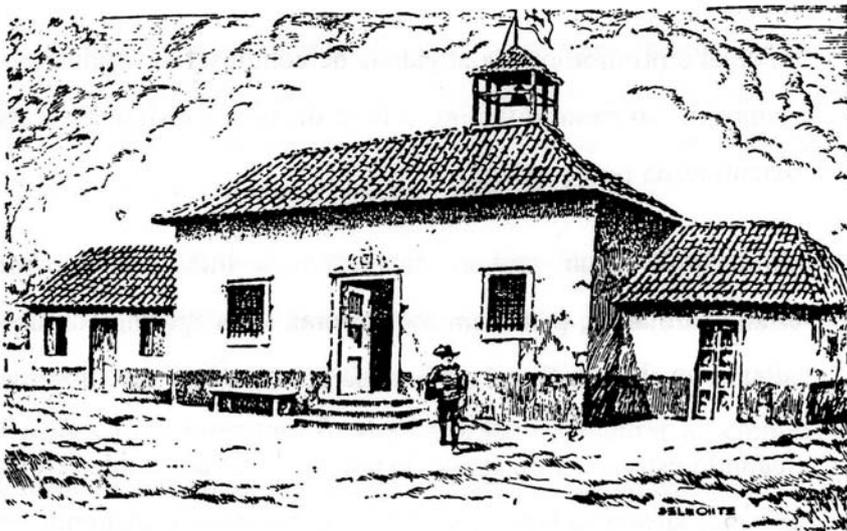


Fig.3 - O Paço Municipal da vila de São Paulo na primeira metade do século XVII.
 Fonte: AZEVEDO, Aroldo de (dir.) (1956) : *A cidades de São Paulo*.

2.2 As transformações do processo de colonização a partir dos meados do século XVII

Como já indicado anteriormente,¹⁵ a partir dos meados do século XVII a política portuguesa em relação ao Brasil passou por uma inflexão significativa. A causa da mudança foi a situação calamitosa em que a perda de boa parte do comércio das Índias precipitou a economia e as finanças do Reino.

O novo peso conferido a sua colônia americana fez com que se enrijecessem os níveis de controle e de interferência direta da Metrópole sobre suas atividades. Entre os reflexos dessa mudança, em seu *Evolução política do Brasil* Prado Junior assinala a redução da autonomia até então vivida pelas vilas, através da submissão de suas Câmaras municipais. Outro sinal, não tão bem sucedido, da alteração do sistema de controle teria sido o reforço da autoridade dos governadores das capitanias e do Governo Geral.

¹⁶ O que se buscava, em resumo, era a mudança — de mãos, e de nível de abrangência — do domínio sobre o processo de colonização até então exercido preponderantemente pelos proprietários de terra.¹⁷

¹⁵ Capítulo 1.

¹⁶ Prado Junior (1933).

¹⁷ Na reação à violência inerente a este processo é que deita suas raízes o municipalismo contestatório do poder central do período em pauta. O que lhe dá alento e continuidade mesmo ao longo do Império, é a permanência das condições em que se apoia: re-

O que essa alteração representou em relação à função dos municípios na ordem colonial? Em *A cidade e o Estado no Brasil Colonial: colocações para um debate*, Silvio Zancheti (1986)¹⁸ aborda o tema a partir do questionamento da própria hipótese da autonomia dos municípios brasileiros no primeiro século e meio da colonização. Partirei de seu enfoque:

"A autonomia do município foi um tema que apaixonou muitos pesquisadores e, também criou um mito: o da independência da Câmara Municipal, relativamente à Coroa, e sua subordinação política aos donos da terra, os latifundiários. Contudo, se essa autonomia houvesse realmente existido, seria muito difícil justificar a capacidade da Coroa Portuguesa em conquistar território tão grande e organizá-lo para uma exploração econômica intensa."¹⁹

A esta colocação o autor acrescenta, em uma nota, a base conceitual de referência de seu próprio estudo, nos seguintes termos:

"(...) Prado Junior, Caio (1945): Formação do Brasil Contemporâneo (...) assenta de maneira mais definitiva a contenda²⁰, mostrando o duplo caráter independente e subordinado do município brasileiro (conceituação esta seguida no presente estudo)."²¹

Ao longo de seu estudo Zancheti conclui, no entanto, que:

presenta o domínio dos 'homens bons' em sua base espacial, o latifúndio agroexportador nascido das sesmarias.

¹⁸ Refere-se a *Cidade e Estado no Brasil Colônia*, uma sistematização das relações, intermediadas pelas vilas coloniais, entre a estrutura de dominação colonial e a sociedade local.

¹⁹ Zancheti (1985), p.10.

²⁰ Isto é, a contenda acima referida, relativa à autonomia ou não dos municípios coloniais.

²¹ Zancheti (*ibid.*), p.26, nota 14 (minhas ênfases).

“O Estado Português era o único existente e presente no Brasil. Os aparelhos de Estado existentes na Colônia constituíam extensões da ‘máquina’ administrativa portuguesa”.²²

Esse caráter duplo, simultaneamente independente e subordinado das vilas brasileiras do primeiro século e meio comparece também em *Os donos do poder* de Faoro, como na passagem em que avalia o quadro administrativo das primeiras décadas de 1700:

"A obra de resguardo do fisco, do patrimônio real, destrói todas as fontes de autoridade local, vinculada às populações e solidária com seus interesses. As milícias de recrutamento nas vilas e nos sertões cedem o lugar aos efetivos portugueses, castrados os capitães-mores com o Regulamento de 1709. O Senado da Câmara desce de sua efêmera dignidade, reduzido a simples auxiliar dos senhores que governam a capitania, servos do poder central, escravos do rei. Os termos, vilas e comarcas se dividem, para atomizar as hostes dos caudilhos, na fórmula consagrada de dividir para governar e para centralizar."²³

O raciocínio que se propõe seguir aqui implica no deslocamento temporário do foco dessa 'duplicidade', ou da simultânea dependência e independência das vilas coloniais do séculos XVI a meados do século XVII, para se centrar na questão da função da própria colônia, da função das vilas na estrutura colonial, e das condições de sustentação da relação colonial. Para tanto, o estudo já citado de Theodoro da Silva fornece alguns elementos suplementares.

A autora aponta uma alteração significativa, ocorrida ao longo do século XVII, em relação ao nível crescente de institucionalização, no âmbito das vilas, do trato do 'bem comum' (do próprio espaço urbanizado, do cuidado com as vias de comunicação, da medição dos terrenos públicos, etc.). Como sua decorrência, também um deslocamento nítido da atribuição de responsabilidades por sua feitura, conservação, reconstrução; pela formação do espaço, enfim:

²² (Id. *ibid.*) p.10.

²³ Faoro (1959), p.164.

"Assim, já não é mais o "povo" que deveria - por exemplo - se encarregar de consertar o Caminho do Mar. O *Estado* passa a escolher contratadores..."

Ou ainda:

"O *Estado*, no plano interno, começa a criar novas instituições, cuja complexidade garantirá maior estabilidade e eficiência ao exercício do poder."

"No final do século XVII, pode-se observar mudanças significativas na *forma de atuação do Estado*, cujos resultados se farão sentir, sobretudo ao nível urbano. Os setores dominantes da sociedade passam a manipular a máquina estatal não apenas para manter de pé a ordem colonial, mas se utilizam dela para obter benefícios em favor de determinados grupos."²⁴

Vale deter-se um pouco nas passagens acima do estudo citado. O que chama a atenção é a forma de utilização do termo 'Estado' nas conexões referidas, em que não fica clara a idéia se se trata do Estado português ou de um outro Estado, que teria no Brasil seu 'plano interno'. A formulação deve ter sido herdada de Prado Junior, a quem a autora reconhece seus débitos quanto à interpretação do sistema colonial. E, de fato, em seu estudo clássico²⁵ o autor citado fala de *Estado colonial*, em que já a partir da própria expressão utilizada, a distinção acima assinalada não é clara:

"Dentro das normas da administração colonial neste primeiro século e meio do descobrimento, nada deveria sobrepor-se ao poder incontestável das Câmaras..."

Diante disto, como devemos encarar o poder político na colônia? Noutras palavras, em que consiste o *estado colonial* neste período que analisamos? (...) Se dentro do sistema político vigente na colônia só descobrimos a soberania, o poder político da Coroa, vamos encontrá-lo, de fato, investido nos proprietários rurais, que o exercem através das administrações municipais.

Apresenta-se assim o *estado colonial*, até meados do séc.XVII, como instrumento de classe destes proprietários. É por intermédio dele, contrariando as próprias leis da metrópole, que se suprem os índios de que carecem para suas lavouras, inter-

²⁴ Theodoro da Silva (1984), p.76, (minhas ênfases).

²⁵ Prado Junior(1933): *Evolução Política do Brasil* .

vindo nas aldeias, instituições públicas que deviam gozar da proteção oficial (...).²⁶

Não se pretende transformar essa questão no que seria o sentido pejorativo de uma 'discussão acadêmica'. A rejeição do termo *Estado colonial* parece imprescindível, no entanto, para a própria compreensão do processo histórico em pauta. Estado colonial não existe. O que existe é a Metrópole, e sua colônia; ou existem, de fato, dois Estados, quando então a função *metropolitana* do primeiro, assim como o epíteto *colonial* do segundo, devem desaparecer.

O poder político que a camada social de maiores posses da colônia exercia através das Câmaras não constitui, no entanto, o fator determinante para a clarificação dessa questão. Não é pelo poder concentrado, ou por exorbitar dele ao longo de seu exercício, que um aparelho de dominação se torna soberano.²⁷ Trata-se, pois, de se avaliar a atuação desses 'homens bons': verificar se de fato ela pode ser caracterizada como um movimento no sentido do rompimento do vínculo colonial. A resposta, acredito, só pode ser negativa. E isso pela própria evidência de que sua função econômica - a geração de excedente para a metrópole, não chegou a sofrer solução de continuidade ao longo do período colonial, e nem sequer foi por eles questionado. A classe dominante colonial sempre soube usar, em seu próprio benefício, o poder que através das Câmaras lhe foi atribuído. Mas isso rigorosamente *dentro da estrutura colonial*.

A imprecisão da expressão acima apontada de *Estado colonial* é incômoda porque, ao apagar a distinção necessária entre os conceitos de colônia e de metrópole, deixa de dar a devida relevância à articulação real de interesses entre a elite colonial em formação no Brasil e a Metrópole portuguesa. E é calcado nessa imprecisão que a atuação autônoma da classe proprietária,

²⁶ Prado Junior(1933), pp.29 e 30.

²⁷Como também não é por ser descentralizado — já para avançar em um tema a ser tratado posteriormente, que ele se democratiza. A pergunta relevante sempre é *Poder de que, ou poder exercido em função do que ou de quem?*

apesar de seu perfeito ajuste ao projeto colonizador, pode passar a ser vista, a posteriori, como se inspirada por um espírito autonomista.

Mas como Prado Junior mesmo coloca²⁸, não foi a natureza da atuação da elite colonial ao longo dos primeiros cento e cinquenta anos que mudou o teor do controle exercido por Portugal. Seus termos foram alterados pela necessidade deste último de impor um nível de exploração mais acentuado a sua colônia americana. O que acarretou a maior vigilância sobre as atividades produtivas foi a necessidade de Portugal de *intensificar a produção colonial*.

Voltando à questão central: segundo o que foi visto, o aspecto relevante quanto ao significado das Câmaras municipais da Colônia não estaria, assim, no poder por elas detido, ou mesmo na exorbitância desse poder por seus detentores. Ou, ainda, em sua 'autonomia' de ação frente à Metrópole, '*arrogando-se, por iniciativa própria, relevantes atribuições de governo, de administração e de justiça*', como o coloca Meirelles(1957)²⁹.

Um paralelismo que se possa estabelecer, apesar da diferença temporal, com a questão jesuítica, talvez esclareça isso melhor. O tolhimento das atividades dos jesuítas no Brasil não decorreu da exorbitância de seu papel, muito menos do descumprimento da legislação da colônia, mas, pelo con-

²⁸ no capítulo II *A Colônia (segunda parte)* do mesmo livro acima citado, Prado Junior (1933).

²⁹ O trecho foi extraído do *Direito Municipal Brasileiro* do autor citado. Prossegue com o arrolamento de alguns desses atos assinalados pelo autor como além da esfera de atribuição das Câmaras: "Realizavam obras públicas, estabeleciam posturas, fixavam taxas, nomeavam juízes almotacés, recebedores de tributos, depositários públicos, avaliadores de bens penhorados, alcaides-quadrilheiros, capitães-mores de ordenanças, (...) e não raras vezes, num incontido extravasamento de poder, chegaram essas Câmaras a decretar a criação de arraiais, a convocar '*juntas do povo*' para discutir e deliberar sobre interesses da Capitania, a exigir que governadores comparecessem a seus povoados para tratar de negócios públicos de âmbito estritamente local, a suspender Governadores de suas funções, e até mesmo a depô-los..." Meirelles (1957), p.29 .

trário, *da observância daquela legislação* com respeito a um aspecto crucial do sucesso do empreendimento colonial: a questão da escravização do indígena (e, através de Vieira, também do negro). Foi essa postura que não convinha a Portugal, em um momento em que buscava firmar sua política mercantil no país. Da mesma forma que se lhe tornou inconveniente, naquele momento, a autarcização, pelos jesuítas, de regiões inteiras, como a Amazônia ou o Sul do país.

O que é significativo na figura dos municípios foi sua prática mais abrangente no processo de colonização. O fato de terem se estruturado como uma instância político-administrativo dos *interesses comuns* da Metrópole e da elite local em formação.

A formação das grandes propriedades assegurara, desde o início da colonização, as condições para a formação de uma elite, cuja função seria promover a função a que se destinava a própria colônia: a produção de excedente expropriável. E ela se estruturou de fato, como classe, se não nos primeiros tempos da colonização, mas certamente a partir do momento em que a conversão das sesmarias doadas em empresas comerciais agroexportadoras possibilitou rendimentos econômicos adequados a seus detentores, induzindo-os a buscar níveis crescentes de produção. A montagem de um sistema de controle do processo de exploração na escala das capitânicas não afetava, em sua essência, a posição social da camada proprietária. E nem interesse haveria, por parte da Metrópole, em alterar substancialmente a estrutura de poder fundada no latifúndio — a base em que se assentava o funcionamento da empresa. A ampliação do poder das capitânicas não viria a esvaziar, portanto, as possibilidades do exercício continuado do poder da elite em seu âmbito local.

A partir do reconhecimento da estrutura social de elite que se formara ao longo do processo de colonização, torna-se mais fácil interpretar a função dos municípios no contexto histórico específico do país. Para a abordagem deste tema cabe colocar, no entanto, ainda que apenas de modo indicativo, as distinções com respeito à natureza das cidades feudais e o espaço urbano

capitalista. Embora possa parecer longínqua, essa referência é útil para o estabelecimento da diferença específica, portanto, para a conceituação mesma das vilas no espaço colonial.

Um conjunto amplo de estudos e debates que, sob o tema geral de '*Transição do Feudalismo ao Capitalismo*' marcou o pensamento marxista nas décadas de 50 a 70,³⁰ ao proceder à interpretação histórica daquela passagem, deu uma contribuição das mais significativas para a distinção entre as características do espaço nos modos de produção feudal e capitalista, e conduziu à reinterpretação crítica da função das cidades no espaço do capital. Segundo Merrington (1975), os traços definidores da cidade feudal são os que se seguem:

"Nesse contexto, a posição da cidade como um "senhor coletivo" era (...) a de um monopólio corporativo. '*As cidades tornaram-se unidades econômicas e sociais distintas apenas quando e porque certos lugares foram separados e defendidos por leis e privilégios que fizeram deles centros de mercado e de produção, e negaram tais direitos, ou alguns deles, ao campo que as cercava.*' O comércio reservava-se '*estritamente aos que ingressavam na comunidade comercial de uma determinada cidade*'.³¹

"Esse monopólio e as condições jurídicas que o possibilitavam faziam da cidade, como organismo corporativo e coletivo, uma anomalia em face da articulação vertical do poder feudal no campo, mas a cidade, ainda assim, dependia desse 'contexto feudal' para a defesa de seus privilégios."³²

Foi dentro desses contornos feudais das cidades que a burguesia mercantil detinha o domínio sobre a natureza, os ritmos e a escala de sua produção, como também da comercialização de seu excedente, através do estabelecimento, controle e proteção de seus próprios mercados. Sua autonomia em

³⁰ Sweezy (org.)(1976): *A Transição do Feudalismo para o Capitalismo: um debate*.

Entre os participantes no debate estavam Merrington, Sweezy, Dobb, Hill, Hobsbawm, Hilton e outros.

³¹ Merrington (1975), p.181. Os trechos entre áspas simples são de Hibbert: *The Economic Policies of Towns*, ch.4 de Cambridge Economic History of Europe, vol.III, p.197.

³² Merrington (ibid.), p.183.

relação ao espaço feudal circundante se expressava, entre outras, em seu poder judiciário próprio, distinto daquele detido pelos feudos; no trabalho livre de obrigações senhoriais; na administração autônoma, inclusive para o estabelecimento de impostos e taxas municipais. Também, em sua defesa militar própria, fosse através da formação de milícias, ou por intermédio da contratação de exércitos mercenários. Deveu-se, portanto, ao quadro de exclusão do domínio feudal absolutista (um privilégio concedido ou, muitas vezes, comprado e recomprado pelos burgueses) a visão generalizada das cidades feudais como de espaços dos quais a liberdade e a cidadania constituiriam atributos inerentes.

Com a passagem para o capitalismo, foi precisamente esse caráter circunscrito das cidades que foi apagado, junto com seus próprios limites físicos. A referência do espaço burguês no capitalismo não é mais a cidade — enquanto espaço local — mas o espaço nacional. Com o que a 'autonomia' acima caracterizada das cidades feudais, mesmo se formalmente intacta, muda completamente de caráter. Ainda que se mantenha nos aspectos administrativos restritos dos municípios, suas demais competências (econômicas, políticas, jurídicas, sociais, militares, etc.) vão sendo determinadas, de forma crescente, em âmbito nacional. A diluição dos contornos das cidades à medida que o espaço se integra em um único mercado altera, portanto, em seus fundamentos, a própria natureza dos temas e conceitos antes referidos ao 'espaço local'.

O processo acima, ao assinalar as linhas gerais das transformações pelas quais passou o burgo medieval para se constituir em parte integrante de um espaço de contornos nacionais, deixa claro, também, que o processo pouco tem a ver com as transformações históricas pelas quais passaram as vilas brasileiras no período colonial.

Aquela 'autonomia' circunscrita aos burgos a que se referiu anteriormente, a rigor nunca existiu no Brasil colônia, fundamentalmente porque não havia a estrutura feudal em relação à qual ela poderia se impor, e que lhe daria sentido, portanto. Sua ação não era autônoma; era, mais propriamente, uma

'carta branca' dada a cada uma daquelas frentes de colonização, para promoverem, dentro de suas próprias possibilidades, o processo de conquista do território e a geração do excedente da colônia (área de cultivo, ou quintal da Metrôpole, em seu sentido original).

Assim, embora no período compreendido entre o início do século XVI e os meados do século XVII Portugal tenha de fato calcado nas estruturas locais o maior peso da responsabilidade sobre a implantação do sistema de colonização, em momento algum coube aos municípios a definição de seus propósitos. A produção econômica nunca foi assunto de decisão interna dos *Concelhos*: eles promoviam a geração, e controlavam as condições de comercialização de um excedente através dos meios a sua disposição, mas estavam alheios ao âmbito de sua definição. Sua justiça tampouco era autônoma: o pelourinho era símbolo da autonomia municipal, mas, mais do que isso, marco do poder da Coroa portuguesa, da qual emanava o direito de seu exercício. A defesa militar contra os indígenas, ou mesmo contra invasores, não constituía seu privilégio, mas sua obrigação, ou, por outro lado, uma questão de sobrevivência.

Vimos também, anteriormente, que o corte dos 'excessos' em que o exercício do poder municipal incorreu não se deveu a uma postura autonomista desses, mas sim a uma alteração do significado econômico da colônia brasileira para Portugal, em decorrência do declínio da participação desse nas transações comerciais que desde o início do século XVI mantinha com o Oriente. Sob o aspecto da transformação do perfil político-administrativo da Colônia, a mudança ocorrida a partir de 1650 correspondeu, assim, a uma mera reestruturação do poder metropolitano a favor de seus níveis mais centralizados, e não à alteração de sua natureza.³³ Não desaparecera, portanto, o significado dos municípios no processo de colo-

³³ Da mesma forma que, já após a constituição do Estado nacional brasileiro, a centralização do 'regresso' após as lutas separatistas da Regência não representaria nenhuma alteração na natureza do poder exercido pela elite, apenas sua reordenação a favor do reforço de seus órgãos centrais em relação aos provinciais.

nização. Eles tinham se estruturado historicamente como a base territorial congruente dos interesses comuns da metrópole e dos proprietários de terras da colônia: constituíam seu suporte político-administrativo local.

Há, no entanto, um aspecto da transformação acima apontada — a diminuição formal da 'autonomia' dos municípios e a ampliação correspondente do peso de órgãos de controle superiores a sua esfera — que interessa reter. Ela correspondeu à ampliação da estrutura administrativa interna ao Brasil, cuja realização se não possibilitou, mas seguramente facilitou a internalização do aparelho estatal colonial a partir do momento em que, com a transmigração da Corte portuguesa, se iniciou o processo da Independência do Brasil.

As imagens a seguir e os textos correspondentes têm por fonte o estudo de Aroldo de Azevedo (1956): *Vilas e cidades do Brasil colonial*.



Fig. 5 - Povoamento e urbanização do Brasil, no século XVI

No quinhetismo, a área efetivamente povoada limitou-se à orla litorânea, do Rio Grande do Norte a São Paulo, o que explica a presença das poucas cidades e vilas exclusivamente nesse trecho da costa, salvo uma única exceção: a vila de São Paulo de Piratininga, localizada no Planalto.

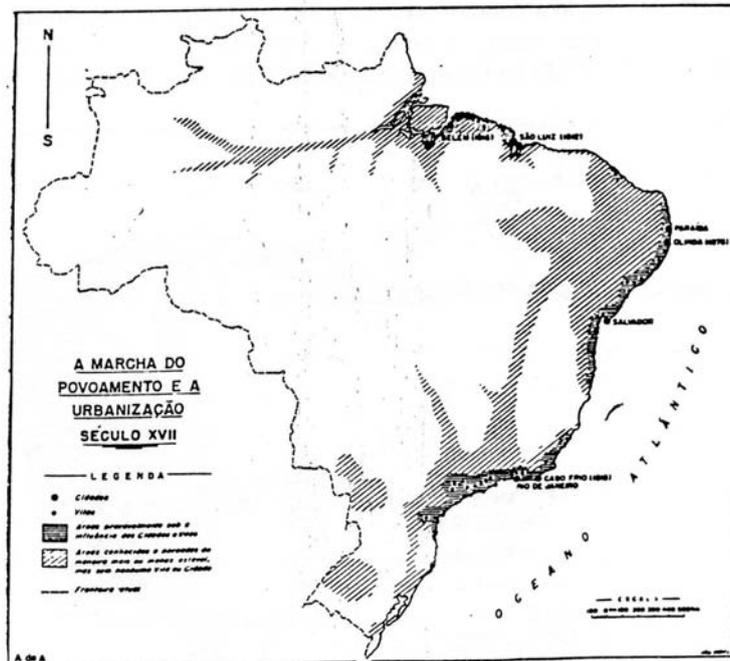


Fig. 6 - Povoamento e urbanização do Brasil, no século XVII

No seiscentismo, teve início a conquista da Amazônia, do Sertão nordestino, de Minas Gerais, de Goiás e do Sul do Brasil, ao mesmo tempo que os Jesuítas espanhóis criaram “reduções” no sul de Mato Grosso, Noroeste do Paraná e no Rio Grande do Sul. Mas a obra urbanizadora foi bem mais modesta: salvo no Planalto paulista-paranaense, limitou-se ainda às vizinhanças do mar.

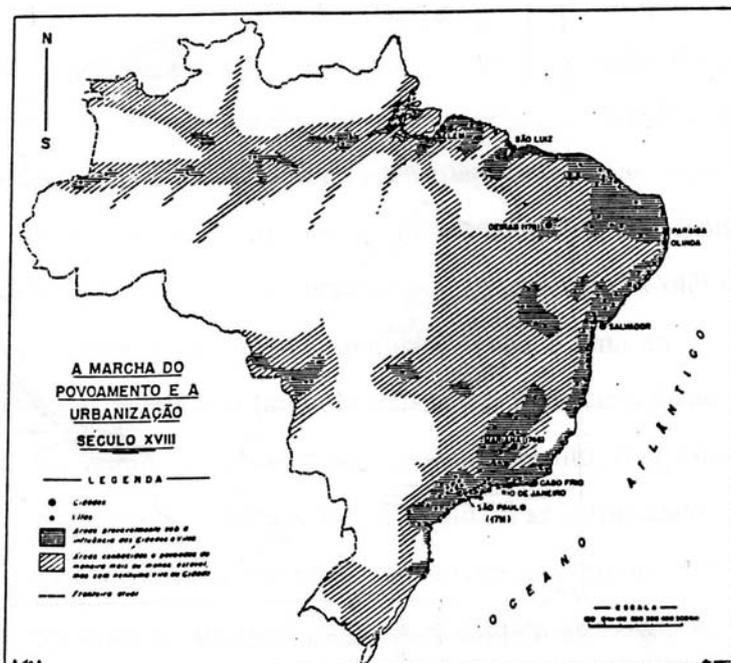


Fig. 7 - Povoamento e urbanização do Brasil, no século XVIII

Comparados com o século anterior, o povoamento e a urbanização apresentaram notáveis diferenças no setecentismo. Prosseguiu em ritmo acelerado a conquista da Amazônia e do Planalto Brasileiro, multiplicando-se as vilas através de ambas essas grandes regiões. A orla litorânea perdeu o privilégio de ser a principal área de urbanização do país.

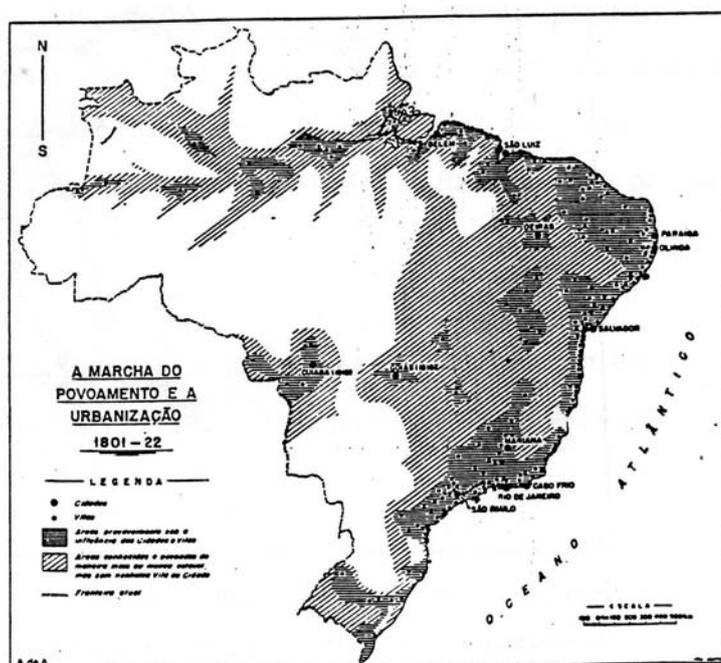


Fig. 8 - Povoamento e urbanização do Brasil ao proclamar-se a independência

Quando o Brasil se tornou império, em 1822, apenas 12 eram os aglomerados urbanos que ostentavam o título de *ciudades*: Belém, São Luís, Oeiras, Paraíba (atual João Pessoa), Olinda, Salvador, Mariana, Cabo Frio, Rio de Janeiro, São Paulo, Goiás e Cuiabá.

2.3 Os municípios no processo de formação do espaço brasileiro

O processo da Independência do Brasil se iniciou com a transmigração da Corte portuguesa ao Brasil em 1808 (e a conseqüente criação do Reino Unido de Portugal e do Brasil), e seus movimentos finais correspondem às lutas do período da Regência.

A historiografia brasileira referente ao movimento de Independência dispensa a abordagem do tema neste espaço. Os comentários a seguir se limitarão ao destaque de seus aspectos mais significativos para os objetivos deste estudo.

Eles se apoiam em Werneck Sodré (1965): *As razões da Independência*.

É relevante, na interpretação de Werneck Sodré, a própria organização do material. O livro é dividido em duas partes, das quais a primeira é integralmente dedicada ao acompanhamento do movimento histórico da dominação inglesa sobre Portugal (compreendendo-se aí, de forma abrangente, toda a esfera de interesses lusitano, entre os quais o Brasil). Nessa escala, a Independência brasileira aparece apenas como o episódio final de um movimento que se iniciou com os tratados comerciais entre aqueles dois países no início do século XVIII, e que terminou com o tratado de livre-comércio entre o Brasil e a Inglaterra em 1810, assinado pelo monarca português.

A seguir o autor analisa o mesmo movimento a partir de 'dentro', tendo por foco os conflitos da Regência. Seu subtítulo é *Domínio do Latifúndio no Brasil*. Nele os capítulos invertem o peso corriqueiro conferido às diversas etapas do processo da Independência. Assinalam, apenas, os passos através dos quais a atuação política da elite logrou definir as condições da separação de Portugal e encaminhou as medidas que visavam dar continuidade à estrutura produtiva, para tratar de forma mais detida os movimentos de revolta contra aqueles encaminhamentos, e a descrever suas limitações e suas derrotas.

O que está implícito nessa forma de tratamento do tema é o deslocamento do foco de tensão da separação propriamente dita, para localizá-lo nos assim chamados 'distúrbios' da Regência. Sodré vê naqueles movimentos populares, comumente desconsiderados na historiografia oficial, a manifestação — derrotada — de um movimento político contrário ao sentido global do 'arranjo' da independência encabeçado pela elite.

Em conjunto, sua análise revela a história da Independência do Brasil como um movimento através do qual os interesses da elite latifundiária pela preservação de sua posição adquirida se identificam com a continuidade da sujeição 'colonial' do país dentro do processo de expansão do capitalismo.

Um aspecto de interesse específico para este trabalho no processo de emancipação é o do esforço de se manter íntegra a totalidade do território que constituía o domínio colonial português no Brasil. O sentido do referido empenho, assim como da escolha do regime monárquico (e, conseqüentemente, da preservação da coroa de Dom Pedro) se conectam diretamente com o projeto econômico e político da elite colonial: ambos constituíram fatores de peso no sentido da manutenção da estrutura produtiva, apoiada no trabalho escravo.

Cabe acrescentar ainda que, ao longo daquele período de aproximadamente 30 anos que durou o processo da Independência, o espaço da ex-colônia foi objeto de um movimento paulatino de internalização e de complexificação do aparelho estatal. Entre seus marcos principais assinala-se, primeiramente, a implantação *de fato* de um governo central no país. Também, a formalização (e reforço), na figura das províncias (a esfera de controle econômico, político e administrativo correspondente às antigas capitanias). Os municípios, por sua vez, deixaram de ser os 'postos avançados' da administração metropolitana da colônia, para se tornarem parte integrante da estrutura institucional do país.

As articulações políticas do período considerado refletem, à sua maneira, esse processo. São reveladas, por exemplo, na base provincial dos

movimentos a favor e contra a Independência, e na articulação central em defesa de uma independência com a preservação do trono de Pedro I. Também nos movimentos internos à Regência, período ao longo do qual a tendência descentralizante (de base provincial) da elite teve que inverter seu sentido em prol da preservação, *via* centro, de seus interesses comuns.

2.3.1 O poder local no Império

Um dos temas econtrovertidos da história do Brasil diz respeito ao assim chamado *poder local*. Isso não só por ser comumente focado em abstrato, como que em um vácuo histórico, econômico e social. Também porque quando se busca inseri-lo em um contexto concreto, esse tende a ser adotado de forma acrítica. É esse o caso de boa parte das colocações sobre o exercício do poder dos municípios no Império, geralmente contraposto ao *absolutismo* do Estado brasileiro naquele período — em que, portanto, a centralização ‘absolutista’ do Monarca já por si constituiria uma evidência do bloqueio do poder local.³⁴

Em alguns autores a afirmação de que a política imperial tenha mantido as restrições, ou que talvez tenha amesquinhado ainda mais que a própria Metrópole portuguesa a esfera de atuação do poder local, apoia-se na análise do quadro político-institucional que passou a reger as municipalidades após

³⁴ A necessidade de se descartar o atributo absolutista do Estado brasileiro no Império deriva de sua inadequação histórica. Absolutismo não é uma forma de exercício do poder que se possa escolher em um cardápio (ou algo que D.Pedro poderia ter eventualmente rejeitado se não fosse sua ambição pessoal). Ele representa um momento concreto no processo de transformação das monarquias feudais, correspondente à estrutura através da qual sua classe dominante logrou reimpor seu domínio sobre o campesinato, à medida que as lutas camponesas levaram à dissolução das condições de dominação no âmbito local dos feudos, mas quando a burguesia e a produção de mercadorias ainda não se desenvolveram a ponto de poder substituir a velha organização. O Estado brasileiro não poderia ter surgido da Colônia como um Estado absolutista. Nasceu como um Estado de elite.

a Independência. Nominalmente, sua base estaria nos dispositivos concernentes aos municípios da *Constituição de 1824* e de sua *Lei Regulamentar*, datada de 1828. É como o interpreta Meirelles (1957) que, em *O Direito Municipal* assume como fato, e se posiciona criticamente em relação à 'centralização imperial' manifesta na *Constituição*,³⁵ e atribui à referida centralização a responsabilidade pela invariância da estrutura político-administrativa do Governo local ao longo de todo o século XIX. É o que mostra a passagem a seguir, em que o autor, após se referir ao esforço havido ao longo do Segundo Império por parte de diversos parlamentares no sentido da criação de um efetivo órgão executivo das administrações locais, conclui com o que se segue:

"A despeito da iniciativa desses parlamentares e da acerba crítica dos publicistas de então ao espírito centralizador e à sua sufocante uniformidade que a Lei regulamentar de 1828 impunha às Municipalidades, o malfadado diploma resistiu incólume até a proclamação da República, com todo o seu cortejo de malefícios aos Municípios do Império."³⁶

Embora Meirelles seja o representante da visão predominante, a sua leitura sobre o período contrapõem-se outras abordagens das alterações relativas ao poder local no Império. Entre eles Faoro (1959), para quem o sentido geral do movimento apontaria, ao contrário de Meirelles, para a descentralização, seja, para a tendência de reforço, no Império, dos órgãos locais do poder:

"Duas medidas consagram a autonomia local, medidas arrancadas à reação e partejadas com dor: o Código de Processo Penal (29 de novembro de 1832) e o Ato Adicional (12 de agosto de 1834). O Código de Processo Penal, a mais avançada obra liberal e a mais duramente criticada nos dez anos seguintes, deu fisionomia nova aos municípios, habilitando-os a exercer, por si mesmos, atribui-

³⁵ "Na vigência da Lei regulamentar de 1828, que perdurou até a República, as Municipalidades não passaram de uma divisão territorial, sem influência política e sem autonomia na gestão de seus interesses, ante a expressa declaração daquele diploma legal de que as Câmaras eram corporações meramente administrativas." Meirelles(1957), p.30.

³⁶ Meirelles (1957), p.31.

ções judiciárias e policiais, num renascimento do sistema morto desde o fim do século XVII."³⁷

A *Constituição de 24* de fato reduziu a função das Câmaras Municipais³⁸ aos aspectos administrativos da área de sua competência, sem que se tivesse designado naquele diploma legal um autêntico órgão executivo municipal. Por sua vez, a *Lei Regulamentar* limitou os meios para a composição das finanças municipais. Seja, aparentemente (ou formalmente), a crítica de Meirelles procede.³⁹ Isso não esgota, no entanto, a questão.

Quanto às colocações de Faoro, seu significado está sobretudo em assinalar que os municípios não perderam a base local do exercício do poder,⁴⁰ (em-

³⁷ Faoro (1959), p.305.

³⁸ O termo Concelho, próprio da legislação portuguesa, foi alterado com a Constituição de 1824 para Câmara, composta de vereadores eleitos, dos quais o mais votado exerceria a função de Presidente. Os Conselhos, por sua vez, passaram a designar após a Independência a representação eleita dos cidadãos junto aos governos provinciais.

³⁹ Na Constituição de 1824 as Câmaras foram definidas como corporações meramente administrativas, e vedado-lhes o exercício de qualquer jurisdição contenciosa (Artigo 24). Era-lhes vedado também 'vender, aforar, ou trocar bens immoveis do Conselho sem autoridade do Presidente da Província em Conselho (...) exprimindo os motivos e vantagens da alienação, aforamento, ou troca, com a descrição topographica, e avaliação por peritos dos bens que se pretendem alienar, aforar ou trocar' (Artigo 42). Campanhole(1992), pp.788-9. O Ato Adicional não levou a nenhuma alteração significativa com respeito a essas limitações. O detalhamento das competências das Assembléias Provinciais deixa isso claro, ao atribuir-lhes, entre outras, 'legislar sobre a polícia e economia municipal, precedendo propostas das Camaras', 'sobre a fixação das despesas municipaes...', sobre repartição da contribuição directa pelos municipios da Província, e sobre a fiscalização do emprego das rendas publicas provinciales e municipaes, e das contas da sua receita e despeza'. (Parágrafos 4, 5 e 6 do Artigo 10). Campanhole (1992), p.799 .

⁴⁰ Ressalte-se, nesse sentido, a figura dos Juizes de Paz, melhor, o significado de seu controle pelos Conselhos, dado que o cargo era preenchido por eleição local, e o Conselho que lhes conferia o título. " A's Camaras compete repartir o termo em districtos, nomear os seus Officiaes, e dar-lhes titulos; dar titulo aos Juizes de Paz..." (Artigo 55 da Constituição de 1924). Campanhole (1992), p.791. A atribuição formal dos Juizes

bora nesse sentido o *Ato Adicional* pouco tenha mudado o quadro que o precedeu). Também, em dar relevância ao Código Penal no trato do tema. Equivoca-se, no entanto, na interpretação de ambos os documentos. Primeiramente, ao ver manifestações liberais dentro de um contexto histórico incompatível com *liberalismo*. Em segundo lugar, e esse é o aspecto mais importante, erra ao atribuir sentido liberal às referidas medidas de consagração do poder local da classe proprietária, especificamente no referente ao código penal.⁴¹ Embora liberais no molde, nem a Constituição, nem o

de Paz era o julgamento das multas por contravenções às posturas das Câmaras. Com o Estatuto do Código Penal suas funções se inscreveram no quadro que se segue: "O círculo judiciário de primeira instância dividiu-se, como o Estatuto de 1832 em três circunscrições: o distrito, o termo e a comarca. O distrito foi entregue ao juiz de paz, com tantos inspetores quantos fossem os quarteirões; no termo haveria um conselho de jurados, um juiz municipal,(...). O juiz de paz era filho direto da eleição popular, nomeados os inspetores de quarteirão pelas câmaras municipais." Faoro(1959), p.306. Vitor Nunes Leal (1949), por sua vez, fornece um quadro detalhado das articulações políticas que envolviam os cargos eletivos das Câmaras e Juizes de Paz, e indica uma ampla bibliografia complementar a respeito.

⁴¹ De acordo com Malerba (1994) em *Os brancos da Lei*, o Código Penal foi a consagração da natureza patriarcal do poder de violência da sociedade brasileira, como decorrência da preservação da escravidão. Apoiando-se em Holanda, coloca: "Semelhante forma de organização econômica — própria ao escravismo moderno — pulverizada em células praticamente autônomas, deu ao poder do patriarca amplitude praticamente incontestável. E não há como confundi-la com outra coisa qualquer — como feudal, por exemplo." Malerba(1994), p.60. Ao trecho reproduzido se segue uma citação de Holanda (1936) de *Raízes do Brasil*: "Nos domínios rurais é o tipo de família organizado segundo as normas clássicas do velho direito romano-canônico (...) que prevalece como base e centro de toda a organização. Os escravos das plantações e das casas, e não somente os escravos, como os agregados, dilatam o círculo familiar e, com ele, a autoridade imensa do pater-familias. Esse núcleo bem característico, em tudo se comporta como seu modelo da Antiguidade, em que a própria palavra 'família', de famulus, se acha estreitamente vinculada à idéia de escravidão, e em que mesmo os filhos são apenas os membros livres do vasto corpo, inteiramente subordinado ao patriarca, os liberi." Holanda(1936), p.81 .

Código Penal o foram em seus conteúdos. Como Emília Viotti entendeu em *Da Monarquia à República — momentos decisivos*:

"As camadas senhoriais empenhadas em conquistar e garantir a liberdade de comércio e a autonomia administrativa e judiciária não estavam, no entanto, dispostas a renunciar ao latifúndio ou à propriedade escrava. A escravidão constituiria o limite do liberalismo no Brasil. (...)

Dentro dessas condições soariam falsos e vazios os manifestos em favor de fórmulas representativas de governo, os discursos afirmando a soberania do povo, pregando a igualdade e a liberdade como direitos inalienáveis e imprescindíveis do homem, quando, na realidade, se pretendia manter escravizada boa parte da população e alienada da vida política outra parte."⁴²

Devido a isso que o tema da autonomia local dos municípios escapa de sua abordagem formal, calcada nos textos legais. Contrariamente ao sugerido entre outros, por Meirelles e Faoro, sua análise deve não só tomar por base o processo concreto da vida dos municípios no Império, mas interpretar, também, sua função no quadro político-institucional do período.

É o caminho tomado por Carvalho Franco (1974) em *Homens Livres na Ordem Escravocrata*. Fundamentando-se sobretudo na análise de textos oficiais do município de Guaratinguetá (mas ultrapassando em suas interpretações o sentido documental estrito de sua referência, para dar um panorama da vida social do Império), o trabalho citado constitui fonte clássica de informações sobre a inserção das administrações municipais na estrutura econômico-social do Império. Atento à natureza da sociedade brasileira do século XIX — a natureza das relações em que se apoiava sua própria estabilidade política — o livro traça um quadro amargo dos comprometimentos embutidos mesmo naquelas estreitas brechas que se ofereciam para a ascensão econômica dos homens livres, mas sem propriedades, na 'ordem escravocrata'.

Um dos marcos mais fortes da leitura de os *Homens Livres*, no entanto, é o relato da precariedade das condições de funcionamento das Câmaras muni-

⁴² Viotti (1977), pp.27-8.

cipais ao longo de todo o Império. A imagem de sua penúria extrema, muitas vezes sem recursos suficientes sequer para a manutenção física das respectivas sedes municipais, ou mesmo de obras tão essenciais para a vida econômica ou social do Município como a conservação de uma estrada ou a construção de um cemitério. Reitere-se que essas informações foram colhidas na documentação oficial de Guaratinguetá, um município localizado no centro da área economicamente mais dinâmica do país à época, a região do café. A passagem seguinte vale por sua contundência:

"É quase sempre esse o estribilho das decisões sobre as modestas obras arroladas pelos fiscais: 'a Comissão é de parecer que por ora nada se faça pela razão plausível de não haver dinheiro com que se possa empreender tal obra'; 'sobre as outras obras mencionadas a Comissão entende que é preciso alguma delonga para o fim de se reunir mais fundos no cofre'; 'nada se tem feito e nada se pode fazer, 'visto que no cofre não há dinheiro'; 'ponderando a Câmara que não era possível pela deficiência de fundos encetar-se as obras indicadas'; visto não haver nos cofres municipais quantia para se empreender as outras obras'; 'atendendo à escassez das rendas da Câmara'; 'não se mande fazer obra alguma, além das já começadas, porque o estado do cofre não o permite'; 'à vista do estado dos cofres, não sejam feitos os consertos reclamados'; 'tais obras não podem ser feitas por dispendiosas'; 'a Câmara conclua as obras já começadas e suste quaisquer outras que tenha que fazer, enquanto não houver fundos nos cofres'. Aí estão vinte anos de inércia."⁴³

Um outro aspecto destacado do estudo, sob o enfoque que nos interessa, é o apontamento daquela prática comum, e socialmente validada no período em

⁴³ Carvalho Franco (1974), pp.117-18. Os trechos selecionados pela autora das Atas da Câmara cobrem o período aproximado de 1850 a 1870. O quadro foi sumarizado por Leal (1949) nos seguintes termos: "Em uma palavra, o principal poder que cabia às câmaras em matéria tributária, segundo a lei de 1828, era o de solicitar: "Geralmente — rezava o art.77 — proporão ao Conselho Geral de Província, tanto os meios de aumentar suas rendas, como a necessidade, ou utilidade de fazer delas alguma extraordinária aplicação" (...) O Ato Adicional só fez, nesta parte, (...) outorgar às assembléias provinciais inteira competência no tocante à vida financeira dos municípios. E não se mostraram muito zelosos os legisladores das províncias pelo fortalecimento da receita municipal. A prova é que deixaram intocada esta parte da lei de organização dos conselhos, subsistindo, em matéria financeira, o mesmo espírito do Diploma de 1828."

questão, dos membros da Câmara darem um tratamento indistinto aos âmbitos público e privado; em outras palavras, a de seus funcionários terem sistematicamente imbricado seus próprios negócios naqueles do coletivo municipal.⁴⁴ Também, a natureza pessoal das relações que embasavam o exercício do poder. Marcada pela ausência de qualquer noção de autoridade investida, na administração municipal prevalecia a ascendência pessoal e, de forma compatível com o precedente, a prática de '*transformar a autoridade inerente ao cargo em instrumento usado diretamente em proveito próprio...*'⁴⁵.

Voltando-se à questão das limitações do poder municipal no Império, Carvalho Franco aponta, por outro lado, que à miséria orçamentária dos municípios correspondeu, em âmbito maior, a miséria das províncias, e aquela do próprio governo imperial. Mas também que a dependência das administrações hierarquicamente inferiores (dependência de verbas, de apoio, de medidas oficiais para favorecer o desenvolvimento das atividades produtivas) sempre conviveu com a recusa desses mesmos escalões administrativos no sentido da instrumentação da ação estatal (tratasse-se de taxas, impostos, introdução de transformações estruturais, ou de medidas coesas de proteção econômica).

Outro estudioso do tema do poder local, Maria Isaura Pereira de Queiroz (1976), em *O mandonismo local na vida política brasileira* assim se refere à questão das rendas municipais:

⁴⁴ Trata-se da irrelevância de um dos traços fundamentais da estrutura político-institucional da sociedade burguesa — derivação direta e necessária da base jurídica em que sua própria dominação se assenta: a instituição da propriedade privada. Nesse sentido a promiscuidade entre o público e o privado, mesmo após a Lei de Terras de 1850, é uma exemplificação concreta do terreno movediço em que o liberalismo de fachada da elite nacional e a continuamente denunciada e confrontada ação 'tutelar' do Estado transformaram o referencial ideológico da sociedade brasileira. Objeto, entre outros, da obra contemporânea de Machado de Assis, conforme mostram os belos ensaios de Schwarz: *Ao vencedor as batatas* e *Um mestre na periferia do capitalismo*.

" `A injustiça na divisão das rendas se atribuía, durante o Império, a pobreza das Câmaras. Quase todos os impostos (importação e exportação, transmissão de propriedades, indústrias e profissões, predial, etc.) eram cobrados pelo Tesouro Geral; à província cabia legislar sobre o remanescente, determinando quais os impostos provinciais e quais os municipais, de maneira inteiramente autônoma (Nunes Leal, p.101); mas como o grosso das rendas já fora abocanhado pelo governo central, pouco restava para a província que deixava menos ainda para o município, o qual vivia praticamente nas costas dos proprietários rurais. (...)

No entanto eram muito minguadas estas rendas; o Brasil, se apresentava um panorama de grande riqueza particular, por outro lado sempre foi pobre de tributações e o Tesouro Nacional sempre lutou com dificuldades. Finalmente, eram os senhores rurais as grandes fortunas particulares, a classe privilegiada - que nas Câmaras geral ou provincial determinavam os impostos; assim o que Castro Rebêlo escreve para as câmaras da Colônia, de certa maneira se aplica às assembleias do Império: "enquanto são eles próprios (os proprietários rurais) os únicos contribuintes, seria insânia criá-los (aos impostos) pela câmara do lugar. Na economia escravista, o interesse dos senhores está sempre na redução geral dos impostos"⁴⁶

A dependência de verbas dos municípios era, de fato, instrumental. Deriva da percepção disso a aparente 'ambiguidade' que Carvalho Franco aponta como o signo característico da relação entre a classe proprietária e o Estado — imagem que ela própria descarta logo a seguir:

"..há uma completa falta de iniciativa por parte desses cidadãos para resolver suas dificuldades, mantendo-se constante a dependência em relação aos poderes públicos. (...) . Essa ambiguidade se torna inteligível e, a bem dizer, se desfaz, quando se lembra que no Brasil de então se confundiam as esferas da vida pública e da vida privada. Nessas condições, o Estado é visto e usado como 'propriedade' do grupo social que o controla. O aparelho governamental nada mais é que parte do sistema de poder desse grupo, *imediatamente* submetido à sua influência, um elemento para o qual ele se volta e utiliza sempre que as circunstâncias o indiquem como o meio adequado. Só nessa qualidade se legitima a atuação do Estado (...) Assim sendo, a suposta relação de dependência do grupo dominante para com o Estado se inverte, e o movimento do primeiro em relação ao segundo, aparentemente em busca de amparo, expõe o seu verdadeiro predicado de co-

⁴⁵ Carvalho Franco (1974), p.128.

⁴⁶ Queiroz (1976) p.85

mando. Surge assim, sob a imagem do 'Estado-tutelar', a figura mais real do 'Estado-instrumento', ficando linearmente entrosados os momentos de busca e repulsa de sua atividade como etapas de afirmação do poder de um grupo social."

47

É dessa função específica dos municípios na montagem da estrutura de dominação da elite que trata outro estudo clássico: *Coronelismo, enxada e voto* de Victor Nunes Leal (1949). Partindo de uma análise objetiva das transformações que a Constituição imperial acarretou para o desempenho das funções municipais, entende como a principal restrição a sua atuação autônoma as finanças.⁴⁸ A seguir Leal acompanha as variações introduzidas pelo *Ato Adicional* e por sua *Revisão* no quadro financeiro dos municípios, com o que a discussão ganha um novo enfoque. Desloca-se da avaliação 'em si' do alcance das atribuições e dos 'poderes' municipais para a relação entre as diversas instâncias governamentais.

O autor mostra a função instrumental dos municípios nas relações travadas entre o Governo Central e as Províncias. Nos primórdios do Império, através de seu uso pelos pretensos liberais da elite, em seu empenho continuado para enfraquecer, ou pulverizar o poder central (por exemplo, através da denúncia e do combate ao 'absolutismo' do Monarca, e também da Constituição *outorgada*, devido às restrições que dela advieram às liberdades locais), sem redefinir no entanto, as funções dos municípios, no esteio do Ato Adicional.⁴⁹ De fato, coloca o autor, a reforma 'liberal' do Ato

⁴⁷ Carvalho Franco (1974), p.132

⁴⁸ Reconhece o rígido controle a que foram submetidos com a lei de organização municipal derivado da Constituição de 1824. Aponta, de outro lado, a amplitude das funções municipais, voltadas à administração local, ao controle sobre usos do solo urbano e à provisão de infraestruturas (água, abastecimento, saneamento, vias de comunicação, saúde, etc.) Cf. Leal (op.cit.), pp. 73 a 76.

⁴⁹ "... às forças políticas liberais daquela época o que interessava era fortalecer as províncias perante o Governo Geral. A concessão de maior autonomia aos municípios certamente não concorreria para esse resultado, porque poderia pôr em risco a homogeneidade da situação dominante na província. Com os municípios controlados estrei-

Adicional não chegou a conferir maior autonomia administrativa aos municípios. O que fez foi facultar às Províncias a tomada de decisão sobre os regimes que adotariam:

"...no pensamento dos liberais, que a idealizaram, seu principal objetivo era permitir que cada província, atentas as peculiaridades locais, ficasse em condições de estabelecer o regime municipal que lhe fosse mais conveniente."⁵⁰

De acordo com Leal, quando a defesa da manutenção do *status-quo* frente ao quadro político turbulento da Regência impôs à elite a necessidade de reforçar o governo imperial, foi ainda no âmbito dos governos provinciais que a nova diretriz política, o assim chamado 'Regresso' centralizador, se consolidou.⁵¹

Mas o autor mostra também que a perda da autonomia formal dos municípios absolutamente não significou a perda de seu peso político. Pelo contrário: foi precisamente na barganha em que as verbas municipais eram a moeda da compra de votos, que a estabilidade política da elite encontrou a forma histórica para sua perpetuação no país — e em que de fato se consolidou.

Pode-se concluir, portanto, que, apesar das restrições formais de sua atuação no âmbito municipal, a elite proprietária continuou a controlar, em sua base local, os aspectos que diziam respeito a seus interesses imediatos. Também que indiretamente, por meio de acertos políticos, controlava, da

tamente pelas assembleias, estariam as províncias, como unidades coesas e fortes, mais habilitadas a resistir à absorvente supremacia do centro." Leal (1949), p.77.

⁵⁰ Leal (1949), p.76

⁵¹ "A lei de interpretação do Ato Adicional, a reforma do Código de Processo Criminal e, em larga medida, a jurisprudência do Conselho de Estado foram os principais instrumentos que garantiram a preeminência dos presidentes de província, e por intermédio deles, a consolidação do poder central, sem que se possa esquecer o papel desempenhado nesse processo pela mentalidade conservadora do Senado e pela precária situação financeira das províncias." Leal (1949), p.78.

mesma forma, a moldura político-institucional em que seus interesses se assentavam.

Deteve, ao longo de todo o período, o controle sobre os meios de produção.⁵² Com a Independência, a suspensão da doação de sesmarias assegurou-lhe, aproximadamente por trinta anos, um processo anárquico de apropriação de terras; foi esse o prazo ao longo do qual se gestava a *Lei de terras*, o instrumento de adequação daquelas posses ao estatuto burguês da propriedade fundiária.

Deve-se abrir um parêntese aqui para uma breve interpretação da *Lei de Terras* como parte de um processo contínuo de obstaculização do acesso de uma população livre à posse da terra, através das formas subsequentes constituídas pelo sistema sesmarial, pela posse direta (ao longo do hiato legal de três décadas que antecedeu a *Lei de Terras*) e, finalmente, pela adoção da forma jurídica burguesa da propriedade.

O sentido desse empenho era o da obstaculização da formação do mercado interno. A condição do assalariamento é a privação do trabalhador de seus meios de subsistência. Ele supõe, portanto, um controle prévio, por parte do trabalhador, daqueles meios. A privação do campesinato brasileiro do acesso legal à terra, mas assegurando-se-lhe, simultaneamente, a subsistência, através do regime de 'favor' operava, portanto, no sentido oposto ao da formação do trabalhador 'livre'.

É nesse mesmo princípio que repousa, aliás, a histórica obstaculização da elite brasileira à formação de *colônias de assentamento*. A título de exemplo, cite-se a sistemática recusa dos governos municipais (também dos provinciais) a ceder áreas para projetos de colonização.⁵³ O sentido de se

⁵² Essencialmente através do controle sobre o movimento de ampliação do território, e sobre as formas de apropriação da terra.

⁵³ ver, entre outros, Carvalho Franco (op.cit.). Também Viotti(1966). Dela os trechos a seguir: "Os fazendeiros monopolizavam as melhores terras deixando aos colonos os lugares distantes e pouco produtivos. Dizia Expilly, em 1865, que 4/5 da propriedade

evitar uma colonização de povoamento maciça não era o de prevenir conflitos do trabalho livre com o trabalho escravo — como muitas vezes se coloca — nem antes nem após a promulgação da *Lei de Terras* (muito menos depois, pois que o último já estava condenado, pela extinção do tráfico). O bloqueio da colonização de assentamento tinha o *mesmo* sentido daquela lei: o impedimento da formação de um campesinato livre. Ao confrontar os modelos norte-americano e brasileiro de regulamentação da propriedade fundiária, Emília Viotti (1977) coloca isso com clareza:

"Tanto nos Estados Unidos como no Brasil, a política rural estava ligada a uma certa concepção de trabalho. Mas, enquanto a Lei brasileira de 1850 dificultava a obtenção de terra pelo trabalhador livre, o Homestead Act de 1862, nos Estados Unidos, doava terra a todos os que desejassem nela se instalar."⁵⁴

do solo estavam nas mãos dos grandes proprietários, enquanto o Governo detinha apenas um quinto, e este constituído de terras afastadas dos cursos d'água, das estradas, do litoral ou dos centros de população, expostas aos ataques dos índios e animais.(...)Nessas condições o sistema da pequena propriedade era impraticável, o imigrante estava fatalmente condenado à parceria, ou ao regime assalariado. O monopólio da terra impressionava a todos os que se preocupavam em estimular a colonização de povoamento. Muitos chegaram a sugerir uma espécie de reforma agrária..." (op.cit.), pp. 106-107. "O Governo não encontrava terras devolutas em condições favoráveis para localizar núcleos coloniais, ficando obrigado a situá-los em zonas improdutivas e inconvenientes, ou a despendar verba com a aquisição de terras.(...)" E, referindo-se a um inquérito promovido após a regulamentação da Lei de Terras sobre a existência de terras em condições de colonização: "A maioria dos municípios respondeu negativamente: não havia sesmarias a revalidar, nem posses a legitimar, nem terras devolutas. Apenas sobravam algumas nesgas em regiões de sertão..." (ibidem), p. 109.

⁵⁴ Viotti (op.cit.), p.150. Como informação complementar, veja-se algumas cifras comparativas entre os respectivos contingentes populacionais envolvidos: a população dos Estados Unidos cresceu de 5.486.000 em 1.800 para 33.188.000 em 1862 (época da adoção do Homestead Act). A população do Brasil passou de 2.419.406 em 1.800 para 7.677 800 em 1854. O número de imigrantes que entrou nos Estados Unidos entre 1820 e 1861 foi de 5 milhões de pessoas, enquanto ao Brasil vieram, até 1850, menos de 50 mil. Cf. Viotti (1977), p.157.

Retornando ao tema principal: o poder local dos municípios, pode-se dizer em conclusão, que a essência das reformas administrativas no Império foi um jogo de mútuo enfraquecimento/reforço dos diversos escalões do governo, em função da estabilidade da estrutura econômica e social, e por isso é que nem as análises estritamente jurídico-formais, ou administrativas (como a questão da centralização) e nem os enfoques próprios da interpretação de uma sociedade burguesa (como o liberalismo) conseguem refletir integralmente seus movimentos.⁵⁵ Da mesma forma que as contínuas transformações da estrutura tributária e fiscal do Estado não visavam criar um suporte sobre a qual se pudesse calcar um projeto econômico voltado à acumulação interna,⁵⁶ nem a estrutura original e nem as alterações introduzidas na divisão dos poderes buscavam a adequação da prática administrativa às demandas de um Estado nacional burguês.

A guisa de conclusão, pode-se citar o famoso polissilogismo crítico de Nabuco de Araújo a respeito da 'centralização' imperial; e sua interpretação por Heitor Lira, ambos extraídos de Oliveira Torres (1961). Primeiramente, a crítica, na tradução de Oliveira Torres:

"...o governo do Brasil procede do seu poder pessoal, isto é, da vontade do Imperador, que escolhe os ministros, os quais nomeiam os presidentes de Província que, por sua vez, fazem as eleições, donde procedem as Câmaras, que apóiam os Gabinetes, criaturas do 'poder pessoal'."⁵⁷

E a interpretação, ou mesmo refutação desse raciocínio por Heitor Lira:

⁵⁵ É o caso de Carvalho Franco, cuja sensibilidade a faz insistir no caráter ambíguo da relação entre o Estado brasileiro e a 'burguesia nacional' como na frase a seguir: "Em suma, a atividade do Estado burguês é tão ambígua - ora subvencionando e ora limitando a iniciativa privada - quanto o próprio sentido da ação da burguesia, que ora faz apelar ao seu concurso e ora o repele." p. 139 .

⁵⁶ Ver a respeito Luz (1961) e Deveza(1987ed.).

⁵⁷ Oliveira Torres (1961), p.141.

"Se as proposições que formavam o sorites⁵⁸ de Nabuco se verificavam de fato, uma delas, pelo menos 'de direito', era falsa e tirava assim, ao sorites todo o fundamento legal. Os presidentes de Província, dizia Nabuco, faziam as eleições, a mando e sob o contrôle dos Gabinetes, que fabricavam eles mesmos as Câmaras, as quais teoricamente, os deviam sustentar. Mas, onde estava o fundamento legal da atribuição a que se arrogavam os presidentes de província, de fazerem as eleições? Onde colhiam eles esse direito?

Se outro fosse o estado social do país e outra a educação das massas, outra seria certamente a mentalidade das 'elites' e as eleições não exprimiriam nunca a vontade exclusiva dos Gabinetes, veiculada pelos presidentes de Província, mas sim a vontade nacional, o sentimento real livremente manifestado dos eleitores."⁵⁹

Mas precisamente nisso reside a diferença do Estado de elite do Brasil de um estado burguês: na perpetuação, ao lado da dominação econômica correspondente ao modo de produção capitalista, das relações de dominação extra-econômica de sua classe dominante; constituindo um obstáculo permanente à generalização ideológica de seus interesses *como* de interesses coletivos. Tendo por referência a esfera privada, o Estado de elite não permite de atingir um nível de abordagem das questões político-administrativas segundo uma lógica abstrata ou 'neutra'. Uma de suas manifestações é a feição adquirida pelo governo local na estrutura administrativa: caracterizado pelo permanente imbricamento, em seu âmbito da dependência e do favor.

2.3.2 A criação de municípios na República

" O centro da política continuava, malgrado todas as limitações estabelecidas por lei, o município, e dentro do município, o coronel, do mesmo modo que durante o Império. Somente este fenômeno, que durante o Império se mantivera na sombra, veio à tona na República, tornado aparente pela eletividade do presidente do Estado, que exigia do chefe da política estadual muito trabalho na coordenação e har-

⁵⁸ Isto é, o polissilogismo.

⁵⁹ Heitor Lira (1939): História de D.Pedro II. São Paulo, 1939, vol.2, pp. 522-3, citado in Oliveira Torres (1961), p. 141.

monização dos coronéis das diferentes zonas, tendo em vista não só a eleição de seu candidato, como sua própria permanência no cargo, sem ameaças de ser derubado por adversários."

Maria Isaura Pereira de Queiro (1976): *O mandonismo local na vida política brasileira*.

A citação em epígrafe, embora o tempo a que se refere tenha se limitado ao período anterior a 1930, não perdeu sua atualidade. Uma política centrada no município, com os círculos de interesses que, partindo dele, envolvem escalões mais e mais amplos da estrutura político-administrativa, continua afetando não só o processo eleitoral⁶⁰, mas no mais das vezes, mesmo as diretrizes da política econômica da União.

O objetivo deste capítulo é uma abordagem breve do papel preenchido pelos municípios no controle sobre o movimento de conquista territorial após a Proclamação da República; bem como na preservação da estrutura político-administrativa que dela resultou.

Em relação aos mecanismos da conquista territorial — cujos últimos movimentos ocorrem nos dias de hoje — a rigor não houve alterações significativas em relação ao que prevaleceu ao longo da história brasileira; a definição de suas diretrizes continuou, de modo predominante, no âmbito dos interesses privados.⁶¹ Por sua velocidade, intensidade e forma predatória, a conquista do Oeste paulista constitui-se talvez em sua expressão mais acabada.

⁶⁰ Não é outro o sentido da apreciação, por Fernando Rodrigues, em artigo recente da *Folha de São Paulo* acerca das poucas possibilidades de se ver aprovado o voto distrital: "Por uma lógica irretorquível: os atuais 513 deputados federais estão a dois anos de uma nova eleição. A grande maioria já firmou alianças futuras com os hoje candidatos a prefeito no dia 3 de outubro. Se o voto se tornar distrital, um deputado que já se aliou a prefeitos de 10 ou 20 cidades terá jogado dinheiro fora. Quando 98 chegar, de nada adiantará receber o apoio de um prefeito fora de seu distrito." *Folha de São Paulo*, 6 de setembro de 1996.

⁶¹ Uma das exceções foram as diretrizes estabelecidas, nas décadas de 60 e 70, em âmbito federal, voltadas à efetivação da ocupação territorial do Norte e da Região Centro-

Entre os estudos que se dedicaram especificamente ao tema da estrutura espacial gerada pelos avanços do café devem ser destacadas as obras de Pierre Monbeig(1950): *Pioneiros e fazendeiros de São Paulo*, e de Antônio Candido(1964): *Os parceiros do Rio Bonito*. Fazem como que um par, refletindo, o primeiro, o próprio movimento do avanço no território, e seus principais mecanismos, enquanto o segundo se detem no registro e análise de seus resultados econômicos, sociais e culturais no espaço já deixado para trás pela 'onda verde'.

Comum em ambos o de terem dado relevância a um aspecto a que pouco se referiu até o momento: o peso mínimo, ou a insignificância mesmo, da organização municipal do país independente como instrumento de assentamento da população. Nos dois livros, a moldura institucional municipal se revela como um quadro apenas temporário para parte significativa de seus habitantes. O que se vê em Monbeig é que a variação da população dos municípios é fator quase que integralmente determinado pelo ritmo de avanço da 'frente' pioneira no território virgem; em Antônio Candido, que seus posteriores saltos e recuos decorrem da situação conjuntural dos produtos que se seguiram ao café. Ou, caso favorável, que os números referentes à população se estabilizem em algum patamar, desde que as condições de articulação regional permitam aos municípios o desempenho de uma função comercial ou industrial. Conforme Monbeig:

"O patrimônio de Marília foi aberto em 1924 e atingido pelos trilhos em 1928. Naquele ano o número de construções da cidade passa de 14, em janeiro, chega a 686, em dezembro, para atingir 1.084 um ano mais tarde. A cidade era ponta de

Oeste do país, por meio de uma atuação articulada de implantação de infraestruturas de comunicação e transportes, o desenvolvimento de programas de colonização oficial, e a promoção, por meio de incentivos, da conversão daquelas áreas para o espaço econômico nacional. Antes disso é digno de menção a implantação da nova Capital da República, na década de 50, no interior de Goiás, no espírito de uma política oficial de Interiorização do desenvolvimento, como foi designada. Interessa assinalar que sua diretriz foi assentada por José Bonifácio, ainda nos primórdios da Independência.

trilhos: por sua estação, suas hospedarias e suas lojas passavam cerca de cinco mil lenhadores baianos que, segundo os velhos habitantes, invadiram o antigo sertão da Alta paulista. Retornaram muitos quando estalou a crise do café, da qual sofreu Marília apenas efeitos passageiros. Voltou o progresso, com mais vigor, quando o algodão tomou o lugar do café..."⁶²

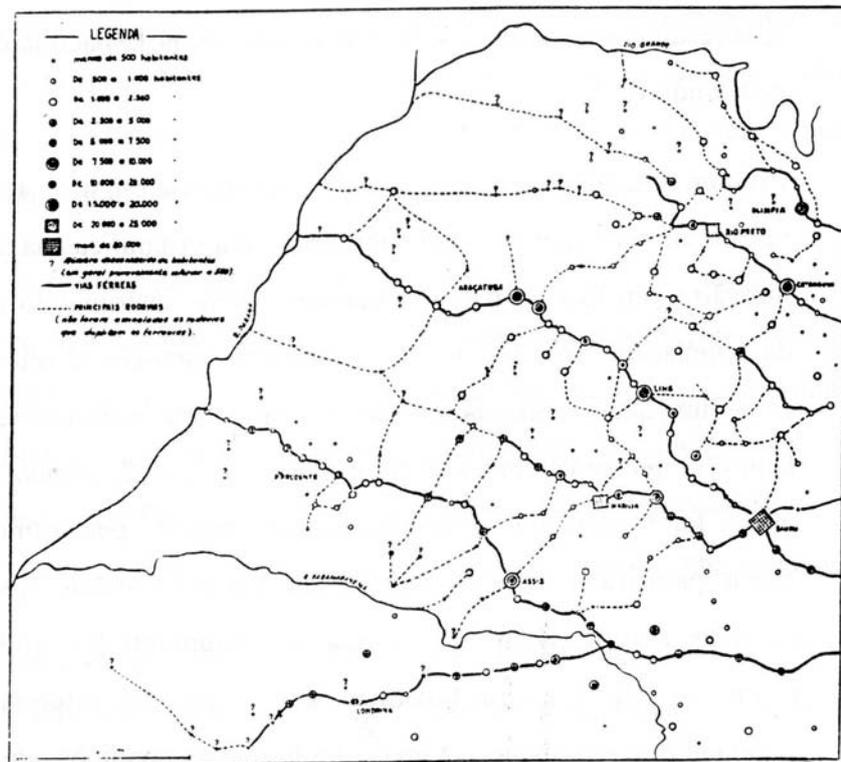


Fig. 9 - Carta das cidades das ferrovias e principais rodovias da franja pioneira em 1946. Fonte: Monbeig (1950): Pioneiros e fazendeiros de São Paulo.

E, no relato de Antônio Candido:

"Se analisarmos o crescimento demográfico dos municípios vizinhos de Botucatu, veremos que Avaré acompanha o seu ritmo de crescimento até 1940, mas cai daí a

⁶² Monbeig (1950)p.350

1950. São Manuel apresenta a ascensão mais espetacular, passando de cerca de 5.000 habitantes em 1886 a quase 40.000 em 1920; mas cai para a ordem de 30.000 daí a 1950."

"Podemos então ver que o café foi, quase sempre, fator de surtos demográficos, que cederam quando a prosperidade por êle determinada não deu lugar a outro tipo de produção ou atividade, mormente as de caráter urbano. Sob este aspecto é instrutiva a comparação das curvas de São Manuel e Botucatu. Aquela, subindo vertiginosamente para cair depois de modo acentuado, embora a produção do café em arrobas não tenha caído proporcionalmente, indica município monocultor sem outros meios de fixar a população. Esta mantendo-se ascendente em todas as etapas, revela a importância comercial e industrial logo adquirida pela sede."⁶³

Quanto à função dos municípios na consignação política e jurídica das glebas a seus reais ou pretensos proprietários, em suas linhas gerais permanece o mecanismo colonial antes já caracterizado. Nas palavras de Monbeig:

"Os vendedores de terras da Alta Sorocabana, que nem sempre estavam seguros de seus títulos de propriedade ou, pelo menos, temiam os malefícios de concorrentes desonestos, apressaram-se em fundar patrimônios, a fim de atrair o maior número possível de pioneiros e assegurar, do melhor modo, o seu direito de posse."⁶⁴

A marcha do café introduz, por outro lado, uma alteração gradual nas relações de trabalho, mostrando o rompimento, ao menos na zona pioneira, dos vínculos de caráter pessoal entre os proprietários das glebas e os trabalhadores, à medida que o controle sobre o avanço das frentes de conquista se desloca, ela mesma, de indivíduos a empresas (de loteamentos, e de construção das estradas de ferro, sobretudo).

"Os primeiros sitiantes de Marília foram os que acompanharam um rico fazendeiro de Araraquara, Bento de Abreu Sampaio Vidal, que havia aberto fazenda e patrimô-

⁶³ Candido (1964), p.100

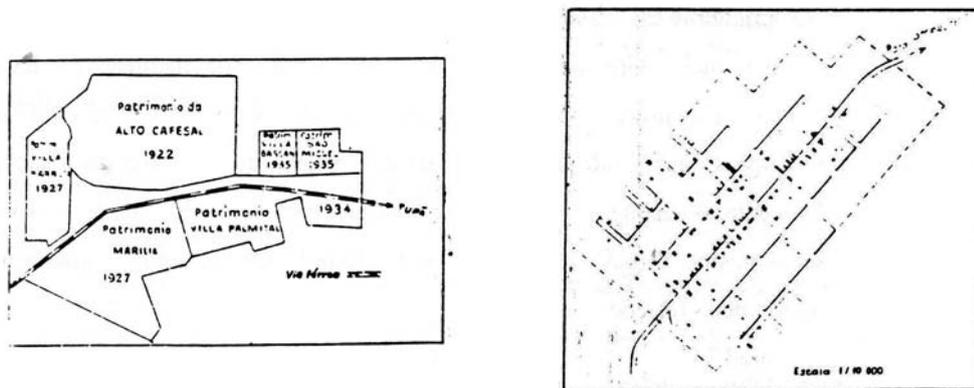
⁶⁴ Monbeig (1950), p.351 A grilagem de terras foi uma marca constante da ocupação do Oeste paulista, aliás, tendo motivado uma série de medidas oficiais de regularização por parte do Governo do estado, evidentemente sem efeito qualquer sobre a apropriação das terras devolutas, que com a adoção do regime federalista passaram ao controle dos estados.

nio na região nova. O fazendeiro clássico tinha sua clientela, que levava nas suas migrações e nem tudo desapareceu nas relações pessoais entre ele e seus colonos. Mas entre o sitiante e o gerente de um loteamento, o caráter das relações não pode ser o mesmo. O paternalismo do 'partrão' para com seu 'cliente' passou a ser substituído pelas relações de negócios do modesto sitiante com o comerciante ou com o industrial."⁶⁵

A fundação de cidades tornou-se, por sua vez, declaradamente, o marco de novos avanços no território ainda virgem, controlada pelas companhias de colonização, que definiam os rumos da conquista. Elas sustentavam, muitas vezes, as próprias administrações municipais.⁶⁶



Fig. 10 - Plano de Pompéia, grande povoação da Alta Paulista. A aglomeração estende-se pelo espição, orlando a ferrovia. O desenvolvimento, no rumo do sul, utiliza esporões do planalto, de ambos os lados de uma cabeça de vale, ao sul da igreja. Notar que esta não se situa no coração da cidade pioneira. População em 1946: cerca de 5.500 habitantes. Escala: 1:10.000



⁶⁵ (*id. ibid.*), p.240

⁶⁶ Mombeig, (*op.cit.*), p.199.

Fig. 11 - Patrimônios que formaram Marília

Fig. 12 - Plano do patrimônio de Pirapozinho, Alta Sorocabana, Est. de São Paulo.

Fonte das imagens e legendas das figuras 10,11 e 12: Monbeig (1950): *Pioneiros e fazendeiros de São Paulo*.

A competição entre as diversas companhias de estradas de ferro no sentido de controle sobre as terras para seus projetos de loteamento alteraram muitas vezes não apenas os ritmos de construção das ferrovias (normalmente sucedendo-se à ocupação, para garantir as cargas), alteraram-lhes também os traçados.

Assinale-se, por fim, as alterações jurídicas no processo de criação de municípios, e as mudanças ocorridas em seu controle e administração. Com a República a fundação de *patrimônios*⁶⁷ perdeu o caráter religioso, mas manteve-lhe o nome. O hábito permanece até hoje. Os patrimônios se vinculam, através dos distritos que os contêm, a municípios já existentes, e desmembram-se à medida que seu crescimento econômico, ou quando interesses políticos específicos os conduzam a isso.

À medida do *esgotamento* da fase de conquista territorial, mais e mais a vida dos municípios se torna sujeita aos ritmos da formação do mercado interno. Os movimentos de ampliação desse mercado muitas vezes conduzem a sucessivos desmembramentos nas áreas ‘dinâmicas’, assinalando uma competição dos municípios pelas oportunidades emergentes, sejam investimentos governamentais regionalizados, incentivos fiscais, ou tendências de relocação de capitais privados.

Mas isso não significa a cessação de desmembramentos nas áreas afastadas do polos econômicos. Ali, muitas vezes as emancipações assinalam justamente o quadro de dependência crescente dos municípios das transferências tributárias, automáticas, das esferas superiores de governo.

⁶⁷ a denominação, passada para os povoados, das glebas de terra que os sesmeiros doavam para servir de sustento econômico de uma capela. Cf. Cap.1.

Dada sua importância para a interpretação dos movimentos mais recentes do processo de organização espacial da produção e da reprodução social, o tema da evolução dos municípios no período republicano exigiria um tratamento com um nível de aprofundamento incompatível com as limitações deste ítem. Como já colocado, o intuito dessas notas se resumiu a assinalar o notável sentido de continuidade de sua função desde o período colonial: um dos instrumentos mais eficazes da elite dirigente no sentido da conformação dos mecanismos político-administrativos a seus propósitos.

A mudança política advinda em 1889 não trouxe nenhuma alteração significativa ao quadro caracterizado nos capítulos precedentes. A concepção da estrutura municipal do país após a proclamação da República continuou alheia a qualquer intenção de montagem de um suporte adequado ao processo administrativo nacional. Os municípios continuaram a servir para a 'oficialização' das conquistas territoriais, assegurando as posses da classe proprietária nas terras devolutas dos estados.⁶⁸ Em segundo lugar, continuam úteis para a manutenção do processo administrativo do país prisioneiro dos acertos políticos de sempre dos representantes dos interesses da elite.

Por isso que sua multiplicação, originalmente ligado ao calor das lutas de conquista territorial, não cessou mesmo com o esgotamento das frentes pioneiras. Sem novos acréscimos territoriais, a configuração da rede de municí-

⁶⁸ Em São Paulo o último desses movimentos ocorreu no Pontal do Paranapanema, em relação ao qual em *Entre o deus e a vasilha* Antonio Callado (1985) se refere nos seguintes termos: "A verdade é que foi por volta dos anos 40 que, incentivados pelo então governador Ademar de Barros, os que até aquela época se haviam contentado em ser grileiros começaram a manobrar para se transformarem em proprietários 'legais' das terras do Pontal do Paranapanema. Só a partir de 1957 é que o estado, mediante processos discriminatórios e laboriosos levantamentos, passou a lutar para que terras suas, de reserva florestal ou de possível assentamento de lavradores, não fossem simplesmente surripiadas mediante falsos títulos de propriedade." Callado (1985), p.23.

pios não deixou de ser continuamente reelaborada, em um movimento que de forma alguma se restringe às áreas de conquista mais recente.

A ordem de grandeza do número de desmembramentos municipais por si só evidencia essa função de bloqueio da montagem de uma estrutura político-administrativa sólida. Basta dizer que o número dos municípios brasileiros mais que duplicou nos últimos quarenta anos, tendo passado de 2423, em 1958, a 5351, em 1996; correspondendo a uma média de mais de 70 municípios criados anualmente. Os processos de emancipação municipal acoplados a sua miséria orçamentária continuam a garantir a continuidade dos mecanismos de barganha política, e servir de base para o contingenciamento de uma política urbana nacional.

CAPITULO 3

A OCUPAÇÃO DO TERRITÓRIO E O PROCESSO DOS DESMEMBRAMENTOS

3. A OCUPAÇÃO DO TERRITÓRIO E O PROCESSO DOS DESDOBRAMENTOS

O município brasileiro foi, durante o período colonial, e continuou sendo após a Independência, a base em que se assentava o poder da classe dominante local, a elite proprietária. É essa estrutura espacial, correspondente ao mosaico de interesses justapostos e conflitantes entre si dos municípios, mas ao mesmo tempo sempre solidários com os governos provinciais (depois estaduais) e com o governo central que constituiu o espaço brasileiro a ser unificado.

As primeiras etapas do movimento de conquista sempre coincidiram com a formação de algum povoado, utilizado como ponta de lança do movimento de avanço, a partir do qual um território poderia ser definido e oficializado, através de sua conversão em freguesia (posteriormente, distrito) de um município. A autonomia conferida a esse novo território — sua transformação em município —o capacitava a promover, por sua vez, novas incorporações de glebas, e a contribuir para sua oficialização. Essa sequência de agregações de distritos, e posteriores desagregações através de emancipações, iniciando-se, a partir delas, novos ciclos de incorporação/desmembramento, constituiu uma longa corrente que só se concluiu recentemente, com a

ocupação das últimas fronteiras territoriais do país (embora, como visto, do desmembramentos continuem a ocorrer sobre a base já ocupada).

Ressalta, portanto, no acompanhamento da estruturação do espaço, a fluidez que caracteriza os municípios brasileiros, tanto em sua extensão territorial, quanto no seu quadro populacional. Inicialmente nem poderia ser diferente, dado o movimento de conquista da terra a que a criação dos municípios esteve diretamente vinculado. A estrutura da propriedade, as posses precárias das glebas agrícolas pela maioria da população do campo e mesmo as técnicas de cultivo constituíam fatores posteriores daquela fluidez. Somou-se à precariedade dos assentamentos o nomadismo econômico que marcou boa parte da história do país, o peso desestabilizador de uma estrutura produtiva sempre preponderantemente voltada para fora, internamente desestruturada, sem as conexões físico-territoriais adequadas para a formação de núcleos produtivos estáveis, capazes de ampliar o raio de abrangência de seu mercado de consumo interno.

A migração dos moradores de um município a outro à medida do avanço dos cafezais para o interior faz parte da história recente do estado de São Paulo. E faz parte da história das últimas décadas não só a formação das grandes aglomerações industriais do país, mas também a conquista de suas últimas fronteiras agrícolas a norte e oeste. Esses processos envolveram um amplo movimento de migração de todas as demais regiões. Tudo isso são fatores que, ainda que admitindo exceções, em conjunto descaracterizam os municípios brasileiros como uma base territorial efetiva de suas populações.

Como ilustração, cito alguns trechos de entrevistas com migrantes, extraídos do livro de Maria Aparecida de Menezes, (1992) *Histórias de Migrantes*.¹ Suas frases foram recortadas, registrando-se apenas os destinos dos deslocamentos.

¹ Menezes (1992). O livro é um conjunto de depoimentos de migrantes, todos do mesmo teor desses três. Ainda que reduzidos apenas aos pontos de parada na trajetória campo—cidade ou campo—cidade—campo de seus protagonistas, acredito que os depoi-

“Nasci em Minas Novas, em 1934, no Estado de Minas Gerais... Vim para São Paulo com a idade de 12 anos. Andei no Paraná, Mato Grosso, São Paulo. Com 14 anos de idade fui empurrado pra um lugar chamado de Campo Mourão, perto de Maringá, no Estado do Paraná... Saí de Campo Mourão com 15 anos... De Campo Mourão vim parar em Areia Dourada, ainda no Paraná... Vim para Presidente Epitácio e tomei a locomotiva até Regente... fiquei sabendo que meu irmão não morava mais em Regente, mas estava lá em Minas, eu vim pra Santo Anastácio, em São Paulo.”

Luiz Vaz Fernandes

“Sou Agnelo Maurício de Lima, nasci em 29 de julho de 1916, em Candiá, município de Riachão do Jacuípe, região de Feira de Santana, na Bahia... eu vim para o sul da Bahia... Em 1952 eu vim primeiro sozinho para São Paulo, depois de seis meses fui buscar a família... aí fomos para Assis... Vim para São Paulo (capital) em 1974. Minhas duas filhas mais velhas ficaram no interior... Meus irmãos, seis moram na terra do meu pai em Riachão do Jacuípe, na Bahia. Aprígio mora em Diadema, na Grande São Paulo. João mora em Itapetinga, sul da Bahia; dizem que ele está bem de vida. Este foi o primeiro a sair de casa, e nunca mais voltou.”

Agnelo Maurício de Lima

“Eu nasci em 1918, o tempo de minha infância foi nesse lugar chamado Araminas, no bairro Paraíso, município de Igarapava, em São Paulo... Por volta de 1931/32, mais ou menos, foi a época de uma propaganda do Paraná. Soltavam uns folhetinhos com fotografias do Paraná, fazendo propaganda das terras de lá... Em Londrina meu pai começou com 15 alqueires... o café tinha secado tudo... Meu pai foi para o lado de Astorga.. Em 1956 mudamos para a Vila de Santo Antônio, ficamos um ano só. Fomos para São João do Caiuá... comprei um sítio em Icaraína, na região de Umuarama, no Paraná... No Paraná o ano de 1963 foi muito ruim. Aí me mudei para o Estado de São Paulo... Mudamos para o Mato Grosso, em Angélica, perto de Ivinhema, mais ou menos no ano de 1966... voltamos para Angélica e ficamos de 1974 a 1986... Mudamos para Rondônia... e aqui quase está na mesma situação do Paraná, porque só se vê fazenda por aí fora...”

João Poltromieri

Se fosse refeito o trajeto desses migrantes no mapa, o desenho seria um entrecruzar de linhas caótico, marcado apenas por alguns pontos de adensa-

mentos preservaram algo da força expressiva e do significado dessa coletânea de documentos da natureza da urbanização brasileira.

mento em torno dos núcleos urbanos, ou das frentes pioneiras que em algum momento constituíram uma possibilidade de assentamento maior para a população. Demarcaria, e dataria as etapas do movimento de conquista territorial do Brasil em sua última etapa. Mas o desenho mostraria também, exatamente pela densidade das linhas se entrecruzando, a inconsistência daqueles pontos de convergência dos rumos dos migrantes. Sua expressão é a própria pendularidade dos movimentos entre as oportunidades de trabalho na 'cidade' — nas fases intermitentes de ampliação da base produtiva do país — e das frentes de colonização, quando se reacendem esperanças inócuas de uma vida de camponês livre, apenas para serem sempre negadas, logo a seguir. E se a intensidade da migração interna corresponde ao processo de criação do mercado, esse desenho demonstraria também que sua formação continua se voltando preferencialmente para o exterior: que o processo e as oportunidades de assalariamento permanecem a mercê dos ciclos de reposição das condições de manutenção do projeto econômico dominante do país.

O outro aspecto do processo de conquista territorial e de formação do espaço a se ressaltar é o que se refere ao seu nível de descontrole pelo Estado. Vimos nos capítulos precedentes que desde o início da colonização a promoção da conquista territorial e seu controle se deram, de modo preponderante, na esfera de competência da administração local: no âmbito dos municípios. Não quer isso dizer que a oficialização de qualquer novo município não tivesse exigido sempre o aval de esferas superiores do governo. Mas tanto os ritmos e direções dos movimentos de avanço quanto os critérios de delimitação dos territórios continuamente incorporados e desmembrados e, ainda, a própria decisão sobre a conveniência ou não do processo de segmentação político-administrativa sempre partiram dos interesses de âmbito local para sua efetivação.

A predominância histórica dessa forma de estruturação do espaço nacional não foi gratuita. Como se procurou mostrar, se até mesmo o seu acompanhamento formal oferece dificuldades evidentes aos órgãos administrativos

do Estado, que dizer de seu registro cartográfico, ou do controle sobre a disponibilidade de terrenos devolutos, ou sobre as áreas em processo de ocupação. Ela reflete a continuidade de uma postura de descaso em relação às diretrizes do processo de urbanização. Conforme Luísa Battaglia:

“Mas após quase cinco séculos em que o capitalismo se impôs como modo de produção dominante, o Estado brasileiro continua sem os instrumentos básicos para a sua organização espacial. Decorrem as sobreposições de competências administrativas, os conflitos pela propriedade, as inúmeras pendências judiciais, as dificuldades na partilha das heranças, a perda sistemática das áreas públicas, os loteamentos sem controle, etc. etc. O que espanta não é o fato de não ter havido normas e documentação no período colonial, mas sim o fato de que ainda hoje a falta de conhecimento da propriedade do território não parece ser problema para o Estado brasileiro, em qualquer nível de administração.”²

A fim de investigar esses fatos e entendê-los em sua espacialidade, iniciou-se uma interpretação do movimento acima referido, de estruturação do território, a partir de suas bases locais. A tabela e o mapa constantes das páginas a seguir são o resultado, ainda parcial, desse trabalho, mas que parece encerrar amplo potencial para investigações futuras.

A tabela contém os dados cronológicos de criação dos distritos e dos municípios do Estado de São Paulo, sua classificação em períodos, e indica os municípios a que respectivamente deram origem. Sua base dos dados foi montada a partir do documento publicado pelo Instituto Geográfico e Cartográfico: *Quadro do desmembramento territorial-administrativo dos municípios paulistas* (IGC, 1995a).

Como já se expôs no capítulo precedente, o mecanismo dos desmembramentos a partir de um pequeno número de municípios originários atribui ao movimento uma configuração de árvore genealógica, cuja densidade de 'ramificações' marca os diversos períodos do processo de expansão. Para captar isso, os dados do *Quadro de desmembramentos* foram agrupados por períodos, seis ao todo. Para o período colonial as datas consideradas foram

² Battaglia (1995): *Cadastrros e registros fundiários*., p.284-285

o início da ocupação, 1532, os anos de 1600 e 1700, e o último, 1808. Os períodos adotados para os agrupamentos posteriores à Independência correspondem a dois marcos significativos da história brasileira: 1989 e 1930. A data de fechamento é 1996.

O mapa que acompanha as tabelas constitui a superposição temporal dos processos de desmembramento correspondentes às datas acima, acrescidos de mais três. Correspondem a certas datas 'notáveis' do quadro institucional ou financeiro dos municípios. Essa foi a razão da escolha da data de 1947, quando ao primeiro período getulista — durante o qual ocorreu um enrijecimento das condições institucionais de emancipação - sucedeu o período 'liberal' de Dutra. Critério similar fez escolher as datas de 1967 e 1988, embora as alterações naqueles momentos digam respeito não a maiores ou menores dificuldades políticas da emancipação, mas a alterações no sistema tributário. Ambos os momentos corresponderam a um movimento de expansão da participação dos municípios nas rendas tributárias.

O mapa em si constitui um registro conjunto de dois movimentos distintos. O primeiro é o do avanço territorial propriamente dito, e permite ver, em linhas gerais, a intensidade do processo de ocupação correspondente às datas-horizonte estabelecidas. Sua leitura tem por base as cores que foram atribuídas aos períodos diversos.

O segundo movimento é o da intensificação das subdivisões municipais em períodos posteriores a sua 'conquista' e 'fundação'. Essa leitura se dá pelos mosaicos de cores que se formam, com maior ou menor intensidade, em determinadas regiões do mapa. Para sua interpretação, essas informações certamente deverão ser analisadas em conjunto com outras, mas mesmo nesse estágio inicial do trabalho elas permitem detectar certas especificidades da cronologia da formação dos municípios.

Destaca-se com clareza, por exemplo, a região dos arredores de São Paulo como uma área continuamente reelaborada desde sua fundação: tem todas

as cores da escala utilizada. Em oposição, a 'falta' de cores no Vale do Ribeira pode estar confirmando o relativo afastamento daquela área dos principais circuitos de interesse econômico.

A mesma interpretação ocorre ao se observar as grandes 'frentes' de avanço do café (os dois verdes e os cinzas). Nos campos verdes, depois de se ter esgotado o ciclo cafeeiro, poucas alterações houve. Só recentemente, sobretudo após a década de 50 deste século, é que as configurações originais dão sinais de fragmentação.

Destaque-se, ainda, e finalmente, o que está subjacente a essa interpretação: a saber, o reconhecimento de que as causas dos processos de emancipação municipal do país sempre foram preponderantemente econômicas e não administrativas.

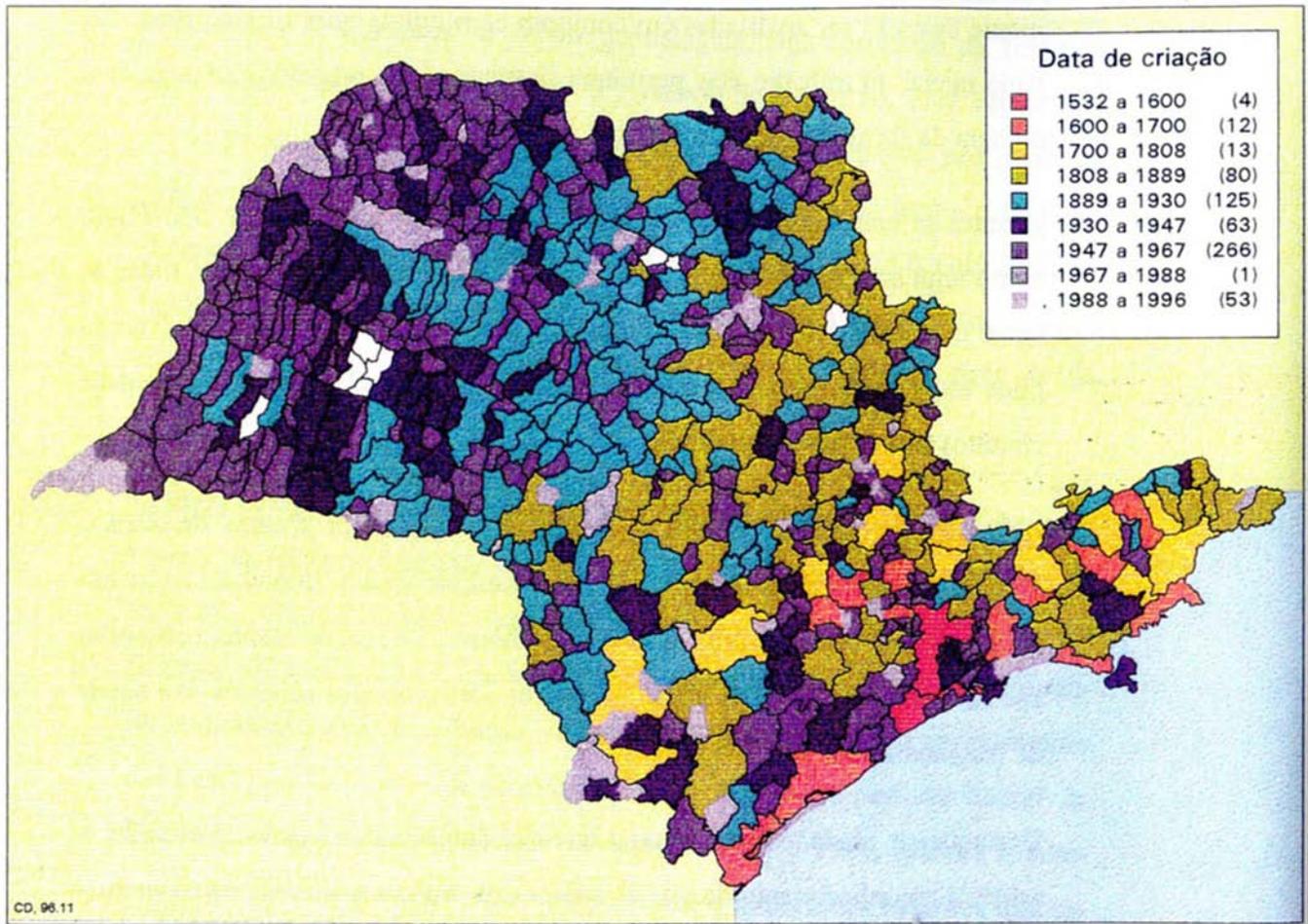


Fig. 13 - Estado de São Paulo, 1532-1996
Cronologia da criação dos municípios

Fonte: IGC (1995a): Quadro do desmembramento territorial-administrativo dos municípios paulistas.

M1532-SP. cd 96.7.1 Dados KKM				PERIODOS
				1600
				1700
				1808
				1889
				1930
				1996
Município de origem	freg. dist.	vila cid.	município criado	Periodo
		1600		1
bb				
Sao Vicente 1532	1543	1554	Santos	1
	1964	1964	Praia Grande	6
	1549	1561	Itanhaem	1
Sao Paulo 1560	1765		Braganca Paulista	1
	1676		Nazare Paulista	1
	1747	1769	Atibaia	3
	1869		Embu	1
	?	*1832	Santo Amaro	1
	1812	!1889	Sao Bernardo do Campo	1
	1918	1959	Osasco	6
	1918	1948	Barueri	6
	1723	1856	Cotia	4
	1934	1944	Franco da Rocha	6
	1685	1880	Guarulhos	4
	~ 1600		Mairipora	1
	?	1625	Santana do Parnaiba	2
Cananeia 1600	1991	1991	Ilha Comprida	6
Mogi das Cruzes 1611	1919	1948	Suzano	6
	1924	1964	Biritiba-Mirim	6
	1838	1953	Itaquaquecetuba	6
	1846		Guararema	1
	1872	1898	Guararema	5
	1919	1948	Poa	6
	1838	1857	Salesopolis	4
	1852		Aruja	1
	1812	1832	Santa Isabel	4
	*1953	*1964	Bras Cubas	1
	~ 160	1653	Jacarei	2
Ubatuba 1637				1
Taubate 1645	1630	1651	Guaratingueta	2
	1866		Tremembe	1
	1891	1896	Tremembe	5
	1813	1855	Cacapava	4
	1860	!1877	Redencao da Serra	1
	1769	1773	Sao Luis do Paraitinga	3
	1857		Monteiro Lobato	1
	~ 160	1705	Pindamonhangaba	3
Iguape ~ 1600	1885		Sete Barras	1
	1891		Sete Barras	1
	1763	1842	Eldorado	4
	1929		Pedro de Toledo	1
	1853		Juquia	1
	1872	1938	Miracatu	6
	1934	1944	Registro	6
	1870	1927	Jacupiranga	5
	1991	1991	Ilha Comprida	6
cc				
Santos	1922	!1926	Guaruja	1
	1931	1934	Guaruja	6

ESP: Genealogia dos municípios

KKM, 96

Município de origem	freg. dist.	vila cid.	município criado	1996 Período	6
Sao Sebastiao	1847	1857	Caraguatatuba	4	
	~ 170	!1805	Ilhabela	1	
Nazare Paulista	1934	1934	Ilhabela	6	
	1850	1859	Piracaia	4	
Braganca Paulista	1873	1959	Bom Jesus dos Perdões	6	
	1929	!1964	Vargem	1	
Itapecerica da Serra	1936	1964	Pinhalzinho	6	
	1929	1964	Pedra Bela	6	
	1838	1871	Socorro	4	
	1839	1857	Amparo	4	
	1902	1991	Tuiuti	6	
	1970	1991	Vargem	6	
	1907	1964	Juquitiba	6	
Santo Andre	1880	1959	Embu	6	
	1953	1991	Sao Lourenco da Serra	6	
	1953	1959	Taboao da Serra	6	
	1944	1964	Embu-Guacu	6	
Mairipora	1938	1944	Sao Bernardo do Campo	6	
	1948	1948	Sao Caetano do Sul	6	
	1938	1953	Ribeirao Pires	6	
Sao Roque	1938	1953	Maua	6	
Itu	1938		Caieiras	1	
	1844	!1874	Aracariguama	1	
	1811		Ibiuna	1	
	1850	1857	Ibiuna	4	
	1908	1959	Mairinque	6	
	1934	1991	Aracariguama	6	
	1830	1859	Cabreuva	4	
	1830	1859	Indaiatuba	4	
	1885	1889	Salto	4	
	1832	1871	Monte Mor	4	
Jundiai	1817		Araraquara	1	
	1728	1797	Porto Feliz	3	
	1774		Piracicaba	1	
	1784	1821	Piracicaba	4	
	1908	1948	Vinhedo	6	
	1830	1857	Itatiba	4	
	1953	1964	Varzea Paulista	6	
	1953	1964	Itupeva	6	
	1740		Mogi-Guacu	1	
	1953	1964	Campo Limpo Paulista	6	
Sorocaba	1775	1797	Campinas	3	
	1844		Jarinu	1	
	1751	1769	Moji-Mirim	3	
	1847	1857	Piedade	4	
	1846		Ibiuna	1	
	1771	1771	Apiai	3	
	1766	1769	Itapeva	3	
	1821	!1857	Aracoiaba da Serra	1	
	1934	1936	Aracoiaba da Serra	6	
	1911	1953	Salto de Pirapora	6	
Sao Jose dos Campos	1911	1964	Votorantim	6	
	1766	1770	Itapetininga	3	
	1864		Igarata	1	
Paraibuna	1867	!1880	Monteiro Lobato	1	
	1934	1948	Monteiro Lobato	6	
	1858		Natividade da Serra	1	

ESP: Genealogia dos municípios

KKM, 96

Município de origem	freg. dist.	vila cid.	município criado	1996 Período	6
	1860	1877	Espirito Santo do Pinhal	4	
	1893	1953	Santo Antonio de Posse	6	
	1916	1948	Artur Nogueira	6	
	1919	1948	Conchal	6	
	1847	1858	Itapira	4	
	1896	1953	Jaguariuna	6	
	1769	1877	Mogi-Guaçu	4	
Piedade	1938	1959	Tapirai	6	
	1934	1936	Pilar do Sul	6	
Apiai	1872	!1910	Ribeira	1	
	1934	1936	Ribeira	6	
	1830		Iporanga	1	
	1934	1936	Iporanga	6	
	*1916	*1924	Aracaiba	1	
	1908	1991	Itaoca	6	
	1944	1991	Barra do Chapéu	6	
Itapeva	1874	1891	Itai	5	
	1873	1891	Itabera	5	
	1883	!1892	Ribeirão Branco	1	
	1934	1944	Ribeirão Branco	6	
	1907	1921	Buri	5	
	1885	1893	Itararé	5	
	1859	!1885	Paranapanema	1	
	1944	1991	Nova Campina	6	
	1959	1991	Taquarivai	6	
	1855	1871	Itaporanga	4	
Aracoiaba da Serra	1953	1964	Capela do Alto	6	
Itapetininga	1872	1885	Angatuba	4	
	1877	1889	São Miguel Arcanjo	4	
	1843	!1857	Capão Bonito	1	
	1866	1868	Capão Bonito	4	
	1871	!1880	Guareí	1	
	1844	!1872	Sarapuí	1	
	1934	1937	Sarapuí	6	
	1822	1844	Tatui	4	
	1861	1991	Alambari	6	
	1846	1855	Botucatu	4	
Conceição do Cruzeiro	1891	!1891	Cruzeiro	1	
	1892	1901	Cruzeiro	5	
Silveiras	*1857	*1887	Jataí	1	
Areias	1842	1859	São José do Barreiro	4	
	1816	1832	Bananal	4	
	1844	1845	Silveiras	4	
	1816	1842	Queluz	4	
Campos do Jordão	1934		Santo Antonio do Pinhal	1	
////////////////////////////////////					
Boituva	1944		Ipero	1	
Capivari	1929	1959	Rafard	6	
	1934	1964	Mombuca	6	
Tietê	1914	1948	Cerquilha	6	
	1896	1917	Laranjal Paulista	5	
	1896		Conchas	1	
	1902	1916	Conchas	5	
São Pedro	1948	1948	Águas de São Pedro	6	
	1881	1959	Santa Maria da Serra	6	
Rio das Pedras	1929		Saltinho	1	

ESP: Genealogia dos municípios

KKM, 96

Município de origem	freg. dist.	vila cid.	município criado	1996 Período	6	
Limeira	1842	1865	Pirassununga	4		
	1869	1871	Araras	4		
	1899	1948	Cordeiropolis	6		
	1923	1953	Iracemapolis	6		
	1842	1845	Rio Claro	4		
Araraquara	1925	1990	Motuca	6		
	1922	1964	Americo Brasiliense	6		
	1910	1959	Santa Lucia	6		
	1909	1948	Rincao	6		
	1897	1898	Matao	5		
	1846		Brotas	1		
	1858	1865	Sao Carlos	4		
	1885	1890	Ibitinga	5		
	1886	1891	Itapolis	5		
	1880	1898	Boa Esperanca do Sul	5		
	1857	1867	Jaboticabal	4		
Americana	1938	1959	Nova Odessa	6		
Sumare	1953	1991	Hortolandia	6		
Franca	1885		Jeriquara	1		
	1919	1964	Jeriquara	6		
	1910	1959	Cristais Paulista	6		
	1911	1964	Restinga	6		
	1910	1964	Ribeirao Corrente	6		
	1874	1885	Patrocinio Paulista	4		
	1847	1885	Ituverava	4		
	1873		Rifaina	1		
	1851	1873	Igarapava	4		
	1897	1948	Sao Jose da Bela Vista	6		
	1821	1839	Batatais	4		
	Casa Branca	1856		Mococa	1	
		1871	1871	Mococa	4	
		1846		Cajuru	1	
		1874		Sao Jose do Rio Pardo	1	
1880		1885	Sao Jose do Rio Pardo	4		
1892		1898	Tambau	5		
1841		1864	Caconde	4		
1898		1959	Itobi	6		
1870			Santa Rita do Passa Quatro	1		
1842		1865	Sao Simao	4		
1881	1885	Santa Cruz das Palmeiras	4			
Serra Negra	1899	1938	Lindoiia	1		
Sao Joao da Boa Vista	1898	1944	Aguai	6		
	1925	1926	Aguas da Prata	5		
	1888	1921	Vargem Grande do Sul	5		
Espirito Santo do Pinhal	1915	1953	Santo Antonio do Jardim	6		
Artur Nogueira	1980	1991	Engenheiro Coelho	6		
	1991	1991	Holambra	6		
Jaguariuna	1991	1991	Holambra	6		
Mogi-Guacu	1981	1991	Estiva Gerbi	6		
Ribeira	1944	1991	Itapirapua Paulista	6		
Itai	1934	1944	Paranapanema	6		
Itarare	1985	1991	Bom Sucesso de Itarare	6		
Itaporanga	1910	1964	Coronel Macedo	6		
	1894	1924	Riversul	1		
	1934	1953	Riversul	6		
	1944	1964	Barao de Antonina	6		
	1896	1925	Taquarituba	5		

ESP: Genealogia dos municípios

KKM, 96

Município de origem	freg. dist.	vila cid.	município criado	1996 Período	6
	1903	1953	Aaiacu	6	
	1908	1948	Taiuva	6	
	1874	1885	Barretos	4	
	1934		Embauba	1	
	1924		Novais	1	
	1879	1894	Sao Jose do Rio Preto	5	
Patrocinio Paulista	1900	1948	Itirapua	6	
Ituverava	1927	1944	Miguelopolis	6	
	1914	1925	Guara	5	
Igarapava	1897	1953	Buritizal	6	
	1902	1921	Pedregulho	5	
	1934	1964	Aramina	6	
Batatais	1892	1898	Jardinopolis	5	
	1902	1913	Brodosqui	5	
	1875	1918	Altinopolis	5	
	1866		Santo Antonio da Alegria	1	
	1850	1865	Cajuru	4	
	1859		Ipua	1	
	1877		Ipua	1	
	1872		Morro Agudo	1	
	1885		Morro Agudo	1	
	1873	!1885	Nuporanga	1	
Sao Jose do Rio Pardo	1898	1925	Sao Sebastiao da Grama	5	
	1898	1953	Divinolandia	6	
Caconde	1896		Sao Sebastiao da Grama	1	
	1865		Divinolandia	1	
	1868		Mococa	1	
	1906	1928	Tapiratiba	5	
Sao Simao	1937	1959	Luis Antonio	6	
	1885	1927	Serra Azul	5	
	1896	1910	Santa Rosa do Viterbo	5	
	1870	1871	Ribeirao Preto	4	
Lindoia	1953	1953	Aguas de Lindoia	6	
Fartura	1911	1959	Taguai	6	
Piraju	1907	1944	Manduri	6	
	1903	1948	Timburi	6	
	1906	1959	Sarutaia	6	
	1899	1964	Tejupa	6	
Pereiras	1899		Conchas	1	
Porangaba	1927	1991	Torre de Pedra	6	
Avare	1891	1896	Itatinga	5	
	1899	1917	Cerqueira Cesar	5	
	1944	1964	Arandu	6	
Sao Manuel	1903		Igaracu do Tiete	1	
	1917	1959	Areiopolis	6	
	1938	1993	Pratania	6	
Bofete	1899		Piramboia	1	
Lencois Paulista	1868	1876	Aguas de Santa Barbara	4	
	1912	1924	Macatuba	5	
	1897	1898	Agudos	5	
	1889	1891	Pederneiras	5	
	1875		Sao Pedro do Turvo	1	
	*1880	*1887	Espirito Santo da Fortaleza	1	
	1878	!1885	Espirito Santo do Turvo	1	
	1922	1990	Borebi	6	
	1872	1876	Santa Cruz do Rio Pardo	4	
Anhembi	*1934	*1934	Piramboia	1	

ESP: Genealogia dos municípios

KKM, 96

Município de origem	freg. dist.	vila cid.	município criado	1996 Período	6
	1927	1993	Ipigua	6	
Pedregulho	1921	1948	Rifaina	6	
Cajuru	1873	1885	Santo Antonio da Alegria	4	
	1899	1959	Cassia dos Coqueiros	6	
	1923	1993	Santa Cruz da Esperanca	6	
Nuporanga	1885		Ipua	1	
	1908		Guaira	1	
	1902		Sao Joaquim da Barra	1	
	1906		Sales Oliveira	1	
	1885		Morro Agudo	1	
	1909	1909	Oriandia	5	
Ribeirao Preto	1938	1990	Guatapara	6	
	1948	1964	Dumont	6	
	1893	1897	Cravinhos	5	
	1885	1896	Sertaozinho	5	
Aguas de Lindoia	1953	1964	Lindoia	6	
Aguas de Santa Barbara	1921	1990	Iaras	6	
Agudos	1910	1913	Piratininga	5	
Pedemeiras	1911		Arealva	1	
	1922		Reginopolis	1	
	1934		Boraceia	1	
	1909	1924	Iacanga	5	
Espirito Santo da Fortalez	1893	1896	Bauru	5	
Santa Cruz do Rio Pardo	1876	1891	Sao Pedro do Turvo	5	
	1917	1923	Bernardino de Campos	5	
	1891	1911	Salto Grande	5	
	1909	1922	Chavantes	5	
	1898	1915	Ipauçu	5	
	1891	1917	Oleo	5	
	1934	1990	Espirito Santo do Turvo	6	
	1880	1885	Campos Novos Paulista	1	
Piramboia	1934	1948	Anhembi	6	
Lavrinhas	1937	1944	Pinheiros	6	
=====					
Dois Corregos	1891	1898	Mineiros do Tiete	5	
Jau	1896	1913	Itapui	5	
	1891	1891	Bocaina	5	
	1877	1890	Bariri	5	
	1896	1912	Barra Bonita	5	
Irapua	1944		Sales	1	
	1948	1953	Sales	6	
Santa Adelia	1917	1925	Pindorama	5	
Viradouro	1925	1948	Terra Roxa	6	
Ariranha	1944	1964	Palmares Paulista	6	
Tabapua	1938	1991	Novais	6	
Colina	1925	1948	Jaborandi	6	
Olimpia	1917	1926	Cajobi	5	
	1938	1959	Altair	6	
	1921	1953	Severinia	6	
	1921	1944	Guaraci	6	
	1935		Riolandia	1	
	1935		Orindiuva	1	
	1917		Icem	1	
	1921	1938	Paulo de Faria	6	
Nova Granada	1927	1936	Palestina	6	
	1934	1964	Onda Verde	6	

ESP: Genealogia dos municípios

KKM, 96

Município de origem	freg. dist.	vila cid.	município criado	1996 Período	6
Nova Aliança	1944	1959	Mendonça	6	
	1944	1959	Adolfo	6	
Mirassol	1928		Poloni	1	
	1924	1926	Jose Bonifacio	5	
	1937	1944	Neves Paulista	6	
	1925	1953	Balsamo	6	
	1925	1959	Jaci	6	
	1925		Ubarana	1	
	1935	1959	Mirassolandia	6	
Catanduva	1924		Nipoa	1	
	1938	1959	Catingua	6	
	1935		Palmares Paulista	1	
	1923	1991	Elisario	6	
Monte Aprazivel	1935		Novais	1	
	1927		Neves Paulista	1	
	1948	1964	Uniao Paulista	6	
	1953	1964	Sebastianopolis do Sul	6	
	1937	1953	Poloni	6	
	1937	1953	Nipoa	6	
	1928	1948	Planalto	6	
	1928	1948	Macaubal	6	
	1927	1948	Buritama	6	
	1934		Santo Antonio do Aracangua	1	
	1935	1944	Nhandeara	6	
	1924	1948	Pereira Barreto	6	
	1944		Turiuba	1	
	1928	1944	General Salgado	6	
	Tanabi	1936	1948	Cosmorama	6
1926			Alvares Florence	1	
1926		1948	Americo de Campos	6	
1944		1948	Cardoso	6	
1944		1944	Votuporanga	6	
1944		1944	Fernandopolis	6	
Orlandia	1909		Ipuã	1	
	1909	1934	Morro Agudo	6	
	1909	1926	Nuporanga	5	
	1909	1928	Guaira	5	
	1909	1944	Sales Oliveira	6	
	1909	1917	Sao Joaquim da Barra	5	
Cravinhos	1912	1948	Serrana	6	
	Sertãozinho	1916	Pradopolis	1	
		1907	1935	Pontal	6
Piratininga	1936	1953	Barrinha	6	
	1922	1948	Cabralia Paulista	6	
	1924		Lucianopolis	1	
Iacanga	1922	1926	Duartina	5	
	1924		Reginopolis	1	
Bauru	1924	1948	Arealva	6	
	1914		Presidente Alves	1	
Sao Pedro do Turvo	1907		Piratininga	1	
	1910	1913	Penapolis	5	
	1910		Avanhandava	1	
	1910	1919	Avai	5	
	1913		Lins	1	
	1907	1914	Pirajui	5	
Salto Grande	1928	1948	Ubirajara	6	
	1936	1964	Ribeirao do Sul	6	

ESP: Genealogia dos municípios

KKM, 96

Município de origem	freg. dist.	vila cid.	município criado	1996 Período	6
	1915	1918	Ourinhos	5	
	1922	1944	Ibirarema	6	
Chavantes	1944	1991	Canitar	6	
Campos Novos Paulista	*1891	1933	Conceicao do Monte Alegre	6	
	1934		Ocaucu	1	
	1921		Oscar Bressane	1	
	1928		Pompeia	1	
	1929		Lutecia	1	
	1916	1919	Palmital	5	
	1925	1928	Garca	5	
	1938	1938	Echapora	6	
	1894		Platina	1	
J					
Itapui	1938	1959	Boraceia	6	
Bariri	1913	1953	Itaju	6	
Barra Bonita	1953	1953	Igaracu do Tiete	6	
Cajobi	1938	1990	Embauba	6	
Guaraci	1944	1953	Icem	6	
Paulo de Faria	1938	1953	Riolandia	6	
	1938	1964	Orindiuva	6	
Jose Bonifacio	1926	1991	Ubarana	6	
Planalto	1948	1991	Zacarias	6	
Macaubal	1948	1964	Moncoes	6	
Buritama	1948	1959	Turiuba	6	
Nhandeara	1944	1959	Floreal	6	
	1944	1953	Magda	6	
	1948	1953	Gastao Vidigal	6	
Pereira Barreto	1964	1991	Suzanapolis	6	
	1959	1964	Marinopolis	6	
	1959	1964	Itapura	6	
	1959	1964	Aparecida d'Oeste	6	
	1948	1959	Sud Menucci	6	
	1944	1991	Ilha Solteira	6	
General Salgado	1944	1953	Auriflama	6	
	1948	1991	Sao Joao de Iracema	6	
Americo de Campos	1948	1964	Pontes Gestal	6	
Cardoso	1959	1964	Mira Estrela	6	
Votuporanga	1948	1991	Parisi	6	
	1944	1948	Alvares Florence	6	
	1948	1948	Valentim Gentil	6	
Femandopolis	1944	1964	Pedranopolis	6	
	1948	1964	Macedonia	6	
	1948	1959	Meridiano	6	
	1953	1959	Guarani d'Oeste	6	
	1948	1953	Indiapora	6	
	1948	1948	Estrela d'Oeste	6	
	1944	1948	Jales	6	
Sao Joaquim da Barra	1927	1948	Ipua	6	
Duartina	1926	1953	Lucianopolis	6	
	1926	1927	Galia	5	
Penapolis	1913	1925	Avanhandava	5	
	1934	1953	Alto Alegre	6	
	1919	1923	Promissao	5	
	1914	1921	Birigui	5	
	1920	1925	Glicerio	5	
	1910		Pereira Barreto	1	

II

A UNIFICAÇÃO DO ESPAÇO E A
REPOSIÇÃO DAS FRONTEIRAS
INTERNAS DO PAÍS

II - A UNIFICAÇÃO DO ESPAÇO E A REPOSIÇÃO DAS FRONTEIRAS INTERNAS DO PAÍS

Um dos recursos ideológicos para a ocultação dos nexos significativos entre os indivíduos e a sociedade burguesa é a supressão do termo particular que os conecta: a expressão de suas diferenças quanto ao controle dos meios de produção. Em uma palavra: é o silêncio sobre as *relações de produção*. É a produção de uma imagem da sociedade como se constituída por um agregado amorfo de indivíduos, cada qual às voltas com seus próprios interesses. Um outro expediente, no mesmo sentido da ocultação, escolhe o caminho oposto: ao invés de negar a existência das relações de classes, opta por sua diluição, através de um sem número de recortes sociais espúrios, mas que se pretende sejam expressões tão ou mais válidas das relações sociais quanto as classes. Homens e mulheres, velhos e jovens, produtores e consumidores, motoristas e pedestres, além de todas as oposições possíveis entre minorias e grupos dominantes são tratados, frequentemente, como termos reveladores da estrutura social.

Em outros campos do conhecimento ocorre o mesmo. Em particular, na reflexão sobre o espaço de uma formação social, o primeiro daqueles expedientes acima se manifesta cada vez que se fala, por exemplo, de ‘cáos urbano’ ou do ‘caráter aleatório’ da formação do espaço, como se fossem produ-

tos da atuação anárquica de um conjunto de 'atores' individuais ou coletivos, sobre o território.

Em seu estudo sobre o 'federalismo', Oliveira Torres (1961) apontava o número excessivo de interpretações espacializadas na vida nacional — manifestações de um 'complexo geográfico' — como o denominou. Via como sua causa provável o atraso, ou debilidade, dos estudos das ciências sociais no país.

A abordagem deste estudo é diversa: atrás do 'complexo geográfico' há, de fato, uma intenção de bloqueio da apreensão mesma do espaço nacional, correspondendo à tendência de contingenciamento, bloqueio, ou negação de seu processo de unificação do espaço em si. Ele constitui um dos instrumentos de regulação da acumulação entravada.

As manifestações contínuas do 'complexo geográfico', os intermitentes deslocamentos do controle sobre o processo de ordenação do espaço do central ao local; as abordagens de um espaço nacional segundo os recortes regionais das desigualdades; o retalhamento deste espaço em estados federados em boa medida autônomos, com interesses e potencialidades próprias; a dispersão (e a competição) municipalista; as interposições de sempre mais e mais instâncias político-administrativas entre o espaço local e o nacional não expressam nenhum atraso, e não têm apenas função ideológica. Contribuem, efetivamente, para o reforço das contratendências ao processo concreto de formação do espaço unificado. Isso, na medida em que a resposta comum à constatação do processo de reprodução das desigualdades do espaço é a conversão do *desigual* em objeto, sua ratificação, oficialização e (sempre sob o pretexto de combatê-lo), sua reprodução. O conjunto desses procedimentos poderíamos chamar de 'ideologização do espaço'.

Tal ideologização permeia, entre outros, o ambiente do 'planejamento', especialmente o urbano. Como exemplos locais, penso na perene questão da delimitação das áreas de influência de intervenções concretas no meio

urbano; nos limites político-administrativos intervenientes na concepção de planos de transportes; na distinção entre o 'meio-ambiente' de um município e o 'meio-ambiente' da região metropolitana de que é centro; ou no enfoque das questões de enchentes sob o viés do caráter municipal ou estadual das águas¹.

Do outro lado, há as notícias diárias sobre os 'lobbies' dos diversos estados, no Congresso; os 'peculiares interesses' municipais; as políticas regionalistas; as recorrentes alterações do âmbito governamental dos processos administrativos²... Tudo isso, que em um primeiro momento pode parecer razoável, apoiado na concretude do espaço brasileiro e na estrutura institucional voltada à organização espacial da produção e da reprodução social, se esvanece aos poucos, à medida da percepção de seu caráter repetitivo, esbarrando-se sempre nas mesmas questões — nunca respondidas, mas eternamente recolocadas — presentes na política brasileira.

Não deve ser gratuito também que os conteúdos programáticos de movimentos político-partidários brasileiros tantas vezes incidam diretamente sobre o território, ou melhor, sobre configurações específicas de espaços subnacionais: municipalismo, regionalismo, federalismo, ruralismo... Fazem

¹ Estou me referindo a um debate recente entre os governos estadual e municipal de São Paulo a respeito das causas das enchentes na cidade, que acabou resultando em acusações mútuas, onde, se um lado se queixava da *transferência* do problema a sua esfera de ação, o outro acusava o primeiro do *descumprimento* de suas próprias obrigações, conforme ilustra artigo da *Folha de São Paulo* de 5 de março de 1995. Maluf, Paulo: *Águas "municipais" e "estaduais"*. No artigo, após enumerar as ações realizadas pela Prefeitura Municipal, Maluf coloca: "...É natural que para a população esta divisão administrativa entre "águas municipais" - as dos córregos - e "águas estaduais" - as do Tietê e Pinheiros -, não faça a menor diferença na hora em que se fica preso no congestionamento ou quando se tem que abandonar o carro no meio da inundação. Mas a realidade   esta. A prefeitura está fazendo tudo a seu alcance, na esfera de sua competência..." (minhas  nfases)

² Como as recentes coloca es que vinculam a factibilidade de um cadastro das propriedades rurais do país   mudança de sua base federal a estadual.

com que o tema do espaço nacional pareça continuamente em aberto, se não em sua abrangência territorial global, mas certamente em seu processo de unificação interna.

Esse tema será abordado nos capítulos a seguir, tomando-se por objetos de análise quatro enfoques específicos da relação entre a totalidade do espaço nacional e suas partes constitutivas. O que une os quatro é a função ideológica comum: a reposição continuada de fronteiras à percepção daquela totalidade ou à formação de uma idéia coesa quanto a sua transformação.

CAPITULO 4
O MUNICIPALISMO

4. O MUNICIPALISMO

Num dos capítulos de *O direito municipal brasileiro*, Hely Lopes Meirelles (1964) desenvolve uma análise comparativa do papel desempenhado por unidades político-administrativas equivalentes ao nosso município em diversos estados nacionais. Ao longo da exposição, o autor se coloca implícita — e também explicitamente a favor da liberdade político-administrativa das comunas. É o que evidencia, entre outras, sua apreciação da evolução política dos municípios do conjunto dos países tratados. Frente ao material examinado, por exemplo, embora suas constatações apontem invariavelmente para a diminuição crescente da autonomia política dos governos locais em favor de níveis superiores de organização¹, suas

¹ " A administração municipal (na Inglaterra) é controlada por um órgão central (Local Government Board), sediado em Londres, presidido por um membro do Gabinete nomeado pela Coroa e com jurisdição sobre todas as Municipalidades..."(p.42) Na sistemática constitucional alemã, a competência legislativa reparte-se exclusivamente entre a Federação e os Estados-membros, cabendo a estes dispor sobre todas as matérias não reservadas àquela. Dentre essas matérias insere-se a organização municipal, em todos os seus aspectos..."(p.44) Na França: "...comparadas com os Municípios e os Estados-membros brasileiros, essas unidades territoriais desfrutam de uma autonomia muito acanhada, em razão do enérgico controle do Estado..."(p.48) Em Portugal: "O Presidente da Câmara é livremente nomeado pelo Governo dentre vogais do Concelho(...). Tem a dupla função de chefiar a administração municipal

conclusões não sugerem a incorporação à nossa concepção municipalista de nenhum elemento de mudança que a ajuste ao que evidentemente assinala um movimento tendencial comum na organização político-administrativa daqueles Estados nacionais. De fato o autor não chega a revelar qualquer dúvida em relação à validade do nível de autonomia que, segundo sua visão, hoje² caracteriza a situação dos municípios brasileiros na União, ao colocar:

"Ao fim desta súmula do regime municipal adotado nos diversos países do velho e do novo Continente, podemos concluir que o mais aperfeiçoado é o nosso, juridicamente concebido e tecnicamente organizado..."³

As dúvidas suscitadas pelas colocações de Meirelles, mas que de longe não lhe são exclusivas — representando a posição de uma ampla faixa da opinião pública e também de diversos setores profissionais dedicados à administração pública — são de duas ordens. A primeira delas refere-se ao enfoque estritamente jurídico de seu tema, como que passando ao largo dos fatores históricos que nos diversos Estados nacionais por ele analisados teriam conduzido à redução ou mesmo à supressão da autonomia que seus

como órgão do Concelho e de representar o governo central como magistrado administrativo..." (p.55) Na Espanha: "O Alcaide é o chefe da administração local: preside o Ayuntamiento e é o delegado do governo central, que o nomeia para Capitais da Província e para os Municípios de mais de 10 000 habitantes."(p.55) E, finalmente, na Argentina: "Dessa diversidade de sistemas, que é decorrência da ampla autonomia das Províncias, segue-se a restrita autonomia dos Municípios..."(p.56) .

² 1946 é a data a partir da qual Meirelles considera que a autonomia municipal pôde ser exercida de direito e de fato no país, pois, como esclarece, antes disso ela sempre flutuou, junto com o próprio conceito de município, ao sabor dos regimes políticos do Brasil, "que ora alargavam, ora comprimiam as suas franquias, dando-lhe liberdade política e financeira ou reduzindo-o à categoria de corporação meramente administrativa, embora todas as Constituições do Brasil inscrevessem em seus textos a tão aspirada autonomia municipal." Meirelles (1964), p.37. Em específico em relação à *Constituição de 1988*, ele assinala a importância de ter explicitado (cf. artigos 1^o e 18^o) a natureza do município como uma *entidade federada*, i.é, fazendo parte do pacto federativo.

³ Meirelles (1964), p.57.

municípios outrora detiveram. Como se fosse possível tratar das estruturas político-administrativas dos Estados nacionais segundo critérios absolutos, de forma desvinculada, seja das especificidades de suas formações históricas, seja, principalmente, das transformações que continuamente lhes impõem a natureza (e mesmo os estágios) do modo de produção predominante. De forma um tanto caricata, como se a supressão da autonomia política dos burgos medievais da Inglaterra, França ou Alemanha pudesse ser tratada esquecendo-se tanto das trajetórias históricas específicas daqueles países, quanto, e de modo mais geral, de seus movimentos de formação e unificação na passagem do feudalismo para o capitalismo.⁴

Uma outra questão, embora sua fonte ainda esteja na mesma visão idealizada das comunas, é mais específica: trata-se do enfoque dos municípios brasileiros como de unidades político-administrativas democráticas por excelência (isto é, nas quais o 'poder' estaria junto ao povo). E detentoras, também, de uma potencialidade inerente (ainda que historicamente bloqueada pelas condições adversas que lhes foram impostas por sucessivos governos 'centralizadores') de realização de maior equidade ou justiça social; como os representantes dos interesses dos pobres *versus* os poderosos. É o que reflete, por exemplo, a passagem a seguir de Alaôr Caffé Alves em texto crítico a respeito das regiões metropolitanas criadas pela Lei Complementar nº 14:

"O Conselho Deliberativo é composto de seis membros: o Governador, que escolhe mais três membros representantes do próprio Estado; um membro representante do município pólo, a Capital; e, finalmente, o último membro representante dos demais municípios periféricos. Não há dúvida de que os Prefeitos metropolitanos têm muita razão em apresentar libelos de protesto, pois houve uma concentração de poder exagerada, *em detrimento da população mais pobre, mais oprimida,*

⁴ "...a era capitalista data do século XVI." - dix Marx em '*A assim chamada acumulação primitiva*' - "Onde quer que apareça, a abolição da servidão terá sido efetivada há muito, e o cume do desenvolvimento da Idade Média, a existência de cidades soberanas, estava há muito tempo em decadência." Marx (1864-7), p.669. (T. do A.)

mais esquecida e marginalizada, visto que sua representação no organismo deliberativo foi admitida de forma singularmente acanhada."⁵

As imagens acima são incompatíveis com as funções efetivamente preenchidas pelos municípios, como se procurou demonstrar anteriormente. Mas, mais do que isso, é importante descartá-las por seu pressuposto equivocado, que busca as fontes de equidade social fora do âmbito das relações de produção vigentes na sociedade. A democracia — forma política do capitalismo — nada tem a ver com a questão da centralização ou descentralização político-administrativa; ela não decorre do formato, ou do desenho espacial da atuação do Estado.

Um exemplo, local, das conexões da forma política com o aparelho estatal se encontra num artigo de Bosi (1986) a respeito das transformações constitucionais relativas ao sistema educativo do país. Dele que foram extraídos os trechos a seguir.

"A crise da '*República do Kaphet*', como a apelidava Lima Barreto, fortemente entrançada com a do capitalismo internacional em 29, cavaria largas fendas na hegemonia oligárquica. A Revolução de 30, o movimento sindical anarquista e comunista que a precedeu, o *tenentismo*, o impulso reformista do Governo Provisório liderado por Getúlio Vargas, e, do lado oposto, o ideário progressista de uma fração dissidente da burguesia de São Paulo, constituíam forças que, na sua interação, provocaram revisões fundas no quadro institucional do país.

Foi nesse clima de '*reconstrução nacional*' que se deram discussões acaloradas em torno dos grandes contrastes da nossa vida social e política: federalismo/centralismo, agrarismo/industrialização, elite/massas...(...)

É sintomático que só em torno de Trinta o pólo da responsabilidade social comece a mudar os títulos, os artigos e os parágrafos do texto constitucional.

Então, e só então, introduz-se no corpo da carta um título substancial chamado '*Da Ordem Econômica e Social*', no qual se encarregam as indústrias e as empresas agrícolas de proporcionar ensino primário gratuito a seus empregados analfabetos (...) abre-se um capítulo especial para a educação e a cultura, incumbindo-

⁵ Caffé Alves (1985), p.6 (minhas ênfases)

se a União de '*fixar o Plano Nacional de Educação compreensivo do ensino de todos os graus e ramos, comuns e especializados; e coordenar e fiscalizar a sua execução, em todo o território do país*' (...) institui-se como norma '*a tendência à gratuidade do ensino ulterior ao primário, a fim de o tornar mais acessível*' ..."⁶

Voltando ao aspecto administrativo da questão, a atuação mais ou menos centralizada do Estado passa ao largo da natureza das relações de classe. Há funções estatais que só se pode exercer centralizadamente, e outras, só de modo descentralizado.⁷ Como ilustração se não da neutralidade, mas da natureza preponderantemente técnica da questão da estrutura administrativa, é interessante o comentário de Tocqueville a respeito das instituições centralizadas da República francesa:

"Outrora, no tempo em que tínhamos assembleias políticas na França, ouvi um orador falar na centralização administrativa, '*esta bela conquista da Revolução que a Europa nos inveja*.' Admito que a centralização é uma bela coisa, consinto que a Europa nos inveje, mas sustento que não é uma conquista da Revolução. É, ao contrário, uma conquista do antigo regime, aliás a única parte da constituição política do antigo regime que sobreviveu à Revolução porque era a única que podia encaixar-se no novo estado social criado por esta revolução."⁸

Poder-se-ia lembrar também a esse respeito, que as propostas do Integralismo brasileiro, com todo seu anti-liberalismo, previam uma política centralizada, mas uma administração descentralizada no âmbito do país.

Ou, ainda, que a criação da administração centralizada do Greater London Council⁹ foi a resposta a uma necessidade concreta da administração e da organização espacial de uma aglomeração urbana composta de dezenas de

⁶ Bosi(1986), p.64

⁷ Uma outra questão é a orientação política dessa ação que, como visto no exemplo anterior, se revela na definição do conjunto dos temas considerados próprios da pauta dos '*Assuntos de Estado*', e nas formas de seu tratamento, nos diversos escalões do poder.

⁸ Tocqueville(1856), p.77

⁹ O GLC - Conselho da Grande Londres, foi um órgão correspondente ao Grupo Executivo da Grande São Paulo - GEGGAN.

condados, e que seu fechamento ocorreu durante o governo liberal de Thatcher.

Cabe uma observação breve em relação à descentralização municipalista no processo de 'redemocratização' que se seguiu aos governos militares do período 1964-1984. Parece-me equivocado interpretar a descentralização dos recursos tributários, e a não-definição de suas destinações, como uma medida de democratização. Isso não passou, de fato, de uma mudança administrativa, cujo sentido se resumia à melhor capacitação financeira dos governos locais para o enfrentamento de suas atribuições próprias. E que supôs um conhecimento de causa em relação a aquelas atribuições, às necessidades, assim como às prioridades entre as mesmas, por parte dos administradores municipais.

O efeito prático da medida, em escala nacional, tampouco pode ser considerado 'democratizante', a não ser que se considere como uma medida da democracia a profusão de municípios 'emancipados' (do jugo de quem?) que se seguiu à reforma tributária embutida na *Constituição de 1988*¹⁰: a maioria dos quais integralmente dependente, para sua sobrevivência econômica, das verbas repassadas dos governos federal e estaduais.

Acredito que os fundamentos efetivos do municipalismo político do país devem ser buscados em outro campo. Eles enraízam em uma forma historicamente consolidada de controle sobre o espaço nacional, cuja fragmentação interna sempre bloqueou a formação do mercado interno, condição

¹⁰ Os aspectos da reformulação do sistema tributário pela *Constituição de 1988* a que se refere foram: a) a ampliação significativa da participação dos estados e, sobretudo, dos municípios na arrecadação tributária nacional, mantendo-se, junto com isso, um critério derivado da *Constituição de 1967*, que favorecia os pequenos municípios na partilha do total destinado aos governos locais; e b) o não acompanhamento da ampliação percentual dos tributos redistribuídos aos estados e municípios de uma ampliação correspondente de seus respectivos encargos de governo. O tema será abordado com maiores detalhes no capítulo 5, a seguir.

essencial da preservação da relação colônia/Metrópole, e que prosseguiu após a Independência.

Isso vale também para hoje, quando se observa, por exemplo, que os interesses políticos dos municípios conseguem transformar a competição pela localização no espaço do mercado — próprio do espaço capitalista — no seu oposto. Aqui são as localizações, os municípios (ou estados) que competem pela atração das atividades produtivas, em verdadeiros leilões de ofertas de incentivos. O resultado econômico disso, no âmbito do país, é a eliminação da necessidade de qualquer aprimoramento tecnológico da produção; absolutamente desnecessário, e mesmo impraticável, quando através do controle local dos incentivos fiscais sempre se pode eliminar, ou romper, o espaço homogêneo da competição.s

CAPITULO 5

O FEDERALISMO REPUBLICANO

5.1. Aspectos políticos e ideológicos

5.2. Notas sobre a evolução da estrutura tributária

5. O FEDERALISMO¹ REPUBLICANO

¹ No tratamento do *federalismo republicano* cabe uma referência inicial, ainda que indicativa apenas, ao fato de que o movimento não foi unitário. Distinguiram-se nele duas correntes principais, uma das quais era a da elite paulista; a outra, originária do Sul do país. Entre os raros autores voltados ao tema que não se detêm na discussão das variantes da ideologia positivista que serviram de roupagem para as posições alternativas das duas correntes acima está Alfredo (Bosi, 1992). Em seu *Dialética da Colonização*, este autor busca as raízes do movimento sulista nas especificidades de sua atividade econômica: na policultura, que, ao lado da produção para a exportação voltava-se, de forma crescente, para o mercado interno, e para as atividades urbanas e de serviços. Essas atividades demandavam uma política de Estado contrária aos interesses prevaletentes do setor oligárquico-exportador. Os federalistas do sul entendiam como necessária, entre outras, a taxaço da propriedade fundiária. Como também se opuseram ao longo do debate da Constituinte, "a um convênio bilateral que isentava de tarifas uma vasta pauta de artigos industriais e agrícolas dos Estados Unidos, muitos dos quais em concorrência com o produto nacional equivalente", conforme estudo de Costa Franco referido por Bosi. Sobre esse projeto de um Estado capacitado a interferir no conjunto da vida econômica nacional que se estruturara a proposta política federalista encabeçado pelo Sul. Apresentada como projeto constitucional ao Marechal Deodoro, foi rejeitada. Passou a ser defendido, então, na *Assembléia Constituinte*, e novamente derrotado em suas proposições principais. Devido a isso o termo *federalismo* será empregado, nas páginas a seguir, apenas para se referir à vertente vitoriosa do movimento, aquela formulada pela elite paulista.

5.1 Aspectos políticos e ideológicos

Em *A Formação do Federalismo no Brasil* Oliveira Torres (1961) volta a 1834, aos tempos - e aos termos - em que foi formulado o *Ato Adicional à Constituição do Império do Brasil*, para encontrar as raízes ideológicas da paixão federalista que tomou conta dos políticos brasileiros à época da Proclamação da República. Mais particularmente, remete à questão da elegibilidade dos Presidentes de Província, debatida por ocasião da redação daquele texto constitucional, postura fortemente influenciada pelo modelo formal da Constituição norte-americana, em torno do qual se construía uma verdadeira mística (como se tivesse sido a autonomia política de seus estados a base de seu desempenho econômico).²

Sob as manifestações a favor de sua estruturação federal nas primeiras décadas do Império brasileiro abrigavam-se, de fato, diversas correntes políticas. Emília Viotti se refere a esse fato, em seu *Da Monarquia à República: momentos decisivos*; e aponta a diversidade de conteúdos que sob o rótulo do *liberalismo* integravam o quadro político da fase inicial do Império. Uma de suas frentes foi aquela formada pelos proprietários de terras e de escravos: '*a luta entre as várias oligarquias regionais pelo poder local e contra as tendências centralistas*'.³ Uma outra, a dos liberais que visavam a alteração do regime político, e que aglutinavam, em torno de si, a população destituída de direitos pela própria *Constituição*:

"As reivindicações federalistas seriam temas constantes nas revoltas então ocorridas. Um dos mais expressivos porta-vozes dessa oposição foi Frei Caneca, antigo

² Na eventualidade, na reforma constitucional de 1834 tal desejo federalista não se realizou. "Cairia a Federação, substituída por um sistema de ampla autonomia legislativa das províncias. Se, pela solução adotada, as províncias possuíam poder legislativo próprio, que lhes faltava? A eletividade do presidente. A Federação era o nome, a figura, e o rótulo ideológico para esta aspiração objetiva: a eleição do presidente." Oliveira Torres (1961), p.153.

³ Viotti (1977) p.127.

revolucionário de 1817 envolvido novamente na chamada Confederação do Equador".⁴

Outra fonte de ideais políticos de caráter federalista (e, posteriormente, regionalista), foram as tensões internas de um espaço social recém-criado, constituído de unidades territoriais praticamente estanques, cujos vínculos prévios se reduziam a seus contatos individuais com a Metrópole portuguesa. Envolviam sobretudo as antigas capitanias do Nordeste, que desde a transmigração da Corte portuguesa sentiram sobretudo as desvantagens do novo quadro político: os impostos sobre a exportação — base do orçamento do Governo — oneravam sobretudo aquela região, que, apesar da crise do algodão, se responsabilizava então pelo grosso da produção exportada do Reino.

Essa insatisfação das diversas províncias que, em última instância, apontava a necessidade de uma estrutura institucional voltada à integração nacional, só se aguçou sob o reinado de D. Pedro I, pois a estrutura do poder era impeditiva da montagem de um aparato administrativo adequado àquela necessidade.

A questão que se coloca é se uma (ou várias) das vertentes político-ideológicas acima, que alimentaram o federalismo das primeiras décadas do Império poderia(m) ter perpassado, de forma latente, todo o período intermediário, para fazer o movimento ressurgir, fortalecido, no final do Império, garantindo a receptividade aos inflamados discursos de então em ataque à 'centralização'. Em outros termos: seria possível identificar traços comuns no federalismo do final do Segundo Império e no movimento político que o precedeu no processo da Independência?

O argumento fundamental contrário à hipótese acima é o da alteração substancial do quadro histórico entre os dois momentos considerados. Isto é: enquanto o processo da Independência constituiu um efetivo começo de vida autônoma para o país, abrigando uma diversidade de projetos sociais,

⁴ Viotti (*op.cit.*) p.129.

com o fim das lutas da Regência se iniciou uma nova etapa da vida política. Seu fio condutor foi a consolidação do projeto econômico-social da elite. Para o período final do Império essa estrutura institucional já se encontrava assentada — e seria em torno de sua preservação, (ou de sua eventual reforma radical) que se aglutinariam as forças políticas em jogo.

Por essa razão que as motivações federalistas do Primeiro Império ficam deslocadas no contexto do final do século. Examinadas uma a uma, revelam-se destituídas das bases em que se calcavam. Em relação às correntes federalistas assinaladas por Viotti, pela ruptura dos próprios movimentos. O primeiro deles, o empenho centrífuga das oligarquias regionais, foi sustado logo a seguir às lutas regenciais, e seu sentido invertido, em prol da formação de um Estado centralizado. A segunda vertente (a de cunho popular), derrotada nas lutas regenciais, não chegou a se rearticular; tanto que não havia no movimento federalista republicano do fim do Império qualquer conteúdo popular.

A permanência, como modelo, da federação norte-americana cai por terra, por sua vez, pela inversão de ordem que o lapso temporal acarretou a seus respectivos movimentos: ao contrário dos Estados Unidos, onde estados isolados se agregaram para formar uma federação, o movimento brasileiro partiria de um estado unitário no sentido de sua separação em estados.

Finalmente, quanto à hipótese do movimento federalista ter se calcado nas tensões internas de um conjunto de províncias desarticuladas, cabe frisar que, ainda que continuasse precário, o nível de integração política, econômica e institucional do Segundo Império avançara em relação ao Primeiro. O mesmo vale para a estrutura administrativa: a condução dos negócios do país obedecia a um modelo parlamentar, e o Estado dispunha de órgãos descentralizados em âmbito provincial.⁵

⁵ Uma prova de que o movimento em oposição à 'centralização' imperial não se fundava em reclamos por um maior grau de descentralização administrativa foi oferecida pelo

Uma interpretação político-ideológica do movimento federalista do período pode ser buscada, ainda com Oliveira Torres, na inexistência, à época em pauta, de um verdadeiro espírito nacional: na ausência de uma ideologia nacionalista capaz de suplantar os particularismos provinciais dentro de cujas molduras vivia e prosperava, no Império, parte significativa da elite brasileira. Mas isso só constitui uma meia resposta — complementada pelo próprio autor, no capítulo que dedica à questão das finanças provinciais.⁶ Seriam as finanças que teriam constituído o calcanhar de Aquiles da estrutura político-administrativa imperial; ao tornar a autonomia constitucional das províncias uma ficção. E isto, se não valia tanto para as províncias mais prósperas, como a São Paulo da época, que se via 'dando mais do que recebia'⁷, seguramente pesava para todas aquelas economicamente deprimidas, dependentes das poucas dotações do governo imperial.⁸

próprio movimento federalista, na rejeição da proposta de uma descentralização radical do último Gabinete do Império.

⁶ "Uma análise em profundidade da questão revela que, na realidade, o problema central da organização das províncias residia em suas deficiências financeiras. É uma conclusão nada eloquente, terra-a-terra e pouco poética, mas verdadeira." Oliveira Torres (*op.cit.*), pp.130-1.

⁷ Conforme artigo de jornal de 1877, citado por Eduardo Kugelmas (1986) em *A difícil hegemonia*, um estudo sobre São Paulo na Primeira República: "Todo o ano, somam os paulistas o que receberam do governo geral e comparam com o que deram ao mesmo; como já dão mais do que recebem..." etc. O argumento é rigorosamente idêntico à queixa das províncias nortistas do início do Império. Ou, das alegações da grande maioria dos atuais projetos de desmembramentos estaduais e municipais.

⁸ Pelo sabor do texto, ilustrativos da precariedade da vida provincial no final do Império, incluo aqui um trecho do diário do governador Leite Moraes, que, nomeado em 1880 para a província de Goiás, viaja, a partir de São Paulo, durante 34 dias para alcançar a sede de seu governo. "Deitei-me na *cama do governo...* e deitado contei e recontei as *ripas de taquara do telhado baixo, sujo e fraco*, convencendo-me afinal de que tudo aquilo, que estava vendo e apalpando, era um *palácio*, e dormi sonhando que era um presidente de província! E tudo isto, depois de 150 léguas medidas a trote largo de uma besta; de rios cheios com barcas - tímulos flutuantes; pontes caídas, tremedais

As rendas provinciais nunca foram, de fato, suficientes para a cobertura dos encargos ou atribuições das províncias. Mas as soluções à mão do governo central para melhorar o quadro provincial: fosse por meio de dotações orçamentárias maiores, fosse através da sempre reclamada 'discriminação de rendas', só teriam descoberto um santo para cobrir outro, pois, conforme se mostrou anteriormente,⁹ embora no país houvesse grandes fortunas particulares, o Estado foi sempre pobre de tributos. E o Império chegou ao final, como coloca Guilherme Deveza (1985), sem ter implementado uma política tributária ajustada às demandas do país. Mais correto é dizer que *foi incapaz* de implementá-lo, pois foi sempre o nível de mesquinhez das receitas alocadas pela elite aos diversos níveis de governo constituintes do Estado que produziu a 'penúria fiscal' do Estado.¹⁰

As finanças do Império estavam em crise a rigor já desde o momento de sua criação (devido ao endividamento vinculado à negociação da Independência); um quadro que foi só agravado pelos cerca de 50 anos de déficit na balança comercial, e aguçado pelo endividamento vinculado à Guerra do Paraguai. Nos anos 80 do século XIX a quase totalidade do esforço produtivo do país voltado para o comércio exterior se anulava no pagamento de suas dívidas. Werneck Sodré resumiu assim o quadro econômico do país na passagem naquele período:

"...No último decênio do século a situação era um pouco melhor: do saldo de 67,2 milhões de cruzeiros no balanço de mercadorias destinávamos ao serviço da

sem termo, lagos podres, lamas, caldeirões, chuva torrencial, sol africano, pousos em barracas, em ranchos abertos junto dos porcos, no meio dos ratos, e quase asfixiado pelas baratas!...E eu dormi sonhando que era um presidente de província!" Moraes (1883): *Apontamentos de Viagem*. p.103.

⁹ Capítulo 3.

¹⁰ Essa constante 'penúria fiscal', que distingue o Estado de elite do Estado burguês, é um dos marcos apenas de uma diferença mais abrangente, referente aos respectivos controles sobre o aparelho estatal. Enquanto no primeiro esse controle é feito diretamente, por membros individuais da elite (tornando-o 'fraco'), a burguesia controla o Estado enquanto classe, colocando-o acima de seus próprios membros.

dívida externa 57,3 milhões, e nos sobravam portanto 9,9 milhões para aplicar em necessidades internas e também externas. Isto significa, em suma, que no decênio 1881-90, o serviço da dívida absorveu 99% dos recursos hauridos com a exportação, e no decênio seguinte absorveu 85%. Assim, o esforço para conseguir saldos na balança de mercadorias destinava-se a ser empregado no serviço da dívida externa, era restituído ao exterior."¹¹

A pergunta crucial que ocorre perante o quadro descortinado pelas contas acima é: de que forma o federalismo poderia ter constituído uma resposta, ou um encaminhamento que fosse, para solver essa situação, cuja raiz estava, eminentemente, na política econômica nacional?

As propostas político-administrativas de reforma do Estado sequer tocavam no problema. Os documentos políticos mais veementes a favor do federalismo passavam ao largo do tema. Perdiam-se floreios de oratória, como em Rui Barbosa.¹² Em Nabuco, procuravam na responsabilidade advinda com o cargo *eletivo* a chave para a recuperação da boa administração. No Partido Republicano Paulista, buscavam na geografia os argumentos de um 'destino manifesto' de caráter federal para o país.¹³

Mas foi a busca de uma fundamentação 'científica' das proposições federalistas é que talvez produziu o que há de mais ridículo na produção

¹¹ Sodré (1956) p.262. Como sinal de continuidade, em data recente um estudo de Batista Jr. indicou como cifra previsível um desequilíbrio em conta corrente próximo a US\$ 25 bilhões para o ano de 1997; valor equivalente a algo como 50% das exportações. (cf. Opinião Econômica, *Folha de São Paulo*, 24 de outubro de 1996) .

¹² "...Queremos uma federação sem plágio, uma federação absolutamente original, nunca experimentada, virgem como um sonho de poeta, impecável como uma solução matemática, fechada ao ar livre da realidade, que deve saná-la impregnando-a no ambiente da união, uma federação, em suma encerrada implacavelmente no princípio da soberania dos Estados..." etc. *Obras completas de Rui Barbosa - vol. XVIII*. Em Oliveira Torres (1961), p.23

¹³ "No Brasil, antes ainda da idéia democrática, encarregou-se a natureza de estabelecer o princípio federativo..." Manifesto republicano de 3 de dezembro de 1870. In Kugelmas (1986), p.29

ideológica do período. O protótipo desse tipo de propaganda é o libelo separatista de Alberto Sales (1887): *A Pátria Paulista*. O autor apoia-se, entre outros, numa '*Lei do Progresso em Biologia*' — recorrendo a Spencer; também em certa *Lei do Progresso em Sociologia* — através da qual busca provar que o progresso social sempre se fundamenta em agregações e desagregações; e assim por diante. E, quando passa a apresentar as vantagens que adviriam da autonomia econômica conferida aos estados brasileiros, argumenta nos seguintes termos:

"Que estado rico, poderoso e florescente não seria São Paulo, se em seu proveito fossem aplicados os dezessete mil contos que anualmente desaparecem na voragem imperial? Os dois mil quilômetros de estrada de ferro que cortam o seu território seriam em breve dez, seriam vinte mil. (...)

É justamente por isso que a propaganda separatista tem feito largo caminho na província: ela tem sido conduzida de preferência para o lado puramente econômico, que é precisamente aquele que mais impressiona o contribuinte. O egoísmo é um forte elemento de resistência; e assim como pode ser um obstáculo à realização de uma reforma, também pode ser a causa de uma revolução. É nele que residem, em última análise, os verdadeiros propulsores da civilização."¹⁴

Sales passa a expor, a seguir, a evolução da produção paulista, mostrando seu crescimento ano a ano. Interessa contrapor aos dados acima citados acerca das finanças imperiais, o que diz a respeito do café, cuja produção em sacas subira, entre os anos 1873 e 1885, de 666 mil a 1 milhão e 657 mil:

"A vista destes dados (...) e atendendo-se, que a agricultura em nossa província ainda é bastante nova, achando-se, para assim dizer, a maior parte, senão a totalidade das terras por cultivar-se, é fácil de imaginar-se o esplêndido futuro que nos aguarda..."¹⁵

A passagem citada em nada parece refletir a noção de vulnerabilidade da economia brasileira fundada na monocultura, embora, como mostrado por

¹⁴ Sales (1887), pp. 55-6.

¹⁵ (*Id. ibid.*), p.59.

Luz (1961), frente à crise evidente, os debates em torno do tema já tivessem se acentuado no Parlamento Brasileiro, tomando corpo em exigências para a implantação de uma política protecionista que viesse finalmente viabilizar o processo de industrialização do país.¹⁶ Frente a isso, o texto apregoa um '*esplêndido futuro*', a ser assegurado pelo café.

Como um enfrentamento das questões concretas do Estado brasileiro, o movimento autonomista do federalismo do período final do Império se esvazia de conteúdo, e a interpretação do quadro político da época sugere que ele sequer visava tal objetivo.

Aludiu-se no início deste capítulo ao fato de que com a derrota das revoltas regenciais o país passou à fase de consolidação do projeto econômico-social dos vencedores daquelas lutas; seja, da elite nacional. Sua vitória já portava um dos elementos dessa consolidação: a fixação das fronteiras nacionais. Simultaneamente, o projeto de centralização, que então se buscou, impôs a formação de uma estrutura institucional e administrativa que abrangesse o conjunto do país. No enfrentamento das pressões inglesas pela extinção do tráfico de escravos, e mesmo na consolidação da estrutura fundiária, os interesses da classe proprietária tiveram que ser articulados em escala nacional.

Ao lado disso, considere-se que, com a intensificação da produção cafeeira ao longo da segunda metade do século XIX, o próprio espaço nacional pas-

¹⁶ "Verifica-se, pois, que a crise do último quartel do século XIX agravava a instabilidade econômica do Brasil. Formara-se uma atmosfera de insegurança, particularmente sensível por volta de 1880-1886 com a queda dos preços do café e suas repercussões nas taxas cambiais. O ambiente econômico era muito propício às manifestações nacionalistas e favorável ao desenvolvimento de tendências protecionistas e intervencionistas. (...) Como e até que ponto ela conseguiu vencer as resistências mais profundas opostas pela lavoura, é o que tentaremos verificar, analisando os argumentos fundamentais defendidos nos movimentos a favor da industrialização e a ressonância ou não desses conceitos no meio econômico brasileiro." Luz (1961), p.66. O trecho precede o capítulo que a autora dedica ao surgimento do pensamento nacionalista brasileiro em torno da década de 80, e sua curta duração, derrotado pela reafirmação da *vocação agrícola* do país.

sou por transformações significativas no sentido da formação de um mercado interno. A rede urbana ampliou-se, ainda que lentamente, e cresceu sua rede de comunicações. O peso maior adquirido pelo mercado interno com o aumento do trabalho assalariado demandava a organização de um mercado financeiro, uma melhor capacitação tecnológica, a provisão de infra-estruturas urbanas e melhores comunicações. O espaço do mercado estava em processo de formação.

Perseguiu-se, ao longo do capítulo, o sentido do federalismo republicano. Colocando-o em uma perspectiva histórica mais ampla, pode-se perguntar por que a elite brasileira se empenhou para '*manter a integridade do país*', com a veemência de que as lutas sangrentas da Regência são prova cristalina, para, pouco mais de quarenta anos depois, criar uma federação? Que nem federação chegou a constituir, aliás, segundo a acepção política do termo, pois uma federação supõe a transferência, para uma esfera superior, da soberania referente à política externa e à economia de cada estado-membro, uma vez que o controle separado de tais setores é incompatível com a unidade nacional. (Razão, aliás, pela qual os estados-membro originais que formaram os EEUU cedo alteraram sua forma confederativa pela federativa).

O federalismo republicano objetivava reafirmar as bases de sustentação da sociedade de elite, da mesma forma que o fez a Gerra do Paraguai — ao triplicar a dívida externa do país — ou a postura dominante em relação à industrialização, calcada em uma argumentação liberal.¹⁷

¹⁷ A seguinte passagem, de Luz (1961), ilustra esse quadro de rejeição às indústrias: "*A medida, porém, que, por um lado, a indústria se desenvolvia, e suas reivindicações tornavam-se mais insistentes, e, por outro lado, cresciam as dificuldades da agricultura, começou-se a notar uma certa irritação das classes agrícolas, surgindo o argumento da incapacidade da indústria em abastecer o mercado nacional e, principalmente, o do sacrifício de muitos a favor de alguns privilegiados. O Visconde de Paranaguá alegava essa incapacidade(...). Outros, como Belisário, ressaltavam o aumento dos preços, aumento que atribuíam ao protecionismo, prejudicando assim o*

O Federalismo constituiu um contra-movimento da elite ao processo de transformações pelas quais o país estava passando.

Em um sentido mais imediato, ditado pelo quadro político do momento, visou o desarmamento de movimentos a favor de transformações da base econômica do país, em torno dos quais se aglutinavam interesses diversos dos seus.¹⁸ Assegurou, por outro lado, condições de manobra para a preservação da estrutura produtiva, caso as referidas transformações da política nacional de fato se impusessem. Seu sentido mais abrangente foi, entretanto, o enfraquecimento do caráter unitário do Estado,¹⁹ evitando que a mudança do regime pudesse conduzir a um processo de unificação econômica efetiva do

*consumidor, e protestavam contra esses favores à indústria, favores que consideravam injustos, pois "a indústria fabril representa a ocupação de alguns milhares de brasileiros; a indústria agrícola representa a ocupação de milhões de brasileiros". Enfim, outros (...) advogavam francamente o liberalismo econômico: "O verdadeiro fomento da indústria está na própria indústria, na iniciativa do cidadão, na liberdade individual que a cada um deve ser deixada, na restrição das despesas públicas de modo que se exija o menor sacrifício possível do cidadão, a fim de que lhe restem recursos que possa usar como entender". Luz (1961), p.62 (Os trechos entre áspas são excertos dos *Annaes do Parlamento Brasileiro*, respectivamente dos anos de 1882 e 1887.)*

¹⁸ Como a já comentada adoção de medidas de proteção para as indústrias nacionais, ou a reforma agrária, associada ao movimento de abolição da escravatura.

¹⁹ Na campanha política do Partido Republicano Paulista, composto tanto de proprietários escravistas como de anti-escravistas, de monarquistas e anti-monarquistas, o adjetivo *federalista* se antepunha em importância ao próprio republicanismo. "*Os aspectos do republicanismo paulista que mais chamam a atenção são seu fervor descentralizador, sua força no Oeste Paulista e sua notória tergiversação na questão da escravidão...*" Kugelmas (1986), p.29. O autor referido assinala em diversas passagens as hábeis manobras políticas e alianças eleitorais através das quais o Partido Republicano Paulista conseguiu ascender a posição-chave do cenário político nacional, passando a comandar, a partir dela, seu projeto federalista (às vezes pregando o separatismo mesmo). Kugelmas descarta, no entanto, uma efetiva intenção separatista de São Paulo, interpretando tais manifestações como uma hábil forma de pressão política do setor cafeeiro paulista a favor de seus interesses.

país, e, portanto, à eliminação dos entraves à acumulação.²⁰ Na negação dos avanços havidos no processo de integração ao longo do Império, o movimento carregou as marcas de um recuo político em relação à efetivação de um projeto nacional.

5.2 Notas sobre a evolução da estrutura tributária

O interesse da evolução da estrutura tributária brasileira em relação ao tema da federação reside em constituir um indicador das transformações dos níveis de competência fiscal atribuídos aos diversos entes federados do país (isto é, à União, aos estados e aos municípios), e, conseqüentemente, da direção tomada por aquelas transformações. Mostra, à sua maneira, a evolução do próprio sentido da Federação como expressão político-administrativa do Estado nacional brasileiro.

Não faz parte dos propósitos deste trabalho apresentar uma evolução da estrutura tributária do período republicano, até mesmo porque ela está disponível em um conjunto relativamente amplo de estudos, com níveis de aprofundamento muito superiores aos que se teria capacidade de elaborar aqui.²¹ As linhas a seguir têm uma intenção outra: fazer suas algumas das

²⁰ Entre as medidas cautelares nesse sentido pode-se computar, por exemplo: a passagem do controle sobre as terras públicas para os estados; e a capacitação desses, como também dos municípios, para a contração de empréstimos no exterior.

²¹ Ver, entre outros, Oliveira Torres (1961) *A formação do federalismo no Brasil*; Leal (1949) *Coronelismo, enxada e voto*; Battaglia(1995): *Cadastrros e registros fundiários - a institucionalização do descontrole sobre o espaço no Brasil*; Affonso e Silva (org.)(1995): *Reforma Tributária e Federação*; Zimmermann (1989): *O Município no Sistema Tributário: Os Municípios Paulistas e o caso de Campinas*; Serra e Afonso (1991): *Finanças públicas municipais - Trajetória & mitos*; Afonso (1995): *A Questão Tributária e o financiamento dos Diferentes Níveis de Governo*; Silva (1995): *Os municípios Paulistas e o Federalismo Fiscal Brasileiro*. Lagemann (1995): *O federalismo fiscal brasileiro em questão*. Também, o material apresentado no Seminário Internacional organizado pela Fundação do Desenvolvimento Administrativo -

observações colhidas nos estudos acima referidos, com o objetivo de apontar os principais traços das mudanças ocorridas no período considerado.

Se se quisesse expressar em algumas sentenças o que caracterizou a estrutura tributária brasileira após a Proclamação da República, a primeira coisa a ressaltar seria a significativa ampliação da própria base tributária; a incorporação, ao longo do tempo, de um número sempre crescente de aspectos da vida econômica do país ao que constitui matéria fiscal. Com a ampliação das atividades econômicas, o simplismo que caracterizou a tributação no Império (reduzida praticamente aos impostos sobre exportação e sobre importação), foi largamente superado.

Esse aspecto da evolução da tributação constitui um reflexo direto do crescimento do mercado interno do país, e um indicador da dimensão crescente das atribuições do Estado que dele decorrem. Mas é, da mesma forma, expressão do controle que o Estado exerce sobre as atividades produtivas e da riqueza nacional, através de seus diversos níveis hierárquicos; indicador, portanto, de sua capacitação para formular e implementar políticas.

Uma segunda observação diz respeito à extrema variabilidade do perfil tributário ao longo do período considerado. O fato não decorre, no entanto, do fator acima assinalado, da ampliação do mercado, ou mesmo da ampliação dos níveis de controle do Estado sobre as atividades de produção econômica e de reprodução social. No Brasil a definição da competência fiscal dos diversos entes federados é objeto da Constituição Federal. E portanto que, em função dos antagonismos da sociedade brasileira, também atuantes no âmbito do Estado, qualquer realinhamento de forças, ao se refletir na Carta Constitucional,²² afeta a estrutura fiscal. Considere-se ainda que, mesmo

FUNDAP e Instituto de Economia do Setor Público - IESP em 1995: *Impasses e Perspectivas da Federação no Brasil*.

²² Foi isto que ocorreu, por exemplo, na sequência das Constituições de 1934 e de 1937, tendendo a reforçar a capacidade decisória e de ação da União *versus* aquela dos estados. Já em 1946, o movimento de transformação foi no sentido inverso. Em 1927 reforçou-se, novamente, a competência da União na substituição da Constituição liberal

independentemente das Constituições, o Estado diversas vezes se utilizou de outros meios a sua disposição, fosse para introduzir alterações pontuais referentes à matéria tributária, fosse para implementar efetivas reformas fiscais.

De forma consistente com o precedente, tampouco se pode detectar um sentido único nas mudanças referentes à competência tributária dos diversos escalões governamentais, ou quanto a suas participações nos recursos tributários. Ocorreram movimento de descentralização dos recursos ao longo do tempo, mas houve também, movimentos no sentido oposto. Como aquele acima comentado correspondente ao período do Estado Novo, e, posteriormente, o decorrente da Reforma Tributária de 1965. Mas interessa notar também que, embora essa última Reforma objetivasse a ampliação da capacidade decisória do governo central, ela não implicou, em relação aos governos locais, uma centralização dos recursos, mas em sua vinculação a finalidades específicas. As transferências da União para os municípios de fato se ampliaram, através da Reforma, em relação ao período anterior.

Ainda em relação à afirmação precedente: as variações dos recursos tributários tampouco ocorrem de modo homogêneo em relação aos diversos níveis hierárquicos (como que alargando ou estreitando a base de uma pirâmide, favorecendo ou privando proporcionalmente estados e municípios). Por exemplo, dos anos cinquenta até o presente, os deslocamentos de receitas a favor dos municípios implicaram, para os estados, em uma perda proporcionalmente maior da participação das rendas globais que para a União.

Conforme dados de Vera Martins da Silva (1995), a média da receita percentual arrecadada por nível de Governo de 1957 a 1988 evoluiu da seguinte forma: no período de 1957 a 1967, a União, os Estados e os Municípios arrecadavam, respectivamente, 50: 44: 7% do total das receitas;

de 46, e assim por diante. O fato é que desde a Carta Constitucional de 1891, o país já teve outras sete: as de 1934, 1937, 1946, 1967, 1969 e de 1988, esta última atualmente em processo de reforma.

entre 1968 e 1984, 58: 38: 5%; e entre 1985 e 1988, 53: 43: 4%. Já em termos de receita disponível, isto é, quanto ao nível de participação de cada esfera governamental no total do bolo tributário, nos mesmos intervalos temporais acima, as relações mudaram de 41: 47: 12% para 48: 37: 15%, tendo atingido, no último período, a proporção de 40: 42: 18% do total de receitas. Seja, o que as cifras acima permitem identificar não são tendências de distribuição de recursos, mas sobretudo os reflexos, na estrutura tributária, dos diversos ‘momentos’ políticos vividos pelo país.

E, da mesma forma que os saltos nos percentuais arrecadados pela União, estados e Municípios, explicitados acima, a composição dos itens que ao longo do tempo integram as competências tributárias dos diversos níveis de governo, é um movimento aleatório. É o que mostra Battaglia (1995), especificamente em relação ao Imposto Territorial Rural, que já esteve a cargo dos municípios, foi passado para a União e cogitou-se, recentemente, em passá-lo à competência dos estados. Ou o que ocorreu com o Imposto sobre Indústrias e Profissões, que em 1891 foi atribuído aos municípios; com a reforma do sistema tributário de 1934, para os estados, mas com a devolução de 50% do tributo ao município em que foi arrecadado; em 1947 passou a ser cobrado de novo pelos municípios, mas atribuiu-se, simultaneamente, aos estados a cobrança do IVC - Imposto sobre Vendas e Consignações; com a reforma de 1965 passou a ser cobrado como Imposto de Consumo de Mercadorias, a cargo dos estados, e assim por diante.

Em um processo de tudo similar ao que se viu até agora, o próprio mecanismo de tributação é sujeito, ao longo do tempo, a um movimento de vai-vem em que a algum esforço voltado à simplificação, ou clarificação da tributação se sucedem medidas no sentido oposto. Suas raízes imediatas são: a) o historicamente baixo desempenho global do fisco; e b) os desajustes localizados, em qualquer um dos níveis governamentais, entre o total dos recursos que lhe são atribuídos e sua capacidade própria de tributação (ou controle sobre matéria tributável). Sua função maior, a

contínua reintrodução dos os níveis de confusão, inconsistência, redundância, contradição ou pulverização da matéria que já se tinha logrado eliminar.

Por exemplo, a redução dos recursos dos municípios no Estado Novo fez com que esses recriassem, inconstitucionalmente, a tributação sobre a produção local, como apontou Vitor Nunes Leal (1949). Como outro exemplo, realizou-se uma simplificação do sistema de tributação, com a eliminação dos tributos sobrepostos, através da reforma tributária de 1965; mas eles foram reintroduzidos, sob nova forma, após a Constituição de 1988. Conforme Serra e Afonso (1991), sugestão de seus autores, à época, da modernização do sistema tributário, e da instituição de um amplo imposto sobre valor adicionado, foi abandonada pela *Comissão de Sistematização* daquela *Constituinte*, tendo resultado no paulatino retorno de uma tributação 'em cascata'. Nos dias atuais a questão outra vez faz parte da pauta de discussões sobre a reforma tributária.

Reiterando o que dissemos acima: embora as causas imediatas da 'complexificação' são o baixo desempenho do fisco e seus desajustes pontuais, em uma avaliação abrangente, tanto a impenetrabilidade da estrutura tributária quanto suas perpétuas alterações atendem a um único propósito: o de tornar o sistema tributário vulnerável.

A contribuição, ao longo do tempo, dos diversos tributos para a composição da receita fiscal global do país — valendo o mesmo para as receitas próprias da União, dos estados e dos municípios — constitui outro item cuja lógica escapa do campo tributário propriamente dito, para expressar relações de força, influência política, garantia de poder de barganha, e similares. Luísa Battaglia (1995) apontou, por exemplo, a continuidade histórica da baixíssima taxação da propriedade fundiária²³. Serra e Afonso (1991) mostram, por outro lado, que o aumento das transferências federais e estaduais arrefeceu, e tornou mesmo regressivo o empenho dos municípios

²³ Isso sem contar o alto nível de sonegação daquele imposto, avaliado em torno de 90%.

na cobrança dos impostos que seriam de sua competência (como o IPTU - Imposto Predial e Territorial Urbano, por exemplo).

Apontam, também, uma ampliação dos recursos negociados (isto é, não constitucionais) que ganharam um significado crescente com a Nova República, seja, com a cessação da amarração das receitas constitucionais com finalidades específicas), tornando-se o campo para “...o Executivo federal preservar algum poder de manipulação política sobre os governos estaduais e locais, pois estavam sendo esvaziados os instrumentos de controle típicos dos anos 60 e 70.”²⁴ Seja, mantêm-se, e até se ampliam mecanismos da barganha política entre as diversas esferas de governo.

Por último, interessa deter-se no significado que as transformações sucessivas da estrutura tributária tiveram no sentido da capacitação da União para a implementação de políticas nacionais. Para maior clareza, convém distinguir, de antemão, entre uma centralização de receita propriamente dita e o controle, pelo poder central, sobre suas destinações. E distinguir, também, entre uma realocação de receitas para qualquer uma das esferas de governo e sua 'concentração' naquela esfera: só no segundo caso se poderia, efetivamente, falar de 'centralização' ou 'descentralização'. Para se fazer essa distinção é indispensável, portanto, observar o quadro pré-existente a qualquer momento estudado.

Por exemplo, partindo-se do quadro da Primeira República, que praticamente esvaziara a capacidade de atuação da União, a famosa 'centralização' de Vargas não foi mais que a recuperação das condições de execução de políticas de âmbito nacional. Da mesma forma, a Emenda Constitucional nº5 de 1961 (governo Goulart) representou o seu oposto, o esvaziamento daquela capacidade. Conforme Zimmermann(1989):

“...a Emenda nº 5 foi importante peça política, deferindo duro golpe às já combatidas finanças federais: retirava-lhe 6% de uma receita geral, interpunha óbices à reforma agrária pela atomização da administração do Imposto Territorial Rural e

²⁴ Serra e Afonso (1991).

afastava o imposto 'Inter vivos' e 'Causa mortis' de sua utilização como espécie de imposto sobre o patrimônio, separando suas competências até então no mesmo nível governamental."²⁵

A 'centralização' promovida após 65 outra vez não passou, portanto, da recuperação dos instrumentos mínimos de capacidade de planejamento econômico pela União.

A associação (devido aos 'golpes' do Estado Novo e aquele de 1964) entre os movimentos de rearticulação das condições de atuação do governo central e o autoritarismo levou também a outros equívocos de interpretação da estrutura tributária. Como aquele apontado por Serra e Afonso relativamente à Constituição de 1988, em que '*os indícios da descentralização de recursos e de encargos foram ignorados*'; quando, portanto, o empenho democratizante (com a democracia sempre interpretada como sinônimo de descentralização), de fato só reforçou um quadro de repasses governamentais já antes favorável aos municípios.

Sumarizando essas observações com respeito às transformações da estrutura tributária da Federação brasileira, o que se pode colocar é que, dentro de um movimento geral de ampliação dos recursos tributários do Estado, suas características mais marcantes têm sido uma tendência dominante - embora episodicamente negada — de esvaziamento dos recursos da União; a falta de coordenação entre os diversos níveis da federação na questão tributária; a continuidade de uma manipulação política de determinados tributos (como aquele sobre a riqueza), a ampliação de outros (por exemplo sobre a produção industrial); e, sobretudo, uma tendência de sua simultânea complexificação e instabilização, tendo por instrumentos a contínua alteração das regras e da definição de competências, o privilegiamento de transferências não constitucionais (as negociadas), e as tributações superpostas das diversas esferas do poder.

²⁵ Zimmermann (1989), p.82.

CAPITULO 6

A QUESTÃO DA REGIONALIZAÇÃO E O(S) REGIONALISMO(S)

6. A QUESTÃO DA REGIONALIZAÇÃO E O(S) REGIONALISMO(S)

O conceito de 'região' tem sido muito utilizado nas análises espaciais; pode-se mesmo dizer que constitui um dos seus conceitos mais populares.

No Brasil, o desenvolvimento de estudos regionais se apoiou em diversas 'importações': a primeira correspondeu ao enfoque da *Geografia Humana*¹. Sob inspiração dessa, serviu de referência a um amplo conjunto de estudos em que a noção de diversidade do território brasileiro se justapunha a idéia

¹ O conceito de região foi delineado por La Blache, no final do século XIX, como informa Antonio Carlos Robert Moraes em sua *Geografia - Pequena História Crítica*. De acordo com este autor, no arcabouço teórico da Geografia Humana: "... a 'região'...era a denominação dada a uma unidade de análise geográfica, que exprimiria a própria forma de os homens organizarem o espaço terrestre. Assim, a região não seria apenas um instrumento teórico de pesquisa, mas também um dado da própria realidade. As regiões existiriam de fato, e caberia ao geógrafo delimitá-las, descrevê-las e explicá-las. A região seria uma escala de análise, uma unidade espacial, dotada de uma individualidade, em relação a suas áreas limítrofes." Moraes (op.cit.), p.75.

da complementaridade entre suas partes. A totalidade nacional era concebida como a soma harmônica do conjunto de suas regiões.²

Diversas outras versões de geografia regional foram incorporadas ao campo da análise espacial, ao longo das últimas três ou quatro décadas, apoiadas em diferentes teorias (marcantemente *estruturalistas*) e conduzindo cada qual a metodologias de regionalização específicas³. Orietaram estudos e análises espaciais; embasaram políticas de urbanização, e informaram práticas de planejamento físico-territorial.

O termo *região*, que, como visto, já originariamente era portadora de uma ampla gama de sentidos (históricos, culturais, naturais, políticos, etc.), acabou se tornando, assim, uma palavra 'difícil', requerendo sempre a identificação da vertente teórica dentro da qual está sendo empregada, o que raramente ocorre, no entanto.

O próprio campo (ou área de abrangência) referido pelo termo *região* não é unívoco, cobrindo desde extensões territoriais continentais ou sub-continentais (como, por exemplo, quando se fala das *Regiões sub-desenvolvidas* do planeta) a segmentos sub-nacionais (*região Norte* ou *Sul* do Brasil, a *região litorânea*), ou mesmo referindo-se a fragmentos de espaços locais (*região Leste de São Paulo*, *região dos mananciais*).

² Suas marcas estão, entre outras, nos compêndios didáticos de Geografia do Brasil, com suas imagens do 'tipos' regionais (o homem dos seringais, o gaúcho, o nordestino, etc), e com suas descrições das regiões geo-econômicas do país (a título de curiosidade, na década de 50 eram quatro, ao todo: a Região das Florestas Equatoriais, a Região das Pastagens Tropicais, a das Lavouras Tropicais e a Região Subtemperada, cf. Aroldo de Azevedo. Estão também nas imagens 'oficiais' do país (como no *Novo Paisagens do Brasil*', editado em 1972 pelo IBG, cuja apresentação fala da: "... nova estrutura dos capítulos dentro das duas partes essenciais da obra: a parte sistemática e a parte regional, cujo conteúdo fornecerá informação atualizada da realidade geográfica do país, tanto como um todo, quanto no detalhe das diferentes áreas de seu extenso território, através da análise do quadro físico, humano e econômico da organização dos espaços regionais." Fundação IBG - Instituto de Geografia (1972), *Apresentação*).

Interessa, pois, esclarecer do que mesmo estamos falando ao falar de regiões, ou, sobretudo, ao calcar nelas políticas e planos de organização do espaço.

Em livro datado de 1984, dedicado ao tema da organização espacial da produção, Massey deu uma das contribuições teóricas mais significativas para esse campo designado como de *estudos regionais*. Partindo da análise de diversos trabalhos que tinham por tema a interpretação daquela radical reestruturação da geografia da produção que desde a década de 60 estava em curso na Inglaterra, ao longo de um trabalho metódico de desdobramento dos fatores intervenientes no processo de diferenciação do espaço, a autora não só faz uma leitura crítica dos pressupostos teórico-metodológicos dos *estudos regionais* na geografia⁴; reconstrói, simultaneamente, o próprio conceito de região.

Ao longo do desenvolvimento do estudo o foco da atenção paulatinamente se desloca do 'objeto' região (que, na acepção de Massey é, simplesmente, a expressão de desigualdade geográfica) para se aprofundar no entendimento do que constitui a singularidade de cada local, melhor, seu processo de determinação.⁵ E retornar, então, à noção da região como à síntese, em um

³ Aspecto a ser abordado com mais detalhes no Cap.8 a seguir.

⁴ Sua crítica abrange as correntes que, tendo abandonado as análises empíricas, se voltavam para a busca de 'leis' genéricas e abstratas através das quais as transformações espaciais pudessem ser previstas; quanto aquelas abordagens que partiam de princípios genéricos e abstratos para confirmá-los pela empiria. Em relação a esses últimos, e detendo-se especificamente na generalização indevida de asserções de Marx acerca da tendência da concentração espacial crescente, comenta: "Seria incorreto deduzir de tais passagens que Marx tinha uma posição desenvolvida no sentido de que a tendência dominante dentro do desenvolvimento geográfico do modo de produção capitalista era no sentido da centralização e da desigualdade. O que ele fez foi apontar algumas diferentes — e contraditórias — forças que o desenvolvimento do capitalismo poderia fazer surgir." Massey (1984), p.46, (T.do A.).

⁵ A categoria do *singular* é trabalhada desde a filosofia grega clássica, em sua oposição dialética ao *geral*. Seu conceito estabelecido por Marx é assim apresentado em Chauvi

momento dado, de toda a sucessão de papéis desempenhados por determinada porção do espaço ao longo do processo de transformação das relações sociais de produção. Não em termos genérico-abstratos, mas sempre na sua forma classista específica em que se manifesta nas diretrizes emanadas do projeto político de um país. Em suas palavras:

"Ao longo desta seção estava implícito que a estrutura econômica de uma região é o produto de uma série de simples e discretas rodadas de investimentos, em cada qual uma nova estrutura social será articulada com uma dada superfície espacial.

Mas o processo histórico é mais complexo que isso. Em qualquer tempo dado, mais do que uma estrutura pode estar em processo de estabelecimento, estar submetida a mudanças, ou estar em declínio. É o efeito da combinação de todas essas mudanças com o padrão geográfico existente (ele próprio resultado de utilizações anteriores do espaço) que contribui para as características econômicas distintivas dos espaços locais. O próprio fato de que uma região pode, através da variedade de suas atividades econômicas, estar encaixada em uma multidão de estruturas espaciais, cada uma acarretando diferentes organizações de dominação e subordinação, serve para enfatizar que não são as regiões que se

(1980): "...o concreto é a 'unidade do diverso, síntese de muitas determinações', acrescentando: "devendo-se entender o conceito de determinação não como sinônimo de conjunto de propriedades ou de características, mas como os resultados que constituem uma realidade no processo pelo qual ela é produzida. Ou seja, enquanto o conceito de 'propriedades' ou de 'características' pressupõe um objeto como dado e acabado, o conceito de determinação pressupõe uma realidade como um processo temporal." Chaui (1980), pp.47-8. O sentido em que o termo é utilizado por Massey corresponde a essa conceituação. "Leis gerais tratam de causação, não de correlações empíricas. E elas são tão bem, se não melhor estabelecidas em estudos causais do particular, o tão amaldiçoado 'estudo de caso'. E, pela mesma razão, o único, o produto de muitas determinações, é certamente passível de ser submetido a análise. Já é hora, de fato, das particularidades regionais e locais serem reinstaladas como o foco central do pensamento geográfico. Isso não é argumentar, no entanto, a favor do retorno aos 'bons velhos estudos regionais', mas sugerir que o mesmo objeto hoje pode ser abordado dentro de um quadro analítico rigoroso, com algum entendimento entre as relações entre o geral e o particular, e com uma avaliação de como cada área local se encaixa no esquema mais abrangente da produção e das relações sociais capitalistas." Massey (op.cit.), p.120. (T.do A.)

interrelacionam, mas são as relações sociais de produção que se assentam no espaço. O resultado de tudo isso em termos da distribuição geográfica das classes e grupos é uma *divisão geográfica, ou espacial do trabalho* no país como um todo. E é esta que forma a base — a nova superfície locacional — para subsequentes padrões de investimentos."⁶

A longa citação acima visou dois objetivos. Primeiro, o de colocar com toda a riqueza da abordagem de Doreen Massey o processo histórico da estruturação e reestruturação do espaço como parte integrante da reprodução de uma sociedade. Segundo, fundamentar em suas próprias palavras uma noção que emerge da leitura do texto. Seja, que nem a *região*, em específico, e nem sequer a sucessão de *configurações regionais* do espaço nacional constituem, em si, categorias do conhecimento. Em outros termos: que não são as configurações temporárias da estrutura espacial da produção que expressam a forma de ser do espaço, ou que conduzem a sua inteligibilidade. Os quadros regionais, em sua singularidade, e em suas sucessivas alterações, apenas propiciam que, por seu intermédio, sejam desvendados os fatores que, determinados pelo modo de produção, e de acordo com as políticas de uma formação social específica, conduzem o processo histórico de transformação do espaço em que estão inseridos.

Explicitando a mesma posição, mas se aproximando mais do nível de abrangência em que são definidas as transformações do padrão geográfico das desigualdades de um país, um artigo da mesma autora aborda os fatores históricos intervenientes na formação e nas mudanças históricas da geografia econômica da Inglaterra.⁷ Ali, no sentido de superar a estreiteza de análises que buscam encontrar nos *fatores de localização* específicos das atividades produtivas a razão das mudanças da geografia da produção do país, ela mostra como as sucessivas medidas voltadas à manutenção do papel internacional da Inglaterra influíram nas remodelações seguidas de seu

⁶ (*Id. ibid.*), p.122 (T.do A.)

⁷ Ver Massey (1985): *O legado perdura: o impacto do papel internacional da Grã-Bretanha em sua geografia interna*. Espaço & Debates 25: 45-58 .

espaço interno. E, em termos mais genéricos, que a geografia das desigualdades é, em última instância, a concretização de políticas e estratégias nacionais, voltadas para o estabelecimento, manutenção, ou transformação dos papéis específicos dos Estados nacionais no mercado internacional. Em relação à atual decadência da indústria inglesa ela diz, por exemplo:

"... grande parte desse declínio — especialmente nas cidades e regiões de industrialização mais antiga — é o declínio de uma indústria que nunca teria existido, não fosse por uma era, agora passada, de dominação econômica internacional por parte da Inglaterra."⁸

Como colocado no início do capítulo, o objetivo das colocações precedentes sobre a natureza e o processo de formação das desigualdades do espaço nacional foi o de contribuir para a elucidação de um campo que tem um peso considerável tanto nas reflexões teóricas sobre a organização espacial quanto em sua prática. Retornando a tal proposição, e como um exemplo de área esclarecível, tomo um artigo de Gunn (1985): *O Estado nacional na matriz espacial do capitalismo*, em que o autor chama a atenção para a presença contínua, e mesmo crescente, do tema 'regional' no ideário brasileiro. Isto, apesar do que ele chamou de 'sua morte anunciada', numa referência à *Elegia para uma re(li)gião* de Oliveira (1977). O artigo aponta não só que as *regiões* constinuavam no centro da preocupação dos meios profissionais, políticos e administrativos, mas que fatos como, por exemplo, os estudos então em desenvolvimento para uma nova divisão regional de São Paulo mostravam a importância que lhes era conferida pelo próprio Estado brasileiro.

O trabalho de Gunn tem o mérito de antecipar o que, pouco tempo depois, a *Constituição* de 1988 viria demonstrar com toda a clareza: isto é, que a

⁸ Massey (1985), p.49 .

abordagem política da questão da desigualdade espacial no país tende, de fato, a ser sempre intermediada pelo conceito de *região*.⁹

Mas há que se distinguir — e em função disso essa discussão ter sido precedida pelas colocações de Massey — entre *padrões regionais* como a concretização, em determinado momento, do processo histórico de formação do espaço da produção de uma nação, e o conceito de região subjacente às posturas políticas do Estado brasileiro.

⁹ O texto constitucional se reporta às *regiões* em diversas passagens, como nos artigos a seguir:

Artigo 21 - compete á União:

IX - elaborar e executar planos nacionais e regionais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social;

A Seção IV do capítulo VII é integralmente dedicado às regiões. Compreende o artigo 43, com 3 parágrafos, como seguem:

Artigo 43: para efeitos administrativos, a União poderá articular sua ação em um mesmo complexo geoeconômico e social, visando a seu desenvolvimento e à redução das desigualdades regionais

Parágrafo 1 - Lei complementar disporá sobre:

I - as condições para integração de regiões em desenvolvimento;

II - a composição dos organismos regionais que executarão, na forma da lei, os planos regionais, integrantes dos planos nacionais de desenvolvimento econômico e social, aprovados junto com estes.

Parágrafo 2 - Os incentivos regionais compreenderão, além de outros, na forma da lei:

I - igualdade de tarifas, fretes, seguros e outros itens de custos e preços de responsabilidade do Poder Público;

II - juros favorecidos para financiamento de atividades prioritárias;

III - isenções, reduções ou diferimento temporário de tributos federais devidos por pessoas físicas ou jurídicas.

IV - prioridade para o aproveitamento econômico e social dos rios e das massas de água represadas ou represáveis nas regiões de baixa renda, sujeitas a secas periódicas.

Parágrafo 3 - Nas áreas a que se refere o Parágrafo 2, IV, a União incentivará a recuperação de terras áridas e cooperará com os pequenos e médios proprietários rurais para o estabelecimento, em suas glebas, de fontes de água e de pequena irrigação.

A diferença é fundamental. Enquanto o primeiro enfoque concebe a região como uma formação singular, portanto, como uma síntese concreta em um momento dado, do processo de formação do espaço, cujo estudo permite uma aproximação a suas determinações no âmbito da política nacional, o segundo se utiliza do padrão regional (da estrutura de diferenciação interna do espaço nacional) para a própria consolidação das diferenças. Ao invés de reveladoras de políticas, as regiões aqui tendem a ser institucionalizadas *por serem diferentes*. E convertidas, dessa forma, na base territorial para a formulação e aplicação de políticas específicas. A percepção das diferenças historicamente tem conduzido a um empenho de *regionalização* das ações. E, a pretexto de superar as diferenças, perpetuá-las; ao invés de empreender políticas de unificação do espaço, mantê-lo fragmentado pela aplicação de intervenções estanques — 'regionais'. O que não deixa de ser, à sua maneira, uma política nacional.

A postura, como dissemos, não é nova. A demanda das 'regiões' por um tratamento diferenciado vem dos tempos do Império. Da mesma forma, a disposição do Estado no sentido da formulação de políticas que contemplem as diferenciações geográficas existentes ocorre, a rigor, desde então. Os próprios discursos do movimento federalista muitas vezes recorreram a esse argumento.

As desigualdades internas têm embasado, também, boa parte das críticas em relação a políticas unitaristas adotadas pelo país. Como em Leff (1982): *Subdesenvolvimento e desenvolvimento no Brasil*, que, em sua análise das causas do subdesenvolvimento do Nordeste, diz:

"As ligações do Nordeste com a economia nacional podem, na verdade, ter agravado a situação. Por razões históricas e políticas, o Nordeste fazia parte da mesma unidade política que o resto do Brasil. Mas, conforme vimos, *Nordeste e Sudeste não satisfaziam a condição básica necessária a uma união monetária* que funcionasse a contento — mobilidade inter-regional da mão de obra. Os efeitos conse-

quentes de união monetária parecem ter piorado ainda mais as condições do Nordeste."¹⁰

A mesma leitura reaparece em estudo recente, de Guimarães Neto (1985), em *Desigualdades regionais e federalismo*:

"Em algumas experiências, como a nordestina dos anos 50, prevaleceram os efeitos inibidores da competição inter-regional (...). *A ausência de barreiras alfandegárias entre estados e regiões*, sobretudo a partir do momento em que foram eliminados os impostos sobre as importações interestaduais, permitiu à indústria localizada em São Paulo ganhar o mercado de praticamente todo o território nacional, consolidar o mercado interno brasileiro e destruir ou reduzir à dimensão local as atividades industriais regionais."¹¹

A colocação a seguir, do mesmo teor das anteriores, foi extraída da imprensa diária. Iniciou-se com um artigo da *Folha de São Paulo*: "Usineiros destroem casas e criam favelas", de 28 de maio de 1995, assinado por Ari Cipola, com a seguinte chamada:

"Produtores de cana de Pernambuco e Alagoas expulsam trabalhadores; 90 mil habitações já foram demolidas."

"...O fenômeno, que atinge toda a região canavieira do Nordeste, é atribuído pelos usineiros aos custos da equiparação dos trabalhadores rurais aos urbanos, estabelecida pela Constituição de 1988.(...) '*A destruição das casas é uma loucura, mas foi a lei trabalhista que criou isto*', diz o presidente do Sindicato dos Usineiros de Alagoas, Jorge Toledo, 34. (...)

"As demolições têm um objetivo: remover trabalhadores que moram em casas no interior das propriedades, evitando uma situação que caracterizaria vínculo empregatício e, portanto, pagamento de encargos trabalhistas. O passo seguinte é recontratar a mesma mão-de-obra na categoria de bóia-fria, ou seja, trabalhador temporário que recebe apenas durante a duração da safra (seis meses). (...)

Uma pesquisa realizada pela Universidade Federal de Alagoas demonstrou que a mudança nas relações de trabalho rurais aumentou o processo de favelização, a

¹⁰ Leff (1982), vol.2 p.28 (minha ênfase).

¹¹ Guimarães Neto (1985), p.46 (minha ênfase).

violência, a mortalidade infantil e a desagregação cultural das populações atingidas(...)"

Referindo-se a essa reportagem sobre a demolição das habitações dos trabalhadores da cana da Zona da Mata de Alagoas, no dia seguinte o editorial da *Folha* abordava a questão em conexão com a Constituição:

"Distorções

(...) Embora os mapas não registrem, as condições de trabalho variam muito, por exemplo, do interior do Acre para o ABCD paulista. Se os trabalhadores do setor automobilístico conseguiram tornar os benefícios consagrados na Constituição coisa de um longínquo passado, em outras regiões do país até mesmo aquele mínimo que está inscrito na Carta ainda é um sonho muito distante da realidade, a ponto de os supostos benefícios terem se tornado transtornos.

Por mais que se queira atribuir a culpa desse perverso processo apenas à ganância dos canavieiros nordestinos, o próprio Karl Marx reconhecia que o que acaba determinando a realidade é principalmente a esfera econômica.

Nesse sentido, *o que o Brasil pode e deveria fazer para tentar melhorar a situação de muitos trabalhadores é repensar a legislação em função da realidade concreta de cada categoria e região. Acreditar que São Paulo e Acre são a mesma coisa é no mínimo uma tolice, com graves prejuízos para os trabalhadores.*"¹²

Em todos esses exemplos, por trás da crítica em relação à desconsideração, pelo Estado, das diferenças regionais, o que se coloca, de fato, é que foi a união monetária, a eliminação das barreiras alfandegárias internas, e uma Constituição de validade universal no âmbito do país que causaram, ou reforçaram a miséria nordestina, e não a estrutura social de privilégios, mantida desde os tempos coloniais. Fica, como pergunta, se sem aquelas medidas unificadoras se poderia falar, no Brasil, de um Estado nacional de fato. Ou se haveria sentido em falar de União?

¹² Editorial da *Folha de São Paulo* do dia 29 de maio de 1995 (destaques do A.)

Retornando ao artigo de Gunn acima citado: pelos exemplos que acabamos de ver, é fácil concordar com Gunn quanto à necessidade de estudos mais aprofundados a respeito da 'matriz espacial' do Estado brasileiro, e, particularmente, quanto a suas configurações de molde federal ou regional.¹³ Mas a diretriz em que encaminha suas sugestões para a realização dessa tarefa provoca alguns comentários. Em certo sentido suas indagações parecem corroborar a hipótese subjacente às críticas acima comentadas. Como, por exemplo, quando, partindo de uma citação de Buarque de Holanda a respeito do 'equivoco' da democracia no Brasil¹⁴, diz o seguinte:

"É tentador considerar, a partir desta colocação, o estado nacional burguês no Brasil como um fenômeno precoce, se não fabricado. A precocidade e a fabricação insere-se na matriz espaço-temporal de unidades nacionais capitalistas, somente para permitir um entendimento da imposição gradual de fora para dentro dos estatutos clássicos do estado liberal burguês.(...)"

O modelo traçado serve para defender a tese de que a institucionalização das relações sociais, num padrão burguês, cumpriu o requisito básico para a expansão acelerada das forças produtivas de uma economia agro-exportadora. Falta entretanto um conhecimento das lutas políticas e os programas políticos alternativos no

¹³ Embora antes de se levantar a questão da oposição entre as formas estadual ou regional de subdivisão interna, talvez coubesse uma indagação acerca da necessidade da própria subdivisão. Retornando às colocações do capítulo precedente (Cap.5) a respeito do sentido do federalismo, o empenho da classe dirigente brasileira na 'manutenção da integridade' do início da vida autônoma do país à custa da derrota dos movimentos separatistas não se coaduna com a idéia de sua adesão, algumas décadas depois, a uma moda intelectual, criando uma federação. De fato a *Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil*, promulgada em fevereiro de 1891 não era a de uma *União*. Negavam-na a autonomia política, econômica e financeira de seus estados-membro.

¹⁴ "Trouxemos de terras estranhas um sistema complexo e acabado de preconceitos, sem saber até que ponto se ajustam às condições da vida brasileira e sem cogitar das mudanças que tais condições lhe imporiam. Na verdade, a ideologia impessoal do liberalismo democrático jamais se naturalizou entre nós... A democracia no Brasil foi sempre um lamentável mal-entendido." Buarque de Holanda (1978), p.119

estado unitário/burguês, para detalhar os contornos internos da matriz espacial, fundamentada em blocos nacionais."¹⁵

É difícil entender em relação a o que o Estado brasileiro teria sido uma criação precoce. Também, a ligação que Gunn parece estabelecer entre sua precocidade e a questão de sua 'matriz espacial'. Não há dúvida de que o empenho na manutenção da unidade territorial da ex-colônia portuguesa visava dar garantia político-institucional para a preservação da estrutura econômico-social precedente, para a qual a Monarquia unitária dava a melhor cobertura. Mas isso foi função de uma intenção política clara, e o resultado concreto da relação de forças sociais em confronto à época da Independência. O fato histórico é que os projetos de formação de uma federação republicana, formulados ao longo do processo de emancipação, foram derrotadas, e a forma unitária da Colônia, mantida.

Mas, por isso mesmo, é de dentro do quadro unitário então criado que se deve examinar o conteúdo da solução federalista que, no final do século, a elite paulista deu à República, e não a partir dos projetos políticos frustrados várias décadas antes. Observando-se, também, que o cerne da questão não é tanto se o federalismo tenha sido ou não importado, como sugere Gunn.¹⁶ Não a autenticidade, mas a funcionalidade do modelo federalista, naquele momento dado, que é a questão relevante. E, importado ou não, ele tinha uma função clara a cumprir: surgiu nitidamente no sentido do enfraquecimento da União.

Por isso mesmo que não poderia cumprir o seu oposto, um projeto de integração nacional, que o autor parece lhe cobrar:

¹⁵ Gunn (1985), pp.11-12.

¹⁶ "Em vários sentidos não se conhece o status interno do ideário republicano federativo importado, frente à luta política da época. Quero perguntar, se esta fórmula foi algo mais do que uma questão de moda intelectual do bacharelismo que escondeu mais do que revelou, na luta política que resultou na adoção desta forma de estado burguês." (*Id. ibid.*), p.13

"...Mas este avanço, concomitantemente, coloca o problema de seu nacionalismo e a integração não somente horizontal de sua burguesia crescente, mas também coloca o problema emergente da integração vertical das novas classes sociais.

A pátria paulista tem calças curtas para estas tarefas e na Revolução de trinta a necessidade de reeditar a matriz espacial recoloca a questão dos limites nacionais desta matriz. O problema passa a ser então, o que fazer com as coordenadas fracassadas do estadualismo."¹⁷

Nesse ir-e-vir da construção do espaço nacional, não foi a inépcia do modelo paulista, mas precisamente o seu sucesso em relação à fragmentação interna do país que fez com que na década de 30 se tivesse que recolocar a questão. A resposta foi no sentido de um movimento voltado a sua unificação. Entre as medidas tomadas nesse sentido estavam, por exemplo, a eliminação das barreiras alfandegárias internas ao país, a regularização das condições do trabalho assalariado, a implementação de uma série de instituições de caráter e escala nacional, e a formulação de diretrizes econômicas nacionais.

Frente a isso, a identificação, nas hipóteses de uma concepção regionalizada da 'matriz espacial', de uma alternativa válida para o processo de unificação posto em movimento na década de 30 — como sugerido no último parágrafo do artigo¹⁸— soa estranho por duas razões. A primeira é que um desenho regional, ainda que tivesse sido superior, como Freyre afirma, aos

¹⁷ *Idem*, p.14.

¹⁸ "Uma resposta - um ponto de chegada e de nova partida expressa-se firmemente nas palavras de Gilberto Freyre, escritas em 1938: '*No caso do Brasil, tudo parece indicar que a substituição do critério de estado pelo de região, no estudo e na solução sociológica, econômica, antropológica e talvez até política de problemas nacionais, importaria em maior vitalidade do todo brasileiro. De que este vem sofrendo ameaças, não direi sérias, mas em todo caso consideráveis, não é do tão caluniado regionalismo; é do estadualismo republicano. É o estadualismo republicano que tem praticado as maiores violências contra a unidade brasileira. ...Que se limpe a pobre palavra de toda a salsugem que se agarrou a ella. Que se separe bem separado regionalismo de separatismo. Regionalismo de caipirismo.*' (Freyre, 1938, pp.18-19)" Gunn (*op.cit.*) p.14 .

recortes arbitrários (ou automáticos) que a elite paulista impôs como divisões internas da federação brasileira, não teria passado, ainda assim, de uma variante da mesma solução federada.¹⁹ E nem fica claro, a rigor, o cerne da própria crítica de Freyre em relação aos 'arbitrários' estados, se se considerar que desde a primeira formulação da Constituição republicana até a última, a união entre estados — por exemplo para se constituir um grande estado nordestino — sempre esteve ao alcance dos mesmos. Segundo a versão vigente à época do *Manifesto Regionalista*, 1926, bastava para tanto a concordância de suas respectivas assembleias legislativas, e a aprovação do Congresso.²⁰ De fato a *Constituição* dava plena abertura para se redesenhar inteiramente as subdivisões internas do país. Como se sabe, ao longo de toda a história republicana, nunca ocorreu uma junção de estados. Ao contrário: frente a novas diferenciações internas a cada um deles, o encaminhamento tem sido sempre no sentido de novos desdobramentos.

Em segundo lugar, não fica claro qual é o sentido da proposição hoje, quando, por todas as evidências da formação do mercado interno, o país alcançou um nível de integração muito superior àquele dos tempos de Freyre. E, sobretudo, quando se sabe que tanto interna- quanto externamente ao país, as forças atuantes no sentido de sua fragmentação visam, precisamente, o bloqueio das condições de formulação e realização de uma política nacional autônoma, e capaz de superar os empecilhos de sua

¹⁹ "O conjunto de regiões é que forma verdadeiramente o Brasil. Somos um conjunto de regiões antes de sermos uma coleção arbitrária de 'Estados', uns grandes, outros pequenos, a se guerrearem economicamente como outras tantas Bulgárias, Sérvias e Montenegros e a fazerem as vezes de partidos políticos - São Paulo contra Minas, Minas contra o Rio Grande do Sul - num jogo perigosíssimo para a unidade nacional." Trecho do *Manifesto Regionalista* de Gilberto Freyre, proferido em 1926. Citado por Bastos(1986) em *Gilberto Freyre e a questão nacional*, p.66 .

²⁰ Conforme o Artigo 4 da Constituição Republicana: "Os Estados podem incorporar-se entre si, subdividir-se, ou desmembrar-se, para se annexar a outros, ou formar novos Estados, mediante acquiescencia das respectivas assembleias legislativas, em duas sessões annuaes successivas e aprovação do Congresso Nacional." Campanhole: *Constituições do Brasil*. p.687.

competitividade internacional, ainda hoje assentadas no aviltamento dos salários, graças à capacidade de sua manutenção localizada, ou regionalizada.²¹

O peso da permanência dos blocos regionais na política nacional foi apontado já inúmeras vezes em análises sobre o processo de desenvolvimento econômico brasileiro. A título de ilustração, veja-se os termos em que o colocou Fiori (1994), em *O nó cego do desenvolvimento brasileiro*:

"O poder de veto dos vários blocos de interesse regional ou setorial reconhecidos pelo pacto original e reafirmados graças à sua contribuição financeira ou eleitoral para a reprodução política da ordem dominante, acabaram sedimentando grupos que se apropriaram, literalmente, dos centros de decisão estatal responsáveis pela proteção de seus mercados cativos. Este fenômeno cerceou, pesadamente, a autonomia das burocracias econômicas, tão presente e indispensável ao sucesso

²¹ Para exemplificar, pode-se retomar o caso acima comentado da derrubada de casas de camponeses nas fazendas de Alagoas. Conforme as informações da Folha de São Paulo de 28 de maio de 1995, a região canavieira do Nordeste acumulava, em 1964, indicadores sociais semelhantes aos dos países mais pobres do mundo, sendo sua região de maiores índices de miséria precisamente a Zona da Mata de Alagoas, onde estavam as usinas. Dados do Unicef apontavam que a mortalidade infantil nos 100 municípios de Alagoas em 1994 foi de 80 mortes de crianças até um ano para cada mil nascidas vivas. Nos 57 municípios da Zona da Mata, a mortalidade infantil foi de 200 para cada mil bebês nascidos vivos. Esse índice era quatro vezes a média do Brasil que, segundo o Ministério da Saúde, foi de 50 mortes para cada mil nascidos vivos em 1994. E a expectativa média de vida na região era de apenas 47,6 anos. Ainda assim, frente ao problema emergente da expulsão dos trabalhadores das fazendas, a solução vislumbrada pelo então secretário de planejamento de Alagoas, Jorge Toledo, foi apenas no sentido do reforço do particularismo regional; '*São Paulo já levou do Nordeste a indústria têxtil e agora vai acabar com a nossa produção de cana — que existe há 400 anos — caso o governo não veja o estrago social que isso vai acarretar*'. Para interromper a derrubada das casas, Toledo cobrou do governo o aumento do subsídio ao açúcar e álcool produzido no Nordeste, que então já era de 25%.

industrializante da Ásia oriental, ou mesmo da reconstrução francesa do pós-II Guerra."²²

Não só as 'burocracias econômicas', a rigor todo o aparelho estatal do país tem suas ações continuamente cerceadas pelos entraves burocráticos, deixando-o vulnerável à manipulação direta pela elite que, mesmo enfraquecida, ainda mantém suas bases regionais, e para quem, como já se disse, a manutenção dessas bases diferenciadas continua servindo de arma precisamente no sentido da invalidação de políticas de abrangência nacional. Isso se manifesta não só na desqualificação dos enfoques mais abrangentes da atuação do Estado, mas também em sua contrapartida: a defesa político-ideológica continuada das concepções descentralizadas, regionalizadas, das políticas e dos planos.²³

Retornando ao estudo de Doreen Massey: ao longo do acompanhamento sistemático do que constituíam os fatores das desigualdades espaciais sempre renovadas, sempre repostas, na Inglaterra, a autora acabou desembocando na política econômica e social do país: no projeto político do

²² Fiori (1994), p.129.

²³ Como se percebe, por exemplo, em Araújo(1985), que opõe políticas nacionais e regionais em termos de sua respectiva 'espacialidade', isto é, capacidade de projetar o espaço (ou no espaço): "...O essencial de sua atuação (i.é, do Estado brasileiro) se dá através de políticas setoriais definidas à escala nacional, e, portanto, sem considerar, necessariamente, as particularidades do rico mosaico das potencialidades regionais ou das estruturas produtivas regionais pré-existentes. O essencial das políticas públicas se define e executa no corte macroeconômico e setorial (ambos a-espaciais). Sua expressão regional termina se concentrando na região Sudeste, a mais dinâmica e industrializada do país..." (Araújo, 1995 p.5) E, pouco adiante: "A experiência pretérita mostra que privilegiar somente a abordagem do nível nacional (abstrato), num país regionalmente tão diferenciado como o Brasil, termina provocando resultados distintos e muitas vezes ampliadores das desigualdades econômicas, sociais e políticas, que já são exageradamente grandes. Por outro lado, experiências contemporâneas de outros lugares (...) indicam que a globalização e a reestruturação da economia não inviabilizam, muito ao contrário, requerem o tratamento regional explícito." (*Id. ibid.* p.13).

imperialismo inglês. Foi aquele projeto que, ao longo de um século e meio, redesenhou diversas vezes o espaço nacional da Inglaterra. Traçando um paralelo com esse país, o empenho na manutenção — tal qual foram herdadas da Colônia — das desigualdades espaciais do Brasil deve refletir, por sua vez, o projeto nacional brasileiro.

"Diferenciação espacial, variedade geográfica, não é simplesmente um resultado: é parte integrante da reprodução da sociedade e de suas relações sociais predominantes." ²⁴

²⁴ Massey (1984), p.300.

CAPITULO 7

CENTRALIZAÇÃO E DESCENTRALIZAÇÃO

7. CENTRALIZAÇÃO E DESCENTRALIZAÇÃO

Recapitulando colocações feitas anteriormente¹ acerca das condições de reprodução da sociedade de elite do Brasil, vimos que elas implicam num entrave ao processo de acumulação autônoma do país. Esse bloqueio é imposto pelo Estado de elite, por intermédio da neutralização, esterilização ou expatriação do excedente social produzido.²

Mas se a análise histórica permite identificar o papel do Estado brasileiro no processo da acumulação entravada, o mesmo não ocorre se sua atuação for abstraída da relação dialética acima. Neste caso as duas facetas de ação estadual: a) a promoção das condições gerais da produção de excedente; e b) o simultâneo bloqueio das condições de sua acumulação interna; se caracterizarão como simplesmente contraditórios. Ocultado ou ignorado o antagonismo central que os anima, isolados do processo que engloba a totalidade social (e que lhes confere o sentido do movimento) os procedimentos do Estado de elite aparecem como uma sucessão inconsequente de avanços e recuos.³

¹ Ver Introdução.

² Deák (1991): *Acumulação entravada no Brasil e a crise dos anos 80*.

³ Para ilustrar essa aparente contradição, lembre-se do período de industrialização de Getúlio, seguido do modelo liberal de Dutra; da crise em que foi precipitado o novo

Um dos temas mais recorrentes do debate político nacional concernente à atuação do Estado: a discussão acerca da questão da centralização/descentralização político-administrativa, tem sido tratado, ao longo da história da formação do país, sob esse prisma empobrecido, alheado de seu sentido concreto. Esse enfoque, ocultando os sentidos relevantes (tanto os políticos quanto os estritamente administrativos) dos próprios movimentos que se julga pesar, só tem contribuído para alimentar ideologias.

Duas questões iniciais podem ser colocadas para liberar o tema da *centralização x descentralização* do emaranhado ideológico em que está submerso: a) qual a razão da predominância, ou quase exclusividade da avaliação negativa da centralização, e a leitura sempre positiva da descentralização político-administrativa; e b) por que a centralização e a descentralização político-administrativa — embora obviamente interligadas (pois nada mais são do que modalidades da atuação do Estado, diferenciadas apenas em

Governo Vargas pela vaga anti-nacionalista promovida pelos defensores da diminuição do Estado na economia, do abandono dos projetos de industrialização e da defesa da abertura do país ao capital estrangeiro. Outro exemplo, mais recente, foi dado pelo plano de desenvolvimento instaurado em 1974, cujo abandono ocorreu em meio a uma crise similar, onde os oponentes se utilizaram praticamente dos mesmos argumentos dos oponentes de Getúlio, entre os quais se ressaltam o combate ao '*excesso de Estado na economia*', e a acusação de uma '*industrialização a qualquer custo*'. Contradição que, como Deák (1991) aponta, também estava presente na vida do colonizador, entre a cruz e a caldeira ao ter que fomentar as transformações que lhe permitissem extrair mais excedente, e ampliando simultaneamente, e de forma crescente, os riscos de movimentos autonomistas; ou bloquear o desenvolvimento das forças produtivas bloqueando, junto com elas, as próprias possibilidades de aumento dos lucros do empreendimento colonial. É interessante observar também que estas alterações bruscas da política do Estado têm ocorrido sempre em momentos em que a nova capacidade produtiva instalada, o novo parque industrial, a ampliação das *infraestruturas* já atingiu um nível que permitiria o alargamento da base de participação de camadas mais abrangentes da população na riqueza gerada, incorporando-as ao mercado de consumo (seja, no limiar do rompimento das condições para a reimposição dos entraves).

função de seu melhor ajuste a propósitos específicos) — são apresentadas para a sociedade brasileira sempre como opostos excludentes. A que, ou a quem serve sua qualificação ideológica apriorística, e a contraposição dessas feições da política e da administração pública?

Tendo por antecedente histórico as tensões e lutas entre o assim chamado 'absolutismo' do Primeiro Império e a multiplicidade de movimentos políticos da Regência, que sob uma mesma rúbrica 'liberal'⁴ se opunham àquelas medidas, a postura política descentralizante firmou-se com uma carga positiva por sua oposição ao movimento denominado *Regresso centralizador* do Segundo Império. Mais recentemente, a descentralização político-administrativa foi celebrada, da mesma forma, pela sua contraposição à atuação dos governos militares que se sucederam ao golpe de 64.

Como um caso particular da discussão da *centralização x descentralização*, a ideologia 'municipalista' tem um histórico mais longo, tendo se iniciado, conforme visto anteriormente,⁵ com as interpretações idealizadas da figura dos *concelhos* municipais quando, após os primeiros cento e cinquenta anos de relativo isolamento, a Metrópole portuguesa passou a implantar uma estrutura de controle mais rígida da produção colonial. A suposta *perda de autonomia* naquele momento seguiram-se as críticas pseudo-liberais à *Constituição Imperial*, e a manutenção, com a República, do mesmo quadro de dependência dos municípios em relação aos estados que caracterizou

⁴ Entre áspas porque tanto o 'absolutismo' quanto o 'liberalismo' foram termos inadequados para sua designação. No caso do liberalismo, veja-se as críticas de Viotti (1977) em relação ao que considerou como um *liberalismo auto-atribuído pela elite* a suas políticas nada liberais. Quanto ao pretense absolutismo de D. Pedro I, o deslocamento do termo fica evidente ao se relembrar a natureza feudal dos estados absolutistas, e o próprio sentido do absolutismo: a reafirmação, em âmbito nacional, das condições de dominação feudal no contexto histórico específico em que a libertação do campesinato conduziu a sua dissolução dentro dos feudos. Entre outros, em Anderson (1974).

⁵ Ver no capítulo 2.

todo o Império. Após tais preliminares, de acordo com Vera Martins Silva (1995), o surgimento do 'municipalismo' brasileiro como um movimento político foi uma reação às medidas centralizadoras adotadas no Estado Novo, em 1937. Foi devido a sua alegada feição democratizante, em oposição ao autoritarismo do período ditatorial de Getúlio que ele não só saiu vitorioso na *Constituição de 46*, mas se firmou, desde então, como uma diretriz de atuação política de projeção nacional. Seu peso na *Constituição de 88* não deixa dúvidas quanto a isso.

Do que precede pode-se derivar já, como uma primeira aproximação, o fato do termo *centralização* ter se associado no ideário político brasileiro ao epíteto 'autoritário', e tanto a genérica *descentralização* quanto o específico *municipalismo*, por sua vez, ao de 'democracia'.

Uma abordagem possível da segunda questão: a da falsa, mas nem por isso menos frequente, contraposição abstrata da administração centralizada à descentralizada — como se se tratasse de modelos político-administrativos ideais, e como se fosse possível descentralizar algo sem o pressuposto de um princípio ordenador central, ou centralizar algo que não estivesse já previamente referido a um centro — passa pela retomada da noção do Estado nacional como da unidade política, econômica e espacial da *sociedade capitalista*, para se distinguir suas organizações de molde *burguês*, e de *elite*.

Tal distinção no fato de que a primeira supõe e demanda, para sua própria estruturação, políticas unitárias, ou unificadoras, sobrepondo-se concretamente, e também do ponto de vista político-ideológico, ao exercício disperso e discricionário da dominação. A sociedade de elite, em oposição, tem suas condições de reprodução fundadas precisamente na preservação do arbítrio dos membros individuais da classe dominante no controle do Estado.

Numa reflexão sobre a estrutura econômico-social do Brasil imperial em *Um Mestre na Periferia do Capitalismo*, Roberto Schwarz (1990) aponta

essa diferença, ao identificar na ausência da revolução social o fator devido ao qual o país só pôde se constituir em um simulacro de estado burguês:

"Entre nós, o rompimento com a Metrópole e a abertura para o mundo contemporâneo não foram acompanhados de revolução social, como é sabido, consistindo antes num arranjo de cúpula. Ficava intacto o imenso complexo formado por trabalho escravo, sujeição pessoal e relações de clientela, desenvolvido ao longo dos séculos anteriores, ao passo que administração e proprietários locais, sobre a base mesma desta persistência, se transformavam em classe dominante nacional, e mais, em membros da burguesia mundial em constituição, bem como em protagonistas da atualidade no sentido forte da palavra."⁶

*Imenso complexo do trabalho escravo, sujeição pessoal, relações de clientela, administração e proprietários locais — intactos — transfigurando-se na estrutura de dominação nacional... A Independência não refez as relações sociais precedentes, ampliou-as, meramente, para esferas mais amplas. O poder do Imperador não era diverso do poder de um proprietário escravista, apenas se exercia em outra escala.*⁷

Na sequência da *Constituição de 1824*, do *Ato Adicional* e de sua revisão 'regressista', é episódio conhecido do Império a tentativa do último Gabinete de Pedro II que, para salvar a Coroa, propunha de novo a descentralização municipalista.⁸ No enfoque de Vitor Nunes Leal sobre o referido episódio, o

⁶ Schwarz (1990), p.120.

⁷ "As relações sociais de apadrinhamento, informais, personalistas, em última análise patriarcalis, geradas na dinâmica da unidade produtiva reproduzem-se, *latu sensu*, no Estado. Isso, antes de uma fraqueza mesma do aparelho estatal, foi o verdadeiro obstáculo a que se desenvolvessem instituições '...que representassem a coletividade de maneira impessoal e abstrata", principalmente no caso da administração da justiça, impondo que perdurasse mais longamente seu exercício privado.' Malerba (1994), p.59. A citação intercalada é de Carvalho Franco (1974).

⁸ "A autonomia dos municípios era o paliativo que o Império oferecia nos seus últimos arrancos; e tal era a convicção de que servia mais à causa monárquica do que às aspirações republicanas, que Ouro Preto pôde responder à increpação de estar servindo

municipalismo comparece como anti-federalismo, e federalismo como anti-municipalismo.⁹ Essa posição do autor deriva de sua hipótese de que, tanto no Império quanto na República o que se buscava — sempre às custas do enfraquecimento dos municípios — era o fortalecimento de ordens superiores do poder (a provincial e a nacional) :

"É sabido que o poder central, na Monarquia, não mantendo relações com o município, senão para o tutelar, assentava sua força política no mando incontestável exercido pelos presidentes de província, delegados de sua imediata confiança. *Consequentemente, o próprio poder central se consolidou através de um sistema de concentração do poder provincial, isto é, pelo amesquinamento dos municípios.* Não seria, pois, de estranhar que as províncias e, mais tarde, os Estados, quando procuraram reunir forças para enfrentar o centro, continuassem a utilizar o mesmo processo. Aliás, a tutela do município tinha em seu favor o peso da tradição."¹⁰

Numa interpretação diversa de Vitor Nunes Leal, entendo que todo esse conjunto de movimentos: tanto o municipalismo quanto a corrente liberal, de base provincial, da elite,¹¹ a centralização do Segundo Reinado, a tentativa frustrada de descentralização no ocaso do Império, e também o fe-

aos ideais revolucionários, dizendo que, pelo contrário, estava salvando a Monarquia." Castro Nunes (1920),p.68, citado em Leal (1949), p.99-100.

⁹ Leal (1949), pp.99-101.

¹⁰ Leal (1949),p.101, (minhas ênfases).

¹¹ Conforme o apontam Viotti (1977) e também Werneck Sodré (1965), e abordado também no cap.6 deste trabalho, no movimento liberal do Primeiro Império e do período regencial havia a superposi o de diversos interesses políticos. O primeiro, o da própria elite que, tendo assegurado com a monarquia a continuidade do regime escravista, visava recuperar sua própria esfera de controle sobre o processo econômico (assumindo a centraliza o s  após as revoltas liberais populares da regência. Um outro, o das camadas populares das diversas províncias, para cuja vida o arranjo da *Independência* não representou nenhum ganho. E cujas revoltas liberais, em alguns casos chegando ao separatismo, foram derrotadas pelas forças da própria elite das respectivas províncias e das províncias vizinhas.

deralismo vitorioso da República visavam, *mutatis mutandis*, um único propósito: o da preservação da estabilidade da estrutura social vigente no país.

E, portanto, que não houve, no período examinado, nenhum *anti-municipalismo* no sentido de um movimento tendencial de reforço de ordens superiores em detrimento dos inferiores. Houve, sim, diversos arranjos estratégicos entre os escalões hierárquicos do poder, e diversos movimentos de reorganização entre seus pesos respectivos, sempre no sentido de melhor servir ao propósito da estabilidade da estrutura social. Seja, evitar tanto o esfacelamento político do Império quanto bloquear qualquer mudança significativa de sua estrutura interna, capaz de alterar sua natureza. O peso maior ou menor que em momentos diversos se conferia aos diversos escalões do governo, e as compensações internas de seu sistema de vasos comunicantes não passaram de manobras rigorosamente dentro desse princípio de preservar as características do próprio Estado de elite.¹²

¹² Evaldo Cabral de Melo exemplifica essa postura de contínuos realinhamentos centralizantes e descentralizantes da elite em diversas passagens de seu *O Norte Agrário e o Império*. Como nos episódios correspondentes à fase final do regime escravista, em que posturas *federalizantes* e *unionistas* se alternavam nas diversas províncias em função de situações de momento. O primeiro dos episódios elencados se refere ao ano de 1882: "O primeiro programa de reformas descentralizadoras a surgir neste período, respondia menos a uma 'aspiração abstrata'(...) do que ao objetivo concreto de criar um quadro institucional capaz de autonomizar o processo emancipador em São Paulo..." Melo (1984), p.49. Na outra passagem, referente às décadas de 1870-80, destaca-se a mudança de postura com respeito à descentralização: "Mesmo no norte agrário, cujas lideranças políticas haviam apoiado a emancipação do ventre em 1871, a libertação de escravos no Rio Grande, no Ceará e no Amazonas era de molde a provocar reflexos de intransigência, como o que ilustrava a declaração de Henrique Milet, para quem '*o fogo está lavrando na nossa própria casa*'. Significativamente o discurso anti-sulista e anti-centralizador que marcara o Congresso Agrícola do Recife em 1878 desapareceu inteiramente do Congresso de 1884 (...). O abolicionismo — segundo um dos líderes da classe — ameaçava a integridade do Império..." (Id. *ibid.*) pp.51-52.

O *anti-municipalismo* como uma tendência de esmagamento do poder local; mas, da mesma forma a descentralização *municipalista* como uma intenção de enfraquecimento do centro, não conseguem refletir adequadamente as relações entre aqueles dois escalões de Governo devido ao fato de que ao longo da história do país sempre houve uma presença preponderante de representantes da mesma elite dirigente na composição de cada uma das esferas de poder consideradas. O encadeamento de acordos entre as mesmas (ou seu comprometimento mútuo); garantia, de uma forma ou outra, a prevalência de seus interesses na atuação do Estado.

Vimos anteriormente dois momentos de centralização de recursos na esfera da União (o da década de 30 e o de 1967), que visaram recompor a capacidade de atuação do governo central quando as restrições externas e os riscos internos de abalo das bases da estrutura econômico-social impuseram uma ampliação da capacidade de acumulação interna do país.¹³

Dentro da moldura econômico-social do país, na qual a *debilidade* financeira do Estado, mais que um traço, constitui peça central, os movimentos político-ideológicos intermitentes em defesa da centralização ou da descentralização de recursos, e do 'poder' político e administrativo que lhes corresponde, podem ser interpretados, portanto, como reflexo das tensões internas do próprio aparelho estatal, visto que a capacidade das diversas esferas governamentais para a realização de suas atribuições depende da forma de repartição das migalhas representadas pelos recursos tributários.

Mas cabe frisar que, tanto por seus resultados práticos, quanto por seus efeitos ideológicos, a contribuição maior desses movimentos sempre é no sentido da preservação da própria estrutura econômico-social. Primeiro, porque através das contínuas alterações das regras do jogo, no vaivem centralizador e descentralizador, debilitam e desestruturam continuamente a

¹³ Está se referindo ao movimento revolucionário de 1928 que *O silêncio dos vencidos* de Edgar de Decca (1981) tirou do olvido em que foi soterrado pela 'Revolução de 30', e ao movimento popular a favor de reformas de base que precedeu o golpe de 1964.

capacidade de atuação do aparelho estatal. E segundo, porque a adjetivação *democrática e autoritária* dos dois movimentos, não só desloca a interpretação dessas modalidades da ação estatal para o campo da ideologia; essa interpretação reforça, simultaneamente, a base referencial falsa — correspondente a um *Estado burguês* — da forma de atuação política do *Estado de elite* do país.

III

URBANIZAÇÃO, POLÍTICA URBANA
E PLANEJAMENTO

CAPITULO 8

A FORMULAÇÃO DE UMA POLÍTICA URBANA PARA O BRASIL

- 8.1. As crises de reposição das condições de acumulação
- 8.2. O contexto histórico da política urbana de 1967
- 8.3. As bases teóricas da política

8. A FORMULAÇÃO DE UMA POLÍTICA URBANA PARA O BRASIL

"Os novos expedicionários ao atingirem-no perceberam esta transição violenta. Discordância absoluta e radical entre as cidades da costa e as malocas de telha do interior, que desequilibra tanto o ritmo de nosso desenvolvimento evolutivo e perturba deploravelmente a unidade nacional. Viam-se em terra estranha. Outros hábitos. Outros quadros. Outra gente. Outra língua mesmo, articulada em gíria original e pintoresca. Invadia-os o sentimento exacto de seguirem para uma guerra externa. Sentiam-se fora do Brasil. A separação social completa dilatava a distância geográfica; criava a sensação nostálgica de longo afastamento da pátria."

Euclides da Cunha: *Os sertões*¹

O tema da constituição histórica das nações, das nacionalidades e de suas vinculações múltiplas com a formação dos Estados nacionais é, por sua própria vastidão, incompatível com as pretensões deste trabalho. Apoiando-se no recente estudo de Hobsbawm (1989): *Nações e Nacionalismo desde 1780*, cabe registrar como introdução deste capítulo o reconhecimento da existência das referidas conexões. Isto é, assentar, como princípio, que a *nação* — como o fundamento físico (biológico), cultural ou político capaz de aglutinar os interesses individuais e de classe de um grupo humano em

¹ Cunha (1902), pp.520-21.

uma *formação social* coesa — constituiu, historicamente, um fator básico para a estruturação do modo de produção capitalista.

Desde o declínio do feudalismo até o final do século XIX foi essa idéia de nação que constituiu o catalizador ideológico mais significativo para a formação, preservação, ou mesmo ampliação dos Estados Nacionais, ou seja, daquelas unidades político-institucionais dentro das quais a tendência da generalização da forma-mercadoria encontrou a forma histórica de sua realização. Foi na noção burguesa dos *interesses nacionais*, na '*Riqueza das nações*' que a economia política clássica se assentou.

Vimos anteriormente que nas condições históricas da formação do Estado brasileiro essa noção abrangente de interesse nacional não pôde se estruturar. No início — e correspondendo ao vínculo colonial — pelo fato de não ter podido se estruturar no país um projeto econômico-social autônomo. O espaço da colônia foi um conjunto desestruturado de províncias, capaz de abrigar, quando muito, sentimentos nativistas das respectivas populações, em sua oposição à Metrópole.²

A Independência não surgiu de luta, mas de acertos diplomáticos. Seu arranjo, sobrepondo-se aos antecedentes coloniais, representou a negação de um projeto autônomo, cujo peso se deve ao fato de não ter carregado sequer o traço distintivo da violência externa. A Independência consistiu na reafirmação da função econômica da colônia, visando impedir a transformação de sua estrutura social. E, como o corolário da precedente, na tendência de bloqueio de todas aquelas atividades produtivas — materiais e intelectuais — que pudessem contribuir para a alteração da base em que a expatriação

² O isolamento das diversas capitanias em suas transações comerciais e mesmo em sua administração no período colonial não permitiu, de fato, a geração de forças para uma unificação — que, como colocado acima, não era do interesse da própria Metrópole. Não haveria, conseqüentemente, um sentimento unitário no país, tanto que os movimentos sociais voltados a alterar a estrutura colonial sempre foram localizados, restritos em sua abrangência ao âmbito das diversas capitanias (confirmadas, inclusive, em suas denominações: *Conjuração mineira*, ou *Revolução de Pernambuco*).

de excedente (que no início orientava a economia para a produção de bens primários) se assentava.

A reimposição da estrutura produtiva colonial do país — uma vitória da elite nacional no momento da Independência — incluía, naturalmente, a implantação dos próprios mecanismos de sua perpetuação. Entre eles, o de impedir a superação daquele quadro de espaços desagregados que formaram o território do Império, destinados a serem conservados em seu isolamento.

A formação do espaço nacional ficou submetido aos ritmos que lhe impunham as crises de reprodução derivadas dos antagonismos do próprio processo da '*acumulação com expatriação do excedente*'³. Foi sempre só à medida que as condições para a reimposição da expatriação colidiam com as limitações da capacidade produtiva interna é que o Estado brasileiro se voltou à ampliação, ainda assim sempre controlada, ou limitada, dos níveis de articulação interna do país. Não foi há tanto tempo que Euclides da Cunha escreveu o texto em epígrafe, em que a sensação da chegada das tropas republicanas ao Nordeste era como se tivessem ido lutar em terras estrangeiras. E foi somente nos meados deste século que a integração econômica, movida pela generalização do trabalho assalariado, atingiu um nível tal que a urbanização pudesse se impor ao país como um processo de escala nacional.

8.1 As crises de reposição das condições de acumulação

Usa-se comumente a expressão *industrialização de substituição de importações* ao processo industrializante implementado e sustentado por Vargas. A expressão, embora corresponda de fato às características predominantes daquele movimento, deixa a desejar, por dar a entender que aquela feição 'substitutiva de importações' tivesse sido exclusiva de um momento apenas. A rigor, todo o processo de industrialização do país não foi mais que um

³ Conforme expressão de Deák em tese abordada na *Introdução* deste trabalho.

enfrentamento dos constrangimentos, resultantes do processo de endividamento do país, para a aquisição de bens e produtos no mercado externo (a 'restrição externa'), e nesse sentido nenhuma de suas etapas foi mais, ou menos, 'substitutiva' de importações que outra.

O significado dessas etapas de industrialização está em seu sentido geral, como passos dentro de um movimento de avanço no estágio extensivo de acumulação do país. Deve-se a tais passos a ampliação progressiva, ainda que intermitente e contínua, do processo de assalariamento do Brasil.

Essa característica evitada de interrupções e de sucessivas retomadas do processo de industrialização se deve às alterações contínuas das diretrizes da política econômica nacional, das variações da abrangência de suas metas, e das mudanças relativas ao próprio empenho em sua sustentação interna. Ao invés de constituírem parte de um processo contínuo — mais exatamente, sustentado — de capacitação tecnológica nacional, os movimentos industrializantes sempre se realizam *ad hoc*, provocados pelo esgotamento das condições internas de reprodução social em consequência dos entraves à acumulação periodicamente levantadas, para serem logo reimpostas.

Como colocado por Deák (1991), os ciclos de desenvolvimento das forças produtivas do país têm sido regulados pelo esgotamento das possibilidades de se sustentar continuamente, em um mesmo patamar tecnológico, as necessidades simultâneas da reprodução social e da expatriação de excedentes, sempre acompanhados pelas medidas capazes de conter seus efeitos no limiar de segurança exigido pela estabilidade da estrutura social:

"Acumulação desimpedida no mercado interno tanto requereria quanto induziria o pleno desenvolvimento das forças produtivas e em particular o fortalecimento da burguesia que em última instância acabaria por desafiar a dominação da elite enquanto classe. Por essa razão a mesma é impedida a todo custo, através do dismantelamento sistemático do desenvolvimento embrionário da indústria por uma variedade de meios, tais como medidas fiscais, monetárias e financeiras (...). Ciclos sucessivos de 'substituição de importações' são, ainda assim, necessários devido às restrições da balança de pagamentos; quando tal ocorre, as indústrias dinâmicas (que variam de acordo com cada época) são entregues ao controle de

capitais estrangeiros que não criarão *forças internas* que desafiarão a posição da elite."⁴

Essa sequência temporal das crises e dos movimentos de alargamento controlado da base produtiva que procuraremos arrolar a seguir, a começar por aquela que marcou o período inicial da vida autônoma do país. A produção colonial do Brasil estava em crise desde as décadas finais do século XVIII, tendo gerado à época uma série de projetos reformistas,⁵ não executados. Frente a tal quadro de crise, as medidas de fomento da produção brasileira tomadas por D. João assinalam um movimento apenas aparente. Isso porque o comprometimento da manufatura brasileira foi simultânea às próprias medidas tomadas por D. João para seu erguimento. Os acordos comerciais que, ao mesmo tempo do levantamento dos bloqueios à industrialização, garantiram tarifas preferenciais à Inglaterra (e logo depois, também a outros países), asseguraram, de antemão, o fracasso das fábricas reais, expostas à concorrência inglesa. Não se deve esquecer também o fato de que para o enfrentamento desta competição fadada ao fracasso, o país não contava com trabalho assalariado, e a preservação do regime escravista com a Independência adiaria ainda mais as condições de sua ampliação.

Foram os mesmos acordos comerciais do período joanino que o país autônomo ratificou, e mesmo renovou em 1827, bloqueando, em sintonia com a defesa cerrada do trabalho escravo, qualquer alteração significativa da estrutura de produção. A crise da Regência, o momento de questionamento político do projeto da elite brasileira pode ser visto, nesse sentido, como um prolongamento, ou uma nova manifestação apenas, daquela que antecederia a própria Independência.⁶

⁴ Deák (1991), p.37.

⁵ Ver em Jobim (1983): *Reforma agrária no Brasil Colônia*.

⁶ Por isto que Caio Prado não fala de um momento da Independência, mas de um processo, englobando em um mesmo movimento histórico todo o período compreendido entre a vinda da família real até a crise da Regência; cuja marca é, precisamente, a

As lutas separatistas de base popular foram derrotadas, no entanto, seguidas da implementação das mudanças político-administrativas através das quais a elite viria consolidar seu domínio.⁷ A via prática para a imposição de seu projeto econômico-social em escala nacional foi calcada no sucesso comercial do café. A ascensão daquele produto no mercado mundial a partir da década de 40 permitiu sua transformação no próprio eixo organizador da economia nacional ao longo do Império, submetendo a seus interesses todas as medidas reguladoras encabeçadas pelo Estado.

Com o fim anunciado do trabalho escravo pela cessação do tráfico internacional, em 1850 impôs-se o reassentamento do controle jurídico sobre a terra. Esse controle, em suspenso desde a Independência, ajustou-se às condições impostas pelo trabalho 'livre': isto é, em sua conversão em propriedade privada. Foi mantido, no entanto, o bloqueio à ampliação do mercado interno, através de um amplo conjunto de mecanismos, entre os quais pode-se citar as alterações contínuas da política tarifária, a preservação do trabalho escravo, e as restrições do próprio mercado de terras.

Mas, ainda que o empenho da elite se centrasse na manutenção da exclusividade da produção agrícola como 'vocaçãõ' nacional, uma conjugação favorável de fatores⁸ fez com que a partir de 1850 se iniciasse um avanço industrializante: aquela cuja figura-símbolo foi Irineu Evangelista de Souza. Figura-símbolo não apenas como encarnação quase

manutenção e confirmação, nas condições alteradas, da produção nacional de molde colonial.

⁷ Notadamente, o reforço da estrutura central do poder, já referido anteriormente (Cap.7).

⁸ Foram, principalmente, a liberação paulatina do capital advindo da cessação do tráfico de escravos, a oportunidade de mercado criada com a Guerra de Secessão norte-americana, e a sombra protetora de uma tarifa alfandegária momentaneamente elevada (enquanto efeito secundário desta, já que sua finalidade era a constituição da receita governamental).

única do que seriam os representantes de uma eventual burguesia nacional mas, e sobretudo, por sua vida ter exemplificado a trajetória possível, no Segundo Império, dos defensores de uma política econômica contrária aos interesses estabelecidos. Os bloqueios interpostos pelo Estado a suas atividades produtivas e bancárias, suas falências armadas, o comprometimento de seus capitais com o financiamento das guerras espúrias do Uruguai e do Paraguai constituem o exemplo claro dos mecanismos de que a elite conservadora, no controle do governo central, lançava mão em função do bloqueio de transformações que pusessem em risco sua estabilidade.⁹ Pelas razões concretas já explicitadas, a noção de *interesse nacional* continuava ausente na sociedade brasileira.¹⁰

O patamar de endividamento do país por conta da Guerra do Paraguai¹¹ se transformou em nova crise com a baixa dos preços do café no início da década de 80, do século passado, e a deterioração do balanço de pagamentos. Sua expressão em uma defesa parlamentar mais insistente da

⁹ Ver a respeito, entre outros, Besouchet (1978) e Caldeira (1995).

¹⁰ Isso vale mesmo para o período em que a industrialização se impôs como necessidade para a reprodução da própria sociedade de elite. Com o objetivo de descartar a identificação da classe industrial brasileira com uma *burguesia nacional* Celso Furtado estabelece uma clara conexão entre a formação das burguesias dos Estados nacionais europeus, o processo de industrialização, e os *interesses nacionais*. "Este ponto da definição dos interesses nacionais é importante. Não era suficiente a presença de atividades mercantis, que em toda parte existiam em graus diversos. Os interesses nacionais definiam-se quando a atividade mercantil se apoiava em manufaturas locais, que podiam ser ameaçadas por concorrentes externos ou que eram utilizadas para a exportação. É essa combinação de atividades manufatureiras pré-industriais (baseadas na organização corporativa ou no trabalho *livre*), com atividades mercantis que enfrentam a concorrência externa, que define o perfil das *burguesias nacionais*." Furtado (1972 ed.), p.18.

¹¹ Não era desprezível esse endividamento. Conforme Amayo (1995) os empréstimos correlacionados com a Guerra do Paraguai representaram 45 500 000 libras esterlinas, que, negociados pelo país independente no período entre 1871 e 1889, foram "quase duas vezes e meia a mais que nos 47 anos precedentes". Amayo (*op.cit.*), p.265.

necessidade de industrialização levou o Estado de novo à adoção de alguma proteção industrial, embora restrita¹². É esse o momento em que os proprietários dos cafezais do oeste paulista passam a desafiar o centro político tradicional, em cuja composição predominavam os comerciantes e fazendeiros fluminenses e com os latifundiários escravistas do Nordeste. Com a República proclamada nos termos correspondentes aos seus interesses, é esse novo grupo econômico — que já incluía entre suas atividades alguns ramos da indústria — que passará a controlar a política econômica.¹³

Um novo momento que impôs a necessidade de alargamento das condições de produção interna adveio com a depressão de 1929. O movimento de industrialização usualmente denominado 'de substituição de importações' se iniciou naquele momento (sem que se descuidasse, no entanto, das medidas voltadas simultaneamente à proteção do café).

¹² Restrita porque sujeita, desde sua concepção, a uma limitação imposta por seus próprios promotores, a seu escopo, através da distinção que se estabelecera, para efeitos de proteção alfandegária, entre *indústrias 'naturais'* e *'artificiais'*. Nícia Vilela Luz chama a atenção a essa separação, apontando-a como indicadora tensão de força entre as vertentes políticas industrialista e a defensora da vocação agrária do país. A medida constituiu, de fato, um mecanismo de controle da elite sobre os padrões de alteração tecnológica permissíveis para não pôr em risco a estrutura social em que se assentava seu poder.

¹³ Não é demais assinalar a característica fundamental de continuidade subjacente às aparentes mudanças do período; a preocupação em evitar alterações violentas no arranjo econômico-social que perpassou toda a fase inicial da vida republicana. Atitude que não diferiu, em espírito, da política do Império, pois estava assentado nas mesmas causas: os cuidados quanto à desestabilização da estrutura assentada. Ela se manifestou tanto nos critérios de alteração das taxas aduaneiras, quanto nas medidas de financiamento estatal da importação de mão de obra, ou na política do 'café-com-leite'. (Foi essa mesma busca de estabilidade do sistema que fêz com que, apesar da patente diminuição da eficiência econômica do escravidão e mesmo de sua irrelevância prática, a protelação da abolição tivesse dado 40 anos de sobrevida ao trabalho escravo).

Em oposição a interpretações que vêem no movimento de industrialização do período a manifestação de um Estado como que à parte, ou acima da sociedade, interessa rever os termos em que Celso Furtado o caracteriza:

"Seria um equívoco imaginar que esta (i.é, a industrialização) derivou seu impulso principal da ação do Estado. O impulso principal originou-se nas próprias forças econômicas, como decorrência das tensões criadas pela crise do comércio exterior. Na verdade, a ação do Estado foi em grande parte uma resposta a essas tensões, mas o resultado final favoreceu o processo de industrialização. A crise do comércio exterior criou indiretamente, para as atividades ligadas ao mercado interno, uma situação privilegiada."¹⁴

No sentido de uma qualificação mais correta do período Vargas, deve-se contrapor, também, a sua imagem prevalecente as interpretações de Edgar de Decca (1981) em *O silêncio dos vencidos*, em que o autor mostra o peso político da participação (e relata a eliminação) do *BOC - Bloco Operário e Camponês* na assim chamada 'Revolução contra as Oligarquias'.¹⁵

O período de industrialização engendrado da década de 30 impôs, pela primeira vez na história autônoma do país, um processo maciço de assalariamento, e a eliminação de suas barreiras alfandegárias internas. Foi sobre o suporte espacial então criado que o trabalho assalariado, em progressão em todo o território nacional, ganhou contornos formais definidos.

¹⁴ Furtado (1972 ed.), p.23. Nos parágrafos que se seguem a este, o autor se volta à qualificação dessa atitude 'substitutiva', assinalando que não se trata de uma intenção de concorrer pelo mercado interno do país. O movimento é gerado pelo vácuo deixado pela mercadoria foreira.

¹⁵ Segundo de Decca: "...garantir a presença da classe operária, em 1928, através do BOC na oposição, significava também levantar a bandeira contra o monopólio para além do limite de uma luta de consumidores... pois a incorporação da classe operária na luta política tinha que pagar o preço de aceitar a luta dessa classe contra o capital e não confundi-la com uma ampla massa de consumidores...Desvenda-se nesse sentido, a própria incorporação da defesa da legislação trabalhista no âmbito de algumas daquelas propostas políticas de revolução." Decca (1981), p.127.

O declínio do movimento industrialista de 30 foi imposto com o fim do Estado Novo, apoiado, outra vez, no discurso liberal. Conforme Boris Fausto:

"A intervenção estatal foi condenada, e os controles estabelecidos pelo Estado Novo foram sendo abolidos. Passou-se a acreditar que o desenvolvimento do país e o fim da inflação gerada nos anos da guerra dependiam da liberdade dos mercados em geral e principalmente da livre importação de bens. Nesse primeiro período do governo Dutra, o ministro da Fazenda Correia e Castro chegou a fazer uma afirmação que parecia um eco da época anterior a 1930, ao descrever o Brasil como um país essencialmente agrícola."¹⁶

O governo Dutra deixou o país sem as reservas acumuladas na guerra, e eliminou sua indústria nascente. O novo governo Vargas foi reduzido à impotência pelas demandas políticas de combate à inflação, e pelas exigências de equilíbrio nos gastos do governo. Um movimento anti-nacionalista em ascendente defendia a diminuição do Estado na economia, o abandono da prioridade da industrialização, e sustentava, ainda conforme Boris Fausto, uma abertura controlada ao capital estrangeiro. Seguiu-se a esse desmonte o movimento de industrialização da década de 50, calcado por sua vez, em uma abertura maciça do mercado interno, de forma que, simultaneamente com a expansão da base produtiva, as condições de acumulação autônoma novamente foram bloqueadas.

Nos anos 60 amadureceu uma nova crise, em que as forças sociais a favor da ampliação da intervenção estatal no processo econômico, e de uma atuação estatal voltada à redução das grandes desigualdades econômico-sociais do país¹⁷, foram derrotadas por meio de um golpe militar preventivo, de preservação das condições de dominação da elite. O ciclo de desenvolvimento industrial então implementado restringiu a produção industrial interna aos bens de consumo durável sem a ampliação do Departamento I,

¹⁶ Fausto (1995), p.403.

¹⁷ Trata-se das 'reformas de base' da estrutura econômico-social, entre as quais ocupava lugar de destaque a reforma agrária.

dos meios de produção. De forma congruente, com a ajuda de uma política salarial redistributiva, a ampliação do mercado de consumo foi limitada à parcela média e média-alta e alta da sociedade.

As limitações na concepção das metas do novo período de industrialização se evidenciavam à medida de sua consecução (como se verá refletido em sua crítica contida no II PND). Ao mesmo tempo, as altas taxas de crescimento econômico desacreditaram as ideologias estruturalistas da dependência e do subdesenvolvimento. Para o início da década de 70 o próprio controle do processo político escapou de sua base de sustentação original da época do golpe: a ascensão ao governo de um segmento nacionalista da elite militar conduziu a uma reformulação da política econômica nacional. Sua expressão foi o *Segundo Plano Nacional de Desenvolvimento*.

Elaborado a seguir ao período do 'Milagre Econômico' (1967-1973), e partindo de sua revisão, o *II PND* objetivava reassentar em bases mais amplas o processo de industrialização, criar as infraestruturas necessárias para tal, e alcançar um grau superior de autonomia quanto à base energética do país - cuja fragilidade ficara patente com o choque do petróleo de 1973.

De acordo com Antonio Barros de Castro (1985) em "*Ajustamento x Transformação, a economia brasileira de 1974 a 1984*", as proposições do *II PND* visavam a alteração da liderança que os bens de consumo durável ocupavam na estratégia de industrialização do país desde a década de 50, (e, particularmente, no período compreendido entre 67 e 73); voltando-se para investimentos vitais para o desenvolvimento da base produtiva, como prospecção de petróleo, siderurgia, ampliação da base energética, comunicações, transportes, saneamento básico; e, numa escala sem precedentes, para investimentos nas aglomerações urbanas, especialmente nos transportes de massas. De modo geral, o *Plano* objetivou a ampliação das *infraestruturas* de que o espaço nacional carecia para poder atingir patamares mais altos de produtividade interna, e aprofundar o nível de integração do espaço. Empresas estatais como a Siderbrás, a Eletrobrás, Petro-

brás e Embratel, além de outras empresas públicas a que se garantiu verbas significativas, deveriam não só cumprir uma função estratégica própria, mas fomentar, simultaneamente, a expansão de numerosas realizações de capital privado.

Entretanto, continuava inexistindo no país a base de sustentação para uma reorientação desse quilate do projeto econômico nacional, e que supunha, sobretudo, uma continuidade temporal para não se deitar fora seus ganhos. Lançado em 74, em pouco tempo os objetivos do *II PND* passaram a ser confrontados pelos representantes dos interesses econômico-financeiros dominantes. Assim, apesar dos incentivos, pressões, e esforços no sentido de sua manutenção, já em 1976 a equipe ministerial responsável constatava um nítido arrefecimento dos investimentos privados nos setores que o *Plano* apontava como estratégicos. O apoio negociado da elite empresarial nacional foi pouco a pouco esvaziado, iniciando-se, simultaneamente, uma campanha de descrédito do próprio *Plano*, acusado de perseguir uma "industrialização a qualquer custo"¹⁸. As denúncias de 'estatismo socialista' por parte da imprensa liberal acabaram forçando seu abandono, ainda que não declarado. O ciclo de investimentos na infraestruturação produtiva do país foi novamente interrompido, celebrando-se em 79, com Delfim Neto, a 'volta ao mercado', uma clara resposta ao objetivo declarado do *II Plano Nacional de Desenvolvimento*, a saber, o de "não se delegar ao mercado a condução de decisões econômicas".¹⁹

A bandeira da 'volta ao mercado' ainda esta vez não correspondia ao processo real de atuação do Estado brasileiro na economia. O abandono do *II PND* não visava assegurar exclusividade aos mecanismos de regulação do mercado na condução da economia. Servia apenas para romper a consistência interna daquele plano de desenvolvimento, deixando-o como

¹⁸ Assim o relata Antonio Barros de Castro no trabalho citado Castro (1985). Uma explanação da estratégia de desenvolvimento contida no *II PND* se encontra em seu segundo capítulo.

¹⁹ Ver, a respeito, Castro e Souza(1985): *A economia brasileira em marcha forçada*.

que 'esburacado', e sem condições de correção de seus próprios rumos. Criando uma situação em que não só o planejamento econômico deixou de existir; anulou-se, da mesma forma, a exigência da competitividade no mercado: a busca, pelas empresas nacionais públicas ou privadas, de maior eficiência produtiva.²⁰ Não é necessário dizer que o processo só poderia ter conduzido a um novo ciclo de endividamento externo e interno do país, e à destruição de boa parte da capacidade produtiva nacional.

²⁰ Apenas como exemplo, em documento editado pelo Departamento de Patrimônio Histórico da Eletropaulo, numa apreciação das alterações que — na interpretação do autor — '*a crise econômica do país e o esgotamento da capacidade financeira do Estado*' introduziu no controle do setor de produção e distribuição de energia, e que levou o setor à crise, contem informações do seguinte teor: "De maneira geral, a regressão do nível tarifário passa a ser mais fortemente percebida a partir de 1977, quando o poder de definir tarifas escapa ao âmbito do setor elétrico com o Decreto presidencial 79 706, de 19/5/77, do quarto governo militar." *Eletropaulo, Departamento de Patrimônio Histórico* (1996), p.69.

Numa outra passagem, referindo-se aos prejuízos decorrentes da prorrogação das tarifas especiais para o fornecimento de energia a indústrias que produzem bens exportáveis: "Os grandes clientes do setor criaram expectativas de perpetuação das promoções tarifárias.(...) Para transformar os benefícios, devido ao excesso de capacidade do setor, em subsídios ao consumo, os grandes clientes organizaram-se e passaram a ser um dos atores de peso nas decisões que foram sendo tomadas pelo governo na definição da estrutura tarifária brasileira." (*Id. ibid.*), p.74. E ainda "Pelo lado da demanda, a abundante oferta, na década de 80, de energia elétrica a baixos preços incentivou também a transferência e/ou instalação de grandes consumidores de energia elétrica oriundos de outros países. Em 1980, havia cerca de 400 consumidores atendidos em tensões iguais ou superiores a 69kV; em 1990, este número havia praticamente dobrado. A política adotada de fornecer incentivos tarifários e subsídios indiscriminados ao grande consumo, no início da década de 80 (...) fez emergir a organização dos consumidores eletrointensivos(...). A entidade de classe que melhor caracteriza os interesses desses atores é a ABRACE - Associação Brasileira de Grandes Consumidores de Energia -, que representa atualmente as aspirações de poucos clientes setoriais, mas com a relevante parcela de 35% do consumo nacional de eletricidade." (*Id. ibid.*), p.85. Entre esses consumidores estão, entre outros, a ABRAFE - (das indústrias dos ferros ligas), ABRANFE (dos metais não ferrosos), e o ABAL (dos fabricantes de alumínio).

O novo processo de endividamento, iniciado com o abandono do *II PND*, foi desafiado na década de 80, por ocasião da moratória declarada pelo país durante o Governo Sarney. Visando a criação de uma base política adequada para o processo de renegociação da dívida externa, que exauria a capacidade interna de acumulação (e, portanto, também a capacidade de honrar suas dívidas), a medida foi suspensa, conforme o relato do então chefe da Secretaria Especial de Assuntos Econômicos do Ministério do Planejamento, Nogueira Batista Jr, sobretudo por pressões internas ao próprio governo, secundadas pela grande imprensa.²¹

A urbanização do Brasil faz parte integrante dessa sequência das crises, dos movimentos de retomada do crescimento interno, e das medidas de reimpo-

²¹ Batista Jr. (1988): *Da crise Internacional à Moratória Brasileira*. O livro relata os esforços que aquele Ministério chefiado por Dilson Funaro empreendeu no sentido de restabelecer as condições de sustentação da acumulação interna; e de como, a partir da demissão do Ministro, a expatriação do excedente retomou seu curso anterior. Veja-se algumas passagens: "Como seria de se prever, a reação dos meios empresariais brasileiros, especialmente dos setores financeiro e exportador, foi basicamente negativa. Os custos da moratória recaíam sobre as empresas envolvidas com comércio exterior e sobre os bancos com agências e subsidiárias fora do país. (...). Mas a reação negativa transcendera os interesses diretamente prejudicados. *De uma forma geral, os setores mais conservadores, tanto na área empresarial como na área política, haviam se colocado claramente contra uma medida que parecia abalar os tradicionais vínculos da economia brasileira com os centros financeiros internacionais (...)*. Batista Jr. (1988), pp.97 e 98. Especificamente quanto à substituição de Funaro, o autor comenta: "Não interessa reconstituir a sucessão de episódios lamentáveis que antecederam a renúncia de Dilson Funaro, envolvendo desde o envio pelo Planalto de emissários paralelos aos Estados Unidos até a famosa reunião em que os governadores dos três principais estados pediram de público a saída do Ministro da Fazenda enquanto este se encontrava no exterior no meio de uma fase crítica do processo de negociação iniciado após a moratória. (...) Com a mudança no Ministério da Fazenda houve, na verdade, um nítido enfraquecimento da postura e do posicionamento do governo brasileiro em todas as frentes de negociação externa. *Isto se traduziu, antes de mais nada, na subordinação da política econômica ao objetivo de gerar novamente os mega-superávits comerciais que possibilitariam a retomada dos pagamentos de juros.*" *Ibid.*, pp. 99 e 100. (Em ambas as citações, minhas ênfases).

sição da expatriação. Os avanços no sentido da criação do mercado interno são testemunhados pela perceptível aceleração dos momentos de crise, apontando para os limites do processo de reprodução das condições de acumulação entravada. As demandas econômicas e sociais decorrentes da mudança qualitativa de que a formação do mercado é portadora impõem, de modo crescente, a adoção de novas políticas pelo Estado brasileiro. Nas palavras de Deák:

"A exaustão do estágio extensivo no Brasil implica a exaustão da acumulação entravada, e a crise precisa ser resolvida mediante um embate entre as forças sociais: seja, por um lado, a favor da manutenção da primazia da expatriação do excedente — e da sociedade de elite — que, no entanto, implica agora a anulação, e não mais mero retardamento, da acumulação, vale dizer, da própria reprodução ampliada; seja, por outro lado, a favor do princípio da acumulação com a passagem ao estágio de acumulação intensiva, que implica por sua vez a anulação da expatriação de excedente - e na transformação da sociedade."²²

8.2. As diretrizes de política urbana formuladas em 1967

O processo de urbanização que gerou os grandes aglomerados urbanos do Brasil (entre os quais São Paulo, ainda que o maior, constitui apenas um) foi uma transformação de escala nacional. Expressão da tendência à generalização da relação de assalariamento na produção social, envolveu, para os dias de hoje, praticamente todo o país, e inverteu totalmente a relação numérica entre os contingentes populacionais rurais e urbanos. A população vivendo nas cidades perfaz, hoje, três quartos do total dos habitantes: 111 milhões de pessoas, contra 36 milhões de residentes na área rural.

A ampliação paulatina o trabalho assalariado nos centros urbanos, e a consequente ampliação do mercado interno fizeram com que finalmente se desestabilizasse aquele padrão de extração do excedente social que precedeu, acompanhou e sobreviveu de muito o próprio trabalho escravo: as inúmeras variantes de parceria que historicamente vincularam a população rural sem

²² Deák (1991), p.38.

posses à esfera dos latifúndios. A industrialização reafeiçoou o espaço nacional.

Como vimos anteriormente, o último ciclo de ampliação do mercado interno brasileiro, iniciado no final da década de 60, foi antecedido pela crise da aliança nacionalista-populista, e pela crise que sobreveiu à interrupção do ciclo de industrialização iniciado com Getúlio Vargas. Ao longo de aproximadamente vinte anos a contar do governo Dutra, os antagonismos em torno da natureza e dos limites da acumulação interna se manifestaram de forma aguda, e pontuaram a época com uma série de avanços e recuos das forças em oposição. Foi o quadro político conturbado pelos referidos conflitos que se encerrou com o golpe militar de 64. Sua função imediata foi impedir as reclamadas 'reformas de base', entre as quais estava a remoção de um dos sustentáculos da sociedade de elite: o controle espúrio, por aquela classe, do meio de produção representado pela terra. Sua meta, a de criar condições político-institucionais para o Estado encabeçar um novo ciclo de expansão controlada do mercado nacional.²³

A política de urbanização formulada em seguida ao golpe militar teria que se inserir, portanto, em um arranjo complexo do quadro econômico-social. Dentro dos limites impostos pela preservação dos bloqueios sobre a acumulação interna, sua função seria preparar as condições para a política econômica a ser implementada a seguir. Em grandes linhas: propiciar uma ampliação significativa, mas controlada, do mercado interno, e responder, simultaneamente, à demanda de ordem político-social de 'pacificação' da nação. Em sua expressão espacial, essas proposições corresponderiam à abertura de novas fronteiras à expansão do capital, e a uma política de reordenação abrangente, de escala nacional, de contingentes populacionais rurais e urbanos.

²³ Ver, a respeito, entre outros: Ianni, O. (1971); Fausto, B. (1995) e Kucinski, B. (1982).

Foi dentro desse quadro que, em 1967, o governo federal enunciou, através do SERFHAU²⁴, as diretrizes de uma política nacional de desenvolvimento urbano, integrantes de seu projeto econômico — amarrando, em uma concepção abrangente, as respostas aos requisitos econômicos, às demandas de *infraestrutura* e às condicionantes políticas da nova etapa de desenvolvimento da produção.

A proposição do SERFHAU tinha sido precedida de um amplo levantamento da estrutura espacial do país, cujos dados foram ordenados segundo dois grandes temas: a) o quadro vigente de regionalização econômica; e b) a estrutura de polarização da rede urbana existente.²⁵

O estudo de regionalização visava três objetivos: a) dar subsídios a estudos estatísticos; b) apoiar projetos de descentralização da ação administrativa; e c) fornecer bases para o planejamento.²⁶ O produto final desses trabalhos foi a *Divisão do Brasil em Microrregiões Homogêneas*: uma divisão do território nacional em 361 unidades, cujos critérios de homogeneidade interna se fundaram em sua produção — em substituição às antigas divisões regionais segundo zonas fisiográficas.²⁷

²⁴ Serviço Federal de Habitação e Urbanismo do Banco Nacional de Habitação, órgão criado em 1964, ligado ao Ministério do Interior, que, segundo o decreto de sua regulamentação seria "(...)a entidade elaboradora e coordenadora da política nacional no campo do planejamento local integrado, estabelecida dentro das diretrizes da política de desenvolvimento regional, em articulação com o Ministério do Planejamento e o Ministério da Coordenação dos Organismos Regionais." Decreto federal 59 917, de 30/12/66.

²⁵ Seus resultados foram publicados no documento *Subsídios à regionalização*. Fundação IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia (1968).

²⁶ Conforme relatório “*Regionalização - Estado Atual das Pesquisas no IBG*”. FUNDAÇÃO IBGE: (1972a) *Revista Brasileira de Geografia*, ano 34:4, p.118.

²⁷ Conforme Antonio Octávio Cintra, o referido estudo teria sido precedido pela proposta do Sistema Nacional de Planejamento Local Integrado, subsidiado por um estudo do Escritório de Pesquisa Econômica Aplicada do Ministério do Planejamento e Coordenação Geral - EPEA juntamente com o Conselho Nacional de Geografia;

No item referente à rede urbana, esse mesmo estudo procedeu a uma hierarquização das cidades brasileiras quanto a sua *centralidade* — entendida como a importância relativa das mesmas na distribuição de produtos industriais e na prestação de serviços. O estudo concluiu com a identificação de 9 metrópoles, ou centros de 1^a ordem, classificadas em três sub-categorias: metrópoles nacionais (São Paulo e Rio de Janeiro); metrópoles regionais equipadas (Porto Alegre, Recife e Belo Horizonte); e metrópoles regionais subequipadas (Salvador, Curitiba, Belém e Fortaleza).²⁸

As diretrizes da política de desenvolvimento urbano foram sendo elaboradas concomitantemente com os estudos do IBGE. Foi assim que, tendo à disposição apenas os resultados preliminares daquele levantamento, mas apoiando-se em um conjunto de dados complementares referentes ao padrão de urbanização do país, e mesmo à capacitação administrativa de seus núcleos urbanos, já no ano de 1967 o SERFHAU pôde amarrar, mesmo que apenas em caráter preliminar, um conjunto de princípios relativos à política de urbanização a ser seguida.²⁹

O documento técnico referido, em que os dados preliminares do IBGE foram complementados com estudos do EPEA, constituía uma avaliação do quadro vigente de urbanização do país. O teor de suas conclusões era predominantemente de crítica. Os dados disponíveis em relação à rede

estudo em que teriam sido identificados 128 microrregiões e 400 espaços homogêneos. Cintra (1978), p.205.

²⁸ No estudo das áreas de influência dessas metrópoles, São Paulo compareceu como polarizadora de um espaço composto por 92 municípios, dos quais 41 pertencentes ao Estado de Minas Gerais. Fundação IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia (1968), p. 179 e subsequentes.

²⁹ Segundo documento da autoria de técnico do SERFHAU, Rubens de Mattos Pereira. Pereira (1967): “*Bases para a formulação de uma política nacional de desenvolvimento urbano e para a implantação de um sistema de planejamento local integrado*”. Suplemento especial da *Folha de São Paulo*, outubro/novembro de 1967.

urbana autorizavam afirmar que, frente a parâmetros internacionais, o processo de urbanização do Brasil ainda se mostrava incipiente. Também, que havia um hiato marcante entre as cidades de grande porte e o que constituía a massa esmagadora de seus núcleos urbanos: os centros de caráter local.³⁰

Quanto à concepção geral da política concebida, o estudo avançava que a política de desenvolvimento urbano em elaboração se acoplaria a uma '*política racional de desenvolvimento regional*'. Conforme Antonio Octávio Cintra (1978) em *Planejando as cidades*, sua estrutura era a que se segue:

"Conquanto se reconhecesse a necessidade de elaboração de outros estudos e pesquisas, parecia haver base sólida para erigir a política urbana nacional, construção hierárquica de planos territoriais com amplitudes diversas, indo dos arcabouços maiores dos planos nacionais e macrorregionais até os mais limitados dos planos microrregionais e locais. Estabeleceram-se objetivos tanto ao nível da rede de centros urbanos, hierarquicamente organizados com base em estudos anteriores ou em andamento, quanto ao nível dos próprios centros urbanos, considerados unidades de planejamento. Em relação ao primeiro nível, foram traçadas diferentes linhas de ação para as cidades de cada escalão da hierarquia urbana, com vistas a: tirar proveito das economias de escala das áreas metropolitanas para acelerar o desenvolvimento nacional; distribuir esse desenvolvimento, tornando-o territorialmente mais equilibrado, através de investimentos nos pólos microrregionais, e finalmente, reduzir a pressão migratória sobre os grandes centros, através de investimentos em 'pólos de equilíbrio', em cada estado."³¹

Do ponto de vista metodológico, o processo seguido para a localização das intervenções estratégicas do governo federal foi a superposição da estrutura de polarização urbana sobre o pano de fundo dos recortes espaciais cons-

³⁰ A identificação dessas aglomerações se baseava em dados intercensitários de 1964. Os dados sobre a distribuição da população por escalões de aglomerados, se utilizou, conforme o documento citado, do Boletim Econômico para a América Latina (ONU, outubro de 61). Seus dados indicavam que em termos percentuais, em 1960 as cidades de menos de 10 mil habitantes e as zonas rurais ainda abrigavam 67,7% da população, e apenas 18,8% viviam em núcleos com mais de 100 000 habitantes. Cf. Pereira (1967).

³¹ Cintra (*op.cit.*) p.205.

tituídos pelas microrregiões homogêneas (delimitadas com base na interpretação da estrutura espacial revelada pelas pesquisas do IBGE). Em cima do desenho sugerido por essa base dupla se procedeu à escolha daquele conjunto de polos urbanos que apresentavam potencial econômico julgado adequado para se tornarem os futuros centros de desenvolvimento regional.

De acordo com as grandes metas nacionais enunciadas: a abertura de novas fronteiras de expansão, e a busca de um quadro de maior equilíbrio econômico e demográfico, as diretrizes de ação se calcariam nas potencialidades oferecidas por tais polos urbanos. Deveriam constituir o suporte econômico, político, técnico e administrativo para o direcionamento das transformações dos diversos quadros regionais no sentido desejado.

O conjunto dos núcleos urbanos selecionados para constituírem as bases locais de atuação do Estado foi reduzido. Incluiu, além de um número limitado de *ciudades de segunda grandeza*, as *regiões metropolitanas* identificadas como tais. Cada uma dessas últimas foi dotada de uma função específica, derivada de seu contexto regional. Como se sabe, a São Paulo coube o papel de contenção/espraiamento de seu próprio crescimento.

Ao lado dessas intervenções estratégicas, localizadas, o arcabouço institucional concebido calçou-se em uma sucessão de unidades espaciais de planejamento hierarquicamente organizadas, indo do regional ao microrregional e desse ao nível local (municipal), responsável, cada qual, pela elaboração de seu *Plano de desenvolvimento local integrado*.

8.3. As bases teóricas da política

Por sua conexão direta com o tema deste trabalho, interessa destacar um aspecto estrutural da política urbana acima esboçada: o fato de toda a arquitetura notável voltada para o enfrentamento das questões postas pelo quadro econômico-social do final da década de 60 ter se calcado em uma concepção regionalizada do desenvolvimento urbano. Esse enfoque *regional*, evidenciado na concepção do arcabouço institucional do planejamento, foi

explicitado também no documentos oficiais referentes ao tema. Veja-se, por exemplo, algumas passagens do documento supra-citado do SERFHAU:

"O desequilíbrio do arcabouço urbano brasileiro só pode ser analisado através de uma ótica nacional e regional. Só se podem compreender as razões pelas quais a urbanização tem se processado em ritmo e intensidade variáveis nas diferentes regiões do país se se analisar as bases econômicas e suas raízes históricas, que determinaram as desigualdades de desenvolvimento regional do país. O processo de superação destes desequilíbrios do arcabouço urbano está, portanto, estreitamente vinculado ao processo de redução das desigualdades do nível de desenvolvimento das diferentes regiões. Em outras palavras, uma maior racionalidade funcional da estrutura do arcabouço urbano do país só poderá ser conseguida através de uma política nacional de desenvolvimento urbano formulada dentro do contexto de uma política racional de desenvolvimento regional.

Devido também às desigualdades regionais do Brasil, parece ser muito difícil equacionar-se uma estratégia única para implantar tal política.(...) Desta forma por exemplo, para as regiões de baixa densidade demográfica seria viável cogitar-se da criação de polos de desenvolvimento de vários níveis hierárquicos. Para as áreas mais desenvolvidas da região sudeste, porém, a estratégia deverá talvez objetivar uma gradativa descentralização econômica e demográfica dos grandes centros existentes; principalmente São Paulo e Rio de Janeiro."³²

Ou então:

"A formulação de uma política de desenvolvimento urbano só é concebível e válida, se elaborada através de uma ótica regional. As cidades nascem e se desenvolvem em função dos potenciais econômicos, estratégicos, etc., de uma dada região. Portanto, as forças que impulsionam ou reprimem o crescimento dos centros urbanos deverão ser diagnosticadas, necessariamente, em seu contexto regional."³³

Convém buscar, assim, as bases teóricas em que as diretrizes da política acima esboçada se calcaram, e interpretar de que modo eles respondiam às especificidades do período em pauta. Primeiramente, veja-se as fontes.

³² Pereira (*op.cit.*) p.377

³³ Pereira (*op.cit.*) p.379.

Retornemos antes, brevemente ao livro já discutido³⁴ de Doreen Massey “*Spatial Divisions of Labour*” para recordar suas explicações acerca das principais características dos estudos regionais. Em um dos capítulos iniciais, a autora apresenta um apanhado dos avanços e recuos do trabalho intelectual que, a partir da década de 50, se voltava ao reassentamento dos fundamentos teóricos e metodológicos da geografia. Ao se deter na interpretação crítica dos diversos enfoques do espaço, e nos fatores intervenientes no processo de sua diferenciação, o texto oferece um quadro de referência para a questão que nos interessa.

De acordo com Massey, o movimento de renovação da geografia partiu da revisão das posturas da *geografia humana*, segundo a qual cada região era considerada uma configuração única da superfície terrestre. Como objetos-síntese de uma ampla gama de atributos, desde os geológicos até aos políticos, as regiões, no enfoque lablachiano³⁵ eram vistas como unidades espaciais dotadas de individualidade, que encerravam em si as condições fundamentais do desenvolvimento econômico, social e cultural, e com as quais os homens entrariam em equilíbrio através de trocas mútuas. Em seu conjunto, formavam a riqueza e a diversidade das paisagens de um país.

Foram as indagações de cunho metodológico acerca do processo de organização da produção no espaço do mercado, de um lado, e a busca de respostas (ou de justificativas) para a contínua reprodução de suas desigualdades, que submeteram essa forma clássica de interpretação do espaço³⁶ — fundamentada na identificação, descrição, e análise das interrelações entre regiões diferenciadas e entre estas últimas e seus respectivos grupos humanos — a uma crítica radical. Junto com a teoria, questionou-se,

³⁴ No Capítulo 5, acima.

³⁵ Referente a Vidal de La Blache, teórico francês liberal, fundador, no final do século passado, fundador da escola francesa de geografia, à qual emprestou inclusive seu nome. Cf. Moraes (1983).

³⁶ A *geografia humana*, entenda-se.

igualmente, o método de trabalho que lhe correspondia, a monografia regional.

Como um dos desdobramentos da revisão crítica assinalada, e ajudado pela difusão crescente do planejamento físico-territorial³⁷, o enfoque regionalista foi sendo substituído, na década de 60, por uma visão chamada de ‘sistêmica’, perante a qual a superfície terrestre se reduzia a um suporte material de fluxos. Seu tratamento metodológico se caracterizava pela utilização preferencial de métodos matemáticos ou modelos apoiados na física (modelos de gravitação e similares); retirando, portanto, ao espaço geográfico sua especificidade.

As críticas a essa postura se estruturaram na década de 70, uma concepção, segundo a qual a geografia corresponderia ao simples resultado de processos sociais sobre o espaço. De acordo com tal linha teórica, as diversas configurações geográficas concretas constituiriam a forma espacializada de relações determinadas no âmbito social. O enfoque ainda dessa vez conduziu a um esvaziamento do significado do espaço social. A busca de correspondências mecânicas entre o processo social e sua concretização espacial, ou seja, a redução da geografia a um mero registro de movimentos fora do seu âmbito fez com que os processos sociais pudessem continuar a ser tratados de forma não-espacial.

Massey assinala também as vertentes ideológicas que, apoiadas nas teorias geográficas acima, propunham-se interpretar o processo da contínua reprodução das desigualdades do espaço do capital. Uma primeira, apoiada na economia neoclássica, e fundamentada nas referidas concepções abstratas das leis de localização dos fatores de produção, empenhava-se em afiançar — num claro sentido de escamotear as evidências — a validade da teoria do equilíbrio como tendência inscrita no modo de produção capitalista. Partindo de modelos que *em abstracto* comprovavam a tendência a uma distri-

³⁷ Em decorrência da necessidade cada vez mais acentuada de participação do Estado na regulação do espaço da produção.

buição espacialmente homogênea dos fatores de produção, suas conclusões apontavam as próprias regiões diferenciadas como as responsáveis pelas desigualdades sempre renovadas. Como Massey coloca ironicamente, *'utilizando-se de uma variante espacial do tema geral de se culpar a vítima (os centros urbanos estavam em declínio, então deveria haver algo errado com eles)'*³⁸.

Uma outra interpretação das desigualdades do espaço se colocava no polo oposto do leque ideológico: elas seriam inerentes ao modo capitalista de produção, manifestação de suas 'leis' de validade universal (como aquela da tendência de concentração e de centralização de capital). Essas 'leis' abstratas tinham seu prestígio assegurado por sua uma oposição frontal à teoria do 'equilíbrio', embora não passassem de generalizações indevidas de observações de Marx. E, por isso mesmo, tampouco seriam adequadas para interpretar o processo real de reposição das desigualdades do espaço.

Como conclusão desse apanhado grosseiro das explanações de Massey, recoloquemos as principais conclusões da obra citada, já apresentadas em capítulo anterior desse trabalho.³⁹ Ao utilizar o termo 'região' no sentido de um segmento espacial sub-nacional diferenciado, como parte de uma configuração temporária da organização espacial da produção,⁴⁰ Massey *rejeita as regiões como uma categoria* através de cuja análise isolada, ou em correlação com outras regiões se possa responder a indagações sobre o processo de diferenciação do espaço nacional. Ela propõe que se volte a atenção ao estudo do *local*, ou *regional* como a porções concretas, singulares, do espaço nacional, através de cuja apreensão o que se desdobra ao en-

³⁸ Massey (*op.cit.*) p.13.

³⁹ Cap.6.

⁴⁰ Para ilustrar: "O termo 'regional' está sendo usado aqui, como em qualquer outra parte, genericamente, para se referir a 'espacial' ou subnacional. Porque é evidente que até a imagem do mapa tem sido reafeiçoada. Os contornos da nova divisão espacial do trabalho são diferentes daqueles da velha." Massey (1984), p.298.

tendimento são as determinações do processo econômico e político de uma formação nacional.

"Quantidade nenhuma de ajustes feitos através de políticas espaciais sem, de alguma forma se desafiar a natureza das relações de produção tem a menor esperança de fazer algo mais que mitigar alguns poucos sintomas.(...) A organização geográfica da sociedade é integrante de sua reprodução social e da política, no seu sentido mais abrangente."⁴¹

Em artigo denominado "O local e o global: personalidade regional ou inter-regionalidade?", em que aborda a oposição entre aqueles dois termos nos enfoques teóricos e metodológicos dos estudos sobre o espaço, Alain Lipietz (1994) identifica o que denomina as 'ortodoxias geográficas' do pós-guerra. Contrapondo o 'atraso' e a 'dependência', como as visões das referidas ortodoxias acerca das causas das desigualdades espaciais, o autor as submete a críticas similares àquelas acima comentadas, de Massey.

Segundo Lipietz, os teóricos da ortodoxia do 'atraso' apoiavam-se nas concepções estruturalistas das teorias da hierarquia urbana.⁴² O marco principal de sua visão era que cada porção individualizada do espaço, cada região, passaria, necessariamente, pelos mesmos estágios de evolução, indo do pré-industrial ao industrial, e ao pós-industrial; processo dentro do qual o atraso relativo regiões específicas se devia a fatores naturais ou mesmo a suas histórias particulares, a causas naturais, enfim.⁴³

⁴¹ Massey (*op.cit.*), pp. 304-5

⁴² Como Christaller (1933) e Lösch (1940), da Escola de Iena, formuladores da 'teoria das localidades centrais', apoiada, por sua vez, na 'teoria da localização' de Von Thünen (1826).

⁴³ Referindo-se ao esquema Clark-Rostow-Vernon, (três dos principais teóricos das 'etapas de desenvolvimento', Lipietz enumera diversas causas por eles atribuídas ao 'atraso' de países ou regiões, acrescentando: "A 'decolagem' seria, portanto, matéria de reformas internas, e por conseguinte, o avanço dos outros países seria, em suma, positivo: os últimos 'alcançarão' os primeiros, importando o seu *know-how*... Neste sentido, essa ortodoxia deriva de uma metodologia 'individualista' (com 'indivíduos

Em oposição a isso, a corrente 'dependentista' derivava o desenvolvimento das diversas regiões das interrelações entre as mesmas:

"para seus partidários, a própria causa do subdesenvolvimento de uns era o desenvolvimento dos outros e a riqueza desses últimos alimentava-se da miséria dos primeiros"⁴⁴.

Não é difícil reconhecer nas duas 'ortodoxias' acima, ou nas correntes teóricas criticadas por Massey as fontes de inspiração das teorias em que se apoiou a política de urbanização brasileira que se procurou delinear anteriormente, e dentro de cujos marcos o planejamento urbano no Brasil encontraria sua retórica. Linhas 'teóricas' segundo as quais, como se viu, a história, as particularidades, as potencialidades naturais e as relações entre as regiões, como também as redes de cidades e as hierarquias urbanas, ocupavam lugar central. Convém detalhar, portanto, um pouco mais, seus princípios e suas diretrizes de ação, de acordo com as colocações de seus próprios teóricos. O texto de referência utilizado será da autoria de Jos G.M. Hilhorst, em seu *Planejamento Regional: Enfoque sobre Sistemas*.⁴⁵ Hilhorst conceitua as regiões nos termos a seguir:

"...definimos uma região como espaços polarizados sócio-econômicos e político-administrativos de formações urbanas, que desempenham funções das cidades de segunda ordem. Teremos traçado os limites das regiões se interligarmos os pontos de intensidade mínima de tal forma que, para cada cidade de segunda ordem, excluamos atividades que são mais fortemente focalizadas por outras cidades da mesma ordem.

A vantagem de identificação das cidades de segunda ordem com os pontos de focalização regional é que ela nos permite a delimitação de sistemas espaciais sócio-

coletivos': países." Lipietz (*op.cit.*) p.12. Vimos também que não só países, mas espaços sub-nacionais também seriam individualizados dessa forma nos estudos geográficos dessa filiação teórica.

⁴⁴ Lipietz (*op.cit.*), p.13

⁴⁵ Hilhorst (1971). O autor foi professor de Planejamento do Desenvolvimento Regional em Haia. Desenvolveu, nos anos sessenta, trabalhos de planejamento regional na Argentina, Brasil, Grécia, etc.

econômicos que, por um lado, sendo menores do que o país, possibilitam, consequentemente, ação de desenvolvimento mais específica e, por outro lado, são suficientemente grandes para se tornarem politicamente significativas.(...) É a este nível, diretamente abaixo do nível nacional, que um certo número de programas governamentais pode ser mais significativamente delineado e mais eficientemente coordenado do que a níveis superiores ou inferiores."⁴⁶

A seguir o autor apresenta o modelo de 'centro-periferia' *da transformação econômica* proposto por Friedmann⁴⁷. O modelo é uma concepção das etapas de desenvolvimento das relações entre regiões, das quais a primeira seria a 'colonial', implicando no deslocamento dos fatores de produção da periferia para o centro. Seguir-se-lhe-ia uma fase de trocas ainda favorável ao centro, até o momento em que pressões políticas da periferia tenderiam a sustar o fluxo tradicional dos recursos entre as regiões, "e a proporcionar o aumento da renda 'per capita' na periferia a um nível de igualdade aproximado ao do resto da nação."⁴⁸. Ao que Hilhorst acrescenta:

"O modelo 'centro-periferia' é muito atraente, por causa de sua terminologia e sua argumentação (...) Entretanto, a introdução preliminar desses modelos aqui tem o propósito de defender a idéia de que a nação pode ser encarada como um sistema de subsistemas interagentes, sendo que cada subsistema é uma região mais ou menos integrada dentro do sistema. Em outras palavras, propomos i) que os elementos do sistema possam ser arranjados de tal maneira que formem grupos, ou subsistemas que interajam através de um grupo de relações relativamente pequeno; e ii) que cada um desses grupos se inclua em uma região.(...)

...o que ocorre na região (ou subsistema) depende enormemente da intensidade e qualidade de suas relações externas, as quais, em geral, são em número relativamente pequeno. As exportações regionais implicam, normalmente, um número relativamente pequeno de produtos, e as ligações externas que determinam a atuação governamental são, frequentemente,

⁴⁶ Hilhorst (1971), p.24

⁴⁷ John R. Friedman: teórico norte-americano contemporâneo, dedicado ao tema do desenvolvimento regional.

⁴⁸ Friedmann: *Regional Development Policy*, Cambridge (Mass.), 1961, citado por Hilhorst.

ainda menos numerosas. Portanto, do ponto de vista do formulador de política, a decomposição do sistema nacional em subsistemas regionais mostra-se bastante atraente, pois possibilita, de forma global, o direcionamento do sistema através da manipulação de um número restrito de elementos de cada um dos subsistemas."⁴⁹

Em um segundo texto de referência, *O Elemento Regional no Processo Nacional de Desenvolvimento*, de Fernandes e Medeiros⁵⁰ seus autores também atribuem importantes contribuições a Friedmann na estruturação de uma concepção regionalizada do planejamento⁵¹ e destacam os avanços dos estudos latino-americanos ligados à vertente teórica por ele representada, sobretudo na interpretação da metropolização do mundo 'subdesenvolvido'.

A passagem a seguir evidencia a filiação teórica dos dois autores em apreço às idéias acima abordadas de Hilhorst:

"A explicação histórica da expansão acelerada das áreas metropolitanas nos países da América Latina (...) retrata o próprio funcionamento das economias nacionais estreitamente vinculadas aos centros mundiais de poder, sendo o processo de industrialização local um agente acelerador das forças econômicas e sociais que movem a concentração e a colonização interna."⁵²

Os textos acima visaram ressaltar os traços que consideramos essenciais da teoria que serviu de referência à política urbana do Brasil formulada em

⁴⁹ Hilhorst(1971), pp.29-30.

⁵⁰ Fernandes e Medeiros (1978).

⁵¹ Como no trecho a seguir: "A consideração de que as nações não são homogêneas e que o desenvolvimento não afeta igualmente todas as partes de um país faz surgir a necessidade de se tratarem os problemas regionais em termos nacionais. Segundo Friedmann, 'se a política regional reflete a existência de desigualdades espaciais ou geográficas, ela reflete também o reconhecimento da importância de uma abordagem regional para a implementação de objetivos nacionais de desenvolvimento'". Fernandes e Medeiros (1978), p.58 in Cintra e Haddad (1978): *Dilemas do Planejamento urbano e regional no Brasil*.

⁵² Fernandes e Medeiros (*ibid.*), p.60

1967. Chamar a atenção, em primeiro lugar, às vinculações imediatas que seus autores fazem entre as desigualdades regionais e a emergência (ou a necessidade) de planejamento. Em segundo lugar, destacar a função estratégica atribuída às cidades no processo de planejamento, dentro de uma concepção hierarquizada dos núcleos urbanos, como partes integrantes de uma rede, dentro de um espaço segmentado, composto por regiões. Em terceiro, dar ênfase à idéia, várias vezes recolocada, de uma identificação entre *desigualdades regionais e relação de colonização*.

Esse último aspecto merece uma abordagem mais detalhada. Isto porque a indiferença das colocações em relação ao âmbito supra- ou subnacional de seus objetos, com os conceitos de *dominação* ou de *subdesenvolvimento* aplicados sem distinção a relações entre países, ou a regiões internas a um Estado corresponde à diluição, dentro do arcabouço teórico enfocado, da própria noção de Estado Nacional.

Há duas derivações importantes desse procedimento, e certamente a eles que se deve o próprio apelo ideológico da teoria em apreço.

A primeira delas é a transferência das relações de dominação do âmbito social ao espacial, dando origem, entre outras, à falsa imagem da 'colonização interna'.⁵³

⁵³ Essa questão da 'colonização interna' faz retornar à expressão equivocada utilizada para se referir à colônia brasileira de Portugal como a um Estado Colonial. E o erro parece estar nos mesmos pontos: no não reconhecimento dos Estados nacionais como uma categoria essencial na organização do modo de produção capitalista, e na não distinção entre os conceitos de *desigualdade* e *diferença*. A relação colonial, no entanto, é uma relação de dominação/submissão entre entidades diferentes, a metrópole e a colônia. Em oposição, no espaço interno dos Estados nacionais pode-se detectar *desigualdades* - elas são mesmo continuamente reproduzidas entre suas diversas partes - mas elas constituem indicadores da unidade do espaço nacional, e impedem, por isso mesmo, que para qualificar as relações internas a esse espaço se utilize de conceitos associados à relação entre um Estado e sua colônia.

A segunda, a ocultação da própria natureza da produção e reprodução social no capitalismo. E, conseqüentemente, também da natureza da formação do espaço do mercado, sujeito às forças antagônicas do mercado e do Estado, no processo que Deák denominou a *dialético da forma-mercadoria*. Em que 'a localização das atividades de produção se dá por uma combinação das 'leis do mercado', atuando ao nível individual, e da regulação estatal, no âmbito coletivo.⁵⁴ Cite-se também a passagem em que o autor explicita os 'campos' de atuação dos dois princípios antagônicos referidos:

"A transformação do espaço urbano é dominada pela necessidade de combater a diferenciação espacial decorrente do desenvolvimento da produção. A contribuição da regulação, via mercado para com a organização espacial está em assinalar o nível de diferenciação dentro do espaço urbano por intermédio dos níveis de preço das localizações: quando aumenta aquela, aumenta igualmente a competição por melhores localizações tanto internamente a determinado ramo industrial, quanto entre indústrias, e o preço das localizações se eleva. Para combater a excessiva diferenciação espacial, é necessária a construção de infra-estruturas, a cargo do Estado."⁵⁵

É esse processo antagônico que tinha que ser ocultado dentro do quadro econômico-social em que se formulou a política nacional de urbanização. E para o que era de toda conveniência de uma interpretação do processo de organização do espaço em que esse este último é, *ab ovo*, fragmentado, e no qual a reprodução das desigualdades é alheado do âmbito social. Independentemente da função ideológica da teoria em seu local de origem, sua adoção nas condições específicas do Brasil é carregada de significados próprios.

⁵⁴ Deák (1991) p.115.

⁵⁵ Deák (*ibid.*) p.115. O parágrafo é complementado pela nota a seguir: "A construção de infra-estruturas e a legislação de uso do solo não são os únicos meios de intervenção estatal na produção do espaço. A tributação sobre a terra (ainda que não possa ser entendida como meio de regulação espacial por ser condição necessária - juntamente com a propriedade privada da terra - ao capitalismo, independentemente de qualquer organização espacial) pode, no entanto, ser usada como meio de regulação, se bem que somente em casos específicos..."

Ocorre que nas condições históricas brasileiras e, em particular, em função do comprometimento dos primeiros governos que se sucederam ao golpe de 1964 com a preservação da estrutura econômico-social do país, continuava bloqueada a realização plena do processo de regulação acima descrito. De partida, ficava claramente limitada a condição de utilização, pelo Estado, de um de seus instrumentos básicos de regulação, a saber, a tributação da terra. De fato, como Luísa Battaglia assinala no já citado *Cadastrros e registros fundiários*, faltavam-lhe (e faltam até hoje) mesmo os meios para tal, uma vez que não dispõe sequer do instrumento básico, elementar e indispensável para a taxaço: o próprio cadastro das propriedades.⁵⁶

Esse quadro, como objetivo e resultado do entrave histórico à consolidação do mercado interno do país, cerceia não só a atuação do Estado no processo de regulação; limita, simultaneamente, a contribuição do próprio mercado na organização espacial, '*por intermédio dos níveis de preço das localizações*' conforme o coloca Deák. E, ao tolher a ação das forças antagônicas do mercado e do Estado, permite colocar este último em aparente isolamento no processo decisório sobre a organização espacial, atuando discricionariamente e 'sozinho' na localização das atividades produtivas, na distribuição dos recursos financeiros, na eleição das regiões e mesmo dos centros urbanos 'de desenvolvimento'. De fato, esse aparente

⁵⁶ Ver em Battaglia (1995), especificamente o capítulo 10. Dele que foi extraído o trecho a seguir, referente ao empenho *pro forma* que através do Estatuto da Terra o Estado brasileiro empreendeu no sentido do controle sobre a propriedade fundiária. Em relação a um comentário que via nas divergências entre o Executivo e o Legislativo a causa dos impasses da Reforma Agrária, ela coloca: "Para melhor entendimento do comentário acima é necessário mudar ligeiramente o foco, passando dos personagens para os interesses em jogo: a eventual divergência entre Executivo e Legislativo é *circunstancial*; o que é estável e permanente é a oposição entre a necessidade de alterações na ordem social para permitir o pleno desenvolvimento das forças produtivas e os entraves colocados a esse desenvolvimento. Visto sob esse ângulo o Estatuto da Terra é o perfeito exemplo de aparente avanço ou reforma mantendo e consolidando o *status quo*." Battaglia (1995), pp. 260-1.

isolamento viabiliza a sujeição das decisões estatais aos interesses isolados de sempre.

Interessa assinalar, também, por ter constituído um elemento de peso na definição das estratégias para a implantação do modelo de planejamento calçado na referida teoria, o seu pressuposto quanto à escassez dos recursos de capital disponíveis para sua própria implementação.⁵⁷ Deriva disso uma de suas diretrizes metodológicas: a proposição de se acoplar as intervenções a um número limitado de cidades, cuidadosamente escolhidas em função de seus quadros regionais. Isso, para que as transformações, visando a aproximação a um estado de equilíbrio, se dêem dentro de um quadro de otimização dos recursos, sempre vistos como escassos.⁵⁸

Faz parte integrante da metodologia fundada naquela teoria, por exemplo, a atribuição de funções específicas aos diversos núcleos urbanos selecionados para se tornarem 'agentes' do plano de 'desenvolvimento espacial' (sugestão que os formuladores das diretrizes da política de urbanização seguiram pra-

⁵⁷ O tema faz lembrar a crítica de Deák(1985) em relação à leitura neoclássica do capital, que, ao invés de interpretá-lo como de uma relação social, o vê como uma soma de dinheiro.

⁵⁸ Segundo Hilhorst (*op.cit.*): *A escassez de capital*, o segundo maior meio de ação governamental (o primeiro meio preconizado sendo os recursos humanos especializados à disposição do governo) requer, para sua utilização, exame bastante cuidadoso." A partir dessa colocação, o autor contrapõe a utilização predominante dos referidos recursos em investimentos em transportes e comunicações, que serviriam o propósito de 'fazer desaparecer a dualidade do sistema, através da interligação dos subsistemas do setor moderno com os do setor tradicional' e sua alocação em investimentos diretamente produtivos 'que objetiva o aumento do do nível de vida'. E o autor conclui por uma posição intermediária, ou combinada, em que a política de investimento espacial se utilize das duas diretrizes acima em um sistema '*que deixe determinados subsistemas em relativo isolamento*, enquanto em outros se aplicam investimentos produtivos na infraestrutura já existente; e ainda outros que se tornarão mais capacitados a uma melhor integração, através de uma combinação factível de investimentos produtivos e não diretamente produtivos." (*op.cit.*) p.36.

ticamente à risca). O livro de Hilhorst indica quatro funções estratégicas dessas, obtidas através do acoplamento de dois padrões de atividade sócio-econômica: dispersão e concentração, a dois objetivos: expansão e consolidação. Os quatro tipos básicos de estratégia espacial seriam, portanto:

- i) expansão com dispersão;
- ii) expansão com concentração;
- iii) consolidação com dispersão;
- iv) consolidação com concentração.

"É óbvio - acrescenta o autor - que os investimentos, destinados a tais objetivos, terão de seguir certos padrões, sujeitos, naturalmente, a *limitações impostas pela escassez dos recursos disponíveis*."⁵⁹

Elencados os principais aspectos das diretrizes teóricas de planejamento que embasaram a política de urbanização do SERFHAU, pode-se apontar seus resultados na aplicação daquela política.

Em primeiro lugar, fizeram com que os quadros regionais, instrumentos de conhecimento do espaço, acabassem como que congelados na estrutura de planejamento em elaboração, transformados em uma moldura fixa de ações localizadas. Não mais uma base de leitura, tornaram-se o próprio suporte territorial e o objeto do planejamento, e, com isso, um instrumento de perpetuação das regiões como obstáculos ao processo de unificação do espaço.

Em segundo lugar, instrumentaram a redução de uma política de urbanização à criação, desenvolvimento e instrumentação de um número limitado de núcleos urbanos voltadas a atuar internamente a suas respectivas áreas de influência regionais, para controlar desequilíbrios.

Em terceiro, possibilitaram o 'isolamento' do Estado no planejamento, apoiando-se em estruturas burocráticas superpostas ao quadro institucional

⁵⁹ Hilhorst (*op.cit.*), p.131, (minhas ênfases).

já existente, e deixando ao mercado uma posição marginal no processo de regulação da transformação do espaço.

Por último, precisamente através daquele isolamento, asseguraram ao Estado o preenchimento de sua função de canalização contínua dos investimentos, subsídios, incentivos, etc. a aquelas áreas e aquelas finalidades (como regiões ‘deprimidas’, zonas canavieiras, usineiros, coronéis, oligarquias, etc.) que constituem os instrumentos de manutenção do *status quo*, e o contrapeso ao surgimento de uma burguesia nacional.

No capítulo a seguir procuraremos acompanhar seus resultados no processo de implementação do planejamento metropolitano.

CAPITULO 9

A INSTITUCIONALIZAÇÃO DO PLANEJAMENTO METROPOLITANO

9.1. A aglomeração paulistana

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

9.3. O Processo Urbano

9. A INSTITUCIONALIZAÇÃO DO PLANEJAMENTO METROPOLITANO

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

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

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

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

9.1 A 'Aglomerção Paulista'

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

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

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

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

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

³ Langenbuch (1971), p.77.

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

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

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

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

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

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

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

⁴ Langenbuch (ibid.), p.77.

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

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

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

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

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

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

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

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

"La première étape est de les empêcher de grandir"

L.J.Lebret, 1948

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

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

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

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

¹⁰ Relatório SAGMACS - Introdução.

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

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

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

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

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

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

¹¹ Lebret (1947).

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

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

E opõe esse quadro a um outro, hipotético:

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

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

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

¹² Lebret (1947), p.567 (T.do A.).

¹³ (Id.ibid.), p.570. (T.do A.).

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

e adiante:

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

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

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

¹⁷ Lebret (1947), p.577 (T.do A.).

¹⁸ (Id.ibid.).

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

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

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

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

²¹ Capítulo 6.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Estas foram as principais medidas oficiais:

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

³¹ Villaça (1967).

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

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

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

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

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

³³ (*Id. ibid*) p.373.

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

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

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

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

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

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

³⁴ (*Id. ibid*) p.373.

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

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

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

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

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

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

³⁶ Grau (1972), pp.6-7.

³⁷ Grau (1973), p.10.

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

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

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

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

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

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

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

³⁸ *PUB* (1969), p.81.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

⁴¹ Villaça (1967).

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

⁴³ *PMDI - GSP* (1970), p.189.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

⁴⁵ Capítulo 6.

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

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

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

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

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

1. consolidar o centro;

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

⁴⁷ *PMDI - GSP (1970)*, p. XVII.

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

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

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

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

⁴⁸ Francisconi e Souza (1974).

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

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

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

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

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

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

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

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

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

⁵⁰ (*Id. ibid.*), p. 142.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

9.3 Urbanização: o local e o nacional

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

⁵⁸ Cf. item 9.2 deste capítulo, acima.

⁵⁹ Plano Metropolitano de Desenvolvimento Integrado, elaborado em 1969.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

⁶⁷ Ocorrido em meados de 1996.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

CAPITULO 10

O PROCESSO URBANO

10 - O PROCESSO URBANO

Em uma passagem de *Conformismo e Resistência*, Marilena Chaui disse que a Nação não é uma coisa, nem uma idéia, mas um processo contínuo de seu fazer e desfazer, na busca de uma identificação¹. A formação do espaço nacional também não é idéia, nem coisa, mas um movimento perene no sentido de sua constituição. Sua feição não é imposta pelos centros decisórios do governo, mas tampouco é feita por meio das transformações individuais, singulares sobre o espaço local. É elaborada no confronto contínuo entre a infinidade das ações particulares sobre o território e as ações do Estado sobre o mesmo; em um movimento de diferenciação e homogeneização através das mudanças localizadas, dos investimentos pontuais, das leis, das diretrizes de uso e ocupação do solo, da criação das infraestruturas, serviços, comunicações, etc. Cada qual negada através de sua reafirmação na síntese do produto coletivo do espaço urbano — a concretização, em cada momento, do projeto do espaço social. O local é o

¹ "A Nação não é coisa nem idéia, não é um dado factual nem ideal, não é algo que possa ser circunscrito como um ser determinado nem como uma idéia *a priori* da razão - é uma prática política e social, um conjunto de ações e de relações postas pelas falas e pelas práticas sociais, políticas e culturais para as quais ela serve de referência empírica (o território), imaginária (a comunidade cultural e a unidade política por meio do Estado) e simbólica (o campo de significações culturais constituídas pelas lutas e criações social-históricas). A Nação não é; ela se faz e se desfaz." Chaui (1986), p.114.

geral, em seu processo de formação no espaço urbano. Conforme Deák, em *Uma interpretação histórica da Teoria da Renda*:

"Pelo fato da produção do espaço escapar a sua mercantilização, a inclusão do enfoque sobre a organização espacial, na análise do capitalismo, põe em evidência a dialética da forma-mercadoria como método privilegiado de interpretação da evolução histórica do capitalismo. Uma economia não pode ser completamente mercantilizada, nem as relações sociais podem ser completamente reificadas. A totalidade da vida reemerge do processo urbano inevitavelmente e de certo modo triunfalmente: ela se reimpõe contra o fetichismo da forma-mercadoria."²

O processo urbano é o movimento de produção e reprodução da sociedade e do espaço que lhe dá suporte, na economia de mercado. A formação histórica do espaço do capital impõe o rompimento dos limites entre as cidades e o campo, para abarcá-los no espaço unificado do mercado; eles passam a fazer parte de um *continuum* espacial, produzido em simultaneidade com o próprio avanço do capital sobre as relações sociais precedentes, no âmbito dos Estados nacionais.

Mas a homogeneização do espaço — sua unificação como o espaço do mercado — não significa sua uniformização. Assim, ao mesmo tempo em que os contornos das cidades se diluem no espaço nacional, acentua-se a formação das aglomerações urbanas. Isso ocorre não apenas porque o trabalho assalariado impõe a concentração espacial dos produtores diretos, ou porque as indústrias ou o comércio necessitem dessa forma de organização espacial³. Também, e sobretudo, porque a urbanização — a dimensão espacial do avanço no processo de socialização da produção representado pela economia de mercado — significa, da mesma forma, uma crescente socialização do processo de reprodução social. A aglomeração urbana é o produto coletivo privilegiado da sociedade, o seu espaço. Continuamente reelaborada pelas forças antagônicas intervenientes em sua

² Deák (1987), p.51.

³ Aspecto, aliás, que sofreu alterações radicais nos últimos decênios.

formação, reflete, em suas transformações, o próprio processo social. A arte sabe disso.

A cidade é, por isso, o *locus* do processo de formação do espaço nacional. A formação do espaço nacional ocorre na cidade porque a sociedade vive urbanamente, ou coletivamente. É nas aglomerações urbanas, seja, em cada um daqueles pontos do espaço unificado que se diferencia de seus arredores pela densidade das atividades de produção e de reprodução social, que as funções locais são reinterpretadas no espaço coletivo; onde os diversos artefatos construídos deixam de ser pontes, viadutos, casas ou creches, para participarem de uma totalidade que conserva, no entanto, em sua própria concretude, as formas, dimensões, e correlações espaciais dos elementos que a compõem. Urbanização é o processo que nega os sentidos individuais desses espaços singulares, para restituí-los como localizações específicas no espaço do mercado.

O espaço urbano define a feição do espaço nacional ao passo mesmo em que interpreta e realiza as diretrizes políticas, econômicas e sociais da nação — sintetizadas em uma política de urbanização; isto é, no projeto, e também na prática de sua própria ordenação. Política de urbanização seja efetivamente formulada, seja decorrente, como que por inércia, ou acaso, de sua própria ausência. Por isso importa frisar aqui, ainda mais em vista do fato que a ideologia liberal leva a uma defesa (crescente) de enfoques 'localistas' do tema, que a política de urbanização de um país é tema de abrangência nacional — é o espaço da nação que se urbaniza.

A restrição da noção de política urbana ao tratamento estanque das aglomerações urbanas, ou a idéia de que serão políticas urbanas voltadas para si mesmas que possam levar a uma renovação da urbanização do país, significa querer recuperar artificialmente uma segmentação do espaço que a formação do mercado unificado — e em última instância, a generalização da forma-mercadoria — já se incumbiu de eliminar.

Dizer que o espaço nacional se unificou não significa, no entanto, afirmar que ele não tenha desigualdades internas. Ao contrário: suas desigualdades só existem porque o espaço é integrado. Conforme Csaba Deák, em seu *Rent theory and the price of urban land*:

" Diferenciação e homogeneização vão de mãos dadas — uma localização particular é diversa da outra somente por pertencerem ao mesmo espaço que é suficientemente homogêneo para incluí-las, ambas — duas localizações não pertencentes ao mesmo espaço não são diferentes, elas não se comparam.".⁴

O acompanhamento, ao longo deste trabalho, do processo de organização do espaço nacional revelou, no entanto, que um dos recursos ideológicos mais eficazes do retardamento da unificação do espaço brasileiro, ou sua recorrente re-fragmentação se calca precisamente neste erro. Sua forma mais usual é uma tautologia apoiada na confusão entre desigualdade e não-comparabilidade — como que dizendo que a causa da perpetuação da desigualdade é a própria desigualdade. Trata-se de uma prática em que a leitura das desigualdades do espaço estagna nela mesma, tendendo a se constituir no (ou tomar as vezes do) próprio projeto de transformação.

Isso vem ocorrendo desde os tempos do Império, quando a 'juventude' do país servia de justificativa para a aceitação e preservação de sua fragmentação interna; à argumentação a favor da Federação republicana porque as Províncias eram diferentes; até os dias de hoje, em que a proposição política que usualmente segue a emergência de desigualdades em um estado ou município é a emancipação política das partes desiguais de seu território.⁵

⁴ Deák (1985), p. 102-3 (T.do A.).

⁵ A passagem a seguir explicita bem o erro de interpretação que dá o embasamento ideológico a esse procedimento: o não-reconhecimento de que a diferenciação interna de uma região (o surgimento de suas desigualdades) ocorre exatamente à medida de sua integração no processo econômico nacional. É esse movimento que é comumente

Ou, para usar um exemplo mais *local*, tomado na área dos transportes públicos, ocorre a mesma perpetuação de desigualdades quando as 'linhas de desejo' dos deslocamentos urbanos — meros reflexos do padrão de distribuição espacial dos locais de emprego e de moradia em um momento dado⁶ — tendem a ser utilizadas como diretrizes dos planos de infraestrutura de transportes. Ou, ainda, quando o padrão de segregação espacial da população quanto à renda leva à ponderação diferenciada do custo do tempo perdido em viagens no centro e na periferia de uma mesma cidade, induzindo à formulação de planos que contribuirão precisamente para a perpetuação daquela disparidade.

A unificação do espaço de um Estado nacional *burguês* é o processo através do qual o mesmo é continuamente moldado pelos requisitos da produção de mercadorias, e dotado das condições políticas, institucionais, financeiras, infraestruturais que assegurem a reprodução das condições da acumulação, vale dizer, da própria reprodução da sociedade. Ao longo dos capítulos precedentes, procuramos evidenciar a diferença entre o processo acima, e aquele correspondente à formação do espaço brasileiro; e a multiplicidade

tratado como sua 'fragmentação' (lamentando a perda da solidez de sua 'individualidade' regional?), e seguido de proposições políticas no sentido do congelamento oficial do novo quadro de desigualdades. Em trabalho voltado à qualificação das diferenciações internas da região amazônica, Lopes, Buarque e Rosa (1993) assim comentam os desdobramentos políticos das transformações acima: "A fragmentação do espaço regional tendeu a estimular movimentos autonomistas internos nas unidades federativas da região, particularmente nos estados de grandes dimensões e dinamismo como o Pará, em decorrência de dois processos opostos: a) as áreas mais dinâmicas se consideram capacitadas a se desenvolver de forma independente e entendem que estão financiando outras áreas dos estados (...); b) as áreas com potencial, que se sentem deslocadas dos processos centrais de desenvolvimento estadual, consideram que ganhariam maior capacidade de crescimento com a independência político-administrativa..." Lopes, Buarque e Rosa (1993), p.115.

⁶ Pois que, apesar do nome, as mesmas não expressam o desejo, mas sim o volume das conexões concretas entre as origens e destinos das viagens.

de mecanismos por intermédio dos quais seu espaço tem sido negado, desestruturado, contingenciado; subordinando-se seu movimento de integração às condições de reprodução da sociedade de *elite* do país.

Por seu caráter exemplar, ilustrativo, do acima posto, vale utilizar-se aqui, mais uma vez, da figura do *município*. Acompanhamos a formação dos municípios brasileiros como das bases espaciais da promoção e confirmação da conquista do território, e sua consolidação como as sedes locais da elite proprietária colonial. Seguimos, após a Independência, as articulações políticas dos membros dessa mesma elite em âmbito provincial, estadual, regional, à medida que o espaço nacional se formava; e sua atuação no sentido de configurar sempre em novas divisões político-administrativas seus interesses voltados à unificação — embora a mais retardada possível — do espaço. Vimos a continuidade histórica das contradições entre os localismos, os 'peculiares interesses' e as expressões (sempre abstratas) dos 'interesses gerais da nação'. E o reforço crescente do *municipalismo*.

Diversamente dos cuidados contínuos com a preservação formal das tradições municipalistas, o quadro desenhado com a aceleração do processo de urbanização do país imporia, no entanto, a reinvenção do próprio conceito de *município*. Limpando-o, antes de tudo, da imagem falsa, mas persistente, de constituir a base territorial celular de uma vida econômica e de uma prática política, social ou cultural autônomas, desvinculadas do todo nacional.⁷ Capacitando os municípios, por outro lado, simultaneamente a interpretar, efetivar e transformar, no âmbito de sua competência, e de acordo com sua especificidade, a política de urbanização nacional, contribuindo assim para a transformação dessa.

⁷ Pois, como já se assinalou anteriormente, a transposição do conceito da 'liberdade' como privilégio das cidades 'livres' da época feudal ao período histórico do capitalismo - em que, segundo o estatuto burguês de liberdade e de igualdade, formalmente todos são iguais e igualmente livres - carece de sentido. Do ponto de vista econômico, o quadro é similar. Em oposição aos mercados isolados das cidades

O princípio que prevaleceu na condução do acelerado processo de urbanização do Brasil foi o oposto disso. De modo nada surpreendente (porque em pleno acordo com os requisitos espaciais da reprodução da estrutura econômico-social da sociedade brasileira), o espírito que norteou as *Constituições* brasileiras — mesmo aquelas que já foram escritas após a deflagração da industrialização (as de 1937, de 1945, de 1967, com a revisão de 1969, e a última, de 1988) — preservou, *ipsis litteris*, a figura municipal herdada do Império. Os diversos textos constitucionais se repetiram uns aos outros no tratamento dos municípios como de entidades políticas autônomas — as entidades federadas de terceiro grau — transmitindo a falsa noção de um país que é uma federação de municípios autônomos. Contribuindo, na prática, para a perpetuação da forma histórica de utilização dos quadros municipais como instrumentos de barganha, através das alianças entre seus representantes e aqueles dos governos dos estados e do próprio governo da União.⁸

feudais, o espaço integrado do mercado capitalista é incompatível com qualquer autonomia econômica de espaços locais.

⁸ Entre suas inúmeras manifestações, veja-se alguns excertos de matéria noticiada pela *Folha de São Paulo* no dia 11 de fevereiro de 1996 com o título "Estados e municípios adiam pagamento." Em anexo, na página seguinte.

Com o apoio do Senado, governadores e prefeitos têm conseguido deixar para seus sucessores dívidas que deveriam ser pagas em seus mandatos. A prática contrária pareceres técnicos do Banco Central e a legislação em vigor. A prática se tornou endêmica a partir do primeiro ano do governo Fernando Henrique Cardoso. Os senadores decidiram que Estados e municípios deveriam pagar no máximo 2% de suas dívidas em títulos públicos. A maior parte acaba não pagando nada. Exemplo recente foi o pedido do prefeito de São Paulo, Paulo Maluf, para 'rolar' 98% dos títulos do município que vencerão neste semestre, no valor aproximado de R\$ 500 milhões. Como de praxe, o pedido passou por exame técnico do BC antes de ser submetido ao Senado. Feitas as contas, o BC avaliou que a prefeitura tinha condição de pagar pelo menos 6,9% da dívida. Mais: estudo do BC afirmava que, como havia gasto apenas 21% com educação, Maluf poderia ter a rolagem negada. O prefeito reagiu e chamou o relatório de 'velhaco'. No mês passado, os senadores desconsideraram o relatório e aprovaram o pleito de Maluf. De 95 para cá, procedimentos semelhantes foram adotados para praticamente todos os Estados e municípios que têm dívidas em títulos. (...)

Na prática, o que está acontecendo é o descumprimento das regras para a renegociação das dívidas estaduais - aprovadas em 94 após serem negociadas pelo então ministro da Fazenda, FHC. Essa norma, definida na *Resolução 11* do Senado, determina que os Estados devem gastar 11% de sua receita com dívidas. A *Resolução 11*, apresentada como uma das bases do controle de gastos públicos necessário ao *Plano Real*, caducou antes

de completar um ano. O governo brigou para manter os pareceres do BC, mas não teve sucesso, devido às pressões dos prefeitos e governadores sobre senadores. Argumentando que os Estados não tinham condições de cumprir os pagamentos, os senadores da CAE (Comissão de Assuntos Econômicos) fizeram um acordo informal no sentido de desconsiderar os pareceres técnicos do BC. (...)

Segundo o presidente da CAE, Gilberto Miranda (PMDB-AM), '*os Estados estão literalmente falidos e não conseguem mais pagar suas dívidas*'. Na comissão são indicados os relatores dos pedidos de rolagem feitos por Estados e municípios. Em grande parte dos casos, escolhe-se um relator do mesmo Estado que fez o pleito. Assim, o senador Pedro Piva (PSDB-SP) cuidou da rolagem dos títulos do Estado e da Prefeitura de São Paulo. Pedro Simon (PMDB-RS) ficou com o pleito do Rio Grande do Sul. Casildo Maldaner (PMDB-SC) relatou o de Santa Catarina. Em todos os casos, houve cumplicidade entre o pedido do governante e o parecer do relator.(...)

Os estudos feitos pelo Banco Central sobre as contas dos Estados e municípios revelam casos de quebraadeira e irregularidade no uso do dinheiro público. Os números do BC também apontam a explosão das dívidas em títulos dos governos e prefeituras. Quando foram criadas as regras da rolagem das dívidas, em janeiro de 94, os títulos estaduais e municipais em poder dos bancos somavam R\$ 16,9 bilhões. No final do ano passado, após seguidos descumprimentos das regras, o número havia saltado para R\$ 38,1 bilhões - alta devida a juros."

Folha de São Paulo, 11 de fevereiro de 1996

Gustavo Patú (sucursal de Brasília)

A carapaça ideológica em torno do processo de formação do espaço brasileiro tem sua permanência assegurada pelo poder hegemônico de uma elite na condução da vida do país. Como o embasamento de e uma abordagem acerca das condições concretas de rompimento da referida carapaça, vamos

proceder a uma breve recapitulação do movimento histórico ao longo do qual essa sociedade de elite se formou.

A estrutura produtiva colonial do Brasil se assentou numa negação — na condição de não-país — subjacente ao próprio projeto colonizador. Dentro de tal estrutura, a ampliação da capacidade produtiva (necessária para a ampliação do próprio excedente expropriável) deveu-se, sempre, ao próprio colonizador. (Deveu-se-lhe, da mesma maneira, a restrição ou mesmo o tolhimento dessa capacidade, sempre que necessário, como forma de preservação do vínculo colonial.)

Com a Independência, a elite colonial, interessada na preservação das condições de sua própria reprodução como classe, logrou manter intacto, não na forma, mas em seu sentido, o mecanismo de sustentação da sujeição colonial, ao subordinar o princípio da acumulação interna ao de expatriação do excedente. O movimento de ampliação do mercado interno seguiu se dando por ondas sucessivas, agora regulado pela dialética da acumulação entravada — ou seja, com seus movimentos derivadas da necessidade de recomposição, de tempos em tempos, das condições de sustentação da acumulação com expatriação.¹

O espaço brasileiro foi, ao mesmo tempo, produto e suporte concreto desses antagonismos — é isso que se reflete na particularidade da história de sua formação, composta dos movimentos cíclicos voltados a sua integração, e dos que têm assegurado ou preservado sua sujeição aos mecanismos de

¹ Não é acidental que a implementação desses planos de ampliação do mercado tenha se apoiado tantas vezes em medidas de reforço do poder decisório do Estado, às vezes até a movimentos políticos de caráter ditatorial, temporariamente apoiados pela própria elite. Logrado um novo patamar de sustentação do processo de reprodução social, seu apoio foi sempre retirado, antes que as mudanças quantitativas pudessem desembocar em uma transformação profunda da própria formação social, e denunciado o 'absolutismo', a 'centralização', o 'estatismo', 'ditadura', etc., etc.

bloqueio gerados no próprio processo social (por exemplo, a manutenção ou mesmo reposição de suas descontinuidades).

O processo acima esboçado da reprodução da sociedade brasileira só pode ser transformado de 'dentro'; a partir de forças internas do país. Sua condição material é a exaustão do estágio predominante extensivo de acumulação. Com ela, e como uma das alternativas da crise de acumulação², desenha-se a transição a um novo patamar da reprodução ampliada.

Se a transformação acima preconizada ocorrer, o novo estágio de acumulação instaurado imporá a eliminação dos mecanismos que historicamente têm obstaculizado a acumulação interna. Entre eles, aqueles referentes ao suporte espacial da produção e reprodução social. Trata-se da transformação de todo um amplo conjunto de práticas, procedimentos, e também interpretações, referentes ao processo de regulação do espaço social, incluindo aí seu próprio quadro político-institucional.

A guisa de conclusão deste estudo, e como um ensaio do trabalho de crítica e de reformulação do suporte institucional da organização do espaço, caso a mudança social acima apontada ocorra, seguem abaixo algumas observações a questões suscitadas por passagens da atual *Constituição*, referentes, respectivamente, aos critérios e formas de criação, incorporação e fusão de municípios, e à definição de competências relativas ao planejamento e ordenação do território. Trata-se, nominalmente, do Parágrafo 4 do Artigo 18 do Capítulo 1, e dos incisos IX e XX do Artigo 21 do Capítulo 2.

O Parágrafo 4º do Artigo 18 do Capítulo I - *Da Organização político-administrativa* diz o que se segue:

² Cujas alternativas, de acordo com Deák (1991) seria "uma involução das forças produtivas com a cessação da reprodução ampliada, a suspensão do progresso tecnológico (...) e o rebaixamento do nível de subsistência da população. Deák (*op.cit.*), p.38.

"A criação, a incorporação, a fusão e o desmembramento de Municípios preservarão a continuidade e a unidade histórico-cultural do ambiente urbano, far-se-ão por lei estadual, obedecidos os requisitos previstos em lei complementar estadual, e dependerão de consulta prévia, mediante plebiscito, às populações diretamente interessadas."³

Há três aspectos do *Parágrafo* que suscitam dúvidas, ou questionamentos. O primeiro deles é concernente à falta de uma ponderação mais abrangente quanto à dimensão populacional dos municípios a serem emancipados. Isto é, à inexistência, no texto constitucional, de qualquer indicação (ou sinalização, ao menos, da necessidade de estabelecimento) de uma faixa-limite abaixo da qual, como se sabe, a capacidade administrativa e de sustentação econômico-financeira dos serviços gerais de âmbito municipal fica prejudicada. A omissão impede que o texto constitucional citado constitua, em sua abrangência própria, a expressão de um princípio de ordenação do espaço urbano.

No pressuposto de uma efetiva política de urbanização nacional caberia também uma preocupação maior com o nível de estabilidade do próprio quadro político-administrativo municipal — sobretudo considerando que a fase da conquista territorial já se esgotou. Não pode haver razões aceitáveis para sua modificação de quatro em quatro anos, conforme o intervalo mínimo previsto entre as revisões dos contornos municipais.⁴

O segundo aspecto deste mesmo *Parágrafo* a ser revisado seria a vinculação integral à competência estadual da formação dos municípios. Isso decorre da estrutura federal do país, segundo Meirelles (1957):

³ Campanhole (1992), p.20.

⁴ Contrariamente à posição declarada, entre outros, por Hely Lopes Meirelles, que considera a estabilidade quadrienal do quadro territorial dos estados não só adequado, mas inclusive oposto, em seu sentido, à flutuação das entidades municipais e de seus contornos. "Essa estabilidade quadrienal, que deverá ser mantida nas *Constituições* e leis complementares estaduais, é de toda conveniência para as Administrações estadual

'... a revisão do quadro territorial do estado é da privativa competência do Estado, por se tratar da divisão político-administrativa do seu território'.⁵

Não é, no entanto, indiferente à União, nem do ponto de vista de uma política de urbanização, e tampouco quanto ao volume das transferências federais tributárias e não-tributárias aos municípios, qual é o número global dos municípios entre os quais aqueles recursos serão pulverizados.

O terceiro aspecto com respeito ao parágrafo citado da *Constituição* se refere à falta de melhor explicitação do que seja '*a preservação da continuidade e da unidade histórico-cultural do ambiente urbano.*' Quer isso dizer que municípios autônomos que constituem unidades histórico-culturais não devam se unir? Ou, ao contrário, que, o que uma vez constituía uma unidade, não deveria ser separado? Mas quais municípios constituem (ou não constituem) algum nível de unidade histórico-cultural? A vagueza da redação esvazia a proposição sem que se consiga saber sequer sua intenção (se se trata de alguma diretriz para o enfrentamento de processos de conurbação, por exemplo). A utilização do termo *preservação* em conexão com *continuidade* e *unidade* é de pouca ajuda para se saber da conduta preconizada.

O segundo artigo constitucional que temos em mente como base deste exercício, o Artigo 21 do Capítulo II, aborda as competências específicas da União na formulação de planos de ordenação do território, e os objetivos desses planos. Elas constam de dois incisos do referido Artigo:

"Compete à União:

- . inciso IX - elaborar e executar planos nacionais e regionais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social;

e municipal, que não podem flutuar ao sabor das alterações territoriais e das frequentes mudanças de governos locais." Meirelles (1957) p.65.

⁵ Meirelles (1957), p.65

inciso XX - instituir diretrizes para o desenvolvimento urbano, inclusive habitação, saneamento básico e transportes urbanos"⁶

Uma primeira observação referente ao inciso IX é a distinção que estabelece entre planos nacionais e regionais. As questões que faz emergir são: no que os dois diferem, uma vez que um plano nacional *ab ovo* inclui todas as regiões do Estado nacional?, e a que 'regiões' o inciso se refere (dada a profusão de divisões regionais no país)?

A interpretação mais plausível do texto é que, com base no pressuposto equivocado (mas generalizado) da adimensionalidade de um plano nacional, a alusão a planos regionais visa assinalar sua posterior 'especialização' (embora, de acordo com essa hipótese, a redação seria imprecisa: não deveria constar no texto a expressão *planos nacionais de ordenação do território*). A outra possibilidade de interpretação é que os planos 'nacionais' e 'regionais' de ordenação constituiriam níveis de aprofundamento diferentes de uma mesma concepção. Nesse caso, no entanto, não haveria razão para sua distinção no inciso em apreço, uma vez que seu objeto passa ao largo da definição de *competências*.

O enfrentamento dessa questão — a eliminação dos equívocos, imprecisões e erros que cercam o entendimento da natureza de um plano nacional — constitui um passo essencial frente à hipótese de formulação de uma efetiva política nacional de urbanização.

Outra questão suscitada pelo mesmo inciso IX é a separação, como se fossem atividades autônomas, ou desconectadas uma da outra, a *ordenação do território* 'e' o *desenvolvimento econômico e social*. Cabe perguntar a que propósitos serve a ordenação do território, se não para embasar o desenvolvimento econômico e social? Outra vez se ressalta a necessidade de aprofundamento teórico do tema, e de todos os seus desdobramentos metodológicos, políticos e institucionais, caso não se queira manter

⁶ Campanhole (1992), pp.22 e 24.

desvinculados entre si os planos de desenvolvimento econômico e social da nação de suas próprias expressões espaciais.

De acordo com o *inciso XX* acima citado, cabe à União o estabelecimento de diretrizes para o desenvolvimento urbano, incluindo habitação, saneamento básico e transportes urbanos. A redação do texto pede uma complementação no sentido do conteúdo (e da forma correspondente, obviamente) das diretrizes a que se refere, com o objetivo de se dirimir dúvidas, eliminar superposições ou lacunas e, sobretudo, para se evitar interferências indesejáveis do governo da União nos assuntos pertinentes aos governos locais, deixando a descoberto os próprios. Para se delinear melhor, enfim, o campo de ação dos dois polos — local e nacional — do processo de ordenação do espaço.

O que caberia ser definido de forma centralizada não são, por exemplo, os gastos orçamentários dos diversos municípios (como ocorre hoje), pois isto os órgãos locais com certeza sabem definir melhor em função de suas efetivas necessidades. Seria da competência da União, no entanto, o estabelecimento de padrões universalmente válidos no que concerne, por exemplo, aos serviços administrativos, de educação, saúde, saneamento, etc., a que os municípios devessem atender; indistintamente de sua localização geográfica, no Norte ou no Sul do país. E em função de cuja realização deveriam ser capacitados a gerar renda própria suficiente.

As observações acima dos dois Artigos constitucionais buscaram dar uma idéia apenas da dimensão do trabalho de apropriação referente aos instrumentos de atuação do Estado no processo de urbanização. Encerrado esse 'exercício', e como uma amarração, em outro nível de abrangência, dos temas abordados por seu intermédio, passaremos a nossas considerações finais.

O estabelecimento das competências específicas dos governos central e local no processo de planejamento diz respeito ao nível de abrangência ou generalidade das respectivas proposições. Eles não se distinguem por sua

maior ou menor concreção, nem por sua 'especialidade'. Um indicador-meta de saúde pública, estabelecido no âmbito central, é exatamente tão concreto em seus efeitos quanto a construção das redes de esgotos construídos em função de atingi-lo; e afetam, da mesma forma, a totalidade do espaço nacional.

Como um exemplo concreto dessa distinção, voltemos uma última vez à questão dos planos *nacionais* e *regionais* de desenvolvimento econômico-social. Ao longo deste trabalho aflorou, diversas vezes, o tema 'regional', e apontamos o uso da ideologia 'regionalista' no sentido da dificultação do processo de integração nacional. Vimos que as políticas de desenvolvimento regional (e as demandas regionais por essas políticas) têm servido, na história brasileira, para preservar precisamente as bases das desigualdades econômico-sociais do país.⁷

Em oposição a essa prática corrente (e tendo em mente a transformação política e econômica preconizada como base para o desenvolvimento destas observações), cabe ressaltar a necessidade histórica da formulação de diretrizes nacionais de ordenação do território. Não para atenuar desigualdades, mas sim para conferir aos rumos do movimento de transformação do espaço

⁷ Seu exemplo melhor é o do Nordeste brasileiro, objeto, ao longo de décadas, de políticas regionais. Para ilustrar o quanto de fato nada mudou na região, veja-se os excertos de nota da sucursal de Brasília da *Folha de São Paulo*, de 18 de fevereiro de 1996, com o título *Secretaria de Políticas Regionais é fortalecida*.

"O Palácio do Planalto decidiu fortalecer a Secretaria Especial de Políticas regionais, do ministro Cícero Lucena (PMDB-PB). A pasta ganhou autonomia financeira e independência em relação ao Ministério do Planejamento e deve passar a estar vinculada diretamente à Presidência. As mudanças, feitas sem alarde, atendem às exigências da bancada nordestina - 191 (32%) dos 594 congressistas.(...) Lucena está mapeando os diversos tipos de incentivos fiscais fornecidos pelos Estados nordestinos.(...) Além da Sudene, Lucena controla a Sudam (Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia), Suframa (Superintendência da Zona Franca de Manaus) e os programas de defesa civil. O ministro quer também o Dnocs (Departamento Nacional de Obras Contra as Secas), responsável pela construção de açudes e programas de irrigação, que está sob o comando do ministro Gustavo Krause (Meio Ambiente)."

nacional sentidos que ultrapassem os horizontes do imediato. No sentido mais concreto, para dar a devida relevância, entre outras, ao significado dos diversos segmentos desse espaço, considerando suas potencialidades econômicas, sociais e culturais globais.

Essa transformação impõe, enfim, a superação das fronteiras, das dicotomias, e das falsas complementaridades que sempre estiveram à base da formação do espaço brasileiro. Corresponde à reconceituação da urbanização, como da contínua reelaboração, simultaneamente local e nacional, do espaço unificado, inerente ao próprio processo de reprodução da sociedade brasileira. É esta a dimensão a ser atribuída à formação do espaço no processo urbano.



BIBLIOGRAFIA

BIBLIOGRAFIA

- AFFONSO, Rui de Britto Alvares e SILVA, Pedro Luiz Barros (org.) (1995): *Desigualdades Regionais e Desenvolvimento*. FUNDAP-Unesp, São Paulo, 1995.
- AFONSO, José Roberto R. (1995): *A Questão Tributária e o Financiamento dos Diferentes Níveis de Governo*. Trabalho apresentado no Seminário internacional FUNDAP-IESP(1995) *Impasses e perspectivas da federação no Brasil*. FUNDAP, São Paulo, 1995.
- AMAYO, Enrique (1995): *A Guerra do Paraguai*. in Estudos Avançados, São Paulo, Vol.24, maio/agosto 1995.
- ANDERSON, Perry (1974): *Linhagens do Estado absolutista*. Afrontamento, Porto, 1984.
- ANDRADE, Manuel Correia de (1982): *História econômica e administrativa do Brasil*. Atlas, São Paulo, 1982.
- ARAÚJO, Tania Bacelar de (1995): *Planejamento regional e relações intergovernamentais no Brasil: os desafios do presente*. Trabalho apresentado no Seminário internacional FUNDAP-IESP(1995) *Impasses e perspectivas da federação no Brasil*. FUNDAP, São Paulo, 1995.
- AZEVEDO, Aroldo de (1953): *Geografia Humana do Brasil*. Companhia Editora Nacional, São Paulo, 1957, 14.ed.
- AZEVEDO, Aroldo de (dir.) (1958): *A cidade de São Paulo (1920 - 1980)*. Companhia Editora Nacional, São Paulo, 1958.
- AZEVEDO, Aroldo de (1956): *Vilas e Cidades do Brasil Colonial*. Faculdade de Filosofia, Ciências e Letras da USP, São Paulo, 1956.
- AZEVEDO, Aroldo de (1966): *As regiões Brasileiras*. Companhia Editora nacional, São Paulo, 1966, 2a ed.
- BASTOS, Elide Rugai (1986): *Gilberto Freyre e a questão nacional*. In: MORAES, ANTUNES, FERRANTE (org) (1986): *Inteligência Brasileira*. Brasiliense, São Paulo, 1986.
- BATISTA JR., Paulo Nogueira (1988): *Da crise internacional à moratória brasileira*. Paz e Terra, São Paulo, 1988.
- BATTAGLIA, Luísa (1995): *Cadastrros e registros fundiários: a institucionalização so descontrolre sobre o espaço no Brasil*. Tese de doutorado da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo, São Paulo, 1995.
- BDP-92 (1992): *Base de dados para planejamento*. Secretaria Municipal do Planejamento-Sempla, Departamento de Informações, 1992.

- BETHELL, Leslie (1976): *A abolição do tráfico de escravos no Brasil*. Expressão e Cultura/Edusp, São Paulo, 1976.
- BOSI, Alfredo (1986): *A educação e a cultura nas Constituições brasileiras*. Novos Estudos Cebrap, São Paulo, nº 14, fev.1986.
- BOSI, Alfredo (1992): *Dialética da colonização*. Companhia das Letras, São Paulo, 1992.
- BUARQUE, Sérgio C. *et al.* (1993): *Integração Fragmentada e Crescimento da Fronteira Norte*. In: Afonso e Silva (org.) (1995): *Desigualdades Regionais e Desenvolvimento*. FUNDAP - UNESP, São Paulo, 1995.
- CABRAL DE MELO, Evaldo (1984): *O Norte Agrário e o Império*. Nova Fronteira, Rio de Janeiro, 1984.
- CAFFE ALVES, Alaôr (1985): *Regiões Metropolitanas - Realidade e Ideologia*. São Paulo, 1985, (mimeo.)
- CALDEIRA, Jorge (1995): *Mauá: empresário do império*. Campanhia das letras, 1995.
- CALLADO, Antônio. *Entre o Deus e a Vasilha - Ensaio sobre a reforma agrária brasileira a qual nunca foi feita* Nova Fronteira, Rio de Janeiro, 1985, 2.ed.
- CAMPANHOLE, Adriano e CAMPANHOLE, Hilton Lobo. (1992): *Constituições do Brasil*. Atlas, São Paulo, 1992, 10.ed.
- CANDIDO, Antônio (1964): *Os parceiros do Rio Bonito*. Duas Cidades, São Paulo, 1971, 2.ed.
- CANO, Wilson (1977): *Raízes da Concentração Industrial em São Paulo*. Hucitec, São Paulo, 1990, 3.ed.
- CANO, Wilson (1988): *Subsídios para a Reformulação das Políticas de Descentralização Industrial e de Urbanização no Estado de São Paulo*. In: CANO, Wilson (coord.) (1989): *A Interiorização do Desenvolvimento Econômico no Estado de São Paulo (1920 - 1980)*. Coleção Economia Paulista. Fundação SEADE, São Paulo, 1989.
- CARDOSO DE MELLO, Zélia Maia (1985): *Metamorfoses da riqueza - São Paulo, 1945-1985*. Hueitec, São Paulo, 1985.
- CARVALHO FRANCO, Maria Sylvia de (1974): *Homens livres na ordem escravocrata*. Ática, São Paulo, 1976, 2.ed.
- CASÉRIO, Fernando Regis (1983): *Planejamento Metropolitano no Governo do Estado de São Paulo*. Tese para obtenção do título de Doutor. São Paulo, FAUUSP, 1983.
- CASTRO, Antonio Barros de (1985): *Ajustamento x transformação: a economia brasileira de 1974 e 1984*. In: CASTRO E SOUZA (1985): *A economia brasileira em marcha forçada*. Paz e Terra, São Paulo, 1987, ed.

- CASTRO, Antonio Barros e SOUZA, Francisco Eduardo Pires de (1985): *A economia brasileira em marcha forçada*. Paz e Terra, São Paulo, 1988, 2.ed.
- CASTRO, Paulo Pereira de (1985ed): *A experiência republicana, 1831-1840*. In História Geral da Civilização Brasileira Tomo II vol.2, Difel, São Paulo, 1985, 5.ed.
- CHAUI, Marilena (1980): *O que é ideologia*. Brasiliense, São Paulo, 1983, 12.ed.
- CHAUI, Marilena e FRANCO, Maria Sylvia Carvalho (1978): *Ideologia e mobilização popular*. Cedec-Paz e Terra, Rio de Janeiro, 1985, 2.ed.
- CHAUI, Marilena (1984): *Seminários - O Nacional e o Popular na cultura brasileira* Brasiliense, São Paulo, 2.ed.
- CHAUI, Marilena (1986): *Conformismo e resistência: Aspectos da cultura popular no Brasil*. Brasiliense, São Paulo, 1987, 2.ed.
- CINTRA, Antônio Octávio e HADDAD, Paulo Roberto (1978): *Dilemas do Planejamento Urbano e Regional no Brasil*. Zahar, Rio de Janeiro, 1978.
- CINTRA, Antônio Octávio (1978): *Planejando as Cidades: Política ou Não Política*. In CINTRA e HADDAD (1978): *Dilemas do Planejamento Urbano e Regional no Brasil*. Zahar, Rio de Janeiro, 1978.
- CIRNE LIMA, Ruy (1954): *Pequena história territorial do Brasil: sesmarias e terras devolutas*. Livraria Sulina, Porto Alegre, 1954, 2.ed.
- COSTA, Emília Viotti da *Da Monarquia à República - Momentos decisivos* Brasiliense, São Paulo, 1985, 3.ed.
- COSTA, Wanderley Messias de (1988) *O Estado e as políticas territoriais no Brasil* Edusp, São Paulo, 1988.
- COUTROT, Thomas (1991) *Dependência e informalidade*. Novos Estudos Cebrap 29:156-171.
- CUNHA, Euclides da (1902): *Os sertões*. Livraria Francisco Alves, Rio de Janeiro, 1933, 12.ed.
- CUNHA, Euclides da (1967 ed.): *À margem da história*. Lello Brasileira, São Paulo, 1967.
- DEAK, Csaba (1987): *Uma interpretação histórica da Teoria da Renda*. In Revista de Desenvolvimento Urbano e Regional, Recife, v.2- nº 1, 1987.
- DEAK, Csaba (1991): *Acumulação entravada no Brasil e a crise dos anos 80*. In Espaço & Debates, Neru, São Paulo, Ano X, nº 32, 1991.
- DEAK, Csaba (1985) *Rent theory and the price of urban land* King's College, Cambridge.
- DEAK, Csaba (1986) *The Market and the State in spatial organization of capitalist production*. São Paulo, 1986, (mimeo).

- DEAK, Csaba (1987) *Preliminares para uma política urbana*. São Paulo, 1989, (mimeo.)
- DECCA, Edgar de (1981): *1930 - O silêncio dos vencidos*. Brasiliense, São Paulo, 1986, 3.ed.
- DEVEZA, Guilherme (1985 ed.): *Política tributária no período imperial*. in História Geral da Civilização Brasileira Tomo II vol.4, Difel, São Paulo, 1985, 4.ed.
- DIAS DE ANDRADE, Francisco de Paula (1966): *Subsídios para o estudo da Influência da Legislação na Ordenação e na Arquitetura das Cidades Brasileiras*. Tese para Concurso de Cátedra da Escola Politécnica da USP, São Paulo, 1966.
- DOBB, Maurice (1963): *Desenvolvimento Econômico e Países Subdesenvolvidos e a Planificação Socialista*. Edições 70, Lisboa, 1973.
- DURHAN, Eunice (1978): *A caminho da cidade*. Perspectiva, São Paulo, 1978, 2.ed.
- ELETROPAULO, Departamento de Patrimônio Histórico (1996): *O capital privado na reestruturação do setor elétrico brasileiro*. Tese de mestrado de Reginaldo A. de Medeiros. UFRJ-COPPE, 1993. In HISTORIA & ENERGIA 6: 1996
- EMPLASA, SNM - *Recursos Hídricos na Grande São Paulo*, Revista do SPAM, nº 12, São Paulo, 1984.
- EMPLASA, SNM - *Região Metropolitana de São Paulo: Proteção aos Mananciais - Roteiro para Implantação de Projetos*, 1984
- FAISSOL, Speridião (org.) (1974): *Urbanização e regionalização, relações com o desenvolvimento econômico*. IBGE, Rio de Janeiro, 1974.
- FAORO, Raymundo (1959): *Os donos do poder*. Globo, Rio de Janeiro, 1984, 6ª ed.
- FAUSTO, Boris (1995): *História do Brasil*. Edusp, São Paulo, 1995.
- FAUSTO, Boris (dir) (1985 ed.): *História geral da civilização brasileira*. Tomo III vol.1, Difel, São Paulo, 1985, 4.ed.
- FERNANDES, Cândido Luiz de Lima e MEDEIROS, César Manoel de (1978): *O Elemento Regional no Processo Nacional de Desenvolvimento*. In: CINTRA e HADDAD (1978) : *Dilemas do Planejamento Urbano e Regional no Brasil*. Zahar, Rio de Janeiro, 1978.
- FIORI, José Luis: *O nó cego do desenvolvimentismo brasileiro*. Novos Estudos Cebrap, São Paulo, nº 40, nov. 1994.
- FRANCISCONI, Jorge Guilherme de M. e SOUZA, Maria Adélia A. de (1974): *Diretrizes gerais para uma política nacional de desenvolvimento urbano*. Ministério de Planejamento e Coordenação Geral - MPCS, Secretaria Geral, Brasília, 1974.

- FREIRE, Gilberto (1941): *Região e Tradição*. José Olympio, Rio de Janeiro, 1941.
- FUNDAÇÃO DO DESENVOLVIMENTO ADMINISTRATIVO - FUNDAP, São Paulo. *A nova organização regional do Estado de São Paulo: subsídios para um modelo de gestão*. São Paulo, 1992.
- FUNDAÇÃO IBGE, Instituto Brasileiro de Geografia (1968): *Subsídios à regionalização*. Rio de Janeiro, 1968.
- FUNDAÇÃO IBGE, Instituto Brasileiro de Geografia (1972 a): *Regionalização - Estado Atual das Pesquisas no IBG*. In Revista Brasileira de Geografia, Rio de Janeiro, ano 34:4, 1972.
- FUNDAÇÃO IBGE, Instituto Brasileiro de Geografia (1972b): *Novo 'Paisagens do Brasil'*. Departamento de Geografia, Rio de Janeiro, 1972, 2.ed.
- FUNDAP-IESP (1995): *Seminário Internacional Impasses e Perspectivas da Federação no Brasil*. Fundação do Desenvolvimento Administrativo - FUNDAP e Instituto de Economia do Setor Público - IESP, São Paulo, 1995.
- FURTADO, Celso (1972): *Análise do "Modelo" Brasileiro*. Civilização Brasileira, Rio de Janeiro, 1972, 2.ed.
- FURTADO, Celso (1985) *A fantasia organizada*. Paz e Terra, Rio de Janeiro, 1985.
- GRAU, Eros Roberto (1972): *Aspectos institucionais das áreas metropolitanas*. Seminário Internacional sobre Planejamento Metropolitano - II Curso intensivo de Planejamento Urbano e Local. São Paulo, 1972.
- GRAU, Eros Roberto (1973): *Fatores institucionais determinantes da demanda*. IV Curso intensivo de Planejamento Urbano e Local. Brasília, 1973.
- GUIMARÃES NETO, Leonardo (1985): *Desigualdades Regionais e Federalismo*. In AFFONSO e SILVA (org.) (1995).
- GUNN, Philip (1985): *O estado nacional na matriz espacial do capitalismo*. FAUUSP, 1985, (mimeo).
- GUNN, Philip (1991): *Os Processos de Planejamento e de Projeto Urbano*. Curso de Pós-graduação Estruturas ambientais urbanas, FAUUSP, 1991 (notas de aula).
- HILHORST, Jos G.M. (1971): *Planejamento regional - Enfoque sobre Sistemas*. Zahar, Rio de Janeiro, 1973.
- HOLANDA, Sérgio Buarque de (1966.ed.): *Livro dos Prefácios*. Companhia das Letras, São Paulo, 1966.
- HOLANDA, Sérgio Buarque de (1985): *A herança colonial - sua desagregação*. In História Geral da Civilização Brasileira Tomo II vol.1, cap.1.
- HOLANDA, Sérgio Buarque de (1959): *Visão do Paraíso*. Brasiliense, São Paulo, 1994, 6.ed.

- IANNI, Octavio (1971): *Estado e Planejamento Econômico no Brasil*. Civilização Brasileira, Rio de Janeiro, 1986, 4a ed.
- IANNI, Octavio (1979): *Colonização e Contra-reforma agrária na Amazônia*. Vozes, Petrópolis, 1979.
- IGC (1995 a): *Quadro do Desmembramento territorial-administrativo dos municípios paulistas*. Instituto Geográfico e Cartográfico da Secretaria de Economia e Planejamento do Governo do Estado de São Paulo, São Paulo, 1995.
- IGC (1995 b): *Municípios e Distritos do Estado de São Paulo*. Instituto Geográfico e Cartográfico da Secretaria de Economia e Planejamento do Governo do Estado de São Paulo, São Paulo, 1995.
- JAGUARIBE, Hélio (1958): *O nacionalismo na atualidade brasileira*. ISEB, Rio de Janeiro, 1958.
- JOBIM, Leopoldo (1983): *Reforma agrária no Brasil Colônia*. Brasiliense, São Paulo, 1983.
- KLIEMANN, Luíza H.Schnitz (1986): *RS: Terra e Poder - História da questão agrária*. Mercado Aberto, Porto Alegre, 1986.
- KUCINSKI, Bernardo. *Brazil - State and Struggle - Latin America Bureau*, London, 1982.
- KUGELMAS, Eduardo (1986): *Difícil hegemonia*. Tese de doutorado da Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo, São Paulo, 1986.
- LAGEMANN, Eugenio (1995): *O federalismo fiscal brasileiro em questão*. Trabalho apresentado no Seminário Internacional *Impasses e perspectivas da federação no Brasil*. FUNDAP, São Paulo, 1995.
- LANGENBUCH, Juergen Richard (1971): *A estruturação da Grande São Paulo*. Tese de doutoramento FFCL de Rio Claro, Universidade de Campinas. Rio de Janeiro, Departamento de Documentação e Divulgação Geográfica e Cartográfica da FUNDAÇÃO IBGE, Instituto Brasileiro de Geografia, 1971.
- LEAL, Vitor Nunes (1949): *Coronelismo, enxada e voto*. Alfa-Omega, São Paulo, 1993, 6.ed.
- LEBRET, L. J. (1951) - *Esbozo de una Carta de la Ordenación*. In MANUAL DE ENCUESTA SOCIAL - Tomo II, Madrid, Rial, 1962.
- LEBRET, L. J. (1947): *Lettre aux Américains*. In ECONOMIE ET HUMANISME, nº 34: 1947.
- LEBRET, L. J. (1948): *Structures Rationnelles de la France de Demain*. In ECONOMIE ET HUMANISME, nº 37: 1948.
- LEFF, Nathaniel H. (1981): *Subdesenvolvimento e desenvolvimento no Brasil*. Expressão e Cultura, Rio de Janeiro, 1991.

- LEITE MORAES, J.A. (1885): *Apontamentos de viagem*. Companhia das Letras, São Paulo, 1995.
- LENIN, V.I. (1908): *Matérialisme et Empiriocriticisme*. Éditions Sociales, Paris, 1946.
- LIPIETZ, Alain (1994): *O local e o global: personalidade regional ou inter-regionalidade?* In Espaço & Debates 38, NERU, São Paulo, Ano XIV, N^o 38, 1994.
- LUKACS, György (1954): *As ész trónfosztása*. Akadémiai Kiadó Budapest, 1954.
- LUKACS, György (1957): *A különőség mint esztétikai kategória*. Akadémiai Kiadó Budapest, 1957.
- LUZ, Nícia Vilela (1961): *A luta pela industrialização do Brasil*. Alfa-Omega, São Paulo, 1978, 2.ed.
- MALERBA, Jurandir (1994): *Os brancos da lei*. Editora da Universidade Estadual de Maringá, Maringá, 1994.
- MARANHÃO, Sílvio (1982): *Estado e Planejamento Regional*. In Revista de Desenvolvimento Urbano e Regional, Recife, V.1- Nº1, agosto-novembro, 1982.
- MARX, Karl (1864 -7): *Capital Vol.I-III*. Lawrence & Wishart, London, 1954.
- MARX, Murillo (1991): *Cidade no Brasil terra de quem?* Edusp/Nobel São Paulo, 1991.
- MASSEY, Doreen (1985): *O legado perdura: o impacto do papel internacional da Grã-Bretanha em sua geografia interna*. Espaço & Debates, São Paulo, Ano VIII, n^o 25, 1988.
- MASSEY, Doreen (1984) *Spatial Divisions of Labour - Social Structures and the Geography of Production*. Macmillan, London and Basingstoke, 1984.
- MAUTNER, Yvonne (1991): *The periphery as a frontier for the expansion of capital*. Tese de doutoramento da Bartlett School of Architecture & Planning, Londres, 1991.
- MEIRELLES, Hely Lopes (1957): *Direito municipal brasileiro*. Malheiros Editores, São Paulo, 1990, 6.ed. atualizada.
- MELO, Evaldo Cabral de (1984): *O norte agrário e o império*. Nova Fronteira Pró-Memória, Rio de Janeiro, 1984
- MENEZES, Marilda Aparecida de (org)(1992): *Histórias de migrantes*. Edições Loyola, São Paulo, 1992.
- MERRINGTON, John (1975): *A cidade e o campo na transição para o capitalismo*. In SWEEZY et.al.(1976): *A transição do Feudalismo para o Capitalismo: um debate*. Paz e Terra, Rio de Janeiro, 1978.

- MONBEIG, Pierre (1950): *Pioneiros e fazendeiros de São Paulo*. Hucitec-Polis, São Paulo, 1984.
- MONTESQUIEU, Charles de Secondat, Baron de (1748): *O Espírito das leis*. Martins Fontes, São Paulo, 1993.
- MORAES, Antonio Carlos Robert (1983): *Geografia - Pequena História Crítica*. Hucitec, São Paulo, 1983, 2.ed.
- MORAES, Antonio Carlos Robert (1988): *Ideologias geográficas - Espaço, cultura e política no Brasil*. Hucitec, São Paulo, 1988.
- MORAES, Reginaldo, ANTUNES, Ricardo e FERRANTE, Vera B. (org.) (1986): *Inteligência Brasileira*. Brasiliense, São Paulo, 1986.
- MORI, Klara Kaiser (1988): *Contribuição ao estudo da formação do espaço brasileiro*. Dissertação de Mestrado da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo, São Paulo, 1988.
- OLIVEIRA TORRES, João Camilo de (1961): *A formação do federalismo no Brasil*. Companhia Editora Nacional, São Paulo, 1961.
- OLIVEIRA, Evangelina X.G.de et.al. (1996): *Bases territoriais para produção e divulgação de estatísticas*. Trabalho apresentado no Encontro Nacional de Produtores e Usuários de Informações Sociais, Econômicas e Territoriais promovido pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE, Rio de Janeiro, 1996.
- OLIVEIRA, Francisco de (1995): *A crise da federação: da oligarquia à globalização*. Trabalho apresentado no Seminário internacional FUNDAP-IESP (1995): *Impasses e perspectivas da federação no Brasil*. FUNDAP, São Paulo, 1995.
- OLIVEIRA, Francisco de (1972): *A economia brasileira: crítica à razão dualista*. Vozes, Petrópolis, 1987, 5a ed.
- OLIVEIRA, Francisco de (1977): *Elegia para uma Re(li)gião*. Paz e Terra, Rio de Janeiro, 1977.
- OLIVEIRA, Franklin de (1983): *Euclides - A espada e a letra*. Paz e Terra, São Paulo, 1983.
- PEREIRA, Rubens de Mattos (1967): *Bases para a formulação de uma política nacional de desenvolvimento urbano e para a implantação de um sistema de planejamento local integrado*. Suplemento especial da Folha de São Paulo: *Grande São Paulo: O desafio do ano 2000*, set./out. 1967.
- PMDI (1970): *Plano Metropolitano de Desenvolvimento Integrado*. São Paulo, 1970.
- PRADO JR, Caio (1933): *Evolução política do Brasil e outros estudos*. Brasiliense, São Paulo, 1953, 3.ed.
- PUB (1969): *Plano Urbanístico Básico*. São Paulo, 1969.

- QUEIROZ, Maria Isaura Pereira de (1976): *O mandonismo local na vida política brasileira e outros ensaios*. Alfa-Omega, São Paulo, 1976.
- RANGEL, Ignacio (1963): *A inflação brasileira* Bienal, São Paulo, 1986, 5. ed.
- REIS FILHO, Nestor Goulart (1968): *Evolução urbana do Brasil*. Pioneira-Edusp, São Paulo, 1968.
- ROUANET, Maria Helena (1991): *Eternamente em berço esplêndido*. Siciliano, São Paulo, 1991.
- SADER, Emir (org.) (1985): *Constituinte e democracia no Brasil Hoje*. Brasiliense, 1985, 3.ed.
- SAGMACS (1958): *Estrutura urbana da Aglomeração Paulista*. Sociedade de Análise Geográficas e Mecanográficas Aplicadas aos Complexos Sociais, São Paulo, 1958.
- SALES, Alberto (1887): *A Pátria Paulista*. Editora Universidade de Brasília, Brasília, 1983.
- SCHIFFER, Sueli Ramos (1991): *Implicações Espaciais das Principais Políticas Nacionais: 1955-1980*. São Paulo, FAUUSP, Cadernos Técnicos do Depto de Tecnologia, 1991.
- SCHIFFER, Sueli Ramos (1989): *As políticas nacionais e a transformação do espaço paulista: 1955-1980*. Tese para obtenção de Grau de Doutor na Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo, São Paulo, 1989.
- SCHWARZ, Roberto (1977): *Ao vencedor as batatas*. Duas Cidades, São Paulo, 1988, 3.ed.
- SCHWARZ, Roberto (1990): *Um mestre na periferia do capitalismo*. Duas Cidades, São Paulo, 1990.
- SERFHAU, Rubens de Mattos Pereira (1967): *Bases para a formulação de uma política nacional de desenvolvimento urbano e para a implantação de um sistema de planejamento local integrado*. Suplemento especial da *Folha de São Paulo*, outubro/novembro de 1967.
- SERRA, José e AFONSO, José Roberto R. (1991): *Finanças Públicas Municipais: Trajetória e Mitos*. Revista Conjuntura Econômica, São Paulo, N^os de outubro e de novembro de 1991.
- SILVA, Sérgio (1976): *Expansão cafeeira e origens da indústria no Brasil*. Alfa-Omega, São Paulo, 1976.
- SILVA, Vera Martins da (1995): *Os Municípios Paulistas e o Federalismo Fiscal Brasileiro*. São Paulo, IMESP-CEPAM, 1995.
- SMITH, Neil. (1986): *On the necessity of uneven development*. International Journal of Urban and Regional Research, 10 (1): 87-104.

- SÓCRATES, Jodete R. et al. (1985): *A Cidade Invade as Águas: Qual a Questão dos Mananciais?* FAUUSP - CESAD, São Paulo, 1985.
- SODRE, Nelson Werneck (1945): *O que se deve ler para conhecer o Brasil*. Civilização Brasileira, Rio de Janeiro, 1967, 3.ed.
- SODRE, Nelson Werneck (1962): *Formação histórica do Brasil*. Bertrand Brasil, Rio de Janeiro, 1987, 12.ed.
- SODRE, Nelson Werneck (1965): *As razões da independência*. Difel, São Paulo, 1986, 4.ed.
- SOUZA, Terezinha Oliva de (1985): *Impasses do Federalismo Brasileiro - Sergipe e a revolta de Fausto Cardoso*. Paz e Terra, Rio de Janeiro, 1985.
- SWEEZY, Paul et al. (1976): *A transição do Feudalismo para o Capitalismo; um debate*. Paz e Terra, Rio de Janeiro, 1978.
- TAVARES, Hermes Magalhães (1990): *A questão regional no 2º. Governo Vargas*. In: Revista da Administração Pública, Rio de Janeiro, vol. 25:1, nov.1990/jan.1991.
- THEODORO DA SILVA, Janice (1984): *São Paulo 1554-1580 - discurso ideológico e organização espacial*. Ed. Moderna, São Paulo, 1984.
- TOCQUEVILLE, Alexis de (1856): *O Antigo Regime e a Revolução*. Hucitec, São Paulo, 1989, 3.ed.
- VERGEZ, André e HUISMAN, Denis (1966): *Histoire des philosophes illustrée par les textes*. Fernand Nathan, Paris, 1966.
- VILLAÇA, Flávio José Magalhães (1967) : *Planejamento urbano exige estruturação de poderes*. In: Grande São Paulo, o desafio do ano 2000, Suplemento especial da *Folha de São Paulo*, outubro/novembro de 1967.
- VIOTTI da Costa, Emília (1966): *Da Senzala à Colônia*. Brasiliense, São Paulo, 1989, 3.ed.
- VIOTTI da Costa, Emília (1977): *Da Monarquia à República - Momentos decisivos*. Brasiliense, São Paulo, 1985, 3.ed.
- ZANCHETI, Sílvio Mendes. (1986): *A cidade e o estado no Brasil colonial*. In Espaço & Debates, São Paulo, Ano VI Nº 19, 1986.
- ZIMMERMANN, Gustavo. (1989): *O Município no Sistema Tributário: Os Municípios Paulistas e o Caso de Campinas*. In: CANO, Wilsin (coord.) (1989): *A Interiorização do Desenvolvimento Econômico no Estado de São Paulo (1920-1980)*. Coleção Economia Paulista. Fundação SEADE, São Paulo, 1989.