

CAPÍTULO 2

O MUNICÍPIO CONTEMPORÂNEO A PARTIR DA CONSTITUIÇÃO DE 1988

2. ENFIM, O MUNICÍPIO

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

REINHOLD NIEBURHR

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

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

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

¹⁰² SILVA, Sandra Krieger Gonçalves. **O Município na Constituição Federal de 1988**. São Paulo: Juarez de Oliveira, 2003. p. 72.

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

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

Dessa forma, são atribuições privativas do município:

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

¹⁰³ Ibid., p. 86.

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

¹⁰⁵ Ibid., p. 25-26.

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

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

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

¹⁰⁶ Ibid., pp. 29-30.

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

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

As vedações constitucionais impostas ao município são:

¹⁰⁷ Ibid., pp. 25-26.

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

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

2.1. O MUNICÍPIO COMO ENTE FEDERADO

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

ERIC HOBSBAWN

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

¹⁰⁸ Ibid., p.21.

¹⁰⁹ Ibid., p.20.

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

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

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

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

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

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

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

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

¹¹³ SILVA, Sandra Krieger Gonçalves. **O Município na Constituição Federal de 1988**. op.cit., p. 45.

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

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

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

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

¹¹⁵ Ibid., p.53.

¹¹⁶ GIGLIO, Celso. *Apresentação*. in: GIGLIO, Celso (org.). **O município moderno**. São Paulo: MH Comunicações, 1998, p.12.

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

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

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

¹¹⁸ ABRUCIO, Fernando Luiz & SOARES, Marcia Miranda. **Redes federativas no Brasil** — Cooperação Intermunicipal no Grande ABC. São Paulo: Konrad Adenauer Stiftung, 2001, p.149.

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

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

2.2. AS NOVAS ATRIBUIÇÕES DO MUNICÍPIO

¹¹⁹ AFONSO, José Roberto Rodrigues & RAIMUNDO, Júlio César Maciel. *Financiamento descentralizado das políticas sociais do Brasil*. in: SEIXAS, Sérgio Gabriel (org.). **O município no século XXI** — Cenários e perspectivas. São Paulo: Cepam, 1999, pp. 126-130.

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

NORBERTO BOBBIO

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

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

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

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

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

Sem dúvida, a autonomia municipal constitui um fator importantíssimo para uma maior eficiência na prestação dos serviços públicos e para a democratização das estruturas políticas da sociedade. Enfim, o município permite uma democratização das decisões, na medida em que o cidadão pode intervir com muito mais clareza e facilidade em assuntos da sua própria vizinhança, dos quais tem conhecimento direto, sem a mediação de grandes estruturas políticas.¹²³ Dessa forma, o município desponta como o grande agente de justiça social. É no nível local que podem ser realmente identificadas, com clareza, as principais ações redistributivas.

Na mudança do paradigma da gestão local, o gestor público municipal, além de ser promotor da oferta de serviços públicos com efetividade, passa a assumir também o papel de responsável pelo processo de desenvolvimento local, articulando os atores sociais para a melhoria da qualidade de vida no município. Para tanto, a cidade, através de suas novas atribuições, necessita estabelecer um círculo virtuoso de ações que, até então, não eram desprezadas. Para isso é necessário:

- A mudança institucional e cultural de uma máquina pública burocrática, lenta, focada em controles e ritos processualísticos, para uma administração pública gerencial, ágil, focada no cidadão e orientada para resultados, com flexibilidade para se adaptar às constantes transformações do ambiente, elevando os níveis de qualidade e produtividade.

¹²² Realizada em Copenhague (Dinamarca), em 1995, a Cúpula Mundial para o Desenvolvimento Social estabeleceu metas e estratégias para questões como a erradicação da pobreza absoluta, diretrizes relativas à educação básica, a integração social e recomendações relacionadas à política de emprego e renda. Aprovou o chamado Pacto 20/20, que recomendava a aplicação de 20% dos orçamentos nacionais e dos recursos da cooperação internacional para o desenvolvimento social.

¹²³ BREMAEKER, François de. *Evolução das finanças dos municípios*. in: GIGLIO, Celso (org.). **O município moderno**. Op.cit., p.187.

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

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

2.3. Os CONFLITOS DAS ATRIBUIÇÕES DOS ENTES FEDERADOS

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

¹²⁴ MONTORO, André Franco. *Descentralização e participação: importância do município na democracia*. in: SEIXAS, Sergio Gabriel (org.). **O município no século XXI** — Cenários e perspectivas, op.cit., pp. 299-300.

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

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

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

¹²⁵ **Aristóteles**. Coleção *Os Pensadores*, FLORIDO, Janice (coord.). Nova Cultura. São Paulo 1999. p. 228.

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

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

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

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

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

¹²⁷ Ibid., p. 197.

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

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

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

¹²⁸ Ibid., p. 198.

TABELA 1

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

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

¹²⁹ Ibid.,p.199.

TABELA 2

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

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

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

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

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

TABELA 3

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

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

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

¹³⁰ Ibid., p. 200.

¹³¹ Ibid., p. 200.

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

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

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

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

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

¹³² Ibid., p.201.

¹³³ Ibid., p. 203.

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

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

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

¹³⁴ Ibid., p. 210.

¹³⁵ Ibid., p. 195.

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

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

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

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

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

¹³⁷ ABRUCIO, Fernando Luiz & SOARES, Márcia Miranda. **Redes federativas no Brasil — Cooperação intermunicipal no Grande ABC**, op. cit., pp. 12-13.

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

CAPÍTULO 3

AS REGIÕES METROPOLITANAS NO BRASIL

3. A METRÓPOLE

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

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

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

¹³⁹ CASTELLS, Manuel. **A Questão Urbana**, São Paulo: Paz e Terra 2000, p. 53.

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

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

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

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

¹⁴⁰ BORJA, Jordi. *Urbanização e Centralidade*. ALMEIDA, Marco Antonio Ramos de. (org.) **Os Centros das Metrópoles** - Reflexão e proposta para a cidade democrática do século XXI. São Paulo: Terceiro Nome, 2001, p. 69.

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

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

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

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

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

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

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

¹⁴⁴ REIS, Nestor Goulart. **São Paulo: Vila, Cidade, Metrópole**. Takano Editora Gráfica. São Paulo 2004, p.224.

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

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

3.1 O SURGIMENTO DA METRÓPOLE

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

¹⁴⁵ Ibid, p. 224.

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

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

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

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

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

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

¹⁴⁸ *Ibid.*, p. 24.

¹⁴⁹ FAORO, Raymundo **Os Donos do Poder**, São Paulo: Ed. Globo, vol. 1, 1991, p.129.

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

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

Se não compreendermos as cidades como o centro do capital comercial, com todos os seus desdobramentos, não entenderemos que, no período colonial, houve uma urbanização nada desprezível. É evidente que não podemos comparar o ritmo da urbanização desse período com o da revolução industrial brasileira, a partir dos anos 30. Esse sistema mercantil de apropriação e de comércio especulativo de mercado, ou seja, da produção ou dos bens imobiliários e mobiliários, perdurou até o final dos anos 20.

O subdesenvolvimento do Brasil está estritamente ligado ao processo de exportação de produtos primários induzido pelo capital mercantil, pela acumulação primitiva e pelo modelo agro-exportador. Os anos de 1650, no auge do ciclo da cana de açúcar, e 1750, auge do ouro, foram os dois momentos de apogeu do capital mercantil. Já de 1750 a 1850, a economia nacional teve um retrocesso, apenas retomando o processo de desenvolvimento com a monocultura do café, até 1930. Porém, apesar de proporcionar a modernização e estimular o consumo da elite

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

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

3.2. DO CAMPO PARA A CIDADE

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

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

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

¹⁵¹ Ibid., p.28.

¹⁵² PRADO JUNIOR, Caio. **História econômica do Brasil**. 46ª edição. São Paulo: Editora Brasiliense, 2004, pp. 18-19.

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

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

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

1º) *A intervenção estatal na forma de demanda agregada do café, na crise dos anos 20, quando o Estado compra a produção cafeeira nacional, estoca e queima, salvando a produção mercantil de um colapso e evitando a falência das empresas, o que manteve o trabalhador empregado e assegurou o nível de consumo.*

2º) *A política industrial de substituição dos produtos importados em razão da alta de preços dos bens de mercado externo.*¹⁵⁵

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

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

¹⁵⁴ Ibid., p. 31.

¹⁵⁵ FURTADO, Celso. **Formação econômica do Brasil**. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1989, pp. 110-128.

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

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

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

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

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

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

¹⁵⁷ BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. **Economia brasileira — Uma introdução crítica**. op.cit., p. 53.

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

No início dos anos 50, a América Latina, principalmente o Brasil, se encontra em uma situação extremamente propícia à entrada do capital estrangeiro, através das empresas multinacionais manufatureiras, transformando-se em um fenômeno econômico e político não apenas no Brasil, mas em todo o mundo. Na realidade, as multinacionais são produtos de um novo imperialismo excludente, concentrador da renda, com um modelo de desenvolvimento que procura implantar os padrões de consumo dos estados centrais dos países capitalistas, nas nações periféricas.

Esse modelo de capitalismo implantado nas nações periféricas pelas nações centrais leva o Brasil a agregar novas demandas que a burguesia nacional não era capaz de assumir. O estado passa a exercer a função produtora e reguladora de mercado, tomando para si os riscos econômicos das crises capitalistas. Através de subsídios financeiros ou mesmo da compra direta de produtos, as empresas estatais funcionam como suporte das empresas privadas.¹⁵⁹

O estado, além de produtor regulador do mercado, passa a atuar na área social, atribuindo-se a incumbência da prestação dos serviços assistenciais, como educação, saúde, lazer - um meio de concessão de salário indireto ao trabalhador. O consumo social gerenciado pelo estado rebaixa o custo da reprodução da mão-de-

¹⁵⁸ Ibid., pp. 42-45.

¹⁵⁹ Ibid., p.54.

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

3.3. O SURGIMENTO DA CLASSE MÉDIA

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

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

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

¹⁶⁰ Ibid., p.63.

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

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

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

¹⁶¹ Ibid., p. 86.

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

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

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

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

¹⁶³ BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. **Economia brasileira — Uma introdução crítica**, op.cit.,p. 87.

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

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

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

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

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

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

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

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

¹⁶⁷ Ibid.

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

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

3.4. A CONSTITUIÇÃO DAS REGIÕES METROPOLITANAS

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

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

¹⁶⁸ CAMPOS FILHO, Candido Malta. **Cidades brasileiras: seu controle ou o caos.**, op.cit., p. 30.

*administrativa, façam parte da mesma comunidade socioeconômica.*¹⁶⁹

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

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

Dando início a uma nova organização dos espaços urbanos sob uma lógica não mais meramente local, tentou-se colocar as unidades executivas metropolitanas acima dos municípios que integravam a região. Atendendo ao previsto em legislação, foi criado um quadro institucional para operacionalizar o funcionamento das regiões

¹⁶⁹ Segundo dados extraídos do site <www.emplasa.sp.gov.br/metropoles/cmc.asp>. Acesso em 16/01/2006.

¹⁷⁰ KRELL, Andreas Joachim. **O município no Brasil e na Alemanha**, op.cit., p. 159. As dez regiões metropolitanas criadas a que se refere o autor são: São Paulo, Rio de Janeiro, Belo Horizonte, Salvador, Recife, Porto Alegre, Curitiba, Fortaleza, Belém e Brasília.

¹⁷¹ Ibid., p. 159.

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

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

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

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

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

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

¹⁷² Ibid., p. 162.

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

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

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

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

¹⁷³ Ibid., p. 168.

¹⁷⁴ PEDRETTI, Luiz José. *A Proposta de Reorganização da Região Metropolitana de São Paulo*. CAMPAGNONE, Marcos Camargo (org.). **Dinâmicas Metropolitanas**, op.cit., p. 46.

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

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

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

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

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

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

¹⁷⁶ KRELL, Andreas Joachim. **O município no Brasil e na Alemanha**, op.cit., p. 168.

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

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

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

¹⁷⁷ ALVES, Alaôr Caffé. **Regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões** — Novas dimensões constitucionais da organização do estado brasileiro. Revista de Direito Ambiental. São Paulo: Revista dos Tribunais, nº 21, janeiro/março de 2001, pp. 57-82.

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

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

Resumo da legislação básica federal sobre regiões metropolitanas

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

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

3.5. ATRIBUIÇÕES DAS REGIÕES METROPOLITANAS

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

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

MILTON SANTOS

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

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

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

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

¹⁷⁸ BRESSER-PEREIRA. **Economia brasileira — Uma introdução crítica**, op.cit., pp. 42-45

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

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

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

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

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

¹⁸⁰ Ibid., pp. 287-342

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

A metrópole tornou-se, então, um subproduto do modelo de industrialização adotado no Brasil, com sua conseqüente complexidade no mercado de trabalho ¹⁸¹. Para Florestan Fernandes, esse modelo do sistema fordista periférico é denominado de “modernização do atraso”. ¹⁸²

Milton Santos alerta para o salto populacional que essas mudanças provocaram nessa época. De 1940 a 1980, a população urbana passa de 26,35% para 68,86%. No final desse período, aproximadamente 40 milhões de pessoas, ou seja, 33,6% da população haviam migrado do lugar de origem. Somente entre 1970 e 1980 se incorporam à população urbana mais de 30% de novos habitantes. Em 1960 havia no Brasil duas cidades com mais de um milhão de habitantes: São Paulo e Rio de Janeiro. Em 1970 existiam cinco; em 1990, 12 municípios. ¹⁸³

O processo de intensa urbanização e industrialização que marcou o período de 1930 a 1980, com fortes intervenções estatais na vida econômica e política, foi estancado a partir da década de 80, época absorvida pelo fim do desenvolvimento e pela mudança do perfil das metrópoles, com o agravamento das desigualdades sociais provocadas em decorrência do surgimento de um novo arranjo internacional.

Juntamente com outras nações pobres, o Brasil passa a exportar capital para os países ricos, em função das altas taxas de juros internacionais incidentes na

¹⁸¹ MARICATO, Ermínia. **Metrópole na periferia do capitalismo**. São Paulo: Hucitec, 1996, p. 41.

¹⁸² FERNANDES, Florestan. **Capitalismo dependente e classes sociais na América Latina**. Rio de Janeiro: Zahar, 1975.

¹⁸³ SANTOS, Milton. **A urbanização brasileira**. São Paulo: Hucitec, 1993, p.74.

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

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

1) A produtividade e o crescimento nascem da criação de saber, estendida a todas as áreas da atividade econômica pelo tratamento da informação;

2) A atividade econômica se desloca da produção de bens para a produção de serviços. A morte do emprego agrícola é seguida do declínio irreversível dos empregos industriais, em favor dos serviços que acabarão assegurando a maior parte dos empregos;

*3) A nova economia aumenta a importância das profissões de forte conteúdo de informação e de saber. As profissões de gestão, liberais e tecnológicas se multiplicam mais rapidamente que as outras, constituindo o núcleo da nova estrutura social.*¹⁸⁵

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

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

¹⁸⁵ Ibid., p. 225.

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

entre os anos de 1970 a 1920, todas essas nações apresentam um aumento dos empregos na área de prestação de serviços, em detrimento dos empregos industriais¹⁸⁷. Nem mesmo nos países desenvolvidos, a transição para a economia de serviços se deu de forma conjunta e uniforme. Se isso ocorreu em países como os Estados Unidos, Inglaterra e Canadá, onde a oferta de emprego no setor de serviços foi mais acentuada nos últimos 25 anos, o mesmo não se deu em nações como o Japão, a Alemanha, A França e a Itália. Nestes, houve uma estabilidade da participação do emprego industrial na estrutura ocupacional.

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

3.6. OS NOVOS TEMPOS E A RECONFIGURAÇÃO DAS METRÓPOLES

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

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

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

¹⁸⁹ CASTELLS, Manuel. **A sociedade em rede**, op.cit., p.36.

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

As relações de distância não são mais medidas fisicamente, o fator preponderante é o tempo. Esses fatores vêm sendo reforçados no processo de globalização econômico que mundializa não apenas o sistema produtivo, mas homogeneiza a sociedade. Em outras palavras, a questão espacial e a localização não são mais fundamentais. O que importa é o acesso à tecnologia com mão-de-obra intelectual, e o novo conceito de distância é medido pela rapidez e não mais pelo fator físico. Essa nova fase do capitalismo tem a hegemonia do capital financeiro, desterritorializado sobre o capital produtivo, como demonstra Octávio Ianni¹⁹¹.

Apesar de fortalecer o aspecto regional e local, a globalização enfraquece o poder do estado nacional e dos instrumentos de políticas macroeconômicas. Segundo Ermínia Maricato, os moldes tradicionais da estrutura produtora estão sendo demolidos. Nesse processo, instalam-se modelos contraditórios de inclusão e exclusão. A maioria dos menos favorecidos é incluída no sistema, na medida em que participam e se adequam ao novo contexto urbano; ao mesmo tempo em que, contraditoriamente, se exclui a maior parte da população, na medida em que esta é despojada do processo produtivo¹⁹².

Logicamente que, mesmo com outra roupagem, esse processo há muito tempo está relacionado com a formação da cidade industrial periférica do período fordista, caracterizada por décadas de surto migratório. Desde então, há uma

¹⁹⁰ MEYER, Maria Regina Proserpi. *As dinâmicas metropolitanas*. in: CAMPANGONE, Marcos Camargo. (org.). **Dinâmicas metropolitanas**, op.cit., p. 46.

¹⁹¹ IANNI, Octávio. **A sociedade global**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2005, pp. 89-106.

¹⁹² MARICATO, Ermínia. **Metrópole na Periferia do Capitalismo**., op.cit., pp. 39-41.

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

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

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

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

¹⁹³ SOUZA, Cilina. *Regiões metropolitanas: trajetória e influência das escolhas institucionais*. in: RIBEIRO, Luiz César de Queiroz (org.). **Metrópole** — Entre a coesão e a fragmentação, a cooperação e o conflito. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2004, pp. 9,10.

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

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

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

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

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

¹⁹⁵ SOUZA, Cilina. *Regiões metropolitanas: trajetória e influência das escolhas institucionais*. in: RIBEIRO, Luiz César de Queiroz (org.). **Metrópole**, op.cit., p.11.

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

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

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

¹⁹⁷ *Ibid.*, p.40.

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

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

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

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

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

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

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

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

1) *Uma clara e contínua distribuição de recursos financeiros.*

2) *A formação de competências burocráticas naqueles que executam as políticas.*

¹⁹⁸ PACHECO, Regina Sílvia. *Gestão metropolitana no Brasil: arranjos institucionais em debate*. in: VALADARES, L. & COELHO, M.P. (orgs.). **Governabilidade e pobreza no Brasil**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1995, p.91.

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

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

Segundo Sergio Azevedo:

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

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

²⁰⁰ *Ibid.*, p. 96.

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

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

Na Constituição Federal de 1988, os municípios garantiram o direito e a liberdade de se unirem de forma horizontal a outros municípios, mesmo permanecendo interligados a seus estados e à federação. Foi significativo o alargamento das opções políticas e administrativas para os governos locais. No entanto, prefeitos e vereadores devem ampliar seus horizontes geográficos e políticos, ultrapassando os limites dos tradicionais níveis provincianos, em especial nas áreas metropolitanas. Além da percepção das tendências globais, também se faz necessário uma profunda identificação com os interesses e aspirações da comunidade para garantir maior eficiência na administração urbana, com uma gestão pública mais justa e honesta²⁰².

²⁰¹ AZEVEDO, Sergio de & GUIA, Virginia Rennó dos Mares. *Reforma do estado e federalismo — Os desafios da governança metropolitana*. in: RIBEIRO, Luiz César de Queiroz (org.). **O futuro da metrópole**: desigualdades e governabilidade. Fundação Perseu Abramo, Rio de Janeiro, 2000, p. 530.

²⁰² ACSELRAD, Henri. **A duração das cidades**. Rio de Janeiro: DP&A, 2001, p.17.

CAPÍTULO 4

A REGIÃO METROPOLITANA DE SÃO PAULO

4. A FORMAÇÃO DA GRANDE SÃO PAULO

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

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

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

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

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

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

²⁰⁴ Ibid., p. 5.

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

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

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

²⁰⁵ CAMPOS NETO, Candido Malta. **Os Rumos da Cidade**: urbanismo e modernização em São Paulo. São Paulo: Senac, 2002, p. 7.

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

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

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

4.1. INDUSTRIALIZAÇÃO E URBANIZAÇÃO

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

²⁰⁶ MORSE, Richard M. **Formação Histórica de São Paulo**, São Paulo: ed. Difusões Europeias do Livro, 1970.p. 302.

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

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

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

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

²⁰⁸ FURTADO, Celso. **Pequena Introdução ao Desenvolvimento: Enfoque Interdisciplinar**, São Paulo: Nacional, 1980. p. 79

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

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

A industrialização e a urbanização nos países capitalistas desenvolvidos se deu de forma tão heterogênea e desequilibrada quanto a que está ocorrendo ou que ocorreu nos países ditos subdesenvolvidos ou em desenvolvimento. Enquanto nos países desenvolvidos, como afirma Paul Singer, a mudança ocorre na medida em que determinadas inovações tecnológicas amadurecem, nos países não-desenvolvidos processos inteiros da produção são implantados de uma só vez, submetendo a estrutura econômica a choques muito mais profundos.²¹¹

Ao contrário dos países desenvolvidos, cuja população está integrada à economia de mercado, as nações em desenvolvimento têm sua produção voltada ao mercado externo. Grande parte da população produz apenas para o sustento imediato. Foi assim que, nas décadas de 60 e 70 do século passado, desenvolveu-se num nível macro-social o conceito de dependência.

Fernando Henrique Cardoso atribui o subdesenvolvimento às relações de intercâmbio de importação e exportação de produtos, serviços e capitais entre os países periféricos capitalistas e as nações em desenvolvimento, centrais a esse sistema.

O resultado é a macrocefalia na rede de cidades, isto é, uma rede que apresenta algumas poucas e gigantescas metrópoles, como São Paulo, um grande número de pequenas cidades e poucas cidades

²⁰⁹ CAMPOS FILHO, Cândido Malta. **Cidades Brasileiras: seu controle ou o caos**. São Paulo: Nobel, 1989, pp. 29-35.

²¹⁰ CAMPOS NETO, Candido Malta. **Os Rumos da Cidade**, op.cit., p. 26.

²¹¹ SINGER, Paul. **Desenvolvimento Econômico e Evolução Urbana**. São Paulo: Nacional, 1968, pp.41,42.

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

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

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

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

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

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

²¹⁴ MEYER, Regina Maria Prospero & GROSTEIN, Marta Dora, **São Paulo Metrópole**, São Paulo: Edusp. 2004. p. 48.

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

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

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

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

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

²¹⁶ MORSE, Richard M. **Formação Histórica de São Paulo**, op.cit., p. 15.

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

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

4.2. DIVISÃO TERRITORIAL

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

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

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

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

²¹⁸ Folha de São Paulo, Jornal. Caderno especial: **Ano 2000 - Qual será o futuro das Cidades**. 2 de maio de 1999. Reportagem local, p. 3.

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

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

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

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

²²⁰ Ibid., p. 4.

¹⁴ Disponível em <www.emplasa.sp.gov.br> Acesso em 11/01/2006.

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

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

²²² .

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

²²² MEYER, Regina Maria Prosperi & GROSTEIN, Marta Dora, **São Paulo Metrópole**, op.cit., p. 48.

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

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

À revelia de um planejamento urbano baseado em teorias tradicionais de regulação, a periferia se ampliou. No entanto, em consequência da falta de planejamento, essa expansão se deu por meio de investimentos públicos realizados sob os critérios do clientelismo, como é de praxe na atuação do poder político. Esse modelo de expansão periférica está diretamente vinculado ao sistema de transporte público e, como consequência da acessibilidade viária, aos assentamentos residenciais da população de baixa renda. Nesse processo, certamente houve, no mínimo, omissão e conivência do poder público, a despeito do dinamismo do setor

²²³ Ibid., p.74.

²²⁴ Ibid., p. 48.

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

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

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

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

²²⁶ CAMPOS FILHO, Cândido Malta. **Cidades Brasileiras: seu controle ou o caos**, op.cit., pp. 55-107.

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

4.3. ECONOMIA E DESENVOLVIMENTO

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

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

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

²²⁷ MARICATO, Ermínia. **Metrópole na Periferia do Capitalismo**, op.cit., p. 91.

²²⁸ Disponível em <www.emplasa.sp.gov.br> Acesso em 11/01/2006

²²⁹ ROLNIK, Raquel. **São Paulo**, publifolha, op.cit.,p. 61.

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

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

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

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

²³⁰ Ibid., p. 62.

²³¹ Ibid., p. 63.

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

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

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

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

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

²³³ ROLNIK, Raquel. **São Paulo**, publifolha, op.cit., p. 65.

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

Conforme pondera Raquel Rolnik, se:

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

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

²³⁴ Ibid., pp. 60-61.

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

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

4.4. INTERAÇÃO METROPOLITANA

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

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

Regina Meyer faz a seguinte análise sobre essa redução:

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

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

²³⁶ *Ibid.*, p. 4.

²³⁷ ROLNIK, Raquel. **São Paulo**, publifolha, op.cit., p. 59.

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

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

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

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

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

²³⁹ Ibid., p.118.

²⁴⁰ Ibid., p.191.

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

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

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

²⁴¹ Ibid., p. 138.

²⁴² Ibid., p. 140.

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

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

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

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

²⁴³ Ibid., p. 141.

²⁴⁴ Ibid., p. 142.

²⁴⁵ Ibid., p. 142.

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

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

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

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

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

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

²⁴⁸ *Ibid.*, p. 142.

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

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

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

²⁴⁹ Ibid., p. 143.

²⁵⁰ Ibid., p. 144.