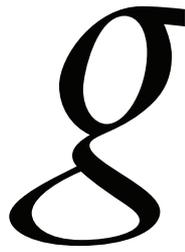


Marcelo Sacenco  
Asquino

Orientadora:  
Profa. Dra. Marta Dora  
Grostein



GOVERNANÇA METROPOLITANA E  
INFRA-ESTRUTURA EM SÃO PAULO:  
O DESAFIO DE CONCILIAR  
INTERESSES REGIONAIS E IMPACTO  
LOCAL

OI8

pós-

## RESUMO

A formação da metrópole paulista está relacionada ao processo histórico de implantação de suas infra-estruturas regionais a partir do final do século 20, com suas motivações de ordem econômica e seus reflexos territoriais. A partir de então, o papel preponderante de São Paulo na rede de cidades foi fundamental para seu desenvolvimento econômico e sua consolidação como principal cidade do país. Este artigo analisa a importância do entendimento da escala regional relacionada aos planos e projetos para São Paulo, desde o Plano de Avenidas, nos anos 30, ao Rodoanel, nos anos 90, e o percurso de seu planejamento e gestão a partir da experiência do sistema metropolitano, nos anos 70, e seu contraponto, a partir dos anos 90, com os processos de licenciamento ambiental desses grandes projetos.

Na atualidade, a discussão de planos e projetos é bastante complexa em São Paulo, pois deve considerar, além do impacto local do empreendimento, os interesses regionais relacionados a essas iniciativas. Para demonstrar essa posição, avaliamos o resultado do licenciamento ambiental do projeto de Ampliação da Calha do Rio Tietê e do Rodoanel Trecho Sul, para a efetiva condução dos processos de estruturação e desenvolvimento da metrópole, em suas diversas escalas. A partir da percepção dos resultados da experiência de planejamento e gestão metropolitana, nos anos 70, da atualização da discussão de metrópole inserida no contexto da globalização econômica, nos anos 90, e das experiências atuais dos sistemas metropolitanos vigentes em São Paulo parece-nos necessário restabelecer um sistema de planejamento metropolitano efetivo em novas bases, com legitimidade, compromisso e governança.

## PALAVRAS-CHAVE

São Paulo, metrópole, infra-estrutura, gestão, planejamento, licenciamento ambiental.

GOBERNANZA METROPOLITANA E  
INFRAESTRUCTURA EN SÃO PAULO:  
EL RETO DE CONCILIAR LOS  
INTERESES REGIONALES Y EL  
IMPACTO LOCAL

RESUMEN

La formación de la metrópoli paulista está relacionada con el proceso histórico de implantación de sus infraestructuras regionales a partir del final del siglo 19, con sus motivaciones económicas y reflejos territoriales. Desde entonces, el papel predominante de São Paulo en la red de ciudades ha sido fundamental para su desarrollo económico y su consolidación como principal ciudad del país. Este trabajo analiza la importancia de la comprensión de la escala regional relacionada a los planes y proyectos para São Paulo, desde el Plan de Avenidas, en los años 1930, hasta el Anillo Vial, en los años 1990, y el recorrido de su planificación y gestión a partir de la experiencia del sistema metropolitano, en los años 1970, y su contrapunto, a partir de los años 1990, con el proceso de concesión de licencias ambientales de estos grandes proyectos.

En la actualidad, la discusión de planes y proyectos en São Paulo es muy compleja, porque debe tener en cuenta, además del impacto local de los proyectos, a los intereses regionales relacionados a tales iniciativas. Para demostrar esa posición, hemos evaluado el resultado de la licencia ambiental al proyecto de Ampliación del Cauce del Río Tietê, y del tramo sur del Anillo Vial, para la efectiva conducción de los procesos de estructuración y desarrollo de la metrópoli en sus distintas escalas. A partir de la percepción de los resultados de la experiencia de planificación y gestión metropolitana, en los años 1970, de la actualización de la discusión de metrópoli bajo el contexto de globalización económica, en los años 1990, y de las experiencias actuales de sistemas metropolitanos en São Paulo, consideramos necesario restablecer un sistema efectivo de planificación metropolitana, sobre nuevas bases, con legitimidad, compromiso y gobernanza.

PALABRAS CLAVE

São Paulo, metrópoli, infraestructura, gestión, planificación, licencia ambiental.

METROPOLITAN GOVERNANCE AND  
INFRASTRUCTURE IN SÃO PAULO:  
THE CHALLENGE OF MEDIATING  
REGIONAL INTERESTS AND LOCAL  
IMPACT

ABSTRACT

The formation of the São Paulo metropolis is related to the historical process of building regional infrastructure as of the late 19<sup>th</sup> century, in connection with economic motivation and territorial influences. Since that time, São Paulo has played a key role in the network of cities that has been fundamental to its economic development and to its recognition as the most important city in Brazil. This article examines the importance of understanding the regional scale in relation to São Paulo's plans and projects, from *Plano de Avenidas* (Avenue Plan) in the 1930s to the *Rodoanel* (ring road) in the 1990s; the experience of planning and management of the metropolitan system in the 1970s and, in contrast, the environmental licensing process of these large projects after the 1990s. Discussing São Paulo's plans and projects is a complex task, because a project's local impact as well as regional interests must be considered. From different perspectives, the author reviewed the results of environmental licensing of *Ampliação da Calha do Rio Tietê* (deepening the bed of the Tietê river) and *Rodoanel Trecho Sul* (south section of the ring road) projects, and their actual role in the future arrangement and development of the São Paulo metropolis. Based on (a) the results of the metropolitan planning experience in the 1970s, (b) the updating of the metropolitan discussion in the 1990s from an economic globalization perspective, and (c) the current experience of metropolitan systems in the state of São Paulo, it seems necessary to re-establish an effective metropolitan planning and management system in order to guarantee its legitimacy, commitment and governance.

KEY WORDS

São Paulo, metropolis, infrastructure, management, planning, environmental licensing.

A complexidade da gestão metropolitana em São Paulo, na atualidade, reside na capacidade de compreensão de suas diversas escalas regionais e na articulação de seus diversos atores. Isso é importante porque os desafios históricos de estruturação da metrópole continuam acentuados tanto para o desenvolvimento econômico, no qual as infra-estruturas regionais são instrumentos essenciais, quanto para o atendimento das demandas sociais locais. Mesmo reconhecendo-se a existência de algumas experiências bem-sucedidas de tratamento a questões regionais em âmbito específico, na forma de consórcios intermunicipais ou de comitês de bacias hidrográficas, procuramos tratar, neste artigo, dos desafios estabelecidos a partir de uma escala regional mais ampliada, em que se sobressaem os aspectos econômicos e as relações funcionais estabelecidas entre os diversos pólos de atividades contidos no espaço econômico ampliado da metrópole de São Paulo, e tem, como seu arcabouço institucional correspondente, os sistemas metropolitanos.

Assim, este artigo identifica a construção histórica da metrópole de São Paulo e de suas relações funcionais com sua área de influência, a partir do papel dos planos e projetos de infra-estrutura na estruturação desse espaço econômico. Pretendemos demonstrar a importância do entendimento da escala regional relacionada à metrópole e o percurso de seu planejamento e gestão a partir da experiência do sistema metropolitano, nos anos 70, e de seu contraponto, a partir dos anos 90, com os processos de licenciamento ambiental de planos e projetos. Ao final, apresentamos um breve balanço analítico dessas experiências na atualidade, apontando caminhos para uma possível evolução e atualização da gestão e do planejamento metropolitanos.

## A REDE DE CIDADES E O DESENVOLVIMENTO DE SÃO PAULO

A escala regional está presente em São Paulo desde os primórdios da ocupação de seu sítio enquanto local privilegiado para a articulação de caminhos. Expressa em Prado Junior (1972) e Ab'Saber (2004), sua condição natural lhe conferiu vantagens locais competitivas que facilitaram a construção de suas redes regionais e contribuíram para sua vigorosa transformação econômica, a partir do final do século 19. As redes ferroviária e rodoviária paulistas seguiram um percurso comum, organizadas radialmente a partir da cidade, e desse ponto interligando-se ao porto de Santos. Os planos e projetos de circulação e transporte para São Paulo trataram, historicamente, de articular-se a essa rede regional, desde o Plano de Avenidas, nos anos 30, ao Rodoanel, no final dos anos 90, passando pelo Plano de Melhoramentos nos anos 50, pelo Plano de Vias Expressas nos anos 70 e por diversos projetos de anéis rodoviários metropolitanos desenvolvidos dos anos 50 aos anos 90.

A relação entre a construção das redes regionais e o desenvolvimento econômico de São Paulo permeou a história da metrópole durante o século 20. Primeiramente, com a instalação das ferrovias como principal suporte logístico de uma economia agrário-exportadora baseada no café, São Paulo se consolidou como pólo de articulação da economia paulista para o mercado externo. Posteriormente, conforme Singer (2002), a expansão econômica paulista foi favorecida pela integração do território e dos mercados nacionais a partir dos anos 30, uma vez que a indústria paulista, que atendia inicialmente aos mercados do interior, pelas ferrovias, expandiu sua influência para o restante do país, por meio das rodovias.

O progresso da cidade, nas décadas seguintes, esteve diretamente relacionado ao tamanho de seu mercado, materializado pela abrangência regional e pelas cidades situadas em sua área de influência<sup>1</sup>. Cano (2007) afirma que foi a industrialização em seu sentido amplo, com seus desdobramentos no setor terciário funcional e moderno, responsável pela criação das bases para o desenvolvimento de um mercado de trabalho urbano ampliado. Meyer (1991) demonstra que esse progresso esteve muito além das bases materiais da produção e do comércio de uma aglomeração produtiva, mas que, nos anos 50, também se consolidou nos campos da cultura, do conhecimento e da tecnologia, atributos de uma autêntica metrópole, com uma sociedade plural.

A partir de 1956, a política nacional de desenvolvimento promoveu a concentração de investimentos no território com a intenção de obter-se maior crescimento econômico em menor espaço de tempo. E, nessa lógica, concentrou os principais investimentos do período no eixo Rio-São Paulo<sup>2</sup>, privilegiando as regiões que possuíam base industrial mais consolidada e melhor rede de infraestrutura para suportar a rápida expansão das atividades. Prioritariamente, os maciços investimentos em infraestrutura nos anos 60 e 70 foram dirigidos para atender à expansão industrial, segundo Silva (2000), em detrimento da universalização do atendimento social.

Esses investimentos favoreceram a consolidação de São Paulo como principal metrópole industrial de base diversificada do país, atingindo grande participação no total da produção nacional nos anos 70<sup>3</sup>. Mas a concentração das atividades no território até o esgotamento do processo de aumentos contínuos de produtividade que, segundo Szmrecsanyi (1993), ocorrem como fenômenos correntes de mercado, levaram ao acúmulo de problemas de ordem social, urbana e ambiental na metrópole, com a perda de competitividade da indústria. E esse quadro conduziu à promoção de políticas federal e estadual de incentivo à desconcentração industrial em São Paulo.

A política de desconcentração industrial, que poderia levar a uma perda da importância relativa da metrópole no contexto do desenvolvimento econômico nacional, acabou representando uma etapa de sua reorganização e reafirmação econômica, novamente com destaque para o papel de articulação regional desempenhado historicamente por São Paulo. Para Pacheco (1998), esse fenômeno de “desconcentração concentrada”<sup>4</sup>, da interiorização do desenvolvimento em São Paulo, nada mais foi do que o espraiamento das atividades da metrópole para seu entorno regional. Nesse sentido, tratava-se da mesma região econômica, que era, então, fisicamente maior que o entorno da capital, conformando-se um chamado campo aglomerativo que correspondia ao

espaço regional identificado atualmente como a macrometrópole<sup>5</sup>. Para Negri (1996), esses novos pólos ofereciam menores restrições legais e ambientais à localização industrial que a metrópole de São Paulo.

Essa desconcentração da atividade industrial em São Paulo foi acompanhada, a partir dos anos 80, pelo processo de globalização da economia mundial. Para Castells (1995), a desregulamentação e abertura de mercados e o avanço da informática e das telecomunicações que promoveram a reestruturação produtiva produziram plantas industriais cada vez mais automatizadas e menos intensivas em mão-de-obra. As novas plantas passaram, então, a situar-se a quilômetros de distância de seus centros de decisão, interligadas por eficientes sistemas de comunicação e de logística. O conjunto dessas transformações tornou o processo produtivo mais flexível e adaptável às condições de mercado, mas também bastante dependente da capacidade operacional desses sistemas de infra-estrutura regional.

A partir dos anos 90, com a inserção do Brasil nesse contexto, o fluxo de comércio internacional intensificou-se significativamente e fez crescer as demandas por circulação e transporte em São Paulo. A metrópole, além das transformações em seu arranjo produtivo, de sua consolidação como centro decisório e de negócios do Brasil, também sofreu as conseqüências da intensificação da atividade logística decorrente do incremento dessas correntes de comércio internacional.

São Paulo é, atualmente, a principal cidade da rede urbana brasileira, detém especialidades nos setores de comércio e de serviços que contribuem para sua atratividade e para o grande número de viagens em sua rede de influência, com abrangência macrorregional e nacional<sup>6</sup>. É o centro de uma macrorregião que reúne os principais pólos de atividade econômica e desenvolvimento do país, interligados por uma rede de rodovias, ferrovias e outras infra-estruturas (SÃO PAULO – estado; FUNDAÇÃO SEADE, 2006). A estrutura das redes de transporte existentes obriga as principais cargas do país passarem dentro da área urbana da capital, assim como todos os fluxos com origem e destino no porto de Santos.

Com essas características, em São Paulo, a escala macrorregional transcende o processo de urbanização e coloca-se para além dele, para Lencioni (2003), na metropolização do espaço, imprimindo, ao território, características então exclusivas da região metropolitana. Para Meyer, Grostein e Biderman (2004), a escala metropolitana não pode mais ser vista apenas como superfície contínua, e relaciona a organização funcional e formal dessa metrópole contemporânea aos sistemas de infra-estrutura metropolitanos e aos pólos metropolitanos interligados nessa estrutura. O valor estratégico de seus planos e projetos está subordinado à sua capacidade de promover transformações nas mais diversas escalas regionais, em oposição aos fenômenos de fragmentação e dispersão do território.

Se, para a industrialização, o entendimento da dimensão metropolitana foi de extrema importância para a estruturação dessa metrópole, na pós-industrialização a compreensão de sua escala macrorregional torna-se essencial para a efetividade de seus planos e projetos. Os planos e projetos de infra-estrutura regional e seus impactos no espaço intra-urbano não devem se furtar a esse entendimento. Mas essa compreensão requer uma capacidade de avaliação com alto grau de complexidade.

## A GOVERNANÇA METROPOLITANA COMO CONTROLE E ORIENTAÇÃO

A criação da região metropolitana da Grande São Paulo e de sua governança, em 1974<sup>7</sup>, institucionalizou um arranjo funcional de municípios limítrofes que se encontravam em maior ou menor estágio de conurbação. Correspondeu ao agrupamento social reunido, direta ou indiretamente, em torno do processo econômico de formação e desenvolvimento do principal pólo industrial do país. Esses municípios guardavam diferenças entre si, especialmente entre aqueles que possuíam parques industriais significativos, organizados junto dos grandes sistemas de transporte ferroviário e rodoviário que cruzavam a região, e aquele os quais, desprovidos dessas plantas, cumpriam função de municípios-dormitório ou formavam os cinturões verdes e as cabeceiras dos mananciais da região.

Nesse contexto metropolitano, para Silva (2000), a assimetria de distribuição dos grandes sistemas de infra-estrutura e a concentração de suas capacidades em determinadas localizações contribuíam para o desenvolvimento urbano desigual e acentuavam a necessidade de sua redistribuição para a governabilidade da região. Apesar da criação de uma estrutura de comando metropolitano, havia pouca margem de decisão sobre os sistemas de infra-estrutura regional, conduzidos de maneira centralizada por grandes entidades setoriais federais, organizadas no final dos anos 60, como modelo para empreender eficiência em suas operações. Com estruturas fortes e bem organizadas, essas entidades, com ação direta no território metropolitano e no provimento de serviços disputados socialmente, chegavam a ser mais influentes que muitas prefeituras e entidades estaduais correspondentes.

McDowell (2008) comenta, em sua historiografia, sobre as origens da empresa concessionária Light no Brasil, que a ausência de uma regulamentação pública e de um interesse econômico da sociedade local pela exploração dos serviços de infra-estrutura relacionados à geração de energia, comunicações e transportes urbanos, no início do século 20 no Brasil, principalmente em comparação com o nível de desenvolvimento dessas atividades na América do Norte, na época, contribuiu para que a empresa consolidasse um auspicioso projeto monopolista. O maior ou menor êxito desse projeto em São Paulo, por sua vez, contou ora com a complacência ora com a indisposição das autoridades políticas locais, que permitiram à empresa promover significativas transformações no espaço urbano, como nas retificações do rio Pinheiros para a produção de energia, no contexto do Projeto da Serra, ou abandonar projetos de potencial transformador da estrutura urbana, como no plano de conversão de seus bondes em um sistema de transporte metropolitano sob trilhos, nos anos 30.

No âmbito dessa governança metropolitana nos anos 70, foram definidas políticas de regulação do uso do solo metropolitano, resultando nas Leis de Proteção aos Mananciais e do Zoneamento Industrial Metropolitano e formuladas diretrizes para planos e projetos relacionados à circulação, transporte viário, rodoviário, ferroviário, metroviário, saneamento e macrodrenagem. Entretanto, o resultado dessas iniciativas foi incapaz de alterar a dinâmica de expansão urbana, de formação de uma cidade dual caracterizada pela presença ou ausência de infra-estruturas de saneamento, de circulação e transporte, característica das periferias<sup>8</sup>.

Esse padrão foi reproduzido com intensidade nas Áreas de Proteção aos Mananciais ao sul da metrópole, nas bacias Billings e Guarapiranga<sup>9</sup>. E, como a acessibilidade e o transporte continuaram sendo decisivos na relação entre local de moradia e local de trabalho, a oferta dessas infra-estruturas na região não se deu por sistemas estruturantes, principalmente sob trilhos, nos quais sua capacidade poderia ser controlada, mas pela expansão indiscriminada do sistema viário capilar e pelas linhas de ônibus que passaram a utilizar-se dessa acessibilidade para atingir os mais distantes assentamentos urbanos.

Em 1981, cresciam as preocupações com as deficiências e as dificuldades relacionadas à gestão metropolitana, como a ausência de participação paritária do conjunto dos municípios metropolitanos nas estruturas de decisão e a ausência de um orçamento, de fato, metropolitano. Principalmente, reconhecia-se a dificuldade de orientar-se a efetiva implantação de projetos metropolitanos que acabavam sendo estabelecidos por diversos órgãos setoriais com atuação na metrópole, sem a necessária integração de suas propostas (SÃO PAULO; CONSULTI, 1981).

## A PAUTA AMBIENTAL

A pauta ambiental se tornou mais acentuada nas discussões regionais, a partir dos anos 80, com o desenvolvimento e a estruturação da Política Nacional de Meio Ambiente e seu reatamento nos estados<sup>10</sup>. Em São Paulo, o governo do estado criou o Conselho Estadual de Meio Ambiente (Consema) em 1983, junto do gabinete do governador, anteriormente à própria criação da Secretaria Estadual de Meio Ambiente. No plano federal, em 1986, o Conselho Nacional de Meio Ambiente (Conama) aprovou a Resolução n. 1, instituindo a figura dos estudos ambientais e do licenciamento obrigatório de empreendimentos com potencial impacto ao meio ambiente<sup>11</sup>. Em 1988, a nova Constituição Federal reservou um capítulo específico para o meio ambiente e conferiu peso ao licenciamento ambiental como instrumento de sua gestão e o caráter público desse processo<sup>12</sup>. No ano seguinte, a nova Constituição Paulista referendou essa posição, enfatizando a participação social<sup>13</sup>.

O sistema metropolitano ficou, então, formalmente desatualizado em relação aos preceitos da nova Constituição Brasileira<sup>14</sup>. A própria territorialidade presente nos planos de desenvolvimento sofreu transformações no percurso dos anos 70 aos anos 90, no Brasil. No plano federal, a experiência dos Planos Nacionais de Desenvolvimento foi relegada a segundo plano a partir dos anos 80, diante da crise econômica e fiscal do Estado brasileiro. Com a superação da crise a partir dos anos 90, a retomada dos planos de desenvolvimento deu-se sob nova institucionalidade definida pela Constituição e foi influenciada pela abertura democrática e pela valorização das dimensões local e ambiental na sociedade brasileira. A territorialidade dos planos foi atribuída à esfera do poder local, no âmbito da política urbana, enquanto o planejamento de longo prazo estruturou-se segundo o conceito de Planos Plurianuais de Investimento, relacionando a gestão fiscal ao gerenciamento de programas e ações de governo. Nesse modelo, a discussão de desenvolvimento vem sendo praticada de maneira desterritorializada, principalmente por meio de políticas macroeconômicas ou discussões setoriais, abstendo-se de projetar visões estratégicas sobre o desenvolvimento do território.

Como consequência, planos e projetos que extrapolam os limites político-administrativos dos municípios e poderiam conduzir a uma visão articulada e regional, passaram a restringir-se ao âmbito das iniciativas setoriais, com seus projetos de infra-estrutura submetidos ao processo de licenciamento ambiental. O planejamento na escala regional, por sua vez, passou a limitar-se a zoneamentos ambientais ou à avaliação de impactos causados por grandes empreendimentos, especialmente os de infra-estrutura. O licenciamento ambiental e a atribuição da autorização de empreendimentos conferida ao Consema definiram, então, o principal lugar de discussão de planos e de projetos de infra-estrutura regional na metrópole paulista.

## A ORIENTAÇÃO DE PROJETOS METROPOLITANOS NO LICENCIAMENTO AMBIENTAL

Passaram por licenciamento ambiental, de 1987 a 2006, cerca de 240 projetos situados na metrópole de São Paulo. Como boa parte dos projetos licenciados foi de iniciativa governamental, a definição de medidas compensatórias acabou se aproximando de um viés de atendimento integrado, versando sobre habitação e saneamento em projetos de transporte, sobre educação e emprego em projetos habitacionais, ou sobre lazer e cultura em projetos de saneamento. Diversas dessas medidas compensatórias tornaram-se de difícil implementação quando extrapolaram o campo funcional da entidade setorial que apresentou o projeto para licenciamento, ou quando disseram respeito a proposições integradoras, de compromisso e efetividade ampla.

Em 1997, na avaliação do Projeto de Ampliação da Calha do Rio Tietê, o Consema estabeleceu, como exigências, que se vinculasse o cronograma de suas obras, a cargo do DAEE, com o cronograma do projeto de despoluição do rio Tietê, a cargo da Sabesp (SÃO PAULO – Estado; SABESP; CETESB; DAEE, 1992). Além disso, a secretaria setorial deveria fazer gestões junto dos municípios da bacia para controlar o processo de impermeabilização do solo e submetê-los aos parâmetros de impermeabilização que seriam definidos no Plano Diretor de Macrodrenagem da Bacia. E, no caso da utilização da lagoa de Carapicuíba como bota-fora, o empreendedor deveria articular os diversos agentes públicos e privados que exploravam a área para conter o processo de degradação ambiental. Posteriormente, o Consema transferiu esse papel de articulação e de definição da configuração final da Lagoa para outro colegiado, o Colegiado Gestor da APA Várzea do Rio Tietê, com foco na implantação de parque público.

Em 2006, durante o processo de autorização ambiental para a implantação do Rodoanel Trecho Sul, movimentos populares e entidades ambientalistas defenderam que se deveria investir pesadamente na expansão da rede de metrô como alternativa à canalização de recursos para implantar a rodovia metropolitana. Essa discussão de política pública de transporte de massa como alternativa para um projeto de transporte de cargas regional revelava um conveniente distanciamento da compreensão das escalas regionais e dos objetivos setoriais envolvidos na iniciativa do projeto.

O resultado dos processos de licenciamento ambiental dos projetos de Ampliação da Calha do Rio Tietê e do Rodoanel demonstram que a ausência de clareza sobre as escalas e os impactos regionais envolvidos, e o foco no atendimento de demandas locais, pode negligenciar a oportunidade de promover-se ações concretas de reforma urbana, com a estruturação de novos pólos metropolitanos relacionados aos serviços de logística e transporte de cargas, ou mesmo de induzir-se a implantação de equipamentos públicos com essencial influência na dinâmica do uso e ocupação do solo em áreas estratégicas na metrópole. O entorno da lagoa de Carapicuíba, para além de um parque público, é local privilegiado para a articulação dos sistemas de transporte metropolitano nos distritos industriais e de serviços de Osasco e Barueri. Por outro lado, as faixas no entorno do Rodoanel Trecho Sul são locais privilegiados para a implantação de parques lineares metropolitanos, mas poderiam também contar com outros usos estratégicos para a indução de uma ocupação urbana menos agressiva aos mananciais.

## A METRÓPOLE CONTEMPORÂNEA E A AMPLIAÇÃO DE SUAS ESCALAS

A atualização da metrópole a partir dos anos 90 está revestida de notória complexidade, como resultado do papel que desempenham em uma economia globalizada, diferentemente de sua discussão como centro da industrialização do século 20. Na América do Norte, diversos autores<sup>15</sup> abordam comparativamente a corrente do Novo Regionalismo, presente a partir dos anos 90, em relação à corrente da Reforma Metropolitana, presente nos anos 50. O Novo Regionalismo, rediscutindo o papel das regiões diante da globalização e da sociedade pós-industrial, adotou a abordagem de ações para a competitividade regional em detrimento de uma visão de governança regional para a eficiência dos serviços e à equidade de atendimento. A Reforma Metropolitana, reconhecendo a importância histórica da ação regional para o controle das externalidades negativas causadas pelo complexo produtivo nas cidades, defendia soluções regionais integradas, buscando beneficiar o conjunto da metrópole, indistintamente.

Na Europa, Borja e Castells (1997) reconhecem que mais do que uma competição entre cidades, no ambiente da globalização, existe, francamente, uma competição entre regiões econômicas. No contexto internacional da globalização econômica, as cidades exercem um novo protagonismo na questão do desenvolvimento local em relação aos papéis tradicionalmente representados pelos estados nacionais. As cidades, imbuídas da missão de promover competitividade a seus territórios para além da missão de simplesmente geri-los, têm contribuído para a preponderância das discussões afetas à escala local, mesmo quando se tratam de planos e projetos de infra-estruturas regionais, tradicionalmente conferidas às esferas nacional e estadual de governo enquanto promotoras de políticas de desenvolvimento. Nesse sentido, a questão da estratégia é incorporada pelo poder local. Entretanto, apenas a percepção da escala local é insuficiente para dar conta do fato de a competitividade no

contexto internacional da globalização econômica dizer respeito, essencialmente, às cidades e suas regiões econômicas, delimitadas por seus territórios expandidos.

Em São Paulo, com o esvaziamento de uma discussão metropolitana, são necessárias novas abordagens, uma vez que a compreensão das diversas escalas regionais envolvidas e de seus rumos de desenvolvimento permanece desatualizada. A concepção de um plano de ações estratégicas deixou de ser proposto na escala regional de forma compreensiva, mesmo quando algumas iniciativas setoriais buscam fazê-lo, com muita competência técnica, como nos casos do Plano Integrado de Transportes Urbanos (PITU), para os transportes metropolitanos, do Plano Diretor de Macrodrenagem da Bacia do Alto Tietê (PDMAT) e o Projeto Tietê, para o saneamento regional. Na escala local, a elaboração de planos diretores municipais com viés estratégico, como no caso do Plano Diretor Estratégico do Município de São Paulo, enfrenta a limitação de efetividade perante as diversas realidades e intenções dos municípios vizinhos ou das entidades setoriais com grandes projetos na metrópole.

Também a experiência de participação da sociedade na elaboração de planos sub-regionais, como planos diretores regionais para cada subprefeitura, ou o planejamento e gestão tripartite dos comitês de bacias hidrográficas e de seus subcomitês; ao mesmo tempo em que aproximam as propostas das principais demandas e carências locais, tornam mais complexo o trabalho de compatibilização e priorização das ações, em suas diversas escalas.

## EM BUSCA DE LEGITIMIDADE, COMPROMISSO E GOVERNANÇA NA METRÓPOLE

A crise da crença no planejamento metropolitano como instrumento de promoção do desenvolvimento levaram o planejamento estratégico local e municipal a ganhar relevo em relação a propostas regionalizadas, ao mesmo tempo em que os planos e projetos de infra-estrutura regional se mantiveram em uma abordagem isolada, em seus sistemas de planejamento setorial.

No caso brasileiro, a assunção de poder da esfera local foi diretamente relacionada ao processo de redemocratização do país nos anos 80, mesmo em prejuízo do entendimento de algumas questões deverem ser tratadas sob o âmbito dos benefícios de escala regional.

A experiência em andamento nos atuais sistemas metropolitanos no estado de São Paulo<sup>16</sup> revela sua dificuldade de articular a política urbana local com a ação dos órgãos e entidades setoriais na metrópole. O desequilíbrio de representatividade institucional e a ausência de participação social ampla tem contribuído para a dificuldade de obter-se legitimidade e reconhecimento social. Nos atuais conselhos metropolitanos, os prefeitos, autoridades públicas diretamente eleitas, estão em mesmo peso de decisão que servidores públicos indicados pelas secretarias de estado. Além disso, nas estruturas metropolitanas a representação não é direta e correspondente, nas quais uma pessoa é igual a um voto. Prevalece a representação indireta, em que uma municipalidade é igual a um voto. Nesse sistema, grandes contingentes populacionais passam a ter o mesmo peso de decisão de pequenas aglomerações urbanas.

Os conselhos metropolitanos, sem a atribuição de determinar, interferir ou financiar os grandes projetos implantados no território, têm funcionado como fóruns de manifestação pública, tornando a discussão das políticas e dos projetos esvaziada pela ausência de objetividade, de poder de influência e de decisão de investimento.

Entretanto, a dinâmica das relações regionais e globais atuais, as redes urbanas, os fluxos de pessoas, informações e mercadorias transformam, constantemente, a organização do território e refletem-se no modo como são planejados e implantados os grandes sistemas de infra-estrutura. Se podemos perceber uma relação com o território mais permanente nos recortes definidos para a gestão dos sistemas de saneamento ambiental e produção de energia, por meio das bacias hidrográficas, essa dimensão não é tão estática no caso dos sistemas de transporte e comunicação.

A percepção dos recortes regionais das políticas setoriais demandaria, então, arranjos de governança variáveis para cada caso, para a melhor compreensão e ação sobre os impactos desses projetos no território. Seria necessário libertar-nos dos arranjos político-institucionais estáticos para a definição de metrópole, que assumiria diferentes recortes para cada abordagem considerada. E, quando se considera a metrópole de São Paulo a partir de sua importância e atratividade como principal metrópole nacional e como pólo de articulação do transporte de cargas para o Porto de Santos, fica evidente a necessidade de estabelecer-se canais efetivos de articulação entre as três esferas.

O financiamento das políticas metropolitanas não é possível apenas a partir de fundos metropolitanos, sem se considerar os valores de investimento realizados diretamente, pelos ministérios federais ou pelas secretarias de estado. Na prática, persiste um descolamento em relação ao planejamento global por orçamento e programas, que acaba sendo mais aderente à realidade da concepção e implantação do conjunto de projetos os quais vão provocar as transformações mais significativas no território, mesmo sob uma lógica setorial.

Nesse contexto, o licenciamento ambiental dos grandes projetos passou a ser, indiretamente, muito mais significativo na condução dos processos de desenvolvimento metropolitano. Passou a opinar e influir sobre volumes de recursos muito maiores do que aqueles alocados nos fundos metropolitanos. A sociedade civil também passou a participar ativamente desses processos de autorização de empreendimentos, como forma de influir na tomada de decisão sobre políticas públicas. Entretanto, em um processo que não dispõe de todos os dados para interpretar o conjunto de informações as quais envolvem a tomada de decisão dos agentes públicos, a avaliação sobre as escalas regionais e o impacto local dos empreendimentos tende a tornar-se incompleta.

É fundamental expandir uma visão setorial para uma visão compreensiva que envolva o balanço de benefícios para a recuperação urbana e a reestruturação metropolitana. Por exemplo, na avaliação do conflito entre o transporte ferroviário de cargas e de passageiros no interior da área central de São Paulo, apenas a visão setorial não é suficiente para se optar entre segregar e potencializar a carga ou desviá-la para um ferroanel e liberar suas antigas linhas intra-urbanas para a consolidação de um sistema metroviário de superfície. E torna-se ainda mais significativo o distanciamento da esfera federal em relação aos serviços e equipamentos que permanecem sob sua responsabilidade, como o

transporte ferroviário de carga ou as estruturas aeroportuárias e portuárias, no contexto do planejamento metropolitano.

Outra característica desse processo é que, cada vez mais, tem sido levantada a necessidade de fazer-se Avaliações Ambientais Estratégicas (AAE), reunindo-se a análise de diversos projetos co-localizados ou relacionados. Sanchez (2008) aponta essa questão como uma preocupação de passar-se a vincular a AAE como parte do processo de licenciamento ambiental e, dessa forma, enfraquecer e burocratizar sua finalidade. Como contraponto, defende a adoção do instrumento da AAE de políticas públicas como prática de planejamento, contribuindo para a construção da dimensão estratégica necessária à montagem de políticas, planos e programas. Mas para não se limitar a um instrumento teórico de eficácia inócua, deveria ser capaz de influenciar essa montagem.

Nesse sentido, leva-nos a pensar em agregar os sistemas de planejamento e de meio ambiente, se não para retomar o sentido de comando e controle em um único agente, mas para aglutinar as discussões de estratégia, de impacto e de financiamento dos projetos, hoje nitidamente separadas entre um sistema de orçamento e programa – na esfera do planejamento – e um sistema moderador, de autorização e compensação por impactos – na esfera do meio ambiente. Com essa integração, os sistemas metropolitanos poderiam passar a ter influência nos processos de avaliação e autorização de empreendimentos, contribuindo para o amadurecimento do entendimento das diversas escalas da metrópole. Com a garantia da participação e do controle social proporcionaria legitimidade às iniciativas setoriais e seus projetos, especialmente os de infra-estrutura. Para sua efetiva realização e compromisso público, deveria ser capaz de articular diferentes esferas de governo e suas lógicas setoriais. E, além disso, deveria promover um processo contínuo de entendimento que garanta a permanência de compromissos institucionais e de governança entre seus diversos atores, independentemente das agendas políticas.

Além dos conflitos decorrentes de um sistema de gestão fragmentada na metrópole, não existe coesão de propósitos e reunião de esforços de governança para definir e cobrar parâmetros mínimos de atendimento social dos agentes públicos de construção do território, papéis correntes de agências reguladoras. Nesse raciocínio, parece-nos que os arranjos regionais deveriam se moldar ao planejamento e à gestão de políticas públicas setoriais, organizadas e conduzidas segundo as atuais esferas constituídas de poder – a União, os estados e os municípios – com suas responsabilidades e recursos definidos, com ambientes colegiados de articulação.

Mesmo desmontando-se a idéia das regiões metropolitanas como um arranjo institucional fixo, não se desmonta a necessidade de cultivar o entendimento das diversas escalas da metrópole e da importância de planejar-se a partir dessas escalas como fundamental para o exercício da construção do território, relacionando os grandes projetos de infra-estrutura, seus benefícios e impactos, com a política urbana.

Apenas uma política urbana local, ou mesmo um macrozoneamento ambiental, não se mostram suficientes para garantir o ordenamento territorial metropolitano, e essa parece ter sido a armadilha criada nos anos 70, no âmbito das políticas de uso e ocupação do solo metropolitano, e parece-nos reproduzida atualmente pelos Planos Diretores Municipais, pelos Planos de Bacias, pela revisão

da Lei de Proteção aos Mananciais e pelos Zoneamentos Ecológico-Econômicos e de Unidades de Conservação. Talvez isso represente a permanência de uma tendência histórica, de reproduzir, nesses instrumentos, uma crença de diretrizes de uso e ocupação do solo e restrições urbanísticas serem suficientemente eficazes para a determinação do desenvolvimento futuro desses territórios.

O modelo metropolitano atualmente em vigor deveria ser revisto, parecendo-nos mais razoável pensar na manutenção dos conselhos metropolitanos como fóruns de discussão pública e de articulação política, mas sem considerar a obrigatoriedade de constituição de agências ou fundos metropolitanos, pouco significativos perante os problemas e desafios setoriais. Assim, parece-nos mais adequada a proposta de regulação das políticas setoriais metropolitanas por meio de agências reguladoras específicas, com a operação por consórcios públicos, por empresas públicas ou concessionárias.

## NOTAS

(1) Prado Júnior (1972) relata, nos anos 50, o alcance da rede urbana de São Paulo, já na época, pela posição relativa que a cidade ocupava no conjunto do sistema econômico, político e social do qual era o centro geográfico natural e necessário, englobando não apenas o estado de São Paulo, mas o Triângulo Mineiro, o norte do Paraná, o sul de Mato Grosso e o então longínquo sul de Goiás.

(2) A própria Baixada Santista foi estruturada para exercer uma importante função complementar por meio não apenas do transporte marítimo de cargas pelo porto de Santos, mas também pela implantação do pólo petroquímico e siderúrgico de Cubatão, da indústria de base que alimentou a expansão da indústria de transformação, principalmente do complexo automobilístico implantado na região do ABC Paulista.

(3) Segundo IPT (2007a), em 1970 a região metropolitana de São Paulo concentrava mais de 75% do valor adicionado da indústria paulista.

(4) Termo empregado por Pacheco (1998) para caracterizar que a pretendida desconcentração industrial brasileira permaneceu concentrada no estado de São Paulo, se não mais na região metropolitana, substancialmente, sim, em uma região formada por um raio de cerca de 150 km da capital.

(5) Essa região compreende as regiões metropolitanas de São Paulo, Baixada Santista e Campinas e as aglomerações de Jundiaí, Sorocaba e São José dos Campos.

(6) Os mais recentes estudos sobre a rede urbana brasileira confirmam essa condição, como Brasil e MPOG (2008), no *Estudo da dimensão territorial para o planejamento, e Brasil e IBGE* (2008), na atualização da pesquisa *Regiões de influência das cidades*.

(7) A governança dessa metrópole foi estabelecida pelas leis complementares estaduais n. 94/74 e n. 144/76, reunindo o Conselho de Desenvolvimento da Grande São Paulo (Codegran), o Conselho Consultivo de Desenvolvimento Integrado (Consulti), a Empresa de Planejamento da Grande São Paulo (Emplasa) e o Fundo Metropolitano de Financiamento e Investimento (Fumefi), como instrumentos da organização do Sistema de Planejamento e Administração Metropolitana.

(8) Grostein (2001) lembra, com propriedade, que esse processo histórico desenvolvido a partir dos anos 30 e, com mais intensidade, após os anos 50, contou com a complacência do poder público, tornando a ilegalidade um fator estrutural na dinâmica da expansão urbana metropolitana.

(9) Os estudos de França (2000), Marcondes (1999), Grostein, Sócrates e Tanaka (1985) identificam o complexo arcabouço legal também como responsável pelo desinteresse do setor privado em estabelecer empreendimentos nessas áreas. Por outro lado, Silva (1999) aponta que, de fato, a política metropolitana para a Área de Proteção aos Mananciais contribuiu para se inibir a tendência de grandes plantas industriais estabelecerem-se ao longo das principais rodovias as quais atravessavam a região e poderiam ter levado a padrões de ocupação ainda mais agressivos aos mananciais do que aqueles que, na realidade, ocorreram.

(10) A Lei Federal n. 6.938/81 dispôs sobre a Política Nacional de Meio Ambiente, do Sistema Nacional de Meio Ambiente – Sisnama – e do Conselho Nacional do Meio Ambiente – Conama. A este ficou definida a competência de estabelecer critérios para que a União e os estados licenciassem atividades efetiva ou potencialmente poluidoras. Dentre os instrumentos da Política Nacional do Meio Ambiente ficaram definidos o licenciamento ambiental, a avaliação de impacto ambiental, o zoneamento ambiental e a criação de áreas de proteção ambiental.

(11) A Resolução Conama n. 1, de 1986, define impacto ambiental como qualquer alteração do meio ambiente, causada por qualquer forma de matéria ou energia, proveniente da atividade humana. Definiu um rol de atividades que, obrigatoriamente, passaram a depender de Estudo de Impacto Ambiental – EIA – para seu licenciamento, dentre eles rodovias e sistemas de infra-estrutura.

(12) A Constituição Brasileira de 1988, em seu artigo 225, gravou a exigência, para a instalação de obra ou atividade potencialmente causadora de significativa degradação do meio ambiente, estudo prévio de impacto ambiental, ao qual se deve dar publicidade.

(13) A Constituição Estadual de 1989, em seu artigo 193, estabeleceu que o Estado, mediante lei, criaria um sistema de administração da qualidade ambiental, proteção, controle e desenvolvimento do meio ambiente e uso adequado dos recursos naturais, para organizar, coordenar e integrar as ações de órgãos e entidades da Administração Pública Direta e Indireta, assegurada a participação da coletividade.

(14) Em 1994 o estado de São Paulo estabeleceu sua institucionalidade em relação ao regionalismo, com a promulgação da Lei Complementar n. 760. Desde então não foi atualizada a região metropolitana de São Paulo e não houve a necessária mobilização dos poderes executivo e legislativo estadual para a aprovação de projeto de lei nesse sentido, apesar da proposta do executivo em tramitação na Assembléia Legislativa desde 2005, com o Projeto de Lei Complementar n. 6/2005.

(15) Para mais informações ver Brenner (2002), Gainsborough (2001), Norris (2001), Frisken e Norris (2001) e Swamstron (2001).

(16) As regiões metropolitanas da Baixada Santista e de Campinas foram instituídas no estado de São Paulo sob o arcabouço da Lei Complementar n. 760/94, com conselhos, agências e fundos metropolitanos em operação.

## BIBLIOGRAFIA

AB'SÁBER, A. A originalidade do sítio da cidade de São Paulo. *São Paulo: Ensaios entreveros*. São Paulo: Edusp/Imprensa Oficial, 2004.

BORJA, J. ; CASTELLS, M. *Local y global: La gestión de las ciudades en la era de la información*. Madri: Taurus, 1997.

BRASIL; INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. *Regiões de influência das cidades*. Brasília: IBGE, 2008.

BRASIL – MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE. *Resoluções do Conama: Resoluções vigentes publicadas entre julho de 1984 e maio de 2006*. Brasília: MMA, 2006.

BRASIL – MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO ORÇAMENTO E GESTÃO. *Estudo da dimensão territorial para o planejamento*. Brasília: MPOG, 2008.

BRASIL. Lei Federal n. 6.938, de 31 de agosto de 1981. Dispõe sobre a política nacional do meio ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, 02 set. 1981.

BRENNER, N. Decoding the newest *metropolitan regionalism* in the USA: A critical overview. In: *Cities*. Londres: Elsevier Science, v. 19, n. 1, 2002.

CANO, W. *Desequilíbrios regionais e concentração industrial no Brasil 1930-1970*. São Paulo: Unesp, 2007.

CASTELLS, M. *La ciudad informacional: Tecnologías de la información, reestructuración económica y el proceso urbano-regional*. Madri: Alianza Editorial, 1995.

- FRANÇA, E. (Coord.) *Guarapiranga: Recuperação urbana e ambiental no município de São Paulo*. São Paulo: M. Carrilho Arquitetos, 2000.
- FRISKEN, F. ; NORRIS, D. F. Regionalism reconsidered. *Journal of Urban Affairs*, Nova Jersey: Urban Affair Association, v. 23, n. 5, 2001.
- GAINSBOROUGH, J. F. Bridging the city-suburb divide: states and the politics of regional cooperation. *Journal of Urban Affairs*, Nova Jersey: Urban Affair Association, v. 23, n. 5, 2001.
- GROSTEIN, M. Metrôpole e expansão urbana: A persistência de processos “insustentáveis”. *São Paulo em perspectiva*, São Paulo: Seade, v. 15, n. 1, 2001.
- GROSTEIN, M. D.; SÓCRATES, J. R.; TANAKA, M. M. S. *A cidade invade as águas: Qual a questão dos mananciais?* São Paulo: FAUUSP, 1985.
- LENCIONI, S. Uma nova determinação do urbano: o desenvolvimento do processo de metropolização do espaço. In: CARLOS, A. F.; LEMOS, A. I. G. *Dilemas urbanos: Novas abordagens sobre a cidade*. São Paulo: Contexto, 2003.
- MARCONDES, M. J. A. *Cidade e natureza: Proteção dos mananciais e exclusão social*. São Paulo: Fapesp/Edusp/Studio Nobel, 1999.
- MCDOWALL, D. *Light: A história da empresa que modernizou o Brasil*. Rio de Janeiro: Ediouro, 2008.
- MEYER, R. M. P. *São Paulo anos 50: Metrôpole e urbanismo*. 1991. Tese (Doutorado) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 1991.
- MEYER, R. M. P. ; GROSTEIN, M. D. ; BIDERMAN, C. *São Paulo metrôpole*. São Paulo: Edusp/Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 2004.
- NEGRI, B. *Concentração e desconcentração industrial em São Paulo, 1880-1990*. 1996. Tese (Doutorado) – Instituto de Economia, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 1996.
- NORRIS, D. F. Prospects for regional governance under the new regionalism: economic imperatives versus political impediments. *Journal of Urban Affairs*, Nova Jersey: Urban Affair Association, v. 23, n. 5, 2001.
- PRADO JÚNIOR, C. O fator geográfico na formação e no desenvolvimento da cidade de São Paulo. In: *Evolução política do Brasil e outros estudos*. São Paulo: Brasiliense, 1972.
- SANCHEZ, L. E. *Avaliação ambiental estratégica e sua aplicação no Brasil*. São Paulo: Instituto de Estudos Avançados, 2008. Disponível em: <http://www.iea.usp.br>. Acesso em: ago. 2009.
- SÃO PAULO (Estado). Deliberação Codegran n. 02/76. *Diário Oficial do Estado*, São Paulo, 02 jun. 1976.
- \_\_\_\_\_. Deliberação Codegran n. 05/76. *Diário Oficial do Estado*, São Paulo, 19 ago. 1976.
- \_\_\_\_\_. Deliberação Codegran n. 06/76. *Diário Oficial do Estado*, São Paulo, n. 10 set. 1976.
- \_\_\_\_\_. Lei Complementar n. 760, de 1ª ago. 1994. Estabelece diretrizes para a Organização Regional do Estado de São Paulo. *Diário Oficial do Estado*, São Paulo, 02 ago. 1994.
- \_\_\_\_\_. Lei Complementar n. 94, de 29 maio 1974. Dispõe sobre a região metropolitana da Grande São Paulo. *Diário Oficial do Estado*, São Paulo, 30 maio 1974.
- \_\_\_\_\_. Lei Complementar n. 144, de 22 set. 1976. Dá nova redação ao § 1ª do artigo 7º; ao artigo 8º, mantido seu parágrafo único; ao artigo 10 e seus incisos e §§; ao artigo 13; ao *caput* do artigo 22 e ao seu § 2º, e acrescenta novas disposições à Lei Complementar n. 94, de 1974, que dispõe sobre a criação da região metropolitana da Grande São Paulo. *Diário Oficial do Estado*, São Paulo, 23 set. 1976.
- \_\_\_\_\_. Lei Estadual n. 1.172, de 17 nov. 1976. Delimita as áreas de proteção relativas aos mananciais, cursos e reservatórios de água, a que se refere o artigo 2º da Lei n. 898, de 18/12/1975, estabelece normas de restrição de uso do solo em tais áreas. *Diário Oficial do Estado*, São Paulo, 18 nov. 1976.
- \_\_\_\_\_. Lei Estadual n. 1.817, de 27 out. 1978. Estabelece os objetivos e as diretrizes para o desenvolvimento industrial metropolitano e disciplina o zoneamento industrial, a localização, a classificação e o licenciamento de estabelecimentos industriais na região metropolitana da Grande São Paulo. *Diário Oficial do Estado*, São Paulo, 28 out. 1991.

SÃO PAULO (Estado); CONSELHO CONSULTIVO METROPOLITANO DE DESENVOLVIMENTO INTEGRADO DA GRANDE SÃO PAULO. *Relatório da Comissão Especial que estuda medidas para o fortalecimento do Sistema Metropolitano, criada pela Deliberação n. 06/80*. São Paulo: Consulti, 1981.

SÃO PAULO (Estado); FUNDAÇÃO SISTEMA ESTADUAL DE ANÁLISE DE DADOS. *Atlas Seade da economia paulista*. São Paulo: Seade, 2006.

SÃO PAULO (Estado); INSTITUTO DE PESQUISAS TECNOLÓGICAS. *Agenda de competitividade para a economia paulista*. São Paulo: IPT, 2007a.

SÃO PAULO (Estado); INSTITUTO DE PESQUISAS TECNOLÓGICAS. *Levantamento, georreferenciamento e cartografia digital de informações ambientais dos territórios metropolitanos do Estado de São Paulo, incluindo aspectos relativos a obras de expansão das redes de infra-estrutura e equipamentos urbanos*. (Relatório Técnico n. 94275-205). São Paulo: IPT, 2007b.

SÃO PAULO (Estado); SECRETARIA DO MEIO AMBIENTE. *CONSEMA: Vinte anos de decisões a favor de São Paulo*. São Paulo: SMA, 2004.

SÃO PAULO (Estado); SECRETARIA DO MEIO AMBIENTE. *Parecer técnico CPRN/DAIA/080/1999*. São Paulo: SMA, 1999.

SÃO PAULO (Estado); SECRETARIA DO MEIO AMBIENTE. *Parecer técnico CPRN/DAIA/044/2006*. São Paulo: SMA, 2006.

SÃO PAULO (Município); SECRETARIA MUNICIPAL DE PLANEJAMENTO. *Plano diretor estratégico do município de São Paulo, 2002-2012*. São Paulo: Senac/Prefeitura de São Paulo, 2004.

SILVA, R. T. A conectividade das redes de infra-estrutura e o espaço urbano de São Paulo. In: RIBEIRO, L. C. Q. (Org). *O futuro das metrópoles: Desigualdades e governabilidade*. Rio de Janeiro: Revan, 2000.

\_\_\_\_. Acesso à infra-estrutura e aos serviços urbanos. Requisitos de preservação ambiental e de cidadania. In: Ministério Público do Estado de São Paulo. *Temas de direito urbanístico*. São Paulo: Imprensa Oficial, 1999.

SINGER, P. *Economia política da urbanização*. São Paulo: Contexto, 2002.

SWANSTROM, T. What we argue about when we argue about regionalism. *Journal of Urban Affairs*, Nova Jersey, v. 23, n. 5, p. 479-496, 2001.

SZMRECSANYI, M. I. Q. F. Rio e São Paulo. Dossiê Liberalismo/Neoliberalismo. *Revista USP*: São Paulo: Edusp, n. 17, 1993.

### **Nota do Editor**

Data de submissão: setembro 2009

Aprovação: julho 2010

---

### **Marcelo Sacenco Asquino**

Arquiteto e urbanista pela FAUUSP, mestre em Tecnologia Ambiental pelo IPT, doutor em Arquitetura e Urbanismo pela FAUUSP

Rua Morgado de Mateus, 482, ap. 92. Vila Mariana

04015-051 – São Paulo, SP

(11) 8314-5999; (11) 5575-5272

m.asquino@uol.com.br