

Avaliação de novos projetos urbanos metropolitanos. Limites do ente federativo municipal

Evaluation of new urban projects in metropolitan areas. Limits of the federal municipal entity

Eulalia Portela Negrelos

Resumo

Na lacuna da figura da região metropolitana como entidade federativa brasileira, o marco legal relacionado às políticas públicas urbanas e regionais oferece limitações a iniciativas municipais de desenho de grandes projetos urbanos que têm uma lógica de realização na articulação supramunicipal. As avaliações de projetos urbanos – neste artigo, duas operações urbanas na Região Metropolitana de São Paulo, nos municípios de São Paulo e Santo André – possibilitam a compreensão dos limites municipais, em termos dos recursos de gestão disponíveis, bem como a reflexão crítica que pode orientar ações políticas no sentido da transformação do quadro jurídico-institucional relativo ao pacto federativo.

Palavras-chave: gestão metropolitana; grandes projetos metropolitanos; planejamento urbano e regional; remodelação econômico-territorial; políticas públicas urbanas.

Abstract

Due to the absence of the figure of the metropolitan region as a Brazilian federative entity, the legal landmark related to urban and regional public policies offers important limitations to municipal initiatives of design of great urban projects whose logic of accomplishment lies in the supramunicipal articulation. Evaluations of urban projects - in this article, two urban operations in the Metropolitan Region of São Paulo, in the cities of São Paulo and Santo André – enable the understanding of municipal limits, in terms of the available management resources, as well as a critical reflection that can guide political actions towards the transformation of the legal-institutional frame related to the federative pact.

Keywords: metropolitan management; great metropolitan projects; urban and regional planning; economic-territorial reshaping; urban public policies.

Apresentação

O conjunto de instrumentos de indução de políticas de desenvolvimento urbano presente no quadro jurídico nacional – Constituição Federal (1988) e Estatuto da Cidade (2001) – oferece ampla gama de alternativas para que os municípios construam políticas públicas urbanas que reúnam estratégias para a melhoria das condições da vida nas cidades. No entanto, no âmbito metropolitano, em função, entre outros fatores, das características do pacto federativo vigente em nosso país, que não incorpora as regiões metropolitanas como âmbitos de articulação efetiva de políticas públicas, a aplicação daqueles instrumentos (que comumente exigem, no nível metropolitano, a formulação de ações solidárias entre municípios) encontra impeditivos políticos, administrativos e institucionais que obstaculizam a gestão metropolitana efetiva desses territórios. Essa situação político-institucional se vê agravada pelo quadro de fragmentação e dispersão econômico-territorial impostos pelo modo de produção capitalista em sua forma flexível na nova globalização da economia.

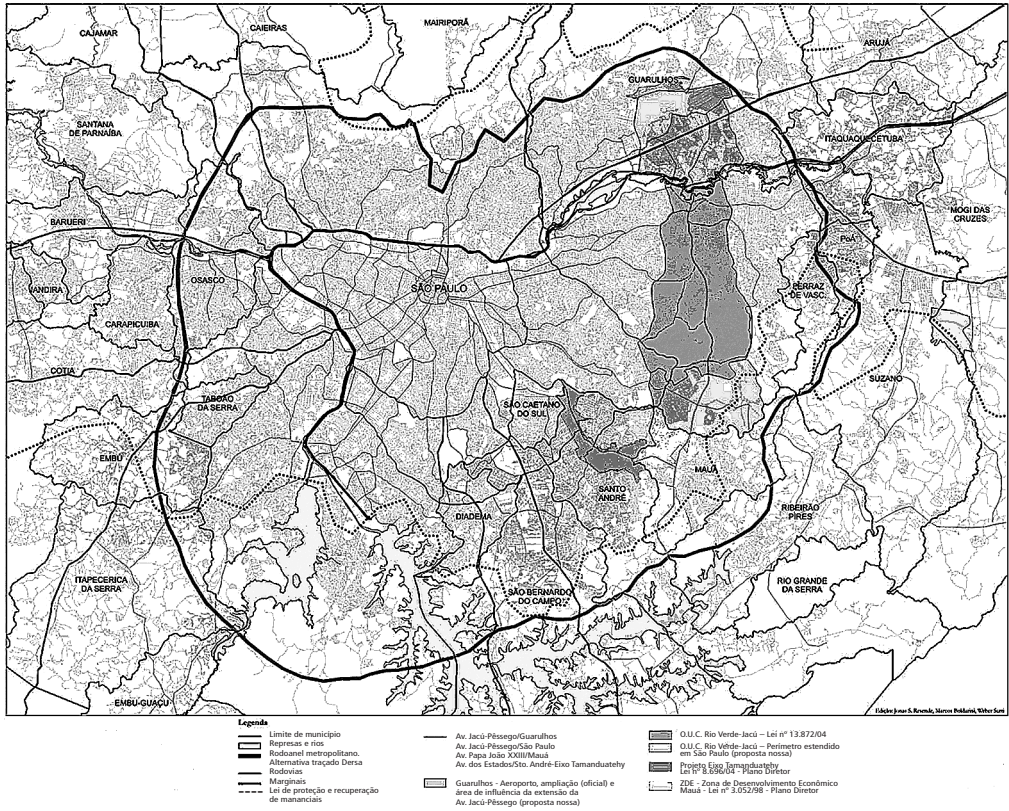
Com o objetivo de avaliar a aplicação do instrumento da operação urbana consorciada em municípios metropolitanos, analiso alguns efeitos da ausência de um espaço institucional metropolitano, e as tentativas de superação dessa lacuna através de iniciativas municipais de construção de dois grandes projetos urbanos (GPU), baseados naquele instrumento, em dois municípios da Região Metropolitana de São Paulo (RMSP): Santo André – Eixo

Tamanduatehy, 1998 e São Paulo – Rio Verde-Jacú, 2004 (Ver Mapa 1). Esses grandes projetos fazem parte de um processo de remodelação econômico-territorial, entendido como um conjunto de estratégias de reestruturação que ultrapassam o âmbito físico do território e se justificam por seu caráter econômico, tanto no sentido da produção quanto no sentido da valorização imobiliária, imprimindo um novo modelo ao território e, ao mesmo tempo, mantendo as bases da produção capitalista do espaço urbano (Negrelos, 2005).

A avaliação focaliza as fragilidades impostas pelo quadro de fragmentação das políticas públicas ante novas estratégias de produção capitalista do espaço urbano que induzem à formulação pública de operações urbanísticas de grande porte para a realização da velha equação dos investimentos estatais em infraestrutura como âncora para o estabelecimento privado no território.

Outras iniciativas são consistentes com as duas operações em relevo, todas elas indicando a centralidade das estruturas viárias na conformação das intervenções sobre o território, tais como: a previsão de Zonas de Desenvolvimento Econômico em Sertãozinho e Capuava no Plano Diretor de Mauá (1998); a ampliação do aeroporto internacional em Guarulhos, já prevista pelo governo federal desde o plano diretor original de 1980/1981; o Rodoanel Metropolitano em execução pelo governo estadual. No campo da viabilização da acessibilidade as ações se concentram de forma privilegiada na região metropolitana, uma vez que, apesar da competência constitucional do âmbito estadual para a gestão das regiões metropolitanas, sua atuação

Mapa 1 - Grandes Projetos Urbanos associados na RMSP



Fonte: Cebrap/Pólis, 2004 – Base Cartográfica; PMG e Pólis, 2002 – Sistema Viário de Guarulhos; Figueiredo Ferraz, 2004, p. 72, v. 2 – Decreto de Desapropriação para Ampliação do Aeroporto; Programa Cumbica Pimentas – Carta Consulta à Cofex, Sedu, Ministério do Planejamento.

se concentra na construção de estruturas de transporte e acesso, articulando investimentos em regiões estratégicas e atraentes para o capital e para as classes sociais privilegiadas: aeroporto, porto, área central remodelada – Nova Luz, através de metrô, vias expressas. A hegemonia do viário se confirma articulado a outros projetos na região metropolitana, combinando planejamento, gestão, estratégia e projetos variados, reafirmando o rodoviarismo para os fluxos de produção e consumo.

Cenário dos novos requisitos da produção capitalista da cidade: grandes projetos urbanos e a lacuna da gestão metropolitana

A complexa questão da elaboração de Grandes Projetos Urbanos em regiões metropolitanas deve ser enquadrada em um cenário construído internacionalmente a partir de novos requisitos

da economia capitalista, sobretudo quanto aos segmentos industrial e de comércio e serviços. Esse processo de recomposição “estratégica” do sistema capitalista no âmbito internacional, que não é uma novidade dado o caráter internacional do capital desde as formulações teóricas de Marx, se estende de forma prática, e principalmente ideológica, na transformação dos costumes,¹ e está apoiado fortemente pela esfera estatal de regulação da vida social.

No âmbito territorial, em particular no urbano,² podemos verificar duas fortes tendências analíticas históricas: a primeira, baseada na teoria política sobre “a cidade do capital” (Lefebvre, 1999) referindo-se à análise crítica da cidade como meio de reprodução do capital e, ao mesmo tempo, produto da produção capitalista do espaço, destinada a fomentar crescentemente os efeitos perversos do sistema capitalista, sobretudo no que se refere à segregação socioespacial e à valorização desproporcional de alguns lugares – de excelência para os investimentos – em detrimento de outros – de concentração popular de baixa renda e que serve como bacia de força de trabalho. A segunda diz respeito à visão segundo a qual a cidade, em meio a novos tempos de globalização, está pressionada a converter-se em palco, não de lutas sociais, como na teoria anterior, mas em campo de ação “estratégica” dos agentes congregados em um ambiente de “consenso”, proporcionado pelos expedientes práticos do “planejamento estratégico”.

Em ambos os campos de abordagem sobre a cidade, adquirem centralidade o Estado e seu papel de regulação e regulamentação da vida social, compreendida como uma complexa rede de movimentos de produção e consumo que, no modo de produção capitalista, se dão

em constante ambiente de conflito de interesses, principalmente os que ocorrem entre o capital e o trabalho. A centralidade do Estado em termos de regulação gera uma série de conflitos e tensões, uma vez que o Estado tem um papel fundamental de construção das políticas públicas, ao mesmo tempo em que a sociedade deve ter cada vez mais capacidade de participar efetivamente e com instrumentos concretos de controle sobre a formulação e implementação dessas políticas públicas no sentido de que realmente atendam os interesses sociais.

O Estado recebe uma série de pressões políticas, sobretudo em forma micropolítica (Foucault, 1979), sobre a decisão de aplicação de recursos na remodelação do âmbito urbano, no sentido de “facilitar” investimentos privados e, dessa forma, contribuir para realizar cada vez mais o capital que, na globalização, se move de forma desterritorializada e capaz de assentar-se em qualquer lugar (Santos, 1999) do espaço mundial.

Nesse processo de crescente sobrecarga de atribuições do Estado em relação à potenciação dos investimentos, sobretudo na esfera municipal (que no Brasil se intensifica a partir da descentralização de atribuições ao município, propiciada pela Constituição Federal de 1988), os instrumentos tradicionais de planejamento estatal, sobretudo na área do urbanismo, já não são adequados aos novos requisitos de produção “estratégica”. Assim, a regulação exercida pelo planejamento tradicional sofre também uma remodelação metodológica e se transforma em “estratégia” e “consorciação”, em operações urbanas que incorporam fortemente seu caráter financeiro e remodelador de padrões através do desenvolvimento de projetos urbanos. A ação reformadora do final

do século XIX, baseada em sanitarismo (como discurso estatal) e na crença de reforma social modernizadora (como discurso técnico), exacerbada, no final do século XX, sua face financeira e de exploração da renda fundiária, promovendo os similares históricos resultados de elitização e expulsão das camadas populares daqueles territórios que se convertem em interessantes para o capital imobiliário ou produtivo.

Para comportar tal movimento de transformação de paradigma de planejamento, passando da norma à estratégia, o Estado formula novos procedimentos, com a incorporação crescente dos agentes sociais e econômicos não apenas como partícipes das decisões, mas como partícipes formalizados na produtividade territorial, ou seja, criando expedientes legais para a efetiva participação financeira do capital no território como é o caso das “operações urbanas consorciadas” e as “parcerias público-privado”. Essa adequação, que também demanda uma nova forma de relacionamento com a sociedade e com a comunidade interna ao Estado (com ênfase no seu corpo técnico), se manifesta como uma pretensa reforma do Estado em que se dão diversas transformações de práticas, estratégias, procedimentos e ações, voltados para, por um lado, promover uma maior “eficiência e eficácia” e potencializar recursos públicos e, por outro lado, viabilizar a abertura de canais para as formas novas de participação do capital privado nos investimentos públicos. Esse processo tem incorporado, inclusive, ainda que de forma limitada, as camadas populares nas arenas de discussão, resultado de fundamental pressão dos movimentos populares no sentido da democratização do acesso ao Estado.

Essa formulação conforma os novos expedientes de remodelação econômico-territorial

na cidade e na metrópole, e que a literatura do urbanismo vem tratando como Grandes Projetos Urbanos, inclusive de âmbito metropolitano (Ezquiaga, 2001; Lungo, 2005; Negrelos, 2005). A remodelação econômico-territorial é entendida aqui não apenas como um projeto a mais para o município, mas como resultado de estratégias empresariais que se infiltram na formulação estatal, premida por agir sobre seu âmbito territorial de poder – fundamentalmente no município que é ente federativo com competências constitucionais para a elaboração de projetos urbanos e de políticas de desenvolvimento urbano – no sentido de atrair para os seus limites os investimentos privados que podem ser potencializados por um Grande Projeto Urbano, formulado com a capacidade de gerar novas condições para a produtividade desse capital investido.

É o município, e não a região metropolitana, que comporta a base territorial para a formulação de grandes projetos, bem como o conjunto de instrumentos constitucionais para a atuação e é nessa contradição que se constroem as duas operações urbanas aqui analisadas. São operações formuladas na lógica de seu desempenho na estrutura econômica metropolitana, e se relacionam necessariamente de forma associada na Região Metropolitana de São Paulo, e mais, na Zona Leste da metrópole, em uma clara tentativa de oferecer uma nova alternativa de investimentos ante as operações desenvolvidas no vetor sudoeste a partir dos anos 1990. Claramente é no âmbito territorial metropolitano que essas operações têm defendida sua pertinência enquanto concepção e enquanto manejo de um conjunto de componentes da base técnica relativa ao planejamento físico-territorial (economia, sociedade,

características físico-ambientais, tipologias de projetos).

Como se verá, é patente a visualização de que o município de São Paulo, de forma isolada, não compõe um polo de atração de população moradora ou trabalhadora. São Paulo é centro de um tempo-espaço metropolitano; é centro de uma imagem de polo de atração, enquanto o fenômeno territorial neste lugar é metropolitano. Nesse sentido, os Grandes Projetos Urbanos aqui se estruturam em torno da consolidação do território construído como metrópole, buscando a viabilização de fluxos e transporte em sua associação nesse âmbito regional. Ao mesmo tempo, buscam vincular-se à implementação das variadas políticas públicas de âmbito social e econômico-territorial que ainda são formuladas fundamentalmente na esfera municipal, sem respaldo em instrumentos metropolitanos de gestão, inexistentes no quadro político-institucional do pacto federativo.

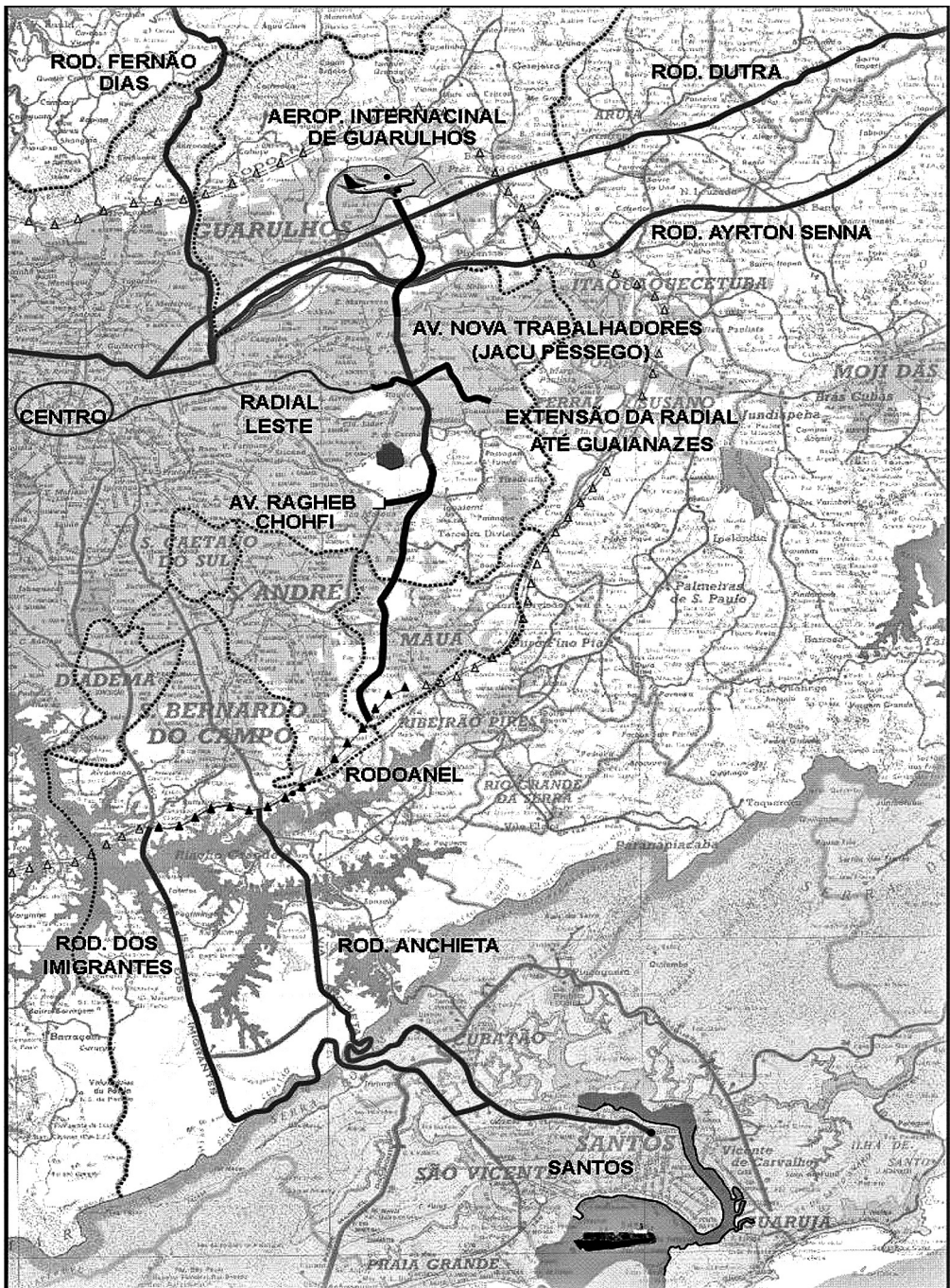
A formulação de uma grande operação urbana para a Zona Leste do Município de São Paulo por parte da administração municipal, com extensões de influência para municípios vizinhos, se deve à mescla de diferentes visões sobre o território: por um lado, é inegável a confirmação de uma visão de futuro, de possibilidade de reverter uma situação de isolamento e de adensamento periférico que foi baseado na construção de grandes conjuntos habitacionais de promoção estatal, ocupações de moradia precária em áreas ambientalmente protegidas, componentes de um modelo de extensão periférica fundamentado no lote com a casa própria autoconstruída. Esse foi o modelo utilizado e empregado largamente em todas as cidades metropolitanas brasileiras e que serve como aplicação às grandes cidades latino-

americanas. No entanto, os projetos em desenvolvimento para a Zona Leste de São Paulo se devem muito menos a uma visão de reversão do processo de exclusão socioterritorial e muito mais à confirmação e aprofundamento de um processo de extensão das possibilidades de maior acumulação de capital, ao “liberar” fluxos e acessos entre os dois maiores equipamentos logísticos de transporte de carga e mercadorias do Brasil – o aeroporto internacional de Guarulhos e o porto e Santos (Ver Figura 1).

Estratégias de cooperação supramunicipal do município de Santo André no enfrentamento da reconversão econômica do ABC

Em função do debate interno à região do ABC, no final dos anos 1980, acerca da crise que a desconcentração industrial, ou a chamada “reestruturação produtiva”, vinha provocando na economia regional do ABC paulista, alguns expedientes institucionais foram utilizados para tentar atuar na minimização de efeitos negativos que a denominada “evasão industrial do ABC” tem causado tanto à produção de recursos financeiros para investimentos públicos quanto à elevação do índice de desemprego, principalmente industrial, comum às sete cidades da região (Santo André, São Bernardo do Campo, São Caetano do Sul, Diadema, Mauá, Ribeirão Pires e Rio Grande da Serra) que tem passado por um processo de envelhecimento de suas estruturas urbanas e, com relevância, de suas estruturas produtivas. Esse processo

Figura 1 – Ligação do Aeroporto Internacional em Guarulhos ao Porto de Santos, na lógica combinada dos grandes projetos analisados



Fonte: PMSP, 2004a.

ocorreu em toda a região do ABC e particularmente em Santo André, pois

[...] com o apoio e incentivo do poder local, buscou-se na década de 90 reordenar o uso do espaço urbano e incentivar a instalação e ampliação de atividades industriais, comerciais e de novos serviços, visando com isso atender a novas demandas do setor produtivo e também da população da região. (Montagner, 2004, p. 8)

O primeiro dos expedientes foi a criação do Consórcio Intermunicipal do ABC, em 1992, instituição de direito privado, composta pelos 7 prefeitos, reunidos estrategicamente em torno da questão ambiental da disposição dos resíduos sólidos e no sentido da discussão conjunta de todos os temas de interesse regional. Dentre eles, a inserção de 56% da região na Área de Proteção dos Mananciais como impeditivo para a extensão das estruturas produtivas, sobretudo industriais em todo o território (Rolnik e Somekh, 2004, p. 118).

Outro expediente foi a instalação de um amplo debate na região do ABC, com extensão estadual devido à competência constitucional em assuntos metropolitanos, a respeito da ampliação da participação da sociedade na discussão realizada nas instituições locais e regionais. Como o Consórcio agrega apenas os prefeitos, outros setores vinham reivindicando sua participação na instituição, constantemente negada por motivos aparentemente estatutários. Em março de 1997, foi instalada a Câmara Regional do Grande ABC, com a participação do governo do estado (governador

e alguns secretários), dos sete prefeitos, de representantes da classe trabalhadora, da classe empresarial e de entidades que reúnem associações e entidades de caráter urbano e regional (destaque importante deve ser dado ao Fórum da Cidadania do Grande ABC, que reúne diversas instituições sociais como associações de empresas e sindicatos de trabalhadores, agregando grupos de defesa do meio ambiente e movimentos ecologistas) com o objetivo de elaborar e implementar o que se denominava "projeto estratégico de desenvolvimento da região". Nessa nova arena de discussões, portanto, foram firmados acordos, a partir da ideia de "consenso", e foi criada, em 1998, a Agência de Desenvolvimento Econômico do ABC, com a competência, inclusive, de produção e divulgação de base atualizada de dados e de análises científicas do panorama socioeconômico da região do ABC. Esse conjunto de iniciativas pode ser analisado como a efetiva construção do que conhece como uma nova estrutura de *governance* aplicada no ABC (Klink, 2001). Essa aplicação conceitual é consistente com uma nova *governance* que, numa nova fase de atuação metropolitana, posterior ao "neolocalismo pós-constituição de 1988" (Azevedo e Guia, 2000, p. 545), a governança poderia estar sendo alcançada ao superar

[...] a dimensão do desempenho administrativo, abarcando também o sistema de intermediação de interesses, especialmente quanto às formas de participação dos grupos organizados da sociedade no processo de definição, acompanhamento e implementação de políticas públicas. (Ibid., 2000, p. 547)

O conjunto das instituições regionais construídas no ABC

[...] é uma nova institucionalidade, única no Brasil, que foi sendo criada ao longo da década de 1990, acompanhada de um conjunto de ações discutidas coletivamente, implementadas seja bilateralmente, seja multilateralmente, ações de cooperação que envolvem, inclusive, cooperação de municípios. (Daniel, 2003, p. 65)

Como a questão da “evasão industrial” afeta de forma mais aguda alguns municípios da região, foram traçadas estratégias diferenciadas para enfrentar os efeitos do processo de saída de unidades de produção da região. Os municípios que mais sentem essa problemática são: a) do ponto de vista de diminuição da contribuição das indústrias, Santo André efetivamente; b) do ponto de vista da impossibilidade de atração de indústrias por conta da sua total inserção na Área de Proteção aos Mananciais, Ribeirão Pires e Rio Grande da Serra.

Quando observamos alguns dados sobre o quadro da região em termos de atividade econômica, temos os seguintes resultados, até 1999 (Agência de Desenvolvimento Econômico do ABC, 1999):

- Acentuada concentração setorial da indústria no Grande ABC, principalmente em *montagem de veículos automotores, reboques e carrocerias, produtos químicos, máquinas e equipamentos e artigos de borracha e plástico*, que, juntos somavam cerca de 70% do total industrial;
- Dessas áreas de produção, 40% se referem a *montagem de veículos automotores, reboques e carrocerias*, sendo que para as demais regiões do Estado essa área representava apenas 7% do valor adicionado industrial;

- Os grandes estabelecimentos industriais eram responsáveis por cerca de 60% da remuneração total dos ocupados na indústria no Grande ABC, ficando os micro e pequenos com apenas 14% e os médios com 26%. Nas demais regiões do estado, os grandes estabelecimentos desse setor ficavam com 38% da remuneração total dos ocupados na indústria e os micro e pequenos com cerca de 26%;

- Em relação à RMS, o Grande ABC encontrava-se *super-representado* nas atividades industriais (25% do valor adicionado e 20% dos ocupados) e *sub-representado* nas atividades comerciais (10% do valor adicionado e 11% dos ocupados);

- Concentração espacial das atividades industriais, e também de outros setores da economia, principalmente em São Bernardo do Campo e Diadema (juntos representando 2/3 do valor adicionado e do pessoal ocupado na indústria do ABC e, São Bernardo isoladamente apresentando 50% do valor adicionado e 40% do pessoal ocupado no setor);

- Santo André contribuía com São Bernardo na soma do pessoal ocupado e do valor adicionado no setor comercial: juntos chegavam a 2/3 de ambos os indicadores, ficando cada um com 1/3, tanto em ocupação quanto em valor adicionado.

- Concentração muito grande da indústria de transformação do ABC, pois apenas 9 grupos de 3 divisões da indústria da região participavam com 50% do valor adicionado e 40% do pessoal ocupado, sendo responsáveis por apenas 16% do total de estabelecimentos industriais da região. O estudo não aborda as dimensões territoriais ocupadas por essas indústrias, no entanto, sabemos que são unidades produtivas de grandes dimensões que marcam

fortemente o cenário das cidades, excetuando-se Ribeirão Pires e Rio Grande da Serra.

Esses dados são fundamentais para compreender os objetivos de remodelação econômico-territorial das instituições e da sociedade do ABC concentrando-se, no geral, na manutenção do quadro de estabelecimentos industriais e comerciais em seu território, bem como na elevação do emprego. No caso de Santo André, o foco se localizou na ampliação de unidades com tecnologia atualizada, uma vez que o principal efeito negativo da “evasão industrial” no município se deve ao fato de seu parque industrial ser antigo, relacionado ao primeiro estabelecimento da indústria de transformação ao longo da Estrada de Ferro Santos-Jundiaí, na passagem do século XIX ao XX. Diferentemente de São Bernardo do Campo, onde o desenvolvimento urbano-industrial foi incrementado a partir do estabelecimento das grandes indústrias automobilísticas da década de 1950, com o desenvolvimentismo e a disseminação do rodoviário no Brasil.

Santo André passa, paralelamente ao processo de construção de políticas supra-municipais e de órgãos regionais de desenvolvimento, à elaboração de Grandes Projetos Urbanos com base no objetivo e discurso da reconversão econômica e territorial, com elementos de gestão e políticas públicas e bastante impregnado da metodologia do planejamento estratégico: “Santo André Cidade Futuro” (processo considerado participativo, envolvendo a sociedade local para formular as grandes diretrizes de desenvolvimento da cidade para um período de vinte anos) e o “Projeto Eixo Tamanduatehy”, um grande conjunto de pequenas operações urbanas consorciadas,

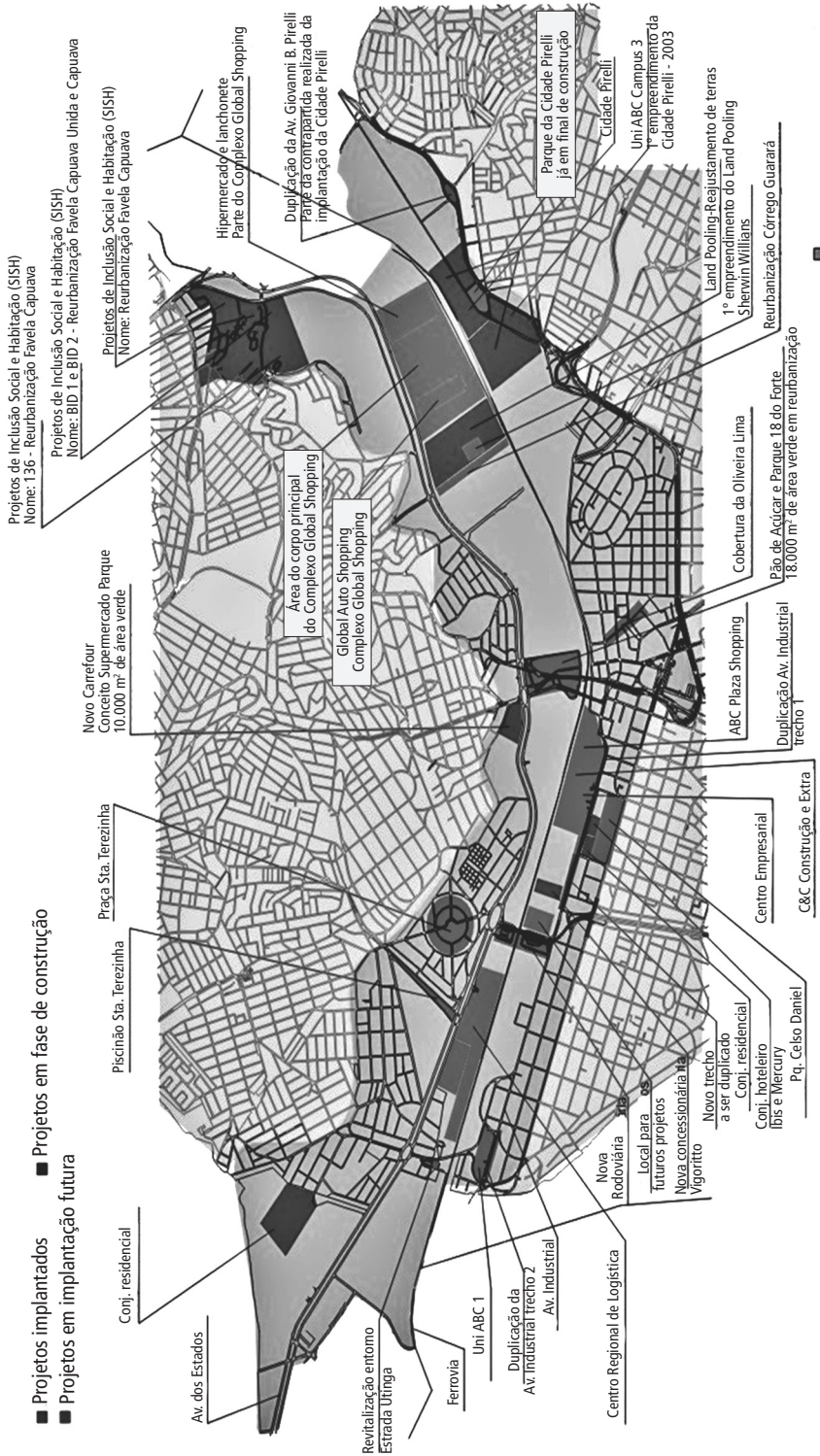
que configuram uma grande operação (ver Figura 2).

O conjunto de projetos, de base territorial por um lado e de base social por outro, dizem respeito a estratégias tanto de ação regional quanto de ação municipal na construção da relação entre o regional e o local no cenário da reestruturação produtiva. No que se refere à ação regional, o município traçou uma estratégia de cooperação e conflito entre os agentes sociais, políticos e econômicos locais e regionais para gerar acordos regionais através do consenso; a outra estratégia regional foi a de recriar o ABC na Região Metropolitana de São Paulo não como periferia, mas como uma nova centralidade quando

[...] a região deixaria de ser um subúrbio, qualificado por ser uma passagem entre a capital e o porto, para se tornar um lugar, uma cidade com dinâmica própria. (Daniel, 1998, p. 3)

Nessa estratégia, os projetos urbanos assumiram centralidade para o desenvolvimento local, destacando o Eixo Tamanduatehy, abrangendo a Avenida dos Estados, o Rio Tamanduateí, a Avenida Industrial, chegando até a Av. Dom Pedro II, considerado como o ponto crítico principal da realidade de “abandono” das plantas industriais antigas e a consequente configuração de um quadro de deterioração tanto urbanística quanto paisagística. Um conjunto de profissionais foi chamado a dar legitimidade a todo o processo, já desde 1997, desde suas primeiras discussões internas e debates públicos: Jordi Borja, Alain Lipietz, Andrés Rodríguez-Pose. Foi a seguinte formulação que deu sustentação à construção do Projeto Eixo Tamanduatehy:

Figura 2 – Projeto Eixo Tamanduatehy – Intervenções, operações urbanas e parcerias



O eixo da Av. dos Estados (complementado pela Av. Industrial) permite a construção de diferentes cenários futuros. *Na ausência de planejamento estratégico*, essa zona pode permanecer com uma ocupação rarefeita, com um ou outro empreendimento privado de porte, com dificuldades de acesso (apenas a alternativa rodoviária da Av. Estados, com serviços ferroviários de baixa qualidade e persistência de enchentes). Por oposição, uma estratégia municipal consistente pode criar condições para, nas próximas décadas, transformar esse macroeixo num *centro urbano de terciário avançado de dimensões regionais e até metropolitanas* (considerando que a expansão do terciário de ponta que vem ocorrendo no município de São Paulo pode perfeitamente se espalhar pelo eixo da estrada de ferro em direção ao Grande ABC – como ocorreu no passado com a indústria – desde que as condições urbanas propiciem essa possibilidade). Para isso, vários ingredientes serão necessários: um projeto urbanístico de porte (combinado espaços públicos amplos, monumentalidade, legislação urbanística adequada e equacionamento dos problemas de infraestrutura), capaz de criar oportunidades de negócios (no comércio, no terciário de excelência, em lazer e entretenimento, etc.) compatíveis com a apropriação pública de parte da valorização imobiliária resultante dos investimentos públicos; e a transformação da ferrovia num metrô de superfície (elemento-chave para garantir acessibilidade diferenciada, livre dos congestionamentos de trânsito). (Daniel, 1998, p. 5. O grifo é meu)

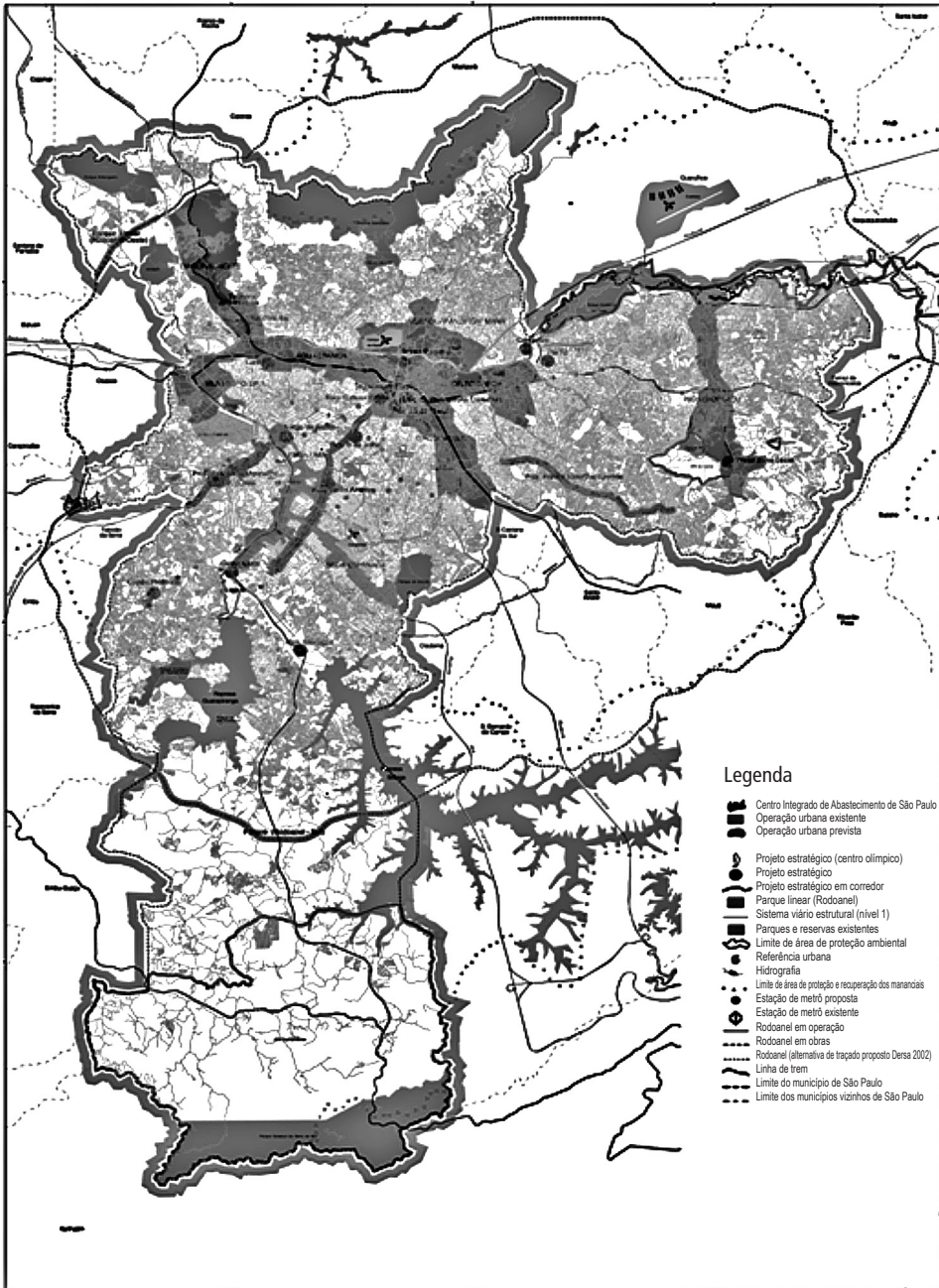
Os esforços de formulação do Projeto Eixo Tamanduatehy concentraram-se, por outro lado, no município de Santo André, sem articulação operativa com Mauá – onde nasce o rio

Tamandateí e que contém uma importante extensão da ferrovia Santos-Jundiaí – e tampouco com São Caetano do Sul, que apresenta tanto o rio quanto a ferrovia em seu território. Nesse sentido, os limites municipais para um projeto de grande porte são imediatamente sentidos, tanto do ponto de vista dos efeitos de atração de investimentos quanto em relação às práticas fiscais que seguem municipalizadas. Apesar dos esforços intelectuais dos consultores em Santo André de realizar articulações regionais com o Projeto, que indicaram o Eixo Tamandatehy como constitutivo de uma avenida “Diagonal Sul” que articularia as zonas leste e oeste da região metropolitana (formulação que foi absorvida pelo Plano Diretor Estratégico de São Paulo em 2002), sem Mauá e São Caetano do Sul, ao trecho intermediário representado por Santo André caberá uma limitada capacidade de transformação econômico-territorial e as diferenças intra-regionais seguirão marcando a gestão municipal e regional (ver Mapa 1 e Figura 3).

Formulações com base metropolitana a partir do município de São Paulo. Incorporação da Zona Leste na lógica da remodelação econômico-territorial

A operação urbana Rio Verde-Jacú, cujo centro é a obra da Av. Nova Trabalhadores, mais conhecida como “Jacú-Pêssego”, liga a Rodovia Ayrton Senna até o Município de Mauá (na totalidade da formulação da proposta). Dessa extensão total, a operação urbana já aprovada

Figura 3 – São Paulo – Operações Urbanas no PDE/2002



Fonte: Prefeitura do Município de São Paulo, Secretaria Municipal de Planejamento Urbano

se refere ao trecho de São Miguel Paulista até São Mateus com a transposição da linha férrea até a Rodovia Ayrton Senna (que ficaria a cargo da PMSP), e a transposição da Rodovia Ayrton Senna até Guarulhos (a cargo do governo do estado de São Paulo).

Na porção sul do projeto, a avenida tem previsão de extensão ainda pelo município de São Paulo, no território da Subprefeitura de São Mateus até o município de Mauá onde essa prefeitura tem o projeto de ligá-la à Avenida Papa João XXIII que se articularia ao Rodoanel Metropolitano no seu trecho sul (em construção), no sentido de conduzir todo o fluxo de veículos para as rodovias Anchieta e Imigrantes (ver Mapa 1 e Figura 1).

Esse Grande Projeto Urbano tornou-se o eixo de um programa público da prefeitura de São Paulo, na gestão 2001-2004, sob o título "Programa de Desenvolvimento Econômico da Zona Leste" (Prodel). A iniciativa de formular o Prodel partiu da prefeitura paulistana e recebeu adesão das prefeituras envolvidas, principalmente de Mauá e Santo André, interessadas na efetivação dessas obras, considerando-as "alavancas" para uma transformação das possibilidades de conexão produtiva e de fluxos de mercadorias. Mauá não tem ligação com nenhuma rodovia diretamente, apesar de possuir um importante parque industrial de base petroquímica, e Santo André precisa articular-se com São Bernardo do Campo e Diadema para atingir as rodovias Anchieta e Imigrantes, respectivamente. Para Santo André, há um interesse adicional na conexão, desde Mauá, com a Avenida dos Estados, que comporta o Projeto Eixo Tamanduatehy, em cuja extensão segue o vetor sul-norte, chamado "Diagonal Sul" e "Diagonal Norte" pela Prefeitura de São

Paulo no seu Plano Diretor Estratégico, como indicado anteriormente (ver Figura 3).

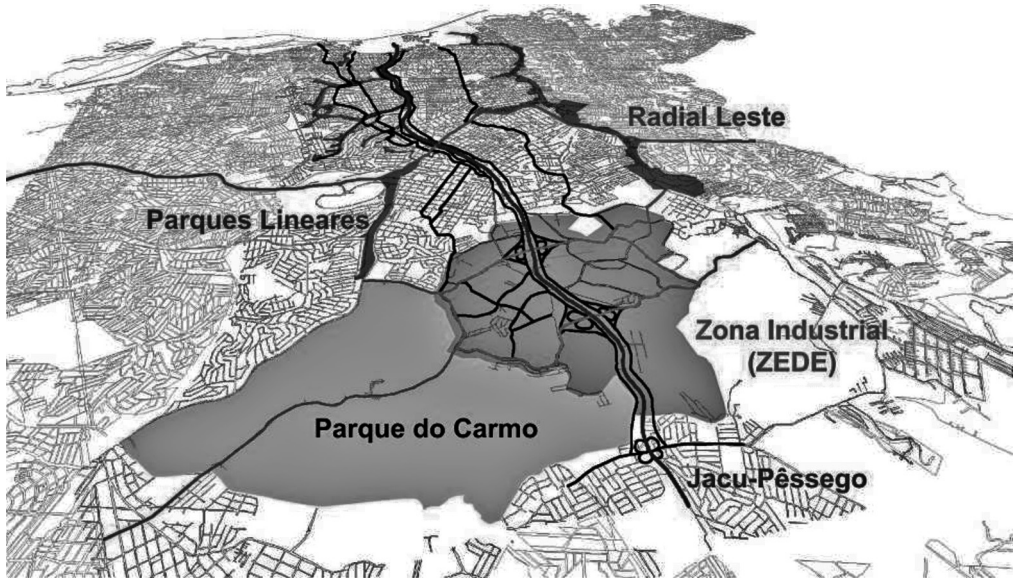
No interior da OUC Rio Verde-Jacú encontra-se o "Polo Industrial de Itaquera", aprovado desde a década de 1980 na Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo e considerado, na lei da operação, como "ZEDE – Zona de Desenvolvimento Econômico" e no Plano Diretor como "ZIR – Zona Industrial em Reestruturação" (ver Figura 4).

O pressuposto da formulação do programa, "mudar a região pelo desenvolvimento econômico" esperava seu alcance através de três linhas de atuação: "Atração de investimentos, Empregos e ocupações de qualidade", "Formação de recursos humanos e de pesquisa", "Integração com a metrópole" (PMSP, 2004c). O pressuposto aparece articulado à ideia de que a Zona Leste é o centro da RMSP, com 32,68 km², 22% da área do MSP, com 3,3 milhões de habitantes correspondendo a 1/3 da população do município de São Paulo. A escala da operação urbana aumenta muito em relação ao previsto no PDE (Figura 3), chegando a 77,6 km², sendo que apenas a ZEDE incorpora 7 km² (PMSP, 2004a), em um município com 1.509 km² e a região metropolitana com 8.051km², 2.139km² urbanizados e cerca de 17.800.000 habitantes (IBGE/2000).³

As três linhas estruturadoras do programa, consideradas "linhas de ação para gerar crescimento econômico, transformação urbana e inclusão social" têm a seguinte formulação (PMSP, 2004a):

- "Integração físico-territorial" – resultado na Operação Urbana Consorciada Rio Verde-Jacú (lei municipal 13872, 13/07/04), baseado no complexo viário da Avenida Jacú-Pêssego, na extensão da Avenida Radial Leste até

Figura 4 – Operação Urbana Rio Verde-Jacú – Localização Geral



Fonte: PMS, 2004b.

Guaianazes e na implantação de rede viária interna à Zona Leste, para permitir fluxos e comunicações na região, facilitando a mobilidade para o trabalho e o consumo.

- “Desenvolvimento Institucional” – resultou no Programa de Incentivos Seletivos para a Área Leste do Município de São Paulo (lei municipal 13.833, 27/5/2004), bem como a instituição de um “comitê gestor”, misto entre representantes de órgãos da Prefeitura e de entidades da sociedade civil e a estruturação de um “Escritório Técnico”, “para ser um órgão empreendedor, na busca do investidor, no diálogo com os agentes locais, na coordenação das ações de várias esferas do governo e na busca de financiamento público e privado”. Importantes objetivos da implantação desse órgão

são os de “garantir agilidade na aprovação de projetos e aprovar automaticamente propostas que seguirem parâmetros pré-estabelecidos.”

- Investimento em capacitação e em “educação e conhecimento”, localizado na região – orientou a instituição da Fundação Municipal de Ensino Superior e Técnico (lei municipal 13.806, 10/5/2004), com implantação de escola superior de saúde pública, na Cidade Tiradentes, e previsão de implantação de escola superior de engenharia e administração em Itaquera.

Os dados sobre a Zona Leste, demandados em 2004 pela Prefeitura ao Cebap, para comparar as regiões Leste e Sul (na formulação de um Plano de Desenvolvimento Metropolitano que seria fator de negociações numa possível nova gestão através da reeleição para

o período seguinte) demonstram a fragilidade econômica da sub-região leste do município, bastante populosa e com maiores índices de crescimento de sua população (Diniz, 2004):

- Aumenta sua população no período 1991 a 2004 (493 mil contra 789 mil);
- Em 1996, apresentava 1,5% dos estabelecimentos de todo o município, empregando 44.000 pessoas; representava 1,5% da ocupação total do município em 15 grupos de atividades e 58% do pessoal ocupado;
- Em 2001, continha 1,7% dos estabelecimentos de todo o município, empregando 40.000 pessoas (queda de 8,1%), com 18 grupos de atividades e 67% do pessoal ocupado;
- Aumenta a diversificação nos setores econômicos, mas continua a fragilidade da indústria;
- O setor de serviços apresenta o pior quadro de fragilidade (sem atividades financeiras, por exemplo).

Ao mesmo tempo em que chegava à aprovação da operação urbana Rio Verde-Jacú na Câmara Municipal, a Prefeitura de São Paulo dava continuidade aos estudos sobre a Zona Sul, no intuito de desenvolver outra operação urbana em torno do canal Jurubatuba, junto à represa do Guarapiranga.

Em relação com a Zona Leste, a Zona Sul apresenta dados que demonstram uma maior intensidade de atividade industrial (ibid.):

- Diminui a população de 1991 a 2004 (225 mil contra 168 mil);
- Na Zona Sul aumenta produção entre 1996 e 2001 (8,7% contra 10%), enquanto na Zona Leste há baixa capacidade produtiva e de articulação interindustrial.

Os empreendimentos buscados pelo Prodel seriam prioritariamente os baseados

em investimentos privados industriais (principalmente bens de capital e têxtil/moda), para a instalação de unidades na ZEDE, e não os do terciário avançado como se convencionou acreditar fossem os únicos interessantes para a implementação de operações urbanas consorciadas (como nas OUC Águas Espreadas, Faria Lima e Água Branca que ainda não se consolidou como foco de atração de massivos investimentos do setor terciário) (Sandroni, 2002).

É justamente na ZEDE, cujo perímetro de função industrial já havia sido delimitado havia duas décadas (e ainda não implementado na sua totalidade até o momento), que a OUC prevê a aplicação do instrumento de parcelamento, edificação e utilização compulsória com a indicação da outorga gratuita do direito de construir por alguns anos para atrair os investimentos industriais. Percebe-se aqui uma tentativa, isolada, de inversão do processo de avanço do terciário buscando retroceder ao estabelecimento de cadeias industriais que teriam correspondido à fase fordista de desenvolvimento industrial, ainda que no segmento têxtil se priorize, no corpo da operação, as atividades relacionadas à moda e confecção.

O que se chamou “Foco no desenvolvimento industrial da Zona Leste” apresenta uma fragilidade, pois, embora a Zona Industrial na Zona Leste já esteja prevista na legislação estadual como ZUPI – Zona de Uso Predominantemente Industrial, ampliada em 2003 devido à lei aprovada na Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo, se verifica que, durante a formulação da proposta do Prodel, o investimento industrial ali se encontrava bastante rarefeito; uma das hipóteses explicativas se refere a uma possível retenção especulativa de valor,

aguardando os investimentos públicos para escorar e viabilizar os investimentos privados.

Por outro lado, há um âmbito de articulação do marco regulatório municipal para o fomento do desenvolvimento econômico com a política industrial em âmbito federal. Os dois setores da indústria visados para implantação no âmbito do Programa de Desenvolvimento Econômico da Zona Leste do Município de São Paulo são têxteis e bens de capital (9,5% do VA industrial do MSP).

Análises demandadas pela Prefeitura de São Paulo para dar suporte técnico ao Prodel (Cebrap, 2004), bem como a um programa de caráter metropolitano com a eventual reeleição municipal, oferecem uma série de indicações vinculadas ao desempenho municipal e regional de um programa como esse. Ao analisar os bens de capital com o setor de fármacos (14,7% do VA industrial do MSP), esse estudo indica que:

[...] do ponto de vista nacional esta aliança se justifica por serem estes setores amplamente deficitários no comércio internacional, de sorte que a criação de instrumentos que aumentem os elos internos da cadeia produtiva destes segmentos contribuiria para a redução da vulnerabilidade externa. ... estes ramos de atividade têm gastos em P&D muito superiores aos demais setores do município, sobretudo no caso de produtos químicos, com especial ênfase para a indústria farmacêutica. (Amitrano, 2004, p. 24)

Esses setores têm capacidade de gerar emprego e renda diretos e indiretos e os farmacêuticos predominam na zona sul do município de São Paulo e em Guarulhos. Daí que se mostrava viável o investimento para atração

de empreendimentos industriais ligados aos bens de capital, para a produção de máquinas e equipamentos:

No que concerne à estruturação do espaço econômico do município as repercussões de tal adensamento podem ser bastante positivas, uma vez que o setor encontra-se relativamente disperso na capital. Uma alternativa possível é a promoção de atividades na fronteira entre as zonas sul e leste do município, região já ocupada por empresas do setor de bens de capital. Além disso, estes segmentos têm média e alta propensão a vendas externas. O reforço de condições adequadas de exportação, o que inclui desde a melhoria do sistema modal até o porto de Santos e aos terminais de carga do aeroporto de Viracopos, pode ter repercussões positivas tanto do ponto de vista macroeconômico como local, uma vez que maiores exportações, certamente, se traduzirão em maiores níveis de emprego, renda e arrecadação para o município de São Paulo. (Amitrano, 2004, pp. 28-29)

A força política à frente da Prefeitura e responsável pela formulação da OUC Rio Verde-Jacú e do Prodel pretendia sua reeleição para a gestão 2005-2008, liderada pelo Partido dos Trabalhadores. Para além do discurso técnico das viabilidades apontadas pelos indicadores econômicos, está o campo do discurso político tanto de manutenção do poder no âmbito federal (aliado ao governo municipal no poder até 2004) e a articulação com a política industrial federal elaborada no âmbito do IPEA – Instituto de Pesquisas Econômicas Avançadas, seriam um importante passo para o reforço de uma aliança política entre São Paulo e o Planalto Central.

Uma avaliação da ação político-institucional da PMSP orienta a compreensão sobre a OUC Rio Verde-Jacú como um campo experimental de projeto de uma gestão metropolitana, articulada ao corpo social através de entidades representativas como o Fórum de Desenvolvimento da Zona Leste e do Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano. Essa intenção de gestão metropolitana se identifica em todas as peças legais aprovadas pela Câmara Municipal com certa articulação estadual através de poucos deputados estaduais – principalmente os vinculados à ZUPI em Itaquera e os relacionados aos municípios articulados diretamente à OUC, como Guarulhos e Mauá. Nesse sentido, o Prodel baseado na OUC lançou mão de recursos de gestão da sociedade paulistana e metropolitana ainda que não tivesse alcançado repercussão na Assembleia Legislativa não superando iniciativas isoladas de deputados estaduais.

Novos recursos de gestão territorial e a demanda por um espaço político-institucional metropolitano

Não é de menor importância o fato de que parte das prefeituras envolvidas na discussão de programas e projetos com forte ênfase na cooperação metropolitana durante o período de mandatos municipais de 2001 a 2004 (São Paulo, Santo André, Mauá e Guarulhos), estava comandada por lideranças de um mesmo partido político – o dos Trabalhadores –, todos aliados do governo federal, a partir da eleição de Lula em 2002. Santo André e Mauá já vinham,

inclusive, sendo governadas por essa força desde 1997, além de que Santo André e São Paulo tiveram seus primeiros governos petistas no período 1989-1992.

Esse fato indica o forte componente político requerido para a formulação de ações regionais e, neste caso, metropolitanas, na ausência de um espaço institucional, fosse ele governo metropolitano ou parlamento metropolitano nos moldes propostos por Raquel Rolnik e Nadia Somekh (2004, pp. 122-123), e corroborados na cristalina formulação de Emilio Pradilla, em relação à experiência metropolitana no México, aplicável à região metropolitana de São Paulo:

O crescimento metropolitano ultrapassou os velhos limites políticos e administrativos das cidades; para garantir a democracia efetiva e a gestão integral, socialmente responsável e eficiente das metrópoles, e enfrentar suas contradições se impõe o desenho de formas de governo metropolitano – executivo, legislativo, empresas públicas – e instrumentos de desenvolvimento adequados para as novas formas socioterritoriais – metrópoles, cidades-região, etc. (Pradilla, 2003, p. 13. A tradução é minha).

No caso do município de São Paulo, o corpo justificativo da operação indicava a necessidade do “Estabelecimento de um modelo de relacionamento entre governo municipal e a sociedade local com base na participação dos três níveis executivos da Federação (municipal, estadual e federal)” (PMSP, 2004a). No entanto, no estudo não foram indicadas as repercussões metropolitanas do Programa após sua implantação. Uma das fragilidades nesse campo se refere ao exposto anteriormente, relacionado

às três linhas metodológicas de onde partiu a aprovação de uma das três leis municipais relacionadas ao Prodel, os chamados “incentivos seletivos” ou uma renúncia fiscal para a atração de investimentos industriais, sobretudo na ZEDE em Itaquera. Esse tipo de proposta, no âmbito de uma política pública de base econômico-territorial na região metropolitana, acirra a competição entre cidades.

O componente do desequilíbrio fiscal, aliado ao desequilíbrio político (não superado, mesmo com o quadro partidário que se configurou de 2001 a 2004), tem aderência também à “visão localista, focalista e setorialista da política urbana”, fortalecida, inclusive pelo Estatuto da Cidade, que teve, nos anos 1990, no planejamento com base na competição entre os lugares uma crença que

[...] homogeneizou na sociedade brasileira o modelo de formulação de planejamento urbano baseado apenas na ideia de que é possível aumentar a competição entre os lugares oferecendo aos fluxos econômicos que circulam na economia nacional e mundial vantagens comparativas baseadas no critério de competição dos lugares e no oferecimento de vantagens fiscais. (Ribeiro, 2004, p. 132)

A OUC Rio Verde-Jacú, apesar de voltar o olhar para a periferia leste, estava imbuída da ideia de competição entre lugares, com o discurso de alçar a Zona Leste à categoria de um lugar de investimentos, produtivo e potencialmente modernizante. Nesse sentido, a articulação entre o município de São Paulo com os municípios da zona leste da RMSP se mostrou imprescindível. No entanto, a visão da competição entre lugares predominou ao priorizar aqueles municípios que têm localização privilegiada nas

rotas da produção, logística e comunicações nacionais e internacionais – Guarulhos e parte do ABC. O desenvolvimento concomitante das análises de investimentos na zona sul do município de São Paulo e a articulação com Osasco, via operações urbanas ao longo das marginais do rio Tietê e do rio Pinheiros, demonstra a opção do método de investimento baseado na competição interlugares (Cebrap, 2004).

É particularmente interessante a confirmação, a partir da avaliação das operações urbanas consorciadas em Santo André e em São Paulo, da ativação econômico-territorial da zona leste da RMSP, do processo indicado acima, de que após a crença, nos anos 1980, de que o desenvolvimento poderia ocorrer em qualquer parte do território, dada a capacidade do capital, aliado às tecnologias de comunicação, estar conectado em qualquer lugar, o crescimento continua nas regiões metropolitanas (Ribeiro, 2004). As iniciativas de implementação de OUC na RMSP informam claramente a visão de que poderiam se desenvolver ali dadas as condições de atrair os fluxos econômicos por sua localização privilegiada no interior da aglomeração metropolitana e, mais, muito bem equipada do ponto de vista logístico e de especialização de mão de obra. Por outro lado, os dados sobre a região informam processos de empobrecimento, degradação ambiental e violência intraurbana, consistentes com a ideia de que a metropolização ou a intensificação da metropolização é o “olho do furacão das questões sociais” (ibid.).

As operações urbanas avaliadas, implantadas em setores de população majoritariamente de renda baixa e sujeitas a vulnerabilidades e riscos permanentes, incorporam elementos que se referem a novas formas de relação entre

os capitais industriais e o trabalho, com um campo de parcerias entre empresas, sindicatos, universidades e prefeituras, do período pós-fordista (Lipietz e Leborgne, 1988). Expedientes desse tipo são encontrados na concepção da OUC Rio Verde-Jacú e nos seus subprodutos legislativos (além dos incentivos fiscais, a criação de uma instituição de ensino superior e técnico) no sentido de aliar novas tecnologias a uma nova produção industrial.

A criação da instituição de ensino superior é comparável à iniciativa da USP – Universidade de São Paulo e do governo do estado de SP em expandir o *campus* universitário para a zona leste reformulando os fluxos metropolitanos relacionados tanto ao ensino e pesquisa quanto às classes sociais. A USP Leste se articula diretamente com o discurso municipal de São Paulo de expansão de infraestrutura para o desenvolvimento do conhecimento, ainda que seja conhecimento com base profissionalizante e técnico que atende diretamente à formação da bacia de empregos de uma grande camada da população pobre que ali reside.

A avaliação dos estudos técnicos da principal consultoria envolvida (Atkearney, 2003a/b e 2004) nos possibilita algumas reflexões. Do ponto de vista da viabilidade econômica dentro dos setores produtivos analisados, apesar do manejo de uma base de dados bastante sofisticada, não foi observado o efeito tipo “dominó” de um programa como esse, bem como os efeitos benéficos e maléficos sobre as regiões envolvidas. Não basta medir o impacto em relação à geração de empregos formais e impacto na PEA – População Economicamente Ativa ou em relação ao PIB – Produto Interno Bruto. É fundamental aplicar técnicas de simulação de impactos em relação à capacidade de

geração de subemprego, empregos informais e desemprego, realidade premente na Região Metropolitana de São Paulo. Isto porque é inevitável a deflagração de um processo migratório para a região, induzido pela implantação de um “polo de desenvolvimento” ou parque industrial.

Essa pressão demográfica ou populacional, bem como a pressão em relação à empregabilidade, gera uma demanda específica para cada setor de serviços públicos, tais como saneamento básico, habitação, saúde, educação, recreação, entre outros. Assim, pode-se afirmar que os estudos que orientaram a formulação da operação carecem justamente da visão metropolitana sobre alternativas de investimento de recursos públicos em outros tipos de projetos que pudessem ter um maior impacto na geração de emprego ou de outro tipo de emprego, ligado à economia popular. Ao contrário da ênfase que os relatórios técnicos dão à questão das exportações dos produtos gerados na região a partir da implantação do Programa, nem tudo é a exportação, e as economias locais ou domésticas são possíveis fontes de geração de riqueza que devem ser consideradas.

O Programa, estruturado segundo as orientações econômicas da consultoria, garante aos investidores as condições de uma alta rentabilidade sem, no entanto, considerar os custos sociais implicados e que finalmente recairiam sobre as finanças da autoridade local, e inclusive nacional, uma vez que a implementação não é metropolitana dada a ausência desse espaço institucional.

No que se refere ao território, não foram analisados os impactos ambientais sobre os ecossistemas ecológico-ambientais, em

nenhuma escala de abordagem (área da ZEDE, área da operação urbana, Zona Leste do município de São Paulo, Zona Leste da região metropolitana, Região Metropolitana de São Paulo como um todo), nem tampouco em relação a uma região economicamente articulada como o chamado "Complexo Metropolitano Expandido".

Ainda que o estudo reflita alguns âmbitos de comparação sub-regional ao interior do município de São Paulo, as comparações são de curto alcance, porque a simples indicação da localização da atividade econômica é insuficiente para refletir a mobilidade ou dinâmica dos impactos sobre os equipamentos e infraestrutura pública no âmbito regional de pequena escala, o que não dá elementos para planejar os futuros crescimentos e demandas populacionais sobre o território urbano e metropolitano.

As operações urbanas em Santo André seguiram sua implementação a partir, inclusive, de sua articulação ao Plano Diretor aprovado em dezembro de 2004 e a operação em São Paulo foi interrompida com a assunção de uma nova força política eleita para o período 2005-2008.

A implementação das ações é, portanto, municipal, e está sujeita a decisões nesse âmbito que lhe conferem êxito ou fracasso de acordo com o empenho na gestão realizada. No entanto, ainda que houvesse a possibilidade de efetivação do plano ou projeto de forma isolada, em termos da atração de investimentos, seja para São Paulo ou Santo André, a perspectiva de realização concreta desses investimentos é muito maior na lógica combinada, pois o potencial de realização de economias regionais e de ganhos de proximidade a mercado consumidor aqui ainda é enorme. Não é desprezível o

fato de que ambos os projetos dessa lógica se articulam a um terceiro, a projetada ampliação do aeroporto internacional em Guarulhos, e que o objetivo central e de futuro seja sua ligação com um dos maiores e mais importantes equipamentos portuários do Brasil, representado pelo Porto de Santos. Ao mesmo tempo, é relevante que, já no final da gestão municipal do período 2001-2004, a partir do êxito do processo de construção e aprovação do Prodel, a prefeitura de São Paulo tivesse estruturado uma consultoria para a construção de subsídios para formular um Programa de Desenvolvimento Metropolitano baseado fundamentalmente em políticas de desenvolvimento para as Zonas Leste e Sul do município e da Região Metropolitana de São Paulo (Cebrap, 2004) e que se desenvolveria em um desejado novo mandato que não ocorreu.

Neste aspecto, é fundamental considerar a posição do governo do estado de São Paulo, da mesma força política que a vencedora no município de São Paulo para o período 2005-2008: alegando falta de recursos para construir o trecho leste do Rodoanel Metropolitano, a Av. Jacu-Pêssego, eixo da operação urbana, vem sendo considerada desde então como substituta do Rodoanel naquela região. Essa decisão, em implementação atualmente, distorce de forma radical a formulação da operação urbana e induz a padrões de tráfego, mobilidade e de uso e ocupação do solo incompatíveis com o desenvolvimento econômico-social para a zona leste no sentido de sua inclusão socioterritorial. Ademais, o próprio governo do estado indica a fragilidade de seu âmbito de planejamento, uma vez que o Rodoanel Metropolitano não deveria, nos diversos traçados e formulações desde sua concepção, interligar-se diretamente

à malha urbana e a avenidas que, como a Jacupêssego, são estruturais na hierarquia viária urbana, em sua concepção e operação desde os anos 1990.

Na construção dos discursos da transformação, e considerados novos recursos de gestão, os Grandes Projetos Urbanos são metáforas do manejo do capital no tempo e metáforas do manejo do capital no espaço. Como metáforas, são figuras de linguagem, dos discursos de cidade que os sustentam. Como *vir a ser*, essas operações fazem parte da categoria de projetos comuns, inclusive no manejo dos componentes físico-territoriais (obras que constituem seu corpo material – avenidas, marginais, transposições, terminais de passageiros, pista de pouso e decolagens, entre outros) de um projeto urbano aplicado a um novo espaço que será construído e também das imagens arquitetônicas que orientarão as novas edificações. Por outro lado, como *vir a ser* metrópole o Grande Projeto Urbano incorpora e maneja os componentes temporais do discurso das possibilidades de um novo lugar: ser algo que ainda não é e que depende do conjunto do ser social e político para sua implantação. E *virá a ser* inclusive para a realização do capital fundiário, principal aspecto da transformação de um lugar ao ser valorizado pela incorporação de transformações territoriais promovidas tanto por obras públicas quanto por investimentos privados.

Enquanto objeto de discussão pública, no planejamento que incorpora a participação social, são variados os agentes que se agregam ao processo, inclusive os movimentos sociais comumente manejando os discursos divergentes. A participação social quer ser, ela própria, um elemento temporal de manejo de Grandes Projetos Urbanos, na medida em que há agentes

que a reivindicam seu espaço na luta social (Fórum de Desenvolvimento da Zona Leste em São Paulo, Fórum da Cidadania do Grande ABC). Os agentes interiores ao poder político (dirigentes do executivo e do legislativo municipal, estadual ou federal) podem, inclusive, querer apoiar-se na participação social como expediente de perpetuação no poder (manejo do discurso da promessa eleitoral), tentando capturar a esfera da organização social, que é historicamente local no Brasil.

Na escala dos Grandes Projetos Urbanos, devido a seus extensos impactos na economia e no território, e devido à recente incorporação da questão da sustentabilidade ambiental para a defesa de um projeto, encontramos cada vez mais a relativa valorização dos estudos técnicos. No entanto, na questão do “desenvolvimento institucional”, enquanto conjunto de métodos para transformar as estruturas de discussão pública e de aprovação das peças legais que operacionalizarão o projeto, os expedientes são os mesmos de sempre: a influência do poder econômico é muito mais efetiva nos espaços políticos de decisão sobre os projetos de lei, ainda que sejam constituídos espaços de discussão pública dos projetos.

No sentido da abordagem desses Grandes Projetos Urbanos associados na Zona Leste da metrópole, articulando-a de norte a sul, tanto internamente quanto com outras regiões metropolitanas contíguas, é oportuno indicar algumas questões em torno da concepção de projetos de âmbito metropolitano.

No tocante à eficiência isolada de cada um dos projetos e sua relação com a eficiência vinculada à lógica combinada, as partes constitutivas da ligação entre o Aeroporto Internacional em Guarulhos e o Porto de Santos, através de

zonas estratégicas de produção industrial como são Itaquera, Mauá e Santo André, ligadas pelo Rodoanel Metropolitano, deveriam ser todas implantadas para que se alcance o objetivo final da acessibilidade regional em termos da produção econômica e manutenção desse polo nacional de produção e controle do capital.

Considerando as ações articuladas em um Grande Projeto Urbano metropolitano que se constitui de partes formuladas por diferentes autoridades municipais, sua eficiência apenas poderá ser claramente dimensionada a partir da conclusão de todo o eixo viário e das operações urbanas e obras envolvidas. De forma individualizada, o que se pode esperar dos projetos? Mais competição entre cidades é um dos resultados mais prováveis.

Da operação urbana consorciada Rio Verde–Jacu, mesmo sem sua desativação a partir de 2005, é visível um período longo de “espera” pelo interesse imobiliário que tem um perímetro muito extenso para investir e o poder público tem obras estruturais para concluir, e ainda implantar, relacionadas à acessibilidade interna da Zona Leste, à consolidação da Zona Industrial em Itaquera. Além disso, uma complementação da operação urbana consorciada deve ainda ser formulada em projeto de lei, seguindo o perímetro atual, que finaliza na Avenida Ragueb Chohfi, até o limite com o município de Mauá. Este município, por sua vez, deverá efetivar sua ZDE – Zona de Desenvolvimento Econômico, prevista no Plano Diretor de 1998, que reúne os enclaves industriais e de serviços produtivos de Capuava e Sertãozinho, por onde passa a Avenida Papa João XXIII que ligará ao Rodoanel Metropolitano, peça-chave na constituição da prevista ligação Aeroporto-Porto.

Do Projeto Eixo Tamanduatehy, a luta por atrair os investimentos localizados, prioritariamente, ainda, no setor terciário, deverá seguir bastante intensificada. Este projeto, na escala de eficácia isolada, talvez seja o que menos possa avançar de forma autônoma com a magnitude esperada, sem as obras estruturais de ligação entre o Aeroporto e o Porto. O cenário para Santo André não mudará tão intensamente quanto já mudou nos últimos 15 anos, se não forem implementados, para além dos investimentos nos componentes do Santo André Cidade Futuro, projetos de articulação metropolitana.

Ainda que os projetos se utilizem e se beneficiem de alguma forma dos discursos de desenvolvimento local para sua justificativa, é relevante indicar a importância da vinculação a outros projetos metropolitanos, com relevância para o Rodoanel.

Os discursos que sustentam em grande parte a formulação dos projetos na lógica de sua articulação em um território metropolitano e intermetropolitano, não lograrão construir, isoladamente, realidades solidárias na região, uma vez que estas se localizam no âmbito da realização macroeconômica e macrorregional. A reconversão econômica de um município, a localização geopoliticamente construída e a centralidade metropolitana não podem ser alcançadas de maneira sustentável apenas como discurso; devem ser buscadas regionalmente com a articulação e visualização de ganhos possíveis na lógica combinada, com políticas públicas de desenvolvimento social e econômico a partir de recursos de gestão amparados em um novo ambiente jurídico-institucional metropolitano.

Eulalia Portela Negrelos

Arquiteta e urbanista pelo Centro Universitário Belas Artes de São Paulo, mestre e doutora em arquitetura e urbanismo pela Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, da Universidade de São Paulo. Professora doutora do Departamento de Arquitetura e Urbanismo da Escola de Engenharia de São Carlos da Universidade de São Paulo (São Paulo, Brasil).
negrelos@sc.usp.br

Notas

- (1) No contexto da ideia de “globalização” como um neologismo para um novo período de internacionalização da economia.
- (2) Urbano entendido como suporte das estruturas essenciais para a reprodução do capital nas unidades de produção na história da urbanização (que é história da produção de novas cidades adequadas para a reprodução do sistema capitalista baseado na industrialização).
- (3) Dados disponíveis em <http://www.emplasa.gov.br>, acesso em 27/1/2004. A ampliação do perímetro da operação Rio Verde-Jacú deveu-se, em grande parte, à visão de que a captura dos recursos de outorga onerosa do direito de construir deveria ser aplicada em um perímetro contínuo, apesar de que o Estatuto da Cidade não indica objeção a perímetros descontínuos para transferência de valores.

Referências

- AGÊNCIA DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO DO ABC (1999). A atividade econômica nos anos 90 no Grande ABC. *Cadernos de Pesquisa*. Santo André, n.º 1, outubro.
- AMITRANO, C. R. (2004). “Estrutura Industrial, inserção externa e dinâmica local no município de São Paulo”. In: CEBRAP. Projeto PMSP/CEBRAP. *Desenvolvimento Econômico da Região Metropolitana de São Paulo – Estratégias para o Planejamento Regional*. São Paulo, novembro, cdrom.
- ATKEARNEY (2003a). “Atração de Investimentos em atividade industrial para a Zona Leste do Município de São Paulo”. Relatório Fase II – Mapeamento. Outubro.
- _____ (2003b). “Desenvolvimento sócio-econômico da Zona Leste da Cidade de São Paulo através de Zonas de Desenvolvimento Econômico”. Relatório fase I – Viabilidade. Setembro.
- _____ (2004). “Atração de Investimentos em atividade industrial para a Zona Leste do Município de São Paulo”. Relatório Fase III – Desenho da Implementação, jan/2004.

- AZEVEDO, S. e GUIA, V. R. dos M. (2000). "Reforma do Estado e federalismo: os desafios da governança metropolitana". In: RIBEIRO, L. C. de Q. (org.). *O futuro das metrópoles: desigualdades e governabilidade*. Rio de Janeiro, Revan, FASE.
- CEBRAP (2004). Projeto PMSP/CEBRAP: Desenvolvimento Econômico da Região Metropolitana de São Paulo – Estratégias para o Planejamento Regional. São Paulo, novembro, cdrom.
- DANIEL, C. (1998). "As Ações do Governo Andreense: uma Releitura". Texto de discussão interna à Prefeitura de Santo André com distribuição digital, agosto.
- _____. (2003). "Ação política e diversidade de atores no universo social urbano". In: GONÇALVES, M. F.; BRANDÃO, C. A. e GALVÃO, A. C. F. (orgs.). *Regiões e cidades, cidades nas regiões: o desafio urbano-regional*. São Paulo, Editora Unesp, Anpur.
- DINIZ, B. P. C. (2004). "O desenvolvimento local no município de São Paulo: um estudo comparativo da dinâmica da ocupação entre a Zona Sul e a Zona Leste". In: CEBRAP. Projeto PMSP/CEBRAP: *Desenvolvimento Econômico da Região Metropolitana de São Paulo – Estratégias para o Planejamento Regional*. São Paulo, novembro, CDROM.
- EZQUIAGA D. J. M. (2001). "Projetos de transformação urbana na Madri do fim do século". In: ABRAMO, P. (org.). *Cidades em transformação: entre o plano e o mercado experiências internacionais em gestão do uso do solo urbano*. Rio de Janeiro, O Autor.
- FOUCAULT, M. (1979). *Microfísica do poder*. Rio de Janeiro, Graal.
- KLINK, J. J. (2001). *A cidade-região: regionalismo e reestruturação no Grande ABC Paulista*. Rio de Janeiro, DP&A.
- LÉFÈBVRE, H. (1999). *A cidade do capital*. Rio de Janeiro, DP&A.
- LIPIETZ, A. e LEBORGNE, D. (1988). O pós-fordismo e seu espaço. *Espaço & Debates. Revista de Estudos Regionais e urbanos*. São Paulo, Ano VIII, n. 25, pp. 12-29.
- LUNGO, M. (comp.) (2004). *Grandes proyectos urbanos*. El Salvador, UCA Editores.
- MONTAGNER, P. (2004). Expansão do trabalho informal reduziu salários. Observatório Econômico. Santo André, Ano 2, boletim n. 5, jul/ago/set, pp. 8-13.
- NEGRELLOS, E. P. (2005). *Técnica e Estratégia Política. Grandes Projetos Urbanos na Região Metropolitana de São Paulo*. Tese de Doutorado. São Paulo, FAU-USP.
- PMSP – Prefeitura do Município de São Paulo (2004a). Programa de Desenvolvimento Econômico da Zona Leste. Projetos de lei, abril, CDROM.
- _____. (2004b). Programa de Desenvolvimento Econômico da Zona Leste. Apresentações em ppt, março, CDROM.
- _____. (2004c). Operação Urbana Consorciada Rio Verde-Jacú, lei municipal n. 13.872, 13 de julho.
- PRADILLA C. E. (2003). Izquierda, democracia y cuestión territorial. Disponível em http://www.fedevi-vienda.org.co/aa/img_upload/.../Izquierda__democracia_y_cuesti_n_territorial_1.PDF. Acesso em 30/5/09.
- RIBEIRO, L. C. de Q. (2004). "Audiência Pública em 20 de novembro de 2003". In: BRASIL. Congresso. Câmara dos Deputados. Comissão de Desenvolvimento Urbano e Interior. A questão metropolitana no Brasil. Brasília, Câmara dos Deputados, Coord. de Publicações.

ROLNIK, R. e SOMEKH, N. (2004). "Governar as metrópoles: dilemas da recentralização". In: RIBEIRO, L. C. de Q. (org.) *Metrópoles: entre a coesão e a fragmentação, a cooperação e o conflito*. São Paulo/Rio de Janeiro, Fundação Perseu Abramo/Fase.

SANDRONI, P. (2002). *Operações Urbanas em São Paulo*. dezembro, CDROM.

SANTOS, M. (1999). *A natureza do espaço. Técnica e tempo. Razão e emoção*. São Paulo, Hucitec.

Texto recebido em 22/jun/2009

Texto aprovado em 6/ago/2009