

# NOVOS GRANDES PROJETOS URBANOS NA METRÓPOLE PAULISTANA

EULALIA PORTELA NEGRELOS  
Universidade de São Paulo  
Campus de São Carlos  
negrelos@sc.usp.br

## RESUMO

O trabalho apresenta uma reflexão sobre a consolidação da Região Metropolitana de São Paulo (RMSP) vinculada a processos de remodelação econômico-territorial em curso na metrópole, por meio de Grandes Projetos Urbanos (GPU) de caráter metropolitano. A RMSP/1973 se articulou a outras duas RM (Santos/1996 e Campinas/2000), nas últimas décadas, com profundas transformações no território nacional, na política e na base produtiva, conformando, em conjunto com outras aglomerações urbanas, a Macrometrópole Paulista. No panorama de reorganização industrial, ideologizado com o discurso da “desindustrialização para atrair mais terciário”, a formulação de GPU para a Zona Leste da RMSP vem sendo justificada pela intensificação de sua associação econômico-territorial, como se verifica nos projetos analisados – Projeto Eixo Tamanduatehy, em Santo André, ampliação do Aeroporto Internacional, em Guarulhos e Operação Urbana Rio Verde-Jacu, em São Paulo.

**PALAVRAS-CHAVE:** Planejamento territorial urbano. Planejamento territorial regional. Políticas públicas.

## NEW LARGE URBAN PROJECTS IN THE PAULISTANA METROPOLIS

### ABSTRACT

The work presents a reflection on the process of consolidation of the metropolitan region of São Paulo (MRSP), linked to processes of *economic and territorial remodeling* underway in that metropolis, through large urban projects (LUP) of metropolitan character. The MRSP/1973 articulated to the other two metropolitan regions (Santos/1996 and Campinas/2000), in the last decades, with profound

transformations in national territory, in politics and in the productive base, conforming, in conjunction to other urban agglomerations, the macro-metropolis of São Paulo. In the panorama of industrial reorganization, the ideologies through the discourse of "deindustrialization to attract more tertiary", lead to the formulation of LUP for the East zone of São Paulo Metropolitan Region which had been justified by the intensification of its territorial-economic association, as reflected in the expansion of projects analyzed Tamanduatehy Axis Project, in Santo André, the expansion of the international airport in Guarulhos; the Urban Operation Urban Rio Verde-Jacu, in São Paulo.

**KEYWORDS:** Urban territorial planning. Regional territorial planning. Public policy.

## INTRODUÇÃO

Este artigo está construído a partir de reflexões desenvolvidas em nossa tese de doutoramento (NEGRELOS, 2005)<sup>1</sup>, com base no estudo de três Grandes Projetos Urbanos (GPU) associados, na Região Metropolitana de São Paulo (RMSP), no período de 1998-2004: Eixo Tamanduatehy, em Santo André, na região do ABC<sup>2</sup> (formulada em 1998), ampliação do Aeroporto Internacional, em Guarulhos (detalhada na gestão municipal 2001-2004 e abandonada em 2006) e a Operação Urbana Consorciada (OUC) Rio Verde-Jacu, em São Paulo (formulada e aprovada pelo legislativo em 2004). A associação dessas três operações tem um impacto muito importante na remodelação econômico-territorial da Zona Leste da RMSP e, particularmente no município de São Paulo.

No corpo da base técnica elaborada para tais projetos, são recorrentes as justificativas que se apoiam: a) na estratégia da reconversão econômica do ABC (Santo André); b) na geopolítica localização do aeroporto (Guarulhos); c) na centralidade metropolitana da Zona Leste do município de São Paulo. Todos os discursos se referem à reestruturação da Zona Leste da RMSP, com relativa

---

<sup>1</sup> Algumas pequenas revisões foram realizadas para adequação temporal entre a finalização da tese em 2005 e o presente artigo.

<sup>2</sup> Trata-se dos municípios de Santo André, São Bernardo e São Caetano, integrantes da Região Metropolitana de São Paulo, compondo um setor da metrópole paulistana, ao qual se acrescenta, atualmente, Diadema, Mauá, Ribeirão Pires e Rio Grande da Serra.



Esse movimento de expulsão é interno e funcional ao processo da nova internacionalização da economia, no qual muitos acreditam ser São Paulo uma das poucas “cidades globais” da América Latina (KOULIOUMBA, 2002, p. 28). Divergindo dessa posição, entendemos São Paulo como uma cidade localizada hierarquicamente em um fenômeno mundial, no qual “[...] há excedente (latente) de homens e de riquezas (apesar das guerras), porque o processo massivo separa as pessoas das riquezas” (LEFEBVRE, 1999, p. 144).

As ações consolidadas em GPU, inseridas em um processo ampliado de remodelação econômico-territorial metropolitana, manifestam-se, na linha de Lefebvre, no campo da produção do espaço, e suas contradições, em dois aprofundamentos por ele indicados, entre outros:

- a) A contradição principal se situa entre o espaço globalmente produzido, em escala mundial, e suas fragmentações e pulverizações que resultam das relações de produção capitalistas (da propriedade privada dos meios de produção e da terra, isto é, do próprio espaço). O espaço se esmigalha, trocado (vendido) aos pedaços, conhecido de forma fragmentada pelas ciências parciais, enquanto se forma como totalidade mundial e mesmo interplanetária (LEFEBVRE, 1999, p. 177).
- b) À dispersão nas periferias, à segregação que ameaça as relações sociais, opõe-se uma centralidade que acentua suas formas, enquanto centralidade de decisões (de riqueza, de informação, de poder, de violência) (LEFEBVRE, 1999, p. 178-179).

Lencioni (2003a), alinhada à Lefebvre, ao absorver metodologicamente o conjunto conceitual para análise espacial “homogêneo-fragmentado-hierarquizado”, oferece um importante instrumento de referência teórica para a compreensão dos processos de transformação do espaço urbano metropolitano paulistano através de GPU, pois:

[...] homogeneização, fragmentação e hierarquização, bem como o processo de metropolização do espaço, constituem aspectos teóricos com grande capacidade de instrumentalizar a compreensão da dinâmica urbana. Particularmente, a idéia de

espaço metropolizado e não metropolizado, no nosso entender, possibilita amalgamar questões urbanas e regionais, que há muito vêm trilhando caminhos paralelos; daí a necessidade de reflexão sobre essa referência, buscando avaliar o grau de sua pertinência. Está claro que, ao permitir compreender o processo de espraiamento territorial da metrópole e as novas dimensões da conurbação entre cidades, permite esboçar elementos que auxiliam na percepção de um núcleo denso que não se restringe mais à Região Metropolitana de São Paulo; a ultrapassa e conforma um aglomerado metropolitano que parece anunciar a formação de uma megalópolis. (LENCIONI, 2003a, p. 43-44)

Nesse processo hierarquizado no interior da macrometrópole (GUNN, 1995, p. 88-89) e fragmentado do ponto de vista socioterritorial, São Paulo, como centro da sua região metropolitana e da macrometrópole, vem sendo suporte, desde meados dos anos 1990, de projetos implantados, formulados ou idealizados com o objetivo de remodelação de grandes áreas degradadas, os quais trazem intrinsecamente a capacidade de expulsar população (projetos referentes às Operações Urbanas Consorciadas (OUC) Faria Lima e Águas Espraiadas, por exemplo). Alguns deles (como os do Programa Guarapiranga, que inclui a modalidade da “reurbanização de favelas” em áreas de mananciais, com implantação de equipamentos de lazer juntamente com obras estruturais, medidas institucionais e educação ambiental) contam com certo nível de inclusão das populações que vivem em condição de fragilidade socioambiental (FILARDO, 2004, p. 256).

A maior parte desses GPU é originada em OUC, instrumento garantido em todo o território paulistano pelo Plano Diretor Estratégico do Município de São Paulo (PDE), de 2002. Nossa reflexão está referida à consolidação do fenômeno da RMSP, relacionando-a a novos processos de remodelação econômico-territorial em curso nesse âmbito territorial, com a proposição de GPU de caráter metropolitano. Tomada como conceito básico em nossa construção metodológica, essa remodelação econômico-territorial (NEGRELOS, 2005) consiste na aplicação de uma nova equação que articula economia e território com um novo modelo de gestão e regulação. Por extensão, consideramos os GPU contemporâneos como seus

componentes, referidos ao conjunto de manifestações físicas, sociais e culturais que se dá em determinado lugar, no sentido de que

[...] os lugares tornam-se um dado essencial do processo produtivo, em todas as suas instâncias, e passam a ter um papel que não tinham antes. A globalização revaloriza os lugares e os lugares – de acordo com o que podem oferecer às empresas – potencializam a globalização na forma em que está aí, privilegiando a competitividade. Entre o território tal como ele é e a globalização tal como ela é cria-se uma relação de causalidade em benefício dos atores mais poderosos, dando ao espaço geográfico um papel inédito na dinâmica social. (SANTOS, 2000, p. 22-23)

Os novos processos de remodelação econômico-territorial são entendidos aqui como uma associação de GPU que, em si, têm formulação, desenvolvimento e desdobramentos com pertinência em um quadro de reestruturação técnico-produtiva e territorial. Tal pertinência tem se assentado em discursos sobre a estratégia da localização central metropolitana e regional, com base na ligação entre o aeroporto de Guarulhos e o porto de Santos, bem como na ligação com as demais regiões metropolitanas do Estado de São Paulo e com as regiões produtivas centrais de outros estados brasileiros.

O fenômeno metropolitano paulistano (institucionalizado em 1973) está articulado à formação das Regiões Metropolitanas (RM) de Santos/1994 e Campinas/2000, num período em que ocorreram profundas transformações no território nacional, na política e na base produtiva, conformando, em conjunto com outras aglomerações urbanas, a Macrometrópole Paulista.

Compreendendo o processo mais amplo de reestruturação produtiva, que apresenta novas configurações de estabelecimento industrial, essas novas formas de implantação, ampliação e modernização da estrutura industrial vêm sendo chamadas de diferentes maneiras na literatura especializada, principalmente no âmbito da produção intelectual da economia. Para os objetivos deste artigo, assimilamos os impactos mais gerais das novas características de estabelecimento industrial em relação à metrópole paulistana, focalizando os municípios de São Paulo (OUC Rio Verde-Jacu), Guarulhos (ampliação do aeroporto de Cumbica) e Santo André (Projeto Eixo Tamanduatehy) – cuja articulação conforma um eixo

leste-sul metropolitano – utilizando essa abordagem na compreensão das novas formas de conceber GPU.

Para Gunn (1995), o conceito de Macrometrópole Paulista está associado às estratégias

[...] do poder reinante, pós-1964, [com] a solidariedade dos interesses empresariais paulistas... No plano da acumulação, os investimentos territorialmente abrangentes dos I e II [Plano Nacional de Desenvolvimento] (PND) reforçaram os interesses nacionais do parque industrial paulista, que territorialmente extrapolou os limites da Grande São Paulo e criou a realidade de uma grande aglomeração de infra-estrutura regional, que dava aparência de uma macrometrópole paulista. (GUNN, 1995, p. 88-89)

Sobre a metropolização de Campinas, Cano (1992) demonstra que, sendo o principal centro industrial do interior do Estado de São Paulo, a região administrativa de Campinas concentrava, em 1987, 17,6% da produção industrial e vinha competindo com produtos industriais externos, ainda que com tendência a problemas com a agroindústria relacionada ao álcool e à laranja para a década de 1990. Ao mesmo tempo, Cano defende que

Campinas vem constituindo progressivamente uma segunda metrópole estadual, nem tanto pelo significado da conurbação com alguns dos municípios vizinhos, mas, sobretudo, pela dimensão que adquiriram os serviços de âmbito regional e a interdependência entre as cidades próximas. (CANO, 1992)

Nesse tipo de abordagem, Cano, no mesmo estudo, discorre sobre as demais regiões administrativas do estado, relevando o fator ambiental como um dos que estariam influenciando a desconcentração industrial a partir de São Paulo, considerando que essas “questões poderiam levar a uma apressada conclusão, no sentido de que doravante, possivelmente, indústrias e outras atividades ‘limpas’ serão expandidas ou implantadas no [interior] do Estado de São Paulo”, no entanto, “essa idéia pecaria pela base ao esquecer que um terço de todo o parque industrial do país está na Grande São Paulo” (CANO, 1992, p. 258-259).

Como atualização e para o avanço nas reflexões sobre as transformações na dinâmica econômica regional, indicamos dados da análise da Região Metropolitana de São Paulo (RMSP), a partir do trabalho de Amitrano (2004):



- em relação à estrutura econômica da RMSP<sup>3</sup>, os percentuais de valor adicionado (VA) em comparação com o Estado de São Paulo são: 52,7% do (VA) da indústria; 70,4% do VA de serviços; 57,4% do VA de comércio;
- no ABC, cerca de 70% do VA da indústria da região estão associados ao complexo automotivo;
- no ABC, os investimentos se dão mais na aquisição de bens tangíveis e intangíveis (microcomputadores, marcas, patentes etc.), enquanto que em outros municípios da RMSP, eles são aplicados mais em novas instalações, principalmente naqueles próximos à capital. No município de São Paulo, os investimentos estão ligados a máquinas e equipamentos, num possível movimento de modernização após uma queda dessa atividade;
- no município de São Paulo, encontramos uma estrutura produtiva muito mais diversificada em comparação com os municípios da RMSP, excetuando-se o ABC. “A consequência imediata deste fato se traduz num padrão de dinamismo que está associado tanto aos movimentos internos à economia da região como à evolução da economia mundial” (AMITRANO, 2004, p. 7);
- uma vez constatada a “elevada participação do município de SP no valor adicionado metropolitano, a pergunta que sucede imediatamente... é se a dinâmica dos investimentos manterá o peso da capital ou se há movimentos que apontem em outra direção” (AMITRANO, 2004, p. 8).

Os investimentos em pesquisa e desenvolvimento (P&D) revelam, de maneira significativa, a ampliação da capacidade de “competitividade” do que se produz no Brasil. Mesmo em um quadro de baixo investimento total no país, a RMSP tem concentração de recursos nesse setor, sobretudo na indústria automobilística (55,3% dos investimentos), podendo-se inferir que o ABC seja o principal polo de P&D da RMSP.

Cano (1992) não traça uma análise teórica sobre as tendências para o Estado de São Paulo, mas é fortemente perceptível a ideia de um desenvolvimento

---

<sup>3</sup> Amitrano utiliza os dados da PAEP/SEADE, 2001 (Fundação SEADE. Análise Geral da PAEP. [www.seade.gov.sp.br2004](http://www.seade.gov.sp.br2004). Retirado pelo autor em novembro de 2004).



econômico e urbano que se intensifica no interior paulista, mais especificamente no eixo Baixada Santista - Ribeirão Preto, devido ao fortalecimento da indústria, do comércio e dos serviços, indicando uma possível “integração” do território a partir da desconcentração industrial, principalmente em um período que Tinoco configura como o “auge do processo de desconcentração”, entre 1970 e 1985 (TINOCO, 2001, p. 46). O autor defende que a importância da RMSP como polo de concentração de atividades produtivas em geral, e industriais em especial, seja um fator desencadeador de dinâmicas que poderão gerar novos agentes produtivos em outras regiões do território, mesmo que vinculados à concentração metropolitana paulistana (TINOCO, 2001).

A partir da consideração de uma possível característica integradora da desconcentração indicada por Cano, Tinoco (2001) aprofunda a reflexão, criticando a ideia de desconcentração assimilada de forma estendida, configurando-a como um “fetichismo”, uma vez que o que estaria ocorrendo em termos de dinâmica econômica nacional seria uma “desconcentração fragmentária” ou “desintegradora”, em um período que denomina “de impasse”, entre 1985 e 1995 (TINOCO, 2001, p. 47).

Lencioni (2002) demarca sua diferença metodológica com Cano, admitindo que haja uma

[...] dispersão espacial da indústria para o interior paulista procurando demonstrar que esta realocação industrial expressa a expansão do aglomerado metropolitano, que redefine a primazia da capital, não como a Capital do capital, no sentido da produção, mas como a Capital da Gestão. (LENCIONI, 2002, p. 198)

Lencioni tem convicção sobre a não existência de um processo de descentralização industrial a favor do interior do Estado de São Paulo, em função da importância central da capital e da RMSP em relação à indústria para todo o país (LENCIONI, 2003b, p. 467). Como a autora, acreditamos haver um processo de desconcentração territorial, em média escala, devido à indústria ir à busca de lugares que lhe ofereçam externalidades positivas e possibilidades de realização maior de lucro; isso não significa, no entanto, que as decisões em relação aos

investimentos também se desconcentram, ao contrário, se mantêm cada vez mais centralizados em São Paulo.

Apesar de em Lencioni encontrarmos preferivelmente o termo “aglomerado metropolitano” e não “macrometrópole”, em ambos está a expressão de um crescimento urbano metropolitano com continuidade entre áreas urbanas municipais. A autora indica, sobre a extensão desse território, que:

O crescimento da aglomeração metropolitana paulista abrangendo um raio de cerca de 150 km a partir da capital, e indo além dessa distância se estendendo ao longo dos principais eixos rodoviários, conforma uma paisagem metropolitana que se apresenta fragmentada, embora constitua uma unidade. (LENCIONI, 2002, p. 198)

Schiffer defende a mesma linha de reflexão sobre o fenômeno da desconcentração industrial no Estado de São Paulo, explicitando o papel da classe empresarial, representada pelo sistema CIESP/FIESP<sup>4</sup>, na configuração da distribuição do setor secundário no território paulista:

O processo de descentralização teve início efetivo apenas a partir de meados da década de 70, tendo por objetivo implícito a manutenção das condições de dominação da elite nacional, capitaneada pelo capital paulista. Assistia-se ao fim do ‘milagre econômico’, o qual representou um período altamente expansivo da economia nacional e que fortaleceu ainda mais a liderança nacional deste parque industrial paulista. (SCHIFFER, 1991, p. 313)

Para os objetivos deste artigo, que trata de relacionar a reflexão sobre os GPU na metrópole (como elementos de políticas públicas municipais e regionais) ao processo mais amplo de reestruturação produtiva que apresenta novas formas de estabelecimento industrial, a revisão de posições sobre o fenômeno da desconcentração industrial no Estado de São Paulo volta-se à montagem de um quadro de referência a respeito:

- a) da delimitação da macrometrópole paulista como território onde ocorreu e continuam a ocorrer os maiores investimentos econômicos do Estado de São Paulo, inclusive do setor industrial, principalmente na RMSP;

---

<sup>4</sup> Centro das Indústrias do Estado de São Paulo (CIESP); Federação das Indústrias do Estado de São Paulo (FIESP).

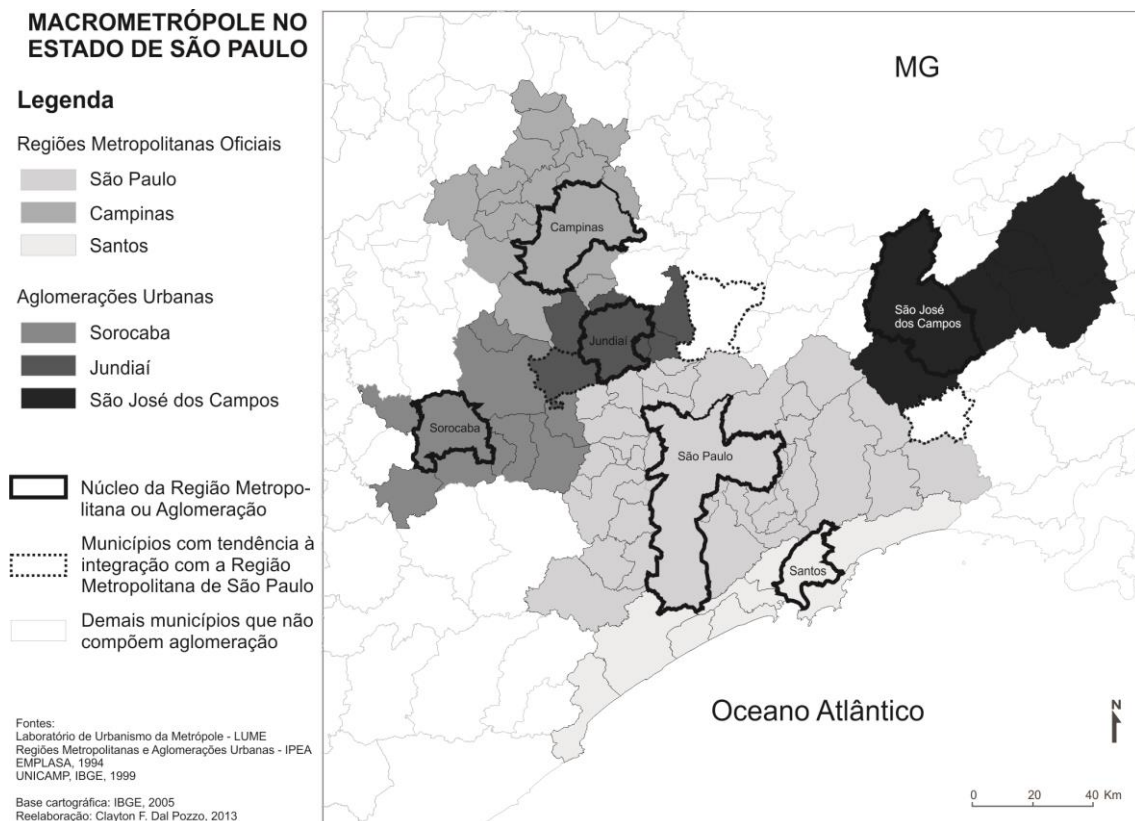
- b) da observação de que é nesse território onde podemos encontrar importantes casos de remodelação econômico-territorial para a “requalificação de espaços das cidades” a fim de receber os maiores investimentos, inclusive do setor terciário (além do comércio e serviços, as macroestruturas de lazer e turismo);
- c) da compreensão e assunção teórica de que, ao contrário da ideia de que significaria aumento do poder do interior paulista, dado à crescente importância específica de outros polos devido à criação de novos fatores de atração de investimentos no interior, a desconcentração industrial é fruto de estratégias de gestão empresarial que se localizam na capital do estado, com a manutenção do controle do capital e até mesmo do poderio da produção industrial no município de São Paulo, em detrimento de um evidente crescimento, principalmente de todo o sudeste paulista;
- d) da convicção, resultante da análise dos GPU em Guarulhos, São Paulo e Santo André, que é no centro da RMSP que esses projetos têm se concentrado, derivados das estratégias de gestão empresarial acima indicadas.

É importante ressaltar que o estabelecimento de unidades industriais em outras localidades fora da RMSP foi viabilizado por significativos investimentos públicos, principalmente do governo estadual e das prefeituras dos municípios envolvidos. Lencioni explicita a divergência entre governo federal (imprimindo a direção do estabelecimento industrial para o Nordeste) e governo do Estado de São Paulo, que em suas sucessivas gestões influenciou o crescimento para o interior (vide governos Quércia e Fleury, emblemáticos do rodoviarismo da década de 1990) (LENCIONI, 2002, p. 201).

Meyer, Gronstein e Biderman (2004), baseando-se em dados da então Empresa Metropolitana de Planejamento (EMPLASA), de 1994, apresentam uma delimitação ampliada (Mapa 2) para as interações de caráter metropolitano que ocorrem a partir do município de São Paulo:

A Região Metropolitana de São Paulo interage intensamente com um território definido como Macrometrópole, ou Complexo Metropolitano Expandido, que compreende, além da região metropolitana de São Paulo (17,9 milhões de habitantes), as regiões metropolitanas da Baixada Santista (1,5 milhão de habitantes) e de Campinas (2,3 milhões de habitantes); as aglomerações urbanas de Sorocaba e do Vale do Paraíba; e microrregiões contidas no seu perímetro. Assim, em um raio de aproximadamente 200 km do centro metropolitano está concentrado o mais avançado pólo produtivo, de pesquisa e tecnologia do país. (MEYER; GRONSTEIN; BIDERMAN, 2004, p. 116. Grifo nosso)

**MAPA 2: MACROMETRÓPOLE NO ESTADO DE SÃO PAULO. (MEYER; GRONSTEIN; BIDERMAN, 2004)**



No sentido de estabelecer uma relação entre a RMSP e o fenômeno da articulação de regiões metropolitanas, na formação do que vem se denominando “macrometrópole”, voltamos a Lencioni, em outro trabalho, no qual analisa conceitualmente o processo de “metropolização do espaço” e, empiricamente, como se está conformando uma “megalópolis” paulista a partir do

desenvolvimento do que ela tem chamado de “aglomerado metropolitano”, agregando à RMSP as RM de Campinas e Santos e a Região Administrativa de São José dos Campos, podendo estender-se “pelo centro e norte paulista em direção a Limeira e a Rio Claro, para oeste, alcançando Sorocaba, e para leste, indo pelo Vale do Paraíba, praticamente até o Rio de Janeiro, anunciando o esboço de uma megalópolis” (LENCIONI, 2003a, p. 36).<sup>5</sup>

Há um caminho de construção teórica de Lencioni, para compor um quadro do que ela chama “metropolização do espaço” (LENCIONI, 2004), como uma difusão do padrão metropolitano de produção, consumo e estilo de vida, inclusive no sentido de Ascher (1998), quando desenvolve o conceito “metapolis”, como um

[...] conjunto de espaços em que a totalidade ou parte dos habitantes, das atividades econômicas, ou dos territórios, está integrada no funcionamento cotidiano (ordinário) de uma metrópole. Uma metapolis constitui geralmente uma única bacia de emprego, de residência e de atividades, e os espaços que a compõem são profundamente heterogêneos e não necessariamente contíguos. Uma metapolis compreende, pelo menos, algumas centenas de milhares de habitantes. (ASCHER, 1998, p. 16)

Está aí o encontro de Lencioni com Ascher, pois ao conceito de “metapolis” se relaciona diretamente a visão sobre a “macrometrópole” como território da mobilidade intermunicipal, viabilizada pela compressão espaço-tempo mais acentuada nesse território:

[...] o que a revolução dos transportes e dos meios de comunicação produziram não foi a abolição das distâncias, ou a anulação do espaço pelo tempo; o que foi produzido foi uma diferenciação nas velocidades implicando novas relações entre o espaço e o tempo. E é nessa macrometrópole que essas novas relações entre o espaço e o tempo são mais densas e intensamente possíveis de se concretizar. (LENCIONI, 2004, p. 160)

Com essa conceituação e delimitação teórica, analisamos casos de GPU associados na Zona Leste da RMSP, com a compreensão de seus significados de

---

<sup>5</sup> O processo de metropolização do espaço estaria ocorrendo em regiões para além dessa “megalópolis”: “[...] como ondas em propagação em direção ao centro e ao norte do estado, o espaço vai se apresentando, mais ou menos, metropolizado. Contém, mesmo que de forma ainda incipiente, elementos que até então praticamente só se faziam presentes na metrópole.” (LENCIONI, 2003a, p. 39-40).

potencialização de uma região ainda passível de abrigar importantes investimentos econômicos, em uma “bacia de mão de obra” considerável, e com uma relação de mobilidade bastante precarizada por meios de transportes de massa totalmente saturados para uma população que, apenas em São Paulo, representa cerca 10% da população de todo o estado.

Como abordagem teórica suplementar, esta visão de um espaço metropolitano, constitutiva de um fenômeno socioeconômico-territorial e técnico em que se integram padrões e se fragmentam relações de produção e de consumo cotidiano do espaço, em uma individualização crescente, devemos indicar a teoria da “cidade-região”, em um esforço de compreensão das saídas políticas e institucionais para a gestão de uma região que se pode considerar metropolitana, “metapolis”, ou uma sub-região da região metropolitana.

Verifica-se uma coincidência genérica dentro de uma diferenciada delimitação espacial do que podemos considerar como “macrometrópole paulista”, com os cuidados necessários para lidar com a diversidade desse fenômeno econômico-territorial e não apenas com a noção de uma metrópole grande. Esses cuidados advêm da compreensão do fenômeno metropolitano no sentido de Lencioni e Ascher, das continuidades de assimilação de padrões metropolitanos no tempo e de mobilidades no espaço, mesmo que se possam identificar descontinuidades espaciais.

Procedendo a um salto conceitual bastante mais ousado, pode-se ampliar o conceito de “metapolis” para o de “metarregião”, no sentido de compreender a existência de outra relação entre espaço e tempo, uma relação de descontinuidade e virtualidade espacial e temporal (SERRANO, 2002, p. 87), na construção do conceito de conurbação metropolitana descontínua.

Na RMSP, identificamos a ocorrência de GPU como manifestação da remodelação econômico-territorial, como polo histórico de formação do seguinte conjunto de regiões: as regiões metropolitanas de São Paulo, Campinas e Baixada Santista, e as aglomerações urbanas de Sorocaba e São José dos Campos, como nos oferece Meyer, Gronstein e Biderman (2004) no Mapa 2. É interessante escapar um

pouco da construção da “metrópole” apenas a partir da ideia de polarização de um município em relação aos demais, como está no cerne do que se conhece como “região metropolitana”, e expandir para a compreensão do fenômeno “metropolitano”, aplicado à RMSP, bem como a “metarregião”, aplicado ao “Complexo Macrometropolitano Expandido”, em um exercício de assimilação teórica e de aplicação do conceito de conurbação metropolitana descontínua.

Nossa referência no âmbito da cidade enquadra-se no sentido lefebvriano de “fenômeno urbano” ou apenas “urbano”, por compreender que é termo que amplia a noção de objeto definido e definitivo significado pelo termo “cidade”. Nesse sentido, “urbano (abreviação de ‘sociedade urbana’) se define, pois, não como realidade consumada, situada no tempo com defasagem em relação à realidade atual, senão pelo contrário, como horizonte e como virtualidade classificadora” (LEFEBVRE, 1983, p. 23). Assim, o urbano aqui se compreende como “prática social em movimento”, auxiliada pelo “conhecimento teórico [que] pode e deve mostrar o terreno e as bases nas quais se fundamenta [o urbano]” (LEFEBVRE, 1983, p. 23):

Se trata do “possível”, definido por uma direção, ao fim do percurso que chega até ele. Para alcançar esse possível, ou seja, para realizá-lo, é necessário primeiramente evitar ou abater os obstáculos que atualmente o fazem ‘inviável’. O conhecimento teórico pode manter na abstração dito objeto virtual, objetivo da ação? Não. A partir deste momento pode afirmar-se que unicamente é abstrato enquanto ‘abstração científica’, ou seja, legítima. (LEFEBVRE, 1983, p. 23)

Os GPU vão servindo, assim, para estabelecer no território essas estratégias urbanas, garantindo, em termos da ideia de uma “cidade-região”, a concretização daquilo que, segundo Klink, é indispensável para que a cidade seja “produtiva”: “conectividade, inovação e flexibilidade” (KLINK, 2001, p. 21).

É possível que o que fica interior aos limites municipais vá adquirindo, como projeto ou política pública, um caráter bastante dual: ao mesmo tempo em que algumas políticas lidam com uma escala menor de projetos que resolvem deficiências localizadas, pode-se ir criando um ambiente e legitimação sociais para a atuação pública em projetos que necessitam conexão com o âmbito da região



metropolitana. Esse processo ocorre nas cidades metropolitanas de forma diferente, mas há uma tendência para que se desenvolva em todas elas, uma vez que a rede significa propagação dos efeitos. Em todo caso, independentemente da importância da rede para o entendimento dos aspectos diferenciais de remodelação de uns territórios e não de outros, insistimos na verificação da preponderância de interesse em certos lugares mais visados para a reestruturação, como a Zona Leste da metrópole paulistana, que, de certa forma, incide em toda a região metropolitana.

### **OS IMPACTOS DA REESTRUTURAÇÃO PRODUTIVA NA REGIÃO METROPOLITANA DE SÃO PAULO**

O processo de formulação de GPU na Zona Leste da RMSP é consistente com o de ajuste na estrutura produtiva e de ocupações no Estado de São Paulo e, especialmente, da RMSP.

Ainda que uma série de dados multidisciplinares, inclusive territorializados em cartografia consistente, demonstre a impressionante capacidade do município de São Paulo para continuar vigoroso em termos da atividade industrial (MEYER; GRONSTEIN; BIDERMAN, 2004, p. 167), há uma pressão político-ideológica para plasmar na mentalidade coletiva metropolitana, e inclusive nacional, a afirmação de que São Paulo se transforma inexoravelmente em uma cidade de serviços. Essa tendência, que entendemos como ideologizada, é funcional à continuidade do movimento perverso de valorização do capital imobiliário e produtivo do centro da metrópole, com o adensamento popular e a ausência de trabalho na periferia. Isso porque todas as bases técnicas consultadas até o momento demonstram a permanência das atividades industriais e, inclusive, sua autorreconversão para novos tipos de atividades industriais ainda nos distritos centrais do município de São Paulo.

A reestruturação produtiva, limitadamente considerada como “desconcentração industrial” na RMSP, com instalação de unidades industriais no interior paulista, processo esse intrinsecamente relacionado ao problema da

reconversão espacial de grandes áreas urbanas que se adaptam à nova forma de estabelecimento produtivo regional, pode ser considerado desde o final da década de 1960 e tem relação com estratégias para reforçar a acumulação entravada, não significando perda da capacidade de ganhos econômicos. Isso está clara e diretamente vinculado às transformações impostas pelo modo de produção capitalista, em sua fase de acumulação flexível, de forma a radicalizar o padrão intensivo de consumo baseado no “descartável”, no que logo “sai de moda” (HARVEY, 1993).

Rolnik e equipe (2000) demonstram que, em São Paulo, a reorganização produtiva no território se baseia em uma “‘modernização seletiva’ que prioriza os territórios nos quais reúnem-se as maiores capacidades para atrair investimentos em detrimento de outros com desempenhos piores do ponto de vista da infraestrutura instalada.” Apoiamos essa visão uma vez que sugere a relativização da “noção de ‘desconcentração industrial’ comumente utilizada para caracterizar os ajustes produtivos em curso na Região Metropolitana e no Município de São Paulo. Trata-se de uma desconcentração produtiva que não significa uma desindustrialização (ROLNIK, 2000, p. 20-21).

Por outro lado, podemos dizer que a descentralização industrial sempre foi uma marca do complexo industrial brasileiro, que, em meados da década de 1960, apresentava intensa atividade em São Paulo, com espraiamento para todo o país, “seja em razão de implantação de instalações industriais, seja por causa de fontes de matérias-primas, ou ainda de vinculações a mercados que abastece. Sua aparente descentralização [...] encobre um elevado grau de estruturação em âmbito local e nacional” (FURTADO, 1972, p. 33).

Em matéria de periodização, Tinoco (2001) aborda a industrialização no Brasil, do seu início em 1930, até 1970, como um período de “intensa concentração da atividade industrial brasileira” (TINOCO, 2001, p. 46), sobretudo na RMSP, ainda não constituída institucionalmente, mas já exercendo plenamente um papel concentrador e central na dinâmica econômica nacional. De 1970 a 1985 haveria um período de “auge do processo de desconcentração” (TINOCO, 2001, p. 46), em

função da aplicação dos ajustes no âmbito das empresas relacionadas às novas estratégias de produção e de localização – parte apenas do processo de reestruturação produtiva. A desconcentração industrial, acelerada a partir de 1970, também está presente nas reflexões de Klink (2001, p. 101) que, citando Diniz (1993 e 1995), qualifica-a de “concentrada” em todo o Estado de São Paulo. No período seguinte, de 1985 a 1995, Tinoco identifica um “impasse” (TINOCO, 2001, p. 46), que pode ser entendido em termos das estratégias gerais da sociedade brasileira para enfrentar os efeitos de uma globalização que orientou fundamentalmente a reestruturação do processo produtivo, imprimindo novos ritmos à indústria, ao comércio e aos serviços (sem considerar o extraordinário desenvolvimento na estrutura produtiva do setor agropecuário e sua indústria correlata desde o início da década de 1990).

Para a análise de como a RMSP participa dessas estratégias de reconversão ou recomposição socioeconômica consideramos o período de 1999 a 2003, segundo nossas fontes de dados, como de perdas drásticas nos indicadores de desempenho da indústria<sup>6</sup> na RMSP, especialmente no ABC, onde está Santo André, pois esta é a sub-região que mais sente os impactos da reestruturação produtiva. Ainda assim, percebemos que a indústria mantém vigor, uma vez que seu desempenho histórico é muito importante desde o período de concentração econômico-territorial já apontado por Tinoco (2001).

Abordando a dinâmica social e econômica, é fundamental ressaltar componentes de um novo quadro econômico-territorial metropolitano, pelo menos até 2003, ano em que se inicia uma lenta recuperação da economia nacional e, particularmente, da produção industrial.

Uma série de estudos econômicos compõe a base técnica do planejamento do município de São Paulo. É importante ressaltar que, para a contribuição em políticas de desenvolvimento regional, observa-se, no material que manejamos para a análise da dinâmica econômica da Zona Leste de São Paulo, a importância da

---

<sup>6</sup> Segundo o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), em sua Pesquisa Industrial Mensal - Produção Física, os índices de crescimento da indústria nacional foram nos últimos três anos desse período: 2001 = 1,6%; 2002 = 2,7%; 2003 = 0,1%.

caracterização dos setores no interior da indústria segundo o tamanho dos investimentos e a forma de inserção em toda a economia.

Julgamos essencial o trabalho de análise com os dados sobre investimentos anunciados. Oliveira, H. (2004) indica que, para a RMSP, eles chegaram ao valor total de US\$ 36.726 milhões entre 1999 e 2003 (predominando 1999-2001). Desse montante mais da metade dos anúncios destinava-se ao município de São Paulo (US\$ 22.911 milhões), o que representa 22% dos investimentos anunciados para o Estado de São Paulo, e 62% do total para a RMSP, sendo que apenas em 2001 o município de São Paulo teve anúncios de investimentos equivalentes a 30% do estado e 72% da RMSP.

No período citado, o ABC teve 21% do total dos anúncios de investimentos; só em 1999, Santo André e São Bernardo do Campo representaram 24% do valor geral. É importante destacar que, depois do município de São Paulo e do ABC, estão Guarulhos, Osasco, Barueri e Suzano.

A predominância é de investimentos brasileiros – 61% do total da RMSP, com as tendências demonstrando a implementação dos serviços (imobiliários, transportes aéreos e terrestres, alojamento/hotéis e alimentação). E o que nos auxilia na demonstração da pujança da metrópole paulistana em termos de investimentos e, por extensão, de investimentos nos GPU, é a ideia que “outros setores de serviços em que foram anunciados valores significativos confirmam a função da RMSP de metrópole nacional do terciário avançado: [...] telecomunicações, intermediação financeira e atividades de informática” (OLIVEIRA, 2004, p. 14).

Os dados sobre a lenta recuperação da economia brasileira a partir de 2003 nos levam à possibilidade de demarcação do início de uma fase propícia para a formulação de GPU associados na RMSP, do ponto de vista da remodelação econômico-territorial.

O Indicador do Nível de Atividade da Indústria Paulista<sup>7</sup> (INA) da FIESP apresenta um crescimento de 6,9% da atividade industrial no Estado de São Paulo

<sup>7</sup> Dados divulgados em 04/04/05 em [www.agenciagabc.com.br](http://www.agenciagabc.com.br), consulta em 10/05/05.

entre 2004 e 2005, com utilização da capacidade instalada em 79,5%, marca que não necessariamente se deve a debilidade no setor, mas inclusive por uma demanda de obras de infraestrutura que estão na base das justificativas dos GPU estudados.

A análise dos dados do Convênio SEADE – DIEESE<sup>8</sup> 2004 – PED – Pesquisa de Emprego e Desemprego, Mercado de Trabalho RMSP 2004<sup>9</sup> – nos oferece o seguinte quadro: a) no período 2003-2004 foram criadas 256 mil novas ocupações, com crescimento de 3,3%: serviços = 183 mil; indústria = 41 mil; comércio = 41 mil; outros = 9 mil; b) na População Economicamente Ativa (PEA), o impacto foi de novos 171 mil (PEA em 2004 = 63,8%); c) foram 85 mil menos desempregados, com diminuição na taxa de desemprego de 19,9%, em 2003, para 18,7%, em 2004.

Neste panorama econômico, vislumbramos que a formulação de GPU para a Zona Leste da RMSP, incluídos os estudados, vem sendo justificada de forma a que sua dinâmica se intensifique em função de sua associação econômico-territorial, sobretudo devido à ligação de Guarulhos, com o Rodoanel, através de sua conexão em Mauá, e com o sistema rodoviário Anchieta-Imigrantes, conseqüentemente com o porto de Santos. Articulado a esse sistema de comunicação e de logística, encontra-se o Projeto Eixo Tamanduatehy, em Santo André, também configurado como uma OUC que, segundo a lógica metropolitana desenvolvida, se viabiliza tanto mais se viabilize a conexão porto-aeroporto acima indicada, uma vez que o projeto andreense encontra-se excêntrico às rotas de dinâmica econômica – tanto a do ABC “moderno” devido à indústria automobilística, quanto a da Zona Leste “integrada” com a Avenida Jacu-Pêssego.

Em Santo André<sup>10</sup>, o discurso da reconversão econômica no ABC orientou a elaboração de um GPU para enfrentar um quadro de estagnação econômica, gerando iniciativas da municipalidade: o “Projeto Eixo Tamanduatehy”, que diz

<sup>8</sup> Fundação Sistema Estadual de Análise de Dados (SEADE); Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos (DIEESE).

<sup>9</sup> Conforme [www.seade.gov.br](http://www.seade.gov.br), consulta em 11 de maio de 2005.

<sup>10</sup> Dados de Santo André (IBGE, 2000): população: 649.331 (2000), 665.923 (est. 2004); taxa de crescimento 1,025%; superfície: 174,84 km<sup>2</sup>; PIB local: R\$ 7,71 bilhões; PIB per capita: R\$ 11.708,00; IDH-Municipal (ONU): 0,835; IDH-Municipal de Renda (ONU): 0,814; PEA: 49,13% (IPEA, 2000); redes de água (96,99%), esgoto (90,36%), coleta de lixo (99,87%); VA total: R\$ 6,8 bilhões; VA industrial: R\$ 3,49 bilhões (51,31%); VA serviços: R\$ 3,31 bilhões (48,68%).

respeito, tanto ao processo de reconversão econômica e territorial, quanto ao de gestão e de políticas públicas; esse projeto se associa ao Programa “Santo André Cidade Futuro”, com estratégias de ação regional e municipal voltadas ao enfrentamento dos efeitos da “globalização”.

Para a ação regional, assume-se a “estratégia de cooperação e conflito” entre os agentes sociais, políticos e econômicos locais e regionais, a fim de se atingirem acordos regionais através de consenso, além de recriar o ABC na RMSP 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). Profissionais prestigiados no país e na Europa foram contratados para realizar um diagnóstico de todo o eixo e elaborar propostas físico-territoriais derivadas dessa formulação, resultando em três projetos, com abordagens diferentes<sup>11</sup>.

O primeiro (de Eduardo Leira e equipe) vinculou o conceito de “centralidade ao invés de periferia”, ampliando as condições de acessibilidade ao Grande ABC e propondo uma articulação de novos centros metropolitanos – Santo André e Guarulhos – através da Diagonal ABC, em uma proposta relacionada com a do Rodoanel Metropolitano. A “diagonal norte-sul” reforçou a Avenida Jacu-Pêssego nos discursos de articulação metropolitana introduzida por essa equipe de consultores em todas as apresentações do Projeto Eixo Tamanduatehy. A segunda abordagem, da equipe de Joan Busquets, focou o âmbito do desenho urbano para todo o eixo, propondo articulações entre a Avenida dos Estados, a ferrovia e o rio, com espaços verdes. E a terceira, do atelier de Portzamparc, desenvolveu o âmbito de desenho das quadras em relação com a Avenida dos Estados transformada em *boulevard*.

---

<sup>11</sup> Equipes: 1) I3 Consultores S.A. (Espanha): Eduardo Leira e Susana Jelenem. Colaboração de Nuno Portas e Manuel Herce; brasileiros: Jorge Bomfim, Francisco Prado, Luciano Fiaschi e André Bomfim. 2) Joan Busquets +studio / BAU-B Arquitectura i Urbanismo S.L. (Espanha): Joan Busquets; brasileiros: José Francisco Xavier Magalhães, José Magalhães Júnior, Maristela Faccioli, Luciana Machado e Hector Vigliecca. 3) Atelier de Portzamparc (França): Christian de Portzamparc, François Barberot, Jaques Suchodolski e Pierre Emanuel; brasileiros: Bruno Padovano, Dora Cerruti, José Paulo de Bem, Otávio Leonídio Ribeiro, Roberto Righi e Suzana Jardim.

É importante atentar para os significados dessa iniciativa pública que expõe o problema urbano, considerando o projeto como um dos elementos estruturantes da chamada “reconversão” de toda uma área central da cidade destinada a investimentos privados que o movimentem (NEGRELOS, 2005).

Guarulhos<sup>12</sup>, município onde se localiza o aeroporto internacional, o maior do país, está ao norte da RMSP e é alvo de controvérsia sobre uma nova equação econômico-territorial, ligada à sua posição geopolítica, que orientava o debate em torno do projeto de sua ampliação, com a construção de uma terceira pista. Esse debate foi interessante, porque as diferentes partes envolvidas desenvolveram, com os mesmos dados, diferentes discursos sobre os possíveis “destinos” de Guarulhos, impondo sua interpretação para justificar ações de investimento do poder público municipal. Podemos identificar três discursos de um “vir a ser” de Guarulhos:

- a) Guarulhos é uma cidade de serviços e comércio relacionados predominantemente com a existência do aeroporto – incluindo o setor hoteleiro – e, assim, a prefeitura deveria investir na abertura e na regularização de novos empreendimentos, implantando infraestrutura viária e de lazer, viabilizando os GPU ligados a convenções, hotéis e exposições nacionais e internacionais, em áreas extensas e ainda desocupadas.
- b) Guarulhos é uma cidade aeroportuária onde se localiza o segundo mais importante aeroporto da América Latina e a prefeitura deveria investir na “atividade retroportuária”, possibilitando o adensamento dos negócios da indústria logística; quanto à infraestrutura, a ideia seria a abertura de grandes eixos viários, como a articulação com o Rodoanel Metropolitano e a ligação com a Avenida Jacu-Pêssego, em São Paulo.
- c) O discurso minoritário e bastante ignorado, ou posto de lado por grande parte dos agentes econômicos e políticos, referia-se a Guarulhos como uma

---

<sup>12</sup> Dados de Guarulhos (IBGE, 2000): população: 1.072.717 (2000) e 1.218.862 (est. 2004); taxa de crescimento 1,13%; superfície: 318 km<sup>2</sup>; PIB local: R\$ 13,9 bi; PIB *per capita*: R\$ 12.064,00; IDH-Municipal (ONU): 0,798; IDH-Municipal de Renta (ONU): 0,748; PEA: 48,74% (IPEA, 2000); redes de água (94,55%), esgoto. (75,93%), coleta de lixo (85,82%); VA total: R\$ 12,4 bi; VA industrial: R\$ 5,8 bi (46,5%); VA serviços: R\$ 6,66 bi (53,4%).



cidade industrial, periférica na RMSP, e que, por comportar um importante equipamento aeroportuário, poderia incentivar setores industriais de base transformadora, articulados com a grande facilidade de mobilidade dos produtos.

As discussões sobre o projeto se realizaram em forma de audiências públicas envolvendo, principalmente, a INFRAERO (Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária), a Prefeitura de Guarulhos, o governo do Estado de São Paulo, o Movimento de Habitação “Contra a Terceira Pista” e a AGENDE (Agência de Desenvolvimento de Guarulhos). Serviu como base para as audiências públicas, o Estudo de Impacto Ambiental – Relatório de Impacto sobre o Meio Ambiente (EIA-RIMA) realizado em 2004, instrumento de controle ambiental exigido pela legislação estadual, no qual aparecem, entre outros, os claros impactos ambientais decorrentes da ampliação da terceira pista do aeroporto (NEGRELOS, 2005).

Em São Paulo<sup>13</sup>, a OUC “Rio Verde-Jacu” (2004), tendo como eixo central a Avenida Jacu-Pêssego ou Nova Trabalhadores, foi formulada em torno do discurso da centralidade metropolitana da Zona Leste, como um GPU de âmbito metropolitano que busca ligar o aeroporto de Cumbica, em Guarulhos, com o porto de Santos, articulando-se, na porção sul do projeto, com o Rodoanel Metropolitano que poderá, então, levar todo o fluxo de veículos no sentido das rodovias Anchieta e Imigrantes.

Esse GPU foi formulado pela Assessoria do Gabinete da Prefeita, com a consultoria internacional A. T. Kearney e participação de outros agentes internos à prefeitura de São Paulo, e tornou-se o eixo do “Programa de Desenvolvimento Econômico da Zona Leste”, com o perímetro da OUC traçado, entre outras medidas, incorporando a já existente Zona Industrial de Itaquera, prevista como Zona de Desenvolvimento Econômico (ZEDE). Por ser a Zona Leste o centro geográfico da RMSP, o pressuposto foi “mudar a região pelo desenvolvimento econômico”,

<sup>13</sup> Dados de São Paulo (IBGE,2000): população: 10.435.546 (2000) e 10.838.581 (est. 2004); taxa de crescimento 1,03%; superfície: 1523 km<sup>2</sup>; PIB local: R\$ 140 bilhões; PIB per capita: R\$ 13.139,00; IDH-Municipal (ONU): 0,841; IDH-Municipal de Renda (ONU): 0,843; PEA: 50,85% (IPEA, 2000); redes de água (98,67%), esgoto (87,27%), coleta de lixo (99,25%); VA total: R\$ 135,5 bilhões; VA industrial: R\$ 48 bilhões (35,47%); VA serviços: R\$ 87,4 bilhões (64,5%).

através de: “Atração de investimentos, Empregos e ocupações de qualidade, Formação de recursos humanos e de pesquisa, Integração com a metrópole” (PMSP, 2004).

Junto à formulação relativa à escala, os instrumentos da OUC Rio Verde-Jacu deveriam diferenciá-la das demais operações em curso no município, pois, ao contrário do pressuposto “arrecadatório” geralmente presente nas OUC, no sentido de sua “reconversão” econômica, esta operação teria um caráter regulatório e de expansão da infraestrutura necessária para a elevação da qualidade de moradia e da qualidade territorial para a implantação de empreendimentos e, conseqüentemente, de mais e melhores postos de trabalho, em uma região extensa, populosa e carente; além de contar com a importância da sub-região como disseminadora das externalidades positivas de uma OUC para a porção leste da metrópole (NEGRELOS, 2005).

### **BREVES CONSIDERAÇÕES PARA O DEBATE SOBRE POLÍTICAS PÚBLICAS VINCULADAS À CONSTRUÇÃO DO ESPAÇO URBANO**

Como discursos da estratégia na ação projetual referida à cidade, os GPU aqui apresentados, formulados com firme base na estrutura econômica metropolitana, necessariamente se relacionam de forma associada na RMSP, e mais, na Zona Leste da metrópole. Observamos que é nesse âmbito territorial que apresentam sua pertinência enquanto concepção e manejo de um conjunto de componentes de base técnica, no planejamento físico-territorial (economia, sociedade, características físico-ambientais, tipologias de projetos).

Nesses projetos 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 GPU aqui se estruturam em torno da consolidação do território construído como metrópole, buscando, ao mesmo tempo, a viabilização de fluxos e transporte e sua associação na região, bem como sua

vinculação à implementação das políticas públicas de âmbito social e econômico-territorial que são formuladas na esfera municipal.

Aferimos que, ainda que haja a possibilidade de efetivação do projeto de forma isolada, em termos da atração de investimentos, seja para Guarulhos, São Paulo ou Santo André, a perspectiva de concretização desses planos é maior na lógica combinada, pois o potencial de realização de economias regionais e de ganhos em relação à proximidade a mercados consumidores aqui ainda é enorme. Não é menos relevante o fato de que um dos projetos articulados a essa lógica seja a ampliação do aeroporto internacional, objetivando sua ligação com o porto de Santos.

Uma contribuição ao debate sobre as estratégias de remodelação econômico-territorial está nas remissões que podem ser feitas à história da construção da cidade moderna e à permanência de seus pressupostos localizados, fundamentalmente, no ato de projetar e no ato de decidir sobre GPU, na visão de uma utopia de totalidade. Enquanto projetos, os GPU adquirem uma missão de transformação de uma totalidade do lugar, de uma totalidade de futura vida no lugar, para todos os agentes envolvidos, com a ideia da “reforma social” que sempre esteve presente no núcleo da elaboração do projeto moderno, conferindo à sua implantação a potencialidade transformadora não só da esfera do território, mas fundamentalmente da esfera da vida social.

Esses projetos incorporam tal discurso sobre as possibilidades de geração de melhores condições de vida para “todos” – todas as classes sociais – ainda que diferenciados em termos de seu assentamento habitacional, mas, aspecto central do sistema, todos unidos em um ambiente de trabalho e renda, “cada um no seu lugar” (ROLNIK, 1981). Assim, há lugar para todos na formulação do projeto, mas um lugar na fotografia do vir a ser e não na lógica subjacente da dinâmica futura de sua implantação, que oferece efeitos perversos, sobretudo nos impactos sobre a elitização das classes sociais, conhecida como “gentrificação” (CARMONA, 2002), ou “expulsão dos pobres”, na compreensão comum e corrente entre técnicos, políticos e, principalmente, entre as camadas populares organizadas. Confirma-se,

então, na lógica da elaboração dos GPU, sua formulação como uma utopia inclusiva, em claro divórcio com sua realização excludente.

Nossa principal hipótese está constituída sobre uma contradição subjacente no processo de elaboração de GPU: a assimetria entre tempo e espaço se confirma na delimitação de tempo técnico e de tempo político (NEGRELOS, 2005). Este possivelmente seja um dos dilemas mais avassaladores para o poder político, em termos da premência da adequação de suas ações ao período de seus mandatos. As reflexões e aprofundamentos requeridos pelo tempo técnico soam aos dirigentes políticos como academicismo e distanciamento da realidade, em face das necessidades de execução e efetivação de programas e projetos no seu tempo político.

Democratizar a gestão urbana deve necessariamente passar por incorporar, junto com novos paradigmas da prática política, novos parâmetros de construção científica das políticas públicas, ou seja, que a investigação científica não sirva apenas como “legitimação” (CARLOS, 2001) ou “autorização para fazer” (SANTOS, 2000), mas ofereça fundamentação aos projetos, de qualquer escala, impedindo-os de se tornarem cenários de promoção pública de dirigentes e políticos profissionais. Falamos de parâmetros de construção científica que, em um sentido radical, possam ser compreendidos e apropriados pela população independentemente de seu grau de politização e instrução, uma vez que a construção do espaço público de ação deve ser de fácil entendimento para todo o cidadão.

Os GPU, mais que forma e espaço no projeto urbano enquanto base técnica, são formulações que remetem a tempo materializado em espaço, configurados em uma antecipação não apenas de forma, mas de uma nova maneira de viver o território e das possibilidades de nele sobreviver. Assim, o espaço, ainda que posterior ao tempo, é construção social e econômica antes que espacial, mediante a aplicação de instrumentos que o fazem vir a ser na mentalidade coletiva e, por isso, o projeto tem tanto poder e é introjetado pelo inconsciente coletivo que o incorpora como valor e formulação salvadora para o futuro.

A contradição está em que por mais forma/espço que se projete ao estilo moderno de reforma social ou remodelação econômico-territorial para responder a uma transformação social pretendida através do projeto, os GPU lidam com o tempo e não com o espço em si. Nesses projetos, a forma é dada pela associação de obras que permitem o acesso a um novo tempo de produção e de inserção no mercado de trabalho e, portanto, a uma possibilidade de ascensão de classe e de inclusão no mundo do consumo.

Os GPU são metáforas do manejo do capital no tempo e no espço e, como tais, são figuras de linguagem dos discursos de cidade que os sustentam. Na condição de vir a ser, fazem parte da categoria de projetos comuns, inclusive no manejo dos componentes físico-territoriais de um projeto urbano aplicado a um novo espço que será construído, e também das imagens arquitetônicas que orientarão as novas edificações. Mas, no vir a ser metrópole, o GPU incorpora e maneja os componentes temporais do discurso das possibilidades de o novo lugar ser algo que ainda não é e que depende do conjunto do ser social e político que deseja que um dia venha a sê-lo. 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.

O campo da arquitetura e do urbanismo, como campo do vir a ser, incorpora o que já é no tempo futuro vivido no presente, articulando-o ao projeto de transformação da RMSP através da sua transformação econômico-territorial ou reafirmação econômica pelo territorial. Assim, todos esses projetos, independentes ou associados, já são, pois já articulam a metrópole no discurso político, no discurso popular e no discurso da base técnico-científica mobilizada ou produzida para confirmar sua existência futura. Ser efetivamente depende da gestão política, depende do Estado e de suas articulações com o financiamento e com os investimentos públicos e privados.

O projeto, enquanto representação, é componente da base técnica na formulação de GPU, e a arquitetura e o urbanismo, por sua vez, apresentam, nessa

temática, ambiguidade em relação ao tempo em que é formulada a ideia e ao espaço que a suporta. Assim, embora os casos indicados não sejam marcados por nenhum projeto espetacular, identifica-se uma atitude de concepção moderna, ou utópica, nos poucos desenhos de espaços remodelados que pudemos encontrar, principalmente no “Eixo Tamanduatehy” e na OUC Rio Verde-Jacu. Não é novidade, mas permanece o traço comum entre a formulação atual e os casos utópicos não concretizados na história do urbanismo moderno.

No aprofundamento da crítica teórica, é fundamental configurar possibilidades de geração de uma nova lógica de relação entre o tempo técnico e o tempo político, contribuindo para a mudança de paradigma sobre a construção das bases da produção de cidades e regiões. A incorporação efetiva da sociedade organizada na formulação do planejamento territorial, com o manejo transparente dos componentes econômicos, é um dos elementos desse novo paradigma de construção coletiva de nossa vida social.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AMITRANO, Cláudio Roberto. 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, nov., cdrom. 2004.

ASCHER, François. *Metapolis*. Acerca do Futuro da Cidade. Oeiras: Celta Editora, 1998.

CANO, Wilson. Tendências do desenvolvimento regional em São Paulo. In: FUNDAÇÃO SEADE. *São Paulo no Limiar do Século XXI*. São Paulo, 1992 (Coleção). 8 volumes.

CARLOS, Ana Fani Alessandri. *Espaço-tempo na metrópole: a fragmentação da vida cotidiana*. São Paulo: Contexto, 2001.

CARMONA, Marisa. Gentrificación y Grandes Proyectos Urbanos. La experiencia de Holanda. In: *Curso de Desenvolvimento Profissional sobre Gestão da Terra em Grandes*

*Projetos Urbanos – GPU*. Lincoln Institute of Land Policy, Cambridge, MA, EUA, 24/29, junho, 2002.

DANIEL, Celso. *As Ações do Governo Andreense: uma Releitura*. Texto de discussão interna à Prefeitura de Santo André, 1998.

EZQUIAGA D., JOSÉ MARIA. *Projetos de transformação urbana na Madri do fim do século*. In: ABRAMO, Pedro (org.). *Cidades em transformação: entre o plano e o mercado experiências internacionais em gestão do uso do solo urbano*. Rio de Janeiro: O Autor, 2001. p. 219-237.

FILARDO, Ângelo Salvador. *Externalidade e gestão dos valores do ambiente: considerações teóricas e uma aplicação ao caso do Programa Guarapiranga (1991-2000)*. 2004. 335f. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo), Programa de pós-graduação em Arquitetura e Urbanismo, FAU – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo.

FURTADO, Celso. *Análise do “Modelo” Brasileiro*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1972.

GUNN, Philip. *Urbanização do Sudeste: dominação das metrópoles?* In GONÇALVES, Maria Flora (org.). *O novo Brasil Urbano: impasses, dilemas, perspectivas*. Porto Alegre: Mercado Aberto, 1995. p. 85-109.

HARVEY, David. *A condição pós-moderna: Uma pesquisa sobre as origens da mudança cultural*. São Paulo: Loyola, 1993.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). *Pesquisa Industrial Mensal-Produção Física*, 2004.

KLINK, Jeroen Johannes. *A cidade-região: regionalismo e reestruturação no Grande ABC Paulista*. Rio de Janeiro: DP&A, 2001.

KOULIOUMBA, Stamatia. *São Paulo: cidade mundial? Evidências e respostas de uma metrópole em transformação. Redefinição e espacialização dos setores terciário e quaternário*. 2002. 262f. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo), Programa



de pós-graduação em Arquitetura e Urbanismo, FAU – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo.

LEFEBVRE, Henri. *A cidade do capital*. Rio de Janeiro: DP&A, 1999.

\_\_\_\_\_. *La revolución urbana*. Madrid: Alianza Editorial, 1983.

LENCIONI, Sandra. O processo de metropolização do espaço. Uma nova maneira de falar da relação entre metropolização e regionalização. In: SCHIFFER, Sueli R. (org.). *Globalização e estrutura urbana*. São Paulo, Hucitec: FAPESP, 2004. p.153-165.

\_\_\_\_\_. Uma nova determinação do urbano: o desenvolvimento do processo de metropolização do espaço. In: CARLOS, Ana Fani Alessandri; LEMOS, Amália Inês G. (org.). *Dilemas Urbanos: novas abordagens sobre a cidade*. São Paulo: Contexto, 2003a. p. 35-44.

\_\_\_\_\_. Cisão territorial da indústria e integração regional no Estado de São Paulo. In GONÇALVES, Maria Flora; BRANDÃO, Carlos A.; GALVÃO, Antônio Carlos F. (org.). *Regiões e cidades, cidades nas regiões: o desafio urbano-regional*. São Paulo: UNESP, ANPUR, 2003b. p. 465-475.

\_\_\_\_\_. Reestruturação urbano-industrial no Estado de São Paulo: a região da metrópole desconcentrada. In: SANTOS, Milton. et alli (org.) *Território: Globalização e Fragmentação*. São Paulo: Hucitec/ANPUR. 2002. p. 198-210.

LUNGO, Mario. Globalización, grandes proyectos y privatización de la gestión urbana. In *CIUDADES 64*, Puebla, p. 18-26, 2004.

MEYER, Regina Maria; GRONSTEIN, Marta Dora, BIDERMAN, Ciro. *São Paulo Metrópole*. São Paulo: EDUSP: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 2004.

NEGRELOS, Eulália Portela. *Técnica e Estratégia Política. Grandes Projetos Urbanos na Região Metropolitana de São Paulo*. 2005. 459f. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo), Programa de pós-graduação em Arquitetura e Urbanismo, FAU - Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo.

OLIVEIRA, Hipólita S. de. Análise dos Investimentos Anunciados para o Município de São Paulo. In: CEBRAP. *Projeto PMSP/CEBRAP: Desenvolvimento Econômico da*

Região Metropolitana de São Paulo – Estratégias para o Planejamento Regional. S. Paulo, nov., cdrom. 2004.

PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO (PMSP). *Programa de Desenvolvimento Econômico da Zona Leste*. Apresentações em ppt, março, CD-ROM. 2004.

ROLNIK, Raquel. (Pesq. Resp.). *São Paulo Leste/Sudeste. Reestruturação urbana na metrópole paulistana: análise de territórios em transição*. Relatório Final de Pesquisa. São Paulo: FAPESP: PÓLIS: PUCCamp, março, cdrom. 2000.

\_\_\_\_\_. *Cada um no seu lugar!* (São Paulo: início da industrialização: geografia do poder). 1981. 217f. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo), Programa de pós-graduação em Arquitetura e Urbanismo, FAU – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, Universidade de São Paulo, São Paulo.

SANTOS, Milton. *Por uma outra globalização: do pensamento único à consciência universal*. Rio de Janeiro: Record, 2000.

SCHIFFER, Sueli Ramos. Impacto da descentralização econômica da Região Metropolitana de São Paulo na estruturação do espaço nacional. In: IV ENCONTRO NACIONAL da ANPUR, 1991. Salvador. *Anais do IV Encontro Nacional da ANPUR*. Salvador: ANPUR, 1991. v. 1. p. 311-320.

SERRANO MORENO, Jorge R. De megalópolis a metápolis, de metápolis a metarregión, futuro de la región Centro? In: DELGADILLO MACÍAS, Javier; IRACHETA CENECORTA, Alfonso (coord.). *Actualidad de la investigación regional en el México Central*. México, D.F.: Plaza y Valdés. 2002. p. 83-92.

TINOCO, Alexandre de Carvalho. Integração ou Fragmentação? O impasse gerado pelo fetichismo da desconcentração. *Espaço & Debates*, São Paulo, n. 41, v. 17, p.46-65, 2001.

Enviado em: 27/09/2011

Aceito em: 05/02/2012